

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1 Gambaran Umum Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

4.1.1 Dasar Hukum Pembentukan Badan Legislasi

Perubahan Pasal 5 ayat (1) serta Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Undang-Undang Dasar 1945) membawa perubahan yang krusial dalam sistem ketatanegaraan Indonesia khususnya dalam hal kekuasaan menghasilkan undang-undang, yaitu perubahan kekuasaan membuat undang-undang dari Presiden pada DPR. Perubahan tadi membawa implikasi terhadap peningkatan peran dan tanggung jawab Dewan Perwakilan Rakyat pada bidang pembentukan undang-undang, baik secara kuantitatif maupun kualitatif.

Bentuk dari tanggapan DPR atas peningkatan peran serta tanggung jawab tersebut ialah dengan pembentukan Badan Legislasi DPR sebagai alat kelengkapan yang bersifat tetap. Pembentukan badan tersebut tidak dimaksudkan untuk mengambil alih hak-hak anggota DPR dalam mengajukan RUU usul inisiatif tetapi hanya berfungsi untuk menyampaikan dukungan, dan/atau membantu, baik secara teknis maupun pengembangan substansi suatu RUU.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor Tahun 2014 perihal Tata Tertib DPR, dibentuklah Badan Legislasi yang ditetapkan oleh DPR pada tanggal 23 September 1999. Dalam Peraturan Tata Tertib tersebut, ketentuan yang mengatur mengenai kelembagaan Badan Legislasi DPR terdapat dalam Pasal 43 hingga dengan Pasal 46. Pembentukan Badan Legislasi DPR secara tersirat juga sesuai dengan rekomendasi Sidang Tahunan MPR Tahun 2002, yang antara lain merekomendasikan sebagai berikut: *“mengenai pelaksanaan fungsi*

legislasi Dewan, Majelis merekomendasikan agar Dewan meningkatkan produktivitas undang-undang sebagai tindak lanjut dari Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

4.1.2 Kedudukan dan Susunan Badan Legislasi

Susunan keanggotaan Badan Legislasi ditetapkan di awal masa keanggotaan DPR, dalam satu periode masa keanggotaan serta ditetapkan dalam Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan pertimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Keanggotaan Badan Legislasi tidak boleh dirangkap dengan keanggotaan Badan Urusan Rumah Tangga (BURT) serta Badan Kerja Sama Antar Parlemen (BKSAP). Pimpinan Badan Legislasi yang bersifat kolektif yang terdiri dari seorang Ketua serta beberapa orang Wakil Ketua yang dipilih dari serta oleh anggota Badan Legislasi.

Badan Legislasi DPR sebagai alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap yang terdiri asal unsur pimpinan serta anggota. Jumlah Pimpinan Badan Legislasi DPR yakni seorang Ketua serta empat orang Wakil Ketua. Dalam menentukan komposisi keanggotaan Badan Legislasi, Pimpinan DPR mengadakan konsultasi bersama pimpinan Fraksi sesuai prinsip musyawarah untuk mufakat, serta apabila tidak tercapai pada penentuan komposisi, maka keputusan diambil sesuai dengan suara terbanyak pada rapat paripurna DPR. Fraksi mengusulkan nama anggota Badan Legislasi pada pimpinan DPR sesuai dengan pertimbangan jumlah yang ditetapkan dalam rapat paripurna DPR. Penggantian anggota Badan Legislasi dapat dilakukan oleh fraksi bila anggota Badan Legislasi yang bersangkutan berhalangan tetap dan ada pertimbangan lain dari fraksi. Adapun anggota Badan Legislasi DPR tahun 2020 hingga dengan 2021 terdiri atas 80 orang anggota yang berasal dari masing-masing perwakilan fraksi yang terdapat pada DPR dengan jumlah yang dipengaruhi secara proporsional.

Tabel 4.1.
Komposisi Anggota Badan Legislasi

No.	Fraksi	Partai Politik	Jumlah Anggota
1.	F – PDIP	Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	18
2.	F–PG	Fraksi Partai Golkar	12
3.	F- P Gerindra	Fraksi Partai Gerakan Indonesia Raya	11
4.	F- PD	Fraksi Partai Demokrat	7
5.	F- PAN	Fraksi Partai Amanat Nasional	6
6.	F–PKB	Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa	8
7.	F–PKS	Fraksi Partai Keadilan Sejahtera	7
8.	F–PPP	Fraksi Partai Persatuan Pembangunan	3
9.	F – Pnasdem	Fraksi Partai Nasional Demokrat	8

4.1.3 Tugas dan Wewenang Badan Legislasi

4.1.3.1 Tugas Badan Legislasi

Dalam Pasal 46 Peraturan Tata Tertib DPR, Badan Legislasi DPR mempunyai tugas sebagai berikut:

- a. Merencanakan dan menyusun program serta urutan prioritas pembahasan rancangan undang-undang, baik yang datang dari Pemerintah maupun usul inisiatif DPR, untuk 1 (satu) masa keanggotaan DPR dan setiap tahun siding.
- b. Membantu menyiapkan rancangan undang-undang usul inisiatif DPR.

- c. Mengikuti perkembangan dan mengawasi pelaksanaan undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya berkoordinasi dengan komisi-komisi.
- d. Melakukan evaluasi terhadap program penyusunan rancangan undang-undang.
- e. Membuat inventarisasi masalah hukum dan perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR.

Pada periode kedua yaitu tahun 2004-2009, Badan Legislasi DPR baik secara kelembagaan maupun tugasnya mengalami penguatan dan peningkatan. Apabila pada periode pertama (1999-2004) merupakan masa awal pembentukan dan penataan kelembagaan, maka pada periode kedua (2004-2009) sudah ada upaya untuk perbaikan kelembagaan yang mengarah pada penyempurnaan. Salah satunya ialah penetapan kedudukan Badan Legislasi DPR sebagai pusat pembentukan undang-undang/hukum nasional berdasarkan Keputusan DPR Nomor: 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR. Dalam hal tugas, jika dibandingkan dengan periode sebelumnya, tugas-tugas Badan Legislasi juga mengalami peningkatan yang signifikan. Apabila pada periode pertama (1999-2004), Badan Legislasi DPR hanya mempunyai lima jenis tugas maka pada periode kedua (2004-2009), Badan Legislasi DPR mempunyai 11 (sebelas) jenis tugas. Kesebelas jenis tugas tersebut sebagai berikut:

- a. Menyusun Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang memuat daftar urutan Rancangan Undang-Undang (RUU) untuk satu masa keanggotaan dan prioritas setiap Tahun Anggaran, yang selanjutnya dilaporkan dalam Rapat Paripurna DPR untuk ditetapkan dengan Keputusan DPR.

- b. Menyiapkan RUU Usul Inisiatif DPR berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan.
- c. Melakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi RUU yang diajukan Anggota, Komisi, atau Gabungan Komisi sebelum RUU tersebut disampaikan kepada Pimpinan DPR.
- d. Memberikan pertimbangan terhadap pengajuan RUU yang diajukan oleh Anggota, Komisi, dan Gabungan Komisi di luar RUU yang terdaftar dalam Prolegnas atau prioritas RUU tahun berjalan.
- e. Melakukan pembahasan, perubahan/penyempurnaan RUU yang secara khusus ditugaskan Badan Musyawarah (Bamus).
- f. Melakukan penyebarluasan dan mencari masukan untuk RUU yang sedang dan akan dibahas dan sosialisasi Undang-Undang (UU) yang telah disahkan.
- g. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap materi UU, melalui koordinasi dengan Komisi.
- h. Melakukan evaluasi dan penyempurnaan Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik.
- i. Memberikan masukan kepada pimpinan DPR atas RUU usul DPD.
- j. Memberikan pertimbangan terhadap RUU yang sedang dibahas oleh Presiden dan DPR.
- k. Membuat inventarisasi masalah hukum dan perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR untuk dapat digunakan sebagai bahan oleh Badan Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.

Dalam perkembangannya, sesuai dengan Pasal 102 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

disebutkan bahwa tugas Badan Legislasi DPR menjadi sebagai berikut:

- a. Menyusun rancangan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan undang-undang beserta alasannya untuk satu masa keanggotaan dan untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPR dengan mempertimbangkan masukan dari DPD.
- b. Mengkoordinasi penyusunan program legislasi nasional antara DPR dan Pemerintah.
- c. Menyiapkan rancangan undang-undang usul DPR berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan.
- d. Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang diajukan anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD sebelum rancangan undang-undang tersebut disampaikan kepada pimpinan DPR.
- e. Memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD di luar prioritas rancangan undang-undang tahun berjalan atau di luar rancangan undang-undang yang terdaftar dalam program legislasi nasional.
- f. Melakukan pembahasan, pengubahan, dan/atau penyempurnaan rancangan undang-undang yang secara khusus ditugaskan oleh Badan Musyawarah.
- g. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan undang-undang melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus memberikan masukan kepada pimpinan DPR atas rancangan undang-undang usul DPD yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah.
- h. Membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan pada akhir masa

keanggotaan DPR untuk dapat digunakan oleh Badan Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.

Selanjutnya dalam pasal 65 peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia nomor 1 tahun 2014 tentang Tata Tertib, tugas Badan Legislasi menjadi:

- a. Menyusun rancangan Prolegnas yang memuat daftar urutan rancangan undang-undang beserta alasannya untuk 5 (lima) tahun dan prioritas tahunan di lingkungan DPR.
- b. Mengokordinasikan penyusunan Prolegnas yang memuat daftar urutan rancangan undang-undang beserta alasannya untuk 5 (lima) tahun dan prioritas tahunan antara DPR, Pemerintah, dan DPD.
- c. Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsep rancangan undang-undang yang diajukan Anggota, komisi, atau gabungan komisi sebelum rancangan undang-undang tersebut disampaikan kepada Pimpinan DPR.
- d. Memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh Anggota, komisi, atau gabungan komisi di luar prioritas rancangan undang-undang atau di luar rancangan undang-undang yang terdaftar dalam Prolegnas.
- e. Melakukan pembahasan, pengubahan, dan/atau penyempurnaan rancangan undang-undang yang secara khusus ditugasi oleh Badan Musyawarah.
- f. Melakukan pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang.
- g. Menyusun, melakukan evaluasi, dan menyempurnakan peraturan DPR.
- h. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan undang-undang melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus.

- i. Melakukan sosialisasi Prolegnas.
- j. Membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR untuk dapat digunakan oleh Badan Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.

Badan Legislasi dalam melaksanakan berbagai tugas tersebut dapat mengadakan rapat dengan Pimpinan Fraksi, Komisi, alat kelengkapan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang menangani bidang legislasi serta Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) bersama masyarakat. Menyampaikan rekomendasi kepada Badan Musyawarah dan/atau Komisi yang terkait sesuai dengan hasil pemantauan terhadap materi UU. Melaksanakan Rapat Kerja (Raker), Rapat Dengar Pendapat (RDP), serta RDPU. Melaksanakan Kunjungan Kerja (Kunker) dalam rangka menyerap aspirasi masyarakat serta studi banding untuk menyiapkan RUU dengan persetujuan Pimpinan DPR yang hasilnya dilaporkan pada Rapat Badan Legislasi untuk ditentukan tindak lanjutnya. Membentuk Panitia Kerja (Panja) atau Tim. Mengusulkan pada Bamus hal yang dicermati perlu dimasukkan pada program DPR. Selain itu, Badan Legislasi pula dapat mengadakan koordinasi dan konsultasi dengan pihak Pemerintah, Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Konstitusi (MK), Mahkamah Agung (MA) atau pihak lain yang dianggap perlu tentang hal yang menyangkut ruang lingkup tugasnya melalui Pimpinan DPR.

Badan Legislasi dalam melaksanakan tugas untuk penyusunan Prolegnas, penyusunan prioritas Rancangan Undang-Undang, penyiapan serta penyusunan Rancangan Undang-Undang, pembahasan Rancangan Undang-Undang, sosialisasi Rancangan Undang-Undang, dan pelaksanaan tugas Badan Legislasi untuk evaluasi materi Undang-Undang,

evaluasi dan penyempurnaan Tata Tertib DPR, inventarisasi hukum dan perundang-undangan serta melakukan kunjungan kerja dan studi banding, menyusun rancangan anggaran yang selanjutnya disampaikan pada Badan Urusan Rumah Tangga Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (BURT DPR RI).

Selama tahun 2020 sampai dengan tahun 2021 program yang ditangani oleh Badan Legislasi DPR diantaranya: menyusun mekanisme kerja, menyusun Program Legislasi Nasional tahun 2020 sampai dengan 2021 dan Program Legislasi Nasional prioritas setiap tahun, menyusun rancangan perubahan Peraturan Tata Tertib DPR, dan mempersiapkan berbagai Rancangan Undang-Undang usul inisiatif. Selain itu pada pelaksanaan tugas-tugasnya, Badan Legislasi DPR juga melakukan koordinasi dan konsultasi dengan Pemerintah dan/atau alat kelengkapan DPR yang lainnya.

4.1.3.2 Wewenang Badan Legislasi

Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam pelaksanaan tugasnya memiliki wewenang sebagai berikut:

- a. Melakukan kunjungan kerja pada masa reses atau pada masa sidang dengan persetujuan pimpinan DPR.
- b. Mengadakan rapat koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus yang mendapat penugasan membahas rancangan undang-undang, hasil rapatnya diinventarisasi dan dijadikan bahan evaluasi pelaksanaan prolegnas.
- c. Melakukan inventarisasi dan evaluasi dengan mempertimbangkan pelaksanaan prolegnas satu masa keanggotaan, rancangan undang-undang prioritas tahunan, penyusunan dan pembahasan rancangan undang-undang dalam satu masa keanggotaan, jumlah rancangan undang-undang yang belum dapat

diselesaikan serta masalah hukum dan perundang-undangan.

4.1.4 Struktur Pendukung Badan Legislasi

Badan Legislasi mempunyai Sekretariat, Tenaga Ahli, serta didukung Peneliti dan Perancang Undang-Undang. Sekretariat Badan Legislasi dipimpin oleh seorang Kepala Bagian (Kabag) Sekretariat Badan Legislasi yang membawahi 2 (dua) orang Kepala Sub bagian (Kasubag) dan beberapa orang staf administrasi. Terkait dengan tenaga ahli, pasal 26 (5) Tata Tertib DPR RI telah memberikan limitasi bahwa Badan Legislasi sekurang-kurangnya mempunyai 15 (lima belas) orang tenaga ahli yang bekerja penuh waktu dan serendah-rendahnya berpendidikan strata dua (S2) Bidang Ilmu Hukum, Politik, Ekonomi dan disiplin ilmu lainnya yang dibutuhkan. Saat ini, tenaga ahli Badan Legislasi berjumlah 15 (lima belas) orang dengan latar belakang Pendidikan dari berbagai disiplin ilmu, yaitu ilmu hukum, politik, ekonomi, sosiologi, dan agama. Kelima belas tenaga ahli tersebut merupakan tenaga tidak tetap (honorar) yang setiap tahun dapat diangkat kembali atau diberhentikan oleh Badan Legislasi berdasarkan evaluasi kinerja yang dilakukan oleh Pimpinan Badan Legislasi. Oleh sebab itu tenaga ahli wajib memberikan seluruh keahliannya untuk membantu seluruh tugas Badan Legislasi sebagaimana diatur dalam tata tertib DPR RI dan bertanggung jawab kepada Pimpinan Badan Legislasi.

Tabel 4.2:

Daftar Nama Tenaga Ahli Badan Legislasi DPR RI

NO	Nama
1	Dr. Widodo, S.H., M.H. / Koordinator (Bidang Hukum Tata Negara)
2	Rifma Ghulam Dzalzad, S.Ag., M.Si. (Bidang Sosial dan Keagamaan)
3	Arwani Hidayat, S.Ag., M.Si. (Bidang Kebijakan Publik dan Keagamaan)
4	Sabari Barus, S.H., M.Hum. (Bidang Hukum Tata Negara)
5	Adi Setiani, S.H., M.Hum. (Bidang Hukum Bisnis)

6	Ajeng Norliana, S.E., M.S. (Bidang Ekonomi Manajemen)
7	Agung Andri Widiyatmoko, S.Sos., M.Si.(Bidang Komunikasi Massa dan Ketahanan Nasional)
8	Raisah Suarni, S.S., M.Hum. (Bidang Sosial Politik)
9	Nadya Widyastuti, S.H., LLM. (Bidang Hukum Bisnis)
10	Dr. Joko Riskiyono, S.H., M.H. (Bidang Hukum Tata Negara)
11	Abdullah Mansur, S.Ag., M.Pd (Bidang Pendidikan dan Keagamaan)
12	Debbra Natassia, S.H, M.Si. (Han) (Bidang Hukum Keamanan Maritim)
13	Ahmad Nur Afif, S.H., M.H (Bidang Hukum Tata Negara)
14	Hendro Tri Subiyantoro, SE., M.M (Bidang Ekonomi Manajemen)
15	Husaini Yusuf, S.HI, M.H (Bidang Hukum Tata Negara)

4.2 Gambaran Kinerja Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pada Masa Pandemi Covid-19 Tahun 2020 – 2021

Pandemi Covid-19 telah memaksa seluruh lembaga pemerintahan untuk dapat beradaptasi dengan berbagai kebijakan yang diharapkan dapat mengurangi laju penularan dan pertumbuhan kasus positif Covid-19. Sebagai dampak dari kebijakan *social restraint* atau *lockdown* di beberapa negara proses legislasi di DPR RI pun berdampak. Perkembangan dalam penyusunan, harmonisasi, serta pembentukan UU di Badan Legislasi jelas memerlukan perubahan di tengah pandemi. Dewan Perwakilan Rakyat selaku lembaga legislatif ialah institusi kunci (*key institution*) dalam perkembangan politik negara-negara modern. Mempelajari perkembangan lembaga-lembaga negara, lembaga legislatif ialah cabang kekuasaan pertama yang mencerminkan kedaulatan rakyat. (Soekanto, 2001) Pada posisi lembaga legislatif sebagai pembuat norma umum yang utama, Prof. Jimly Asshiddiqie menguraikan bahwa wewenang dalam mengatur dan menerapkan hukum pada dasarnya merupakan domain kewenangan lembaga legislatif yang sesuai prinsip kedaulatan, adalah kewenangan tertentu wakil rakyat yang berdaulat

dalam menentukan suatu peraturan yang mengikat dan membatasi kebebasan setiap individu warga negara (*presumption of liberty of the sovereign people*).

Fungsi legislasi adalah salah satu fungsi yang dimiliki oleh DPR RI sesuai dengan Pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang mengatakan “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Dipertegas dalam Pasal 69 ayat (1) huruf a Undang-Undang MPR DPR, DPD, dan DPRD (MD3) yang mengatur “DPR mempunyai fungsi legislasi, Anggaran dan, pengawasan” dan pada Pasal 70 ayat (1) Undang-Undang MPR DPR, DPD, dan DPRD (MD3) yang mengatur “fungsi legislasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 69 ayat (1) huruf a dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Kemudian kewenangan legislasi tersebut dinyatakan dalam pasal 71 huruf a Undang-undang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3) yang mengatur “DPR berwenang membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”.

Indonesia adalah Negara hukum sesuai dengan undang-undang dasar Negara republik Indonesia tahun 1945 pada pasal 1 ayat (3) bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum, berdasarkan ketentuan tersebut Negara Indonesia membutuhkan suatu undang-undang untuk mengatur kehidupan masyarakat. Menurut Sri Soemantri menyatakan bahwa selain asas demokrasi yang dipergunakan kedalam kehidupan berbangsa serta bernegara, digunakan juga asas Negara hukum yang di implementasikan kedalam sistem hukum nasional. Unsur-unsur Negara hukum ada empat yaitu: (bahder johan nasution, 2012: hal 51) bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus sesuai atas hukum atau peraturan perundang-undangan, adanya jaminan terhadap hak asasi manusia, adanya pembagian kekuasaan dalam Negara, adanya pengawasan dari badan-badan pemerintahan.

Dalam merancang undang-undang memiliki lembaga yang berwenang yakni DPR RI dengan dibantu oleh alat kelengkapan dewan, yang berhubungan dengan legislasi DPR yakni pada badan legislasi yang merupakan salah satu alat kelengkapan DPR RI yang memiliki fungsi menyusun program legislasi nasional, mengordinasikan penyusunan program

legislasi nasional yang memuat daftar rancangan undang-undang, melakukan pengharmonisasian, pembulatan serta pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang diajukan oleh komisi atau anggota. Kajian ini juga didukung dengan hasil wawancara yang menyatakan bahwa:

“Gambaran kinerja baleg diukur secara kuantitatif dari produktifitas tugas dan fungsi baleg, tugas harmonisasi, menyusun program legislasi nasional, pembulatan serta pemantapan konsepsi rancangan undang-undang. (Tenaga Ahli Badan Legislasi, 7/3/2022: 13.27 WIB, di ruang Tenaga Ahli Baleg)”

Informan selanjutnya juga menyatakan hal yang senada, dengan informan sebelumnya yang menyatakan bahwa:

“Terkait dengan penyusunan Program Legislasi Nasional dan Harmonisasi Rancangan Undang-Undang sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang kemudian diatur di dalam Tata Tertib dan diatur kembali di Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia tentang Tata Cara Pembentukan Program Legislasi Nasional” (Anggota Baleg, 10/03/2022 : 16.00 WIB di Ruang Anggota Baleg lt. 7 Ruang. 727)

Hal yang diatur dalam UU No. 17 Tahun 2014 adalah masing-masing anggota DPR memiliki hak yakni mengajukan usul rancangan undang-undang. Jadi selain usul rancangan undang-undang yang merupakan kewenangan dari Komisi, masing-masing anggota pun memiliki hak untuk mengajukan usul undang-undang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan tugas DPR ini juga didukung oleh masing-masing fraksi dimana fraksi dibentuk untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, wewenang, tugas DPR, serta hak dan kewajiban anggota DPR. Hal tersebut sesuai dengan pendapat informan sebagai berikut:

“Jika secara normatif dalam prosesnya alat kelengkapan dewan (AKD), anggota, atau komisi bisa mengusulkan RUU sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. (Tenaga Ahli Badan Legislasi, 7/3/2022: 13.20 WIB, di ruang Tenaga Ahli Baleg)

Dalam UU No. 17 Tahun 2014 ini, tugas rancangan undang-undang merupakan tugas utama dari komisi. Tugas komisi dalam pembentukan undang-undang adalah mengadakan persiapan, penyusunan, pembahasan, dan penyempurnaan rancangan undang-undang. Dalam pelaksanaan tugas ini pun komisi dapat mengadakan rapat kerja bersama Pemerintah yang diwakili

oleh menteri/pimpinan lembaga, konsultasi dengan DPD, rapat dengar pendapat bersama pejabat Pemerintah yang mewakili instansinya, rapat dengar pendapat umum, baik atas permintaan komisi maupun atas permintaan pihak lain, rapat kerja dengan menteri atau rapat dengar pendapat dengan pejabat Pemerintah yang mewakili instansinya yang tidak termasuk dalam ruang lingkup tugasnya apabila diperlukan, melakukan kunjungan kerja, melakukan rapat kerja gabungan; dan/atau kunjungan kerja gabungan. Pembahasan rancangan undang-undang oleh komisi, gabungan komisi, panitia khusus atau Badan Legislasi diselesaikan dalam 3 (tiga) kali masa sidang dan dapat diperpanjang sesuai keputusan rapat paripurna DPR.

Kajian ini diperkuat dengan hasil wawancara dengan informan yang menyatakan bahwa:

“DPR khususnya Baleg, dalam menyusun RUU terbuka dengan berbagai aspirasi masyarakat yang ada. Meskipun pandemic, Baleg masih menerima audiensi dari berbagai pihak yang berkepentingan dengan RUU tertentu. Ada yang disampaikan secara langsung, virtual, dan bahkan tertulis melalui surat-menyurat. Di samping itu, Baleg juga melakukan penyerapan aspirasi masyarakat melalui berbagai sarana yang ada, seperti: kunjungan kerja, rapat dengar pendapat/rapat dengar pendapat umum, diskusi terbatas (fgd), seminar, dan lain sebagainya. Selain melalui Baleg, DPR secara kelembagaan juga didukung oleh sistem pendukung (Badan Keahlian dan Sekretaris Jenderal DPR) yang meliputi peneliti, perancang, tenaga ahli, dan staf lainnya yang terus bersinergi mendukung DPR dalam penguatan fungsi representasi. Penyusunan naskah akademik dan RUU dilakukan dengan menyerap aspirasi masyarakat (praktisi, akademisi, pemda, dan lainnya). Dokumen NA dan RUU juga dipublikasikan kepada masyarakat melalui sistem informasi yang dimiliki DPR. Bahkan untuk menguatkan dukungannya, saat ini DPR melalui Badan Keahlian telah menjalin kerja sama dengan lebih dari 50 perguruan tinggi se-Indonesia” (Wakil Ketua Badan Legislasi, 10/3/2022: 15.00 WIB, di ruang Pimpinan Baleg)

Globalisasi dan perkembangan teknologi menjadi *blessing in disguise* dalam situasi pandemi Covid-19 karena adanya perkembangan informasi, komunikasi dan teknologi, telah menyebabkan dunia menjadi tanpa batas dan menyebabkan perubahan sosial yang berkembang begitu cepat. Pandemi Covid-19 yang telah melanda Indonesia dalam setahun ini turut mengubah tata kelola dan mekanisme kerja di pemerintahan baik pusat maupun daerah. Kerja birokrasi disesuaikan dengan kondisi pandemi agar pelayanan publik tetap dilakukan dengan optimal dan berintegritas. Pemerintah mengeluarkan

berbagai peraturan dan regulasi agar tata kelola pemerintahan tetap berjalan efektif melayani publik di tengah upaya menanggulangi dampak kesehatan masyarakat karena pandemi dan upaya pemulihan ekonomi nasional. Dalam situasi pandemi Covid-19 gambaran kinerja Badan Legislasi DPR RI berbeda dari sebelum mewabahnya pandemi. Proses penyusunan, harmonisasi RUU selama masa Pandemi ini berjalan dengan lancar hanya saja semua rapat-rapat dengan stakeholder melalui virtual. Dalam situasi ini pula semua anggota baleg mengikuti arus rapat yang fleksibel karena anggota baleg bisa mengikuti rapat dimana saja secara virtual. Untuk menjaga dan tetap mematuhi protokol kesehatan kehadiran anggota pada saat rapat pun telah di atur oleh skretariat baleg DPR RI, anggota baleg di batasi untuk hadir fisik hanya 25 %. Anggota sejumlah fraksi dihitung secara proporsional, dengan catatan asalkan ada perwakilan dari masing-masing fraksi agar rapat bisa kuorum. Pendapat ini diperkuat dengan hasil wawancara dengan informan yang menyatakan bahwa:

“Dalam situasi pandemic Covid-19 sama saja tidak ada perubahan, hanya merubah pola pembahasan saja sebelum masa pandemi dengan semasa pandemic, jika sebelum pandemi pembahasan secara fisik namun sekarang bisa secara daring atau virtual” (Ketua Badan Legislasi, 24/3/2022: 11.00 WIB, di ruang Pimpinan Baleg).

Pendapat serupa juga disampaikan oleh informan selanjutnya, yang menyatakan bahwa:

“Proses penyusunan, pengharmonisasian RUU selama masa pandemi juga berjalan normal, seperti tim Tenaga Ahli pada saat *work from home* semua rapat tetap berjalan melalui virtual sehingga semua masih bisa tetap berjalan. Dalam mencapai kuorum yang hadir rapat hanya perwakilan fraksi yang di atur tidak lebih 25% fisik, jadi anggota sejumlah fraksi dihitung proporsional seperti fraksi PDI Perjuangan jumlah anggota paling banyak itu tidak semua harus hadir, asal kan ada perwakilan dari fraksi PDI Perjuangan rapat bisa kuorum. Jadi proses penyusunan, pengharmonisasian RUU selama masa pandemi berjalan seperti biasanya hanya perbedaan model rapat saja yang sebelumnya hadir fisik tapi selama pandemi hadir secara fisik dan virtual” (Tenaga Ahli Badan Legislasi, 7/3/2022: 13.20 WIB, di ruang Tenaga Ahli Baleg)

Pernyataan yang sama juga disampaikan oleh informan selanjutnya sebagai berikut:

“Secara umum tidak ada perbedaan. Produktivitas Baleg dalam menyusun/mengharmonisasi RUU berjalan seperti lazimnya sebelum pandemik. Namun dikarenakan saat ini situasinya pandemi, rapat-rapat di Baleg dilakukan secara hybrid. Sebagian pimpinan/anggota ada yang hadir secara fisik dan ada juga yang hadir secara virtual. Meskipun demikian, hal ini dibolehkan menurut Tatib DPR” (Wakil Ketua Badan Legislasi, 10/3/2022: 15.00 WIB, di ruang Pimpinan Baleg)

Ada dua dimensi tata kelola rapat di baleg yang berubah sebagai dampak Pandemi Covid-19, yakni dimensi organisasi dan sistem kerja. Dari sisi organisasi baleg, telah terjadi perubahan dari semula dilakukan dengan cara normal menuju adaptasi kebiasaan baru di masa pandemi atau dikenal juga dikenal dengan istilah *new normal*. Dari sisi sistem kerja baleg, terdapat dua pilihan yaitu bekerja dari rumah atau *work form home* (WFH) dan tetap bekerja di kantor atau *work from office* (WFO) dengan menjalankan ketentuan protokol kesehatan. Pendapat ini didukung oleh pendapat informan hasil dari wawancara yang menyatakan bahwa:

“Pimpinan dan anggota baleg bisa melaksanakan rapat lebih fleksibel. Tenaga ahli sebagai *supporting system* pada saat pandemi di atur, ada *work from home* dan *work from office* untuk meminimalisir terjadinya penyebaran Covid-19. Jika dilihat dalam produktifitas kinerja dalam melaksanakan tugas-tugas tenaga ahli di era masa pandemi Covid-19 karena sekarang di era digital tidak ada hambatan yang berarti” (Tenaga Ahli Badan Legislasi, 9/3/2022: 10.20 WIB, di ruang Tenaga Ahli Baleg)

Pandemi Covid-19 tidak boleh menghalangi proses penyusunan, pembentukan, serta harmonisasi RUU di baleg, kondisi pandemi mendorong percepatan pengarusutamaan *flexible working arrangement* (FWA) atau pengaturan kerja secara fleksibel. Badan Legislasi DPR RI salah satu AKD yang sudah jamak melakukan *telemeeting* atau *teleconference*, pengadaan rapat-rapat koordinasi yang menggunakan teknologi digital tanpa dibatasi ruang dan waktu sehingga anggota baleg dan stakeholder lebih efektif efisien dari sisi waktu. Perubahan dimensi organisasi dan sistem kerja birokrasi ini didukung sistem pemerintahan berbasis elektronik (SPBE). Pendapat tersebut diperkuat oleh informasi yang diberikan dari informan yang menyatakan bahwa:

“Semenjak pandemi parlemen semakin terbuka. Di baleg tidak ada satupun rapat di baleg yang tidak disiarkan secara langsung oleh media parlemen hanya rapat-rapat tertentu yang bersifat tertutup. Agenda-agenda

rapat juga tidak terhambat karena proses rapat secara daring jadi fleksibel” (Kepala Sekretariat Badan Legislasi, 8/3/2022: 11.20 WIB, di ruang Sekretariat Baleg)

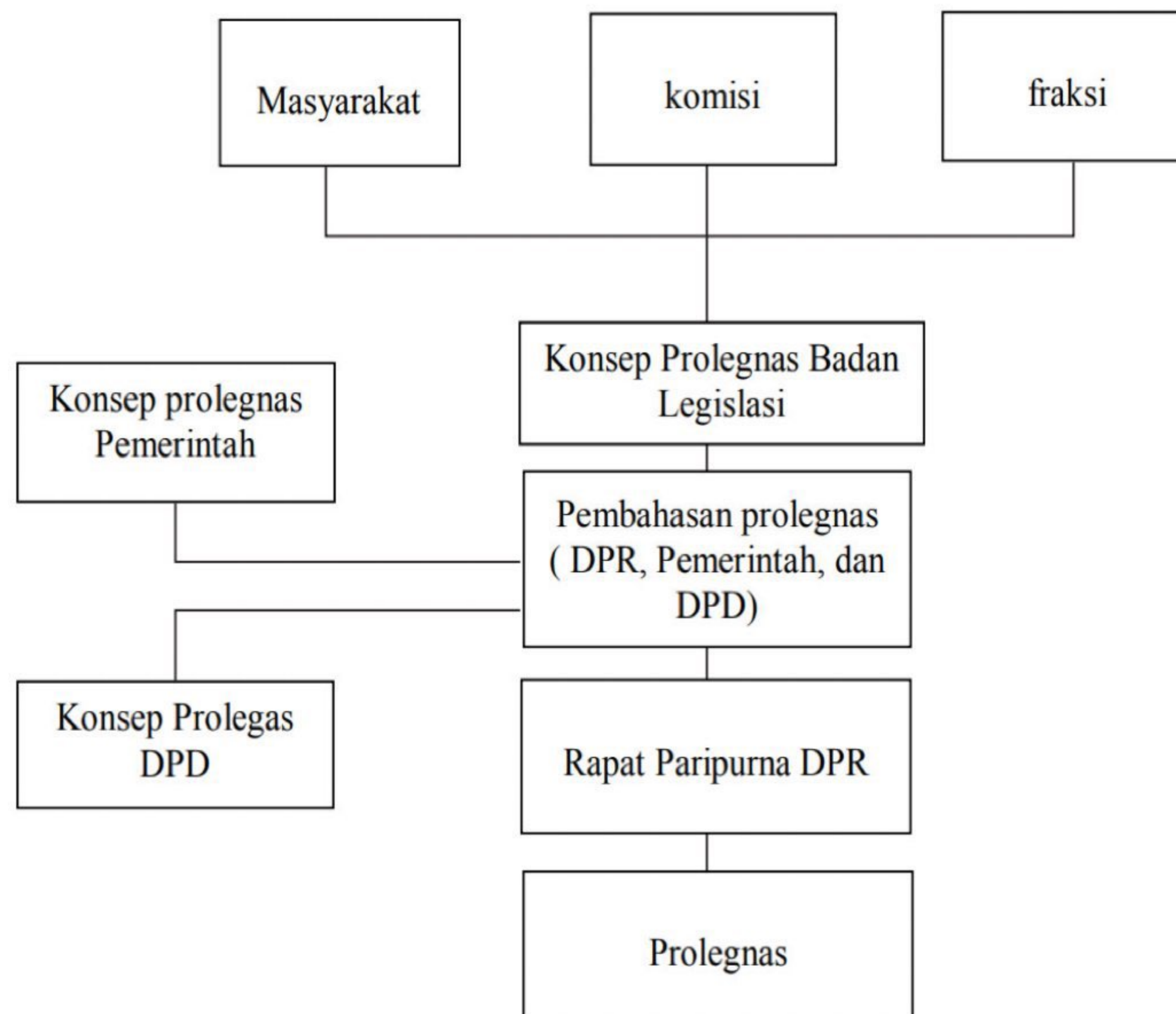
Terkait dengan metode kerja di Badan Legislasi di masa pandemi bahwa metode kerja adalah sistem yang digunakan dalam bekerja. Penggunaan metode kerja sangat penting dalam setiap pelaksanaan tugas, karena dengan metode kerja yang baik dan sesuai dengan standard yang ditetapkan, maka akan menentukan kualitas hasil dari suatu pekerjaan dan kaitannya dengan Kinerja Badan Legislasi pada penyusunan Program Legislasi Nasional dan proses harmonisasi Rancangan Undang-Undang di Badan Legislasi. Untuk mengetahui apakah ada SOP atau pedoman pada penyusunan Prolegnas dan harmonisasi Rancangan undang-undang, berdasarkan hasil wawancara dengan informan pertama yang mengatakan bahwa:

“Dalam penyusunan Program Legislasi Nasional, Proses harmonisasi ada *Standard Operating Procedure* (SOP) atau sistem yang digunakan yang mengacu pada ketentuan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang penjabarannya dari ketentuan Undang-Undang Dasar” (Ketua Baleg, 17/03/2022: 14.00 wib di ruang Pimpinan Baleg).

Karena itu, kondisi pandemi dan masa-masa *work from home* dalam meningkatkan kinerja baleg DPR RI dalam tugas dan fungsinya bisa dijadikan laboratorium dan praktik bagi AKD lain di DPR RI untuk terus mengembangkan ide-ide dan kreativitas untuk menghasilkan karya terbaik untuk menyelesaikan program legislasi nasional. Implementasi *e-governance* harus diperluas dan ditingkatkan pemanfaatannya dalam upaya mewujudkan paradigma *new public governance* yang juga hendak kita capai untuk memenuhi aspirasi masyarakat terkait undang-undang yang dibutuhkan di masyarakat saat ini. Penerapan digitalisasi data dan informasi seperti *e-budgeting*, *e-project planning*, *system delivery*, penatausahaan, *e-controlling*, *e-reporting* hingga *e-monev* serta aplikasi *custom* lainnya harus semakin ditingkatkan untuk menjadikan parlemen lebih terbuka dan transparansi kepada publik. Pendapat ini senada di sampaikan oleh informan yang menyatakan bahwa:

“Teknologi informasi di masa pandemi ini merupakan terobosan yang luar biasa. Dalam proses pembahasan pun inovasi atau ide-ide kreatif di baleg rapat panja pada dasarnya tertutup tapi dengan pola rapat virtual di era pandemi jadi sering rapat panja disiarkan langsung oleh media parlemen” (Tenaga Ahli Badan Legislasi, 4/3/2022: 10.20 WIB, di ruang Tenaga Ahli Baleg)

Gambar 4.2: Skema Penyusunan Prolegnas



Sumber. Sekretariat Badan Legislasi DPR RI

Berdasarkan Skema tersebut langkah-langkah dalam penyusunan Program Legislasi Nasional yaitu;

1. Pertama tahap kompilasi yang mencakup pengumpulan data melalui kegiatan monitoring ke setiap kementerian/lembaga pemerintah non kementerian (LPNK), baik dalam hal rencana legislasi baru maupun yang sudah berjalan dikalangan pemerintah, sedangkan dilingkungan DPR kompilasi data Rancangan Undang-Undang dari alat kelengkapan dan DPD, serta masukan dari masyarakat.
2. Tahap klarifikasi dan harmonisasi yang mencakup kegiatan penyusunan konsep pertama hingga pemantapan konsep, jika legislasi tersebut di

lingkungan pemerintah maka dilakukan antar kementerian, sedangkan untuk rencana legislasi dilingkungan DPR dikordinasikan oleh badan legislasi dengan meminta masukan dari alat kelengkapan DPR dan fraksi serta masyarakat.

3. Tahap sinkronisasi dan sosialisasi yang intinya merupakan kegiatan komunikatif.
4. Tahap Penyusunan Naskah Prolegnas yang dilakukan oleh DPR dari Pemerintah serta DPD sekaligus juga menentukan prioritasnya. Tahap ini dilibatkan juga masyarakat luas yang diwakili oleh organisasi profesi, keagamaan, LSM, pemuda, dan mahasiswa.
5. Tahap penetapan prolegnas di DPR untuk satu masa keanggotaan DPR dan prioritasnya untuk satu tahun anggaran antara DPR dan Pemerintah dan hasilnya ditetapkan dengan keputusan DPR

Secara operasional Prolegnas memuat daftar rancangan undang-undang yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu serta dijiwai oleh visi dan misi pembangunan hukum nasional. Visi yang diemban dalam penyusunan Prolegnas adalah:

"Terwujudnya negara hukum yang adil dan demokratis melalui pembangunan sistem hukum nasional dengan membentuk peraturan perundang-undangan yang aspiratif, berintikan keadilan dan kebenaran yang mengabdikan pada kepentingan rakyat dan bangsa, serta tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial berdasarkan Pancasila dan UUD 1945" (http://www.bphn.go.id/data/documents/tiga_dekade_prolegnas.pdf. Diakses pada tanggal 10 Februari 2022 pada pukul 20.00 wib)

Untuk mencapai visi sebagaimana tersebut di atas, Prolegnas disusun dengan misi:

1. Mewujudkan materi hukum di segala bidang dalam rangka penggantian terhadap peraturan perundangundangan warisan kolonial dan hukum nasional yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat yang mengandung kepastian, keadilan dan kebenaran dengan memperhatikan nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat.
2. Mewujudkan budaya hukum dalam masyarakat yang sadar hukum.

3. Mewujudkan aparaturnya hukum yang berkualitas, profesional, bermoral dan berintegritas tinggi; serta mewujudkan lembaga hukum yang kuat, terintegritas dan berwibawa.

Adapun system perancangan undang-undang di DPR yaitu (<http://www.dpr.go.id/tentang/pembuatan-uu>):

1. DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
2. Rancangan undang-undang dapat berasal dari DPR, Presiden, atau DPD.
3. Rancangan undang-undang dari DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diajukan oleh Anggota, komisi, atau gabungan komisi.
4. Rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan oleh Presiden.
5. Rancangan undang-undang dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan oleh DPD, dalam hal berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
6. Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan dan disertai dengan naskah akademis, kecuali rancangan undang-undang mengenai:
 - a. APBN;
 - b. Penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang; atau
 - c. Pencabutan undang-undang atau pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.
7. Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103 ayat (2) disusun berdasarkan Prolegnas.
8. Dalam keadaan tertentu, hanya DPR dan Presiden yang dapat mengajukan rancangan undang-undang di luar Prolegnas.
9. Rancangan undang-undang yang sudah disetujui bersama antara DPR dan Presiden paling lambat 7 (tujuh) Hari disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang.

10. Dalam hal rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan undang-undang tersebut disetujui bersama, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

4.3 Faktor Pendukung dan Penghambat Kinerja Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pada Masa Pandemi Covid-19 Tahun 2020 – 2021

Dalam pelaksanaan fungsi legislasi, kekuasaan menghasilkan undang-undang memang berada di DPR, namun pada pelaksanaannya pembahasan RUU harus dilakukan beserta dengan Presiden serta wajib mendapatkan persetujuan bersama, sehingga kinerja legislasi memerlukan sinergitas antara DPR serta Presiden. Pencapaian dalam pelaksanaan fungsi legislasi pula acapkali diukur menggunakan indikator Prolegnas. Indikator Prolegnas tidak dapat sebagai satu-satunya tolak ukur. Pertama, karena Prolegnas disusun berdasarkan tahun takwim, sementara laporan kinerja DPR disusun berdasarkan tahun sidang. Kedua, aturan hukum terus berkembang serta senantiasa mengikuti dinamika dalam masyarakat. RUU Prioritas yang sudah direncanakan pada Prolegnas, kemungkinan dapat berubah akibat dampak dinamika kehidupan masyarakat, serta kepentingan bangsa dan negara yang mendesak. (Agus Riwanto, 2016) Hal ini menyebabkan DPR harus tanggap dan merespons dengan mendahulukan RUU yang dibutuhkan pada saat tersebut, seperti contohnya RUU tentang TPKS (Tindak Pidana Kekerasan Seksual) artinya upaya hukum progresif dalam rangka menjawab masalah darurat kekerasan seksual yang diselesaikan di Tahun Sidang ini.

Kajian tersebut diatas diperkuat oleh pendapat dari hasil wawancara dengan informan yang menyatakan bahwa:

“DPR RI merupakan Lembaga politik, tidak semua bisa berjalan sesuai dengan yang sudah direncanakan. Pada masa pandemi ini kinerja baleg sangat produktif, terbukti dari sekian banyak RUU yang di selesaikan baik di baleg maupun di pengambilan keputusan tingkat II. Dari segi harmonisasi juga tidak ada permasalahan semua masih bisa tetap berjalan. Dari segi pembahasan juga berjalan dengan baik. Masalah produktifitas tersebut tergantung pada konsenkuensi dari DPR sebagai Lembaga politik yang terfragmentasi dengan

9 fraksi yang ada di DPR”. (Ketua Baleg, 17/03/2022: 14.00 wib di ruang Pimpinan Baleg).

Informan selanjutnya juga menyampaikan hal yang senada bahwa:

“Pada masa pandemi seperti saat ini tidak bisa dijadikan tolak ukur karena, banyak indikator yang mempengaruhi pertama apakah RUU itu multikompleks atau banyak sektor yang mesti dibicarakan, dilihat juga tingkat kerumitan dari substansinya. Kedua bagaimana Tarik menarik kepentingan politik pada RUU tersebut, jika RUU yang relatif mudah hasilnya akan cepat, RUU yang kepentingannya banyak dan sulit lebih lama hasilnya selesai. Ketiga jika RUU itu usulan inisiatif pemerintah maka RUU tersebut akan cepat selesai karena dorongan dan sifat yang urgensi yang kuat” (Tenaga Ahli Badan Legislasi, 14/3/2022: 10.00 WIB, di ruang Tenaga Ahli Baleg)

Selanjutnya informan kedua menyatakan hal yang senada dengan informan pertama, bahwa:

“Sudah ada SOP dalam pembentukan UU, SOP penyusunan Prolegnas, SOP pencabutan UU yang ketiganya dalam bentuk Peraturan DPR yang didasarkan pada amanat Undang-Undang Nomer 12 Tahun 2011. Ketiga peraturan tersebut sudah dilaksanakan dengan baik. Adapun jumlah UU yang sedikit bukan karena kesalahan peraturan yang ada, melainkan lebih kepada proses politik dalam pembentukan UU yang tidak bisa diukur secara kuantitatif/matematis. Karena itu jumlah produk legislasi tidak dapat menjadi ukuran sukses tidaknya kerja legislasi DPR. Yang terpenting adalah kebutuhan hukum masyarakat terpenuhi, meski belum ideal. Lebih dari itu, pembentukan UU merupakan kerja bersama antara DPR, Presiden dan DPD. Undang-undang tidak dapat dibahas dan disahkan apabila DPR tidak mendapat persetujuan bersama dari Presiden. Justru problem utama adalah pada posisi DPR yang tidak kuat sebagai pembentuk UU. Karena kewenangan Pasal 20, 21 UUD 1945 tidak sepenuhnya milik DPR, sehingga hal ini seringkali tidak dapat dilaksanakan, mengingat pemerintah tidak setuju dengan RUU yang diajukan” (Tenaga Ahli Baleg 16/03/2022 : 12.30 WIB di ruang kerja tenaga ahli Baleg).

Fungsi legislasi merupakan salah satu fungsi DPR berdasarkan UUD 1945 yang dilaksanakan menjadi perwujudan selaku pemegang kekuasaan membuat undang-undang. Pelaksanaan fungsi legislasi DPR di masa pandemi tidak dilaksanakan sendiri, mengingat keterbatasan ruang dan waktu pada saat situasi pandemi meningkat, serta mengingat setiap Rancangan Undang-Undang (RUU) harus dibahas bersama dengan Presiden untuk menerima persetujuan bersama. Bahkan dalam RUU tertentu, pembahasan dilakukan dengan mengikutsertakan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dengan demikian, kinerja fungsi legislasi di

masa pandemi Covid-19 memerlukan sinergitas antar lembaga, khususnya antara DPR dan Presiden. Namun walaupun di situasi pandemi kinerja baleg masih sangat produktif tugas harmonisasi, penyusunan, dan pembulatan RUU berjalan dengan baik dan normal. Hal ini sesuai dan diperkuat oleh pendapat informan yang menyampaikan bahwa:

“Kinerja baleg diukur secara kuantitatif dari produktifitas tugas dan fungsi baleg, salah satunya tugas harmonisasi dalam tatib proses harmonisasi harus selesai dalam 20 hari kerja. Jadi di era pandemi baleg produktifitas baleg sangat normal, proses harmonisasi sebuah RUU juga berjalan dengan baik, dan produktifitasnya di baleg jauh lebih produktif” (Tenaga Ahli Baleg 16/03/2022 : 12.30 WIB di ruang kerja tenaga ahli Baleg).

Informan selanjutnya juga menyatakan hal yang sama bahwa kinerja baleg dimasa pandemi masih produktif:

“Tentu baleg tetap berharap bawah produktifitas kinerja baleg itu tidak terganggu di masa pandemi Covid-19 ini. Karena peran dan fungsi tugas baleg sudah jelas pada UU tata tertib, jadi dari sisi produktifitas baleg tidak menurun karena ada inovasi-inovasi dari baleg untuk menunjang produktifitas tersebut” (Tenaga Ahli Baleg 17/03/2022 : 09.30 WIB di ruang kerja tenaga ahli Baleg).

Pelaksanaan fungsi legislasi merupakan kegiatan pembentukan undang-undang yang di dalamnya terdapat rangkaian tahapan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Hal ini berarti kinerja fungsi legislasi DPR perlu dimaknai secara lebih luas, yaitu bukan hanya dihitung secara kuantitatif jumlah RUU yang telah disahkan menjadi undang-undang, melainkan bagaimana anggota baleg melaksanakan beberapa tahapan kegiatan tersebut sampai dengan pengambilan keputusan di Rapat Paripurna. Dalam setiap tahapan pelaksanaan fungsi legislasi, anggota baleg telah mencurahkan semua gagasan, ide, dan pemikiran untuk kemudian didiskusikan secara intens yang terkadang secara maraton hingga dini hari. Pembahasan terhadap substansi RUU dilakukan secara seksama dengan memperhatikan aspirasi rakyat agar menghasilkan kebijakan yang berkeadilan dan bermanfaat bagi sebesar-besarnya kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Pada Tahun 2020 sampai dengan Tahun 2021, Badan Legislasi telah menyelesaikan pembahasan terhadap 15 (lima belas) RUU. Kelimabelas RUU tersebut adalah sebagai berikut:

A. Tabel 4.3: Evaluasi Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2020 per tanggal 17 September 2020

NO	Judul RUU	Usulan	Keterangan
1.	RUU tentang Pengesahan Persetujuan Kemitraan Ekonomi Komprehensif Indonesia – Australia (<i>Indonesia-Australia Comprehensive Economic Partnership Agreement</i>)	PEMERINTAH	RUU Kumulatif Terbuka. Disetujui Menjadi UU dalam Rapat Paripurna Tgl, 6 Februari 2020
2.	RUU tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Sistem Keuangan menjadi Undang-Undang	PEMERINTAH	RUU Kumulatif Terbuka. Disetujui Menjadi UU dalam Rapat Paripurna Tgl, 12 Mei 2020
3.	RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara	DPR / KOMISI VII	Merupakan RUU Carry Over. Disetujui Menjadi UU dalam Rapat Paripurna Tgl, 12 Mei 2020
4.	Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020	PEMERINTAH	RUU Kumulatif Terbuka. Disetujui Menjadi UU dalam Rapat

	Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota Menjadi Undang-Undang.		Paripurna Tgl, 14 Juli 2020
5.	Rancangan Undang-Undang tentang Pengesahan Perjanjian Bantuan Hukum Timbal Balik dalam Masalah Pidana Antara Republik Indonesia dan Konfederasi Swiss (<i>Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters between the Republic of Indonesia and the Swiss Confederation</i>).	PEMERINTAH	RUU Kumulatif Terbuka. Disetujui Menjadi UU dalam Rapat Paripurna Tgl, 14 Juli 2020
6.	Rancangan Undang-Undang tentang Pengesahan Persetujuan antara Pemerintah RI dan Kabinet Menteri Ukraina tentang Kerjasama dalam Bidang Pertahanan (<i>Agreement between the Government of the Republic of Indonesia and the Cabinet of Ministers of Ukraine on Cooperation in the Field of Defence</i>).	PEMERINTAH	RUU Kumulatif Terbuka. Disetujui Menjadi UU dalam Rapat Paripurna Tgl, 14 Juli 2020
7.	RUU tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24	DPR/Anggota	RUU Kumulatif Terbuka

	Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.		Disetujui Menjadi UU dalam Rapat Paripurna Tgl, 1 September 2020
8.	Rancangan Undang-Undang tentang Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 2019.	PEMERINTAH	RUU Kumulatif Terbuka Disetujui Menjadi UU dalam Rapat Paripurna Tgl, 15 September 2020

Sumber: Set Badan Legislasi BALEG-68-5754545d2b31cfb294ba5ca8e89010ea.pdf (dpr.go.id)

B. Tabel 4.4: Evaluasi Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2021 per tanggal 18 Oktober 2021

NO	Judul RUU	Usulan	Keterangan
1.	Rancangan Undang-Undang tentang Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan APBN TA 2020.	PEMERINTAH	<ul style="list-style-type: none"> • Disetujui menjadi UU pada Rapat Paripurna Tgl, 7 September 2021 • RUU Kumulatif Terbuka
2.	Rancangan Undang-Undang tentang Pengesahan ASEAN Agreement on Electronic Commerce (Persetujuan ASEAN tentang Perdagangan Melalui Sistem Elektronik).	PEMERINTAH	<ul style="list-style-type: none"> • Disetujui menjadi UU pada Rapat Paripurna Tgl, 7 September 2021

			<ul style="list-style-type: none"> • RUU Kumulatif Terbuka
3.	Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.	PEMERINTAH	<ul style="list-style-type: none"> • Disetujui menjadi UU pada Rapat Paripurna Tgl, 15 Juli 2021 • RUU sudah selesai dalam Pembicaraan Tk. I di Pansus tgl, 12 Juli 2021 • Surpres tgl, 4 Desember 2020 nomor R-47/Pres/12/2020
4.	RUU tentang Pengesahan Comprehensive Economic Partnership Agreement between the Republic of Indonesia and the EFTA States (Persetujuan Kemitraan Ekonomi Komprehensif antara Republik Indonesia dengan Negara-Negara EFTA).	PEMERINTAH	<ul style="list-style-type: none"> • Disetujui menjadi UU pada Rapat Paripurna Tgl 9 April 2021 • Rapat Konsultasi Pengganti Rapat Bamus Tgl, 24 September 2020 MP I 2020-2021 dibahas oleh Komisi VI

			<ul style="list-style-type: none"> • Surpres No: R-36/Pres/08/2020 Tgl, 19 Agustus 2020 • RUU Kumulatif Terbuka
5.	Rancangan Undang-Undang tentang Pengesahan Perjanjian antara Republik Indonesia dengan Federasi Rusia Bantuan Hukum Timbal Balik dalam Masalah Pidana (<i>Treaty between the Republic of Indonesia and the Russian Federation on Mutual Legal Assistance in Criminal Crime</i>).	PEMERINTAH	<ul style="list-style-type: none"> • Disetujui menjadi UU pada Rapat Paripurna Tgl, 9 September 2021 • RUU Kumulatif Terbuka
6.	Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2022	PEMERINTAH	<ul style="list-style-type: none"> • Disetujui Menjadi UU dalam Rapat Paripurna Tgl, 30 September 2021 • RUU Kumulatif Terbuka
7.	Rancangan Undang-Undang tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (Judul dalam Prolegnas: RUU tentang Perubahan Kelima atas Undang-Undang Nomor 6	PEMERINTAH	<ul style="list-style-type: none"> • Disetujui menjadi UU pada Rapat Paripurna Tgl, 7 Oktober 2021

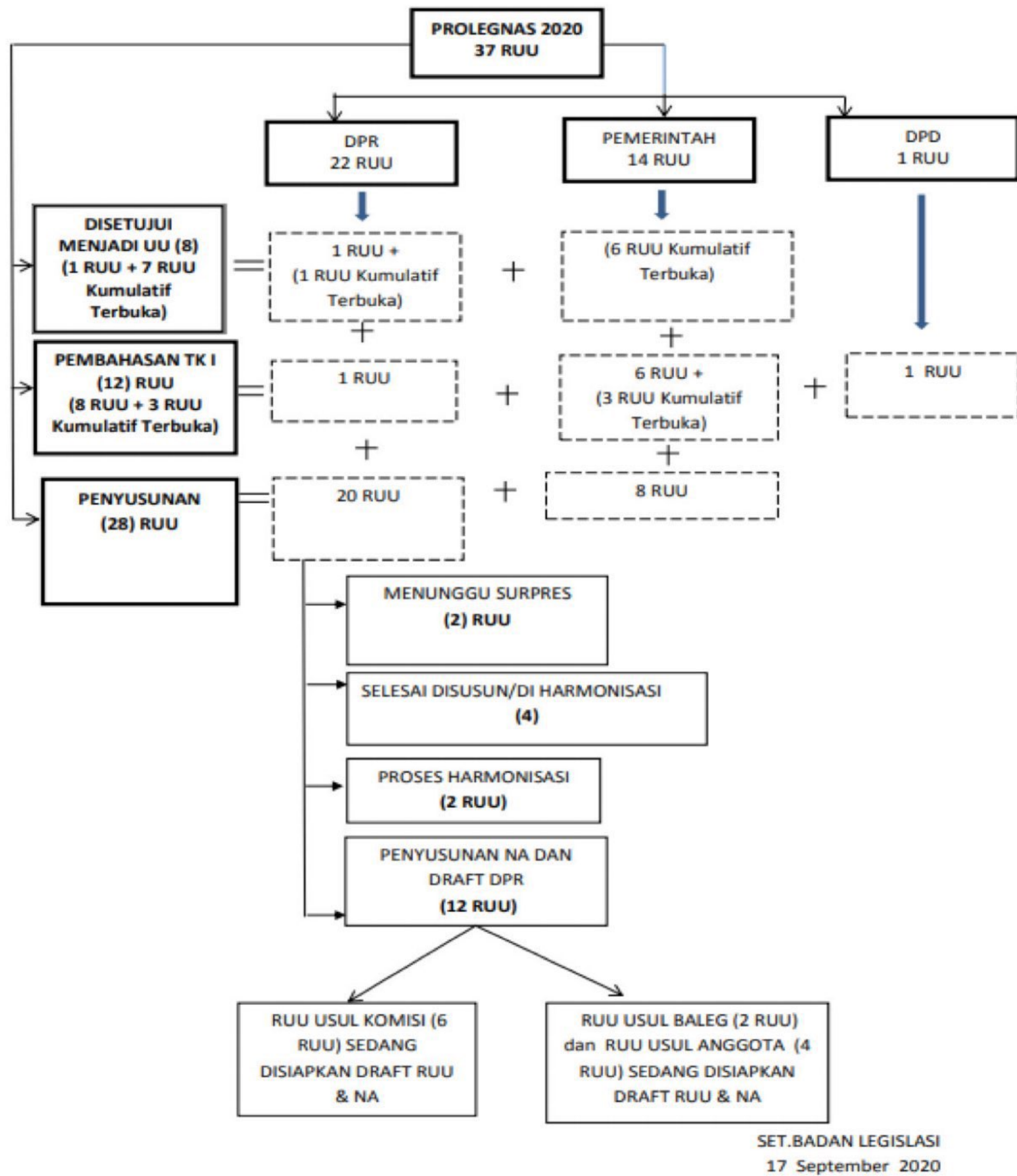
	Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan)		<ul style="list-style-type: none"> • RUU sudah selesai dalam Pembicaraan Tk. I di Komisi XI tgl, 29 September 2021 • Rapat Konsultasi Pengganti Rapat Bamus tgl, 17 Juni 2021 dibahas oleh Komisi XI • Surpres tgl, 5 Mei 2021 nomor R-21/Pres/5/2021
--	---	--	--

Sumber: Set Badan Legislasi BALEG-68-733d2e25658d1d3071194123dfaebfcb.pdf (dpr.go.id)

Prolegnas Prioritas Tahun 2020 merencanakan penyelesaian pembahasan terhadap 37 (tiga puluh tujuh) RUU, dari jumlah tersebut sampai per tanggal 17 September 2020 telah diselesaikan dan di setujui menjadi UU sebanyak 8 (delapan) RUU, 7 (tujuh) RUU di antaranya masuk kategori RUU Kumulatif Terbuka. Selanjutnya Prolegnas Prioritas Tahun 2021 merencanakan penyelesaian pembahasan terhadap 37 (tiga puluh tujuh) RUU, dari jumlah tersebut sampai per tanggal 18 Oktober 2021 telah diselesaikan dan di setujui menjadi UU sebanyak 7 (tujuh) RUU, 5 (lima) RUU di antaranya masuk kategori RUU Kumulatif Terbuka. Apabila berdasarkan Tahun Sidang, kinerja badan legislasi DPR RI dalam Tahun Sidang 2020–2021 menunjukkan penurunan dibandingkan dengan Tahun Sidang 2019–2020. Pada Tahun Sidang 2019–2020 diselesaikan 22 (dua puluh dua) RUU, dari 50 (lima puluh) RUU pada Prolegnas 2019. Namun demikian apabila diukur dengan Prolegnas Prioritas Tahunan,

hasil ini belum signifikan sesuai dengan target yang diharapkan. Hal ini tidak lepas dari adanya tantangan dan hambatan dalam pembentukan undang-undang dimasa pandemi Covid-19.

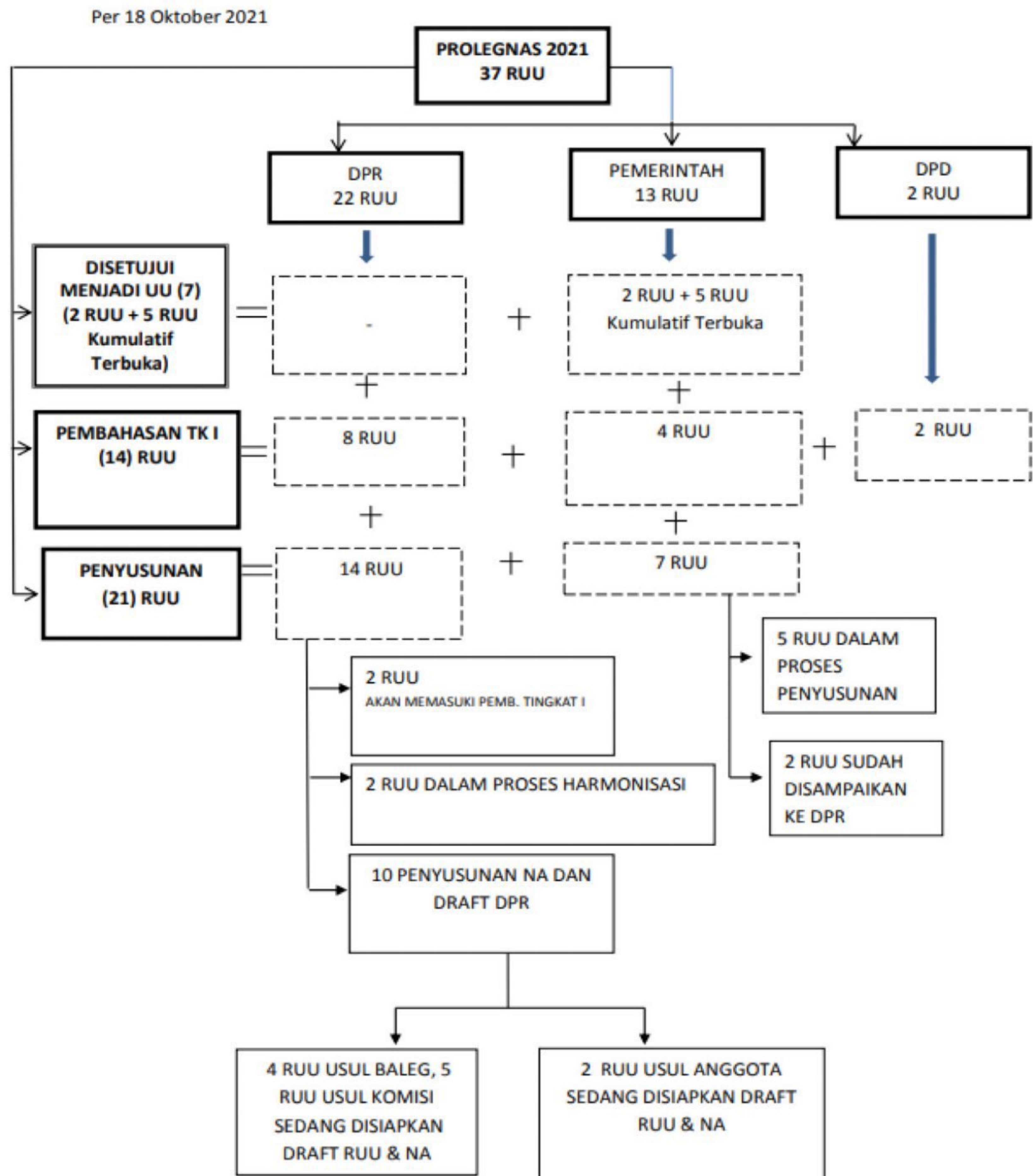
Gambar 4.3: Bagan Prolegnas 2020



SET.BADAN LEGISLASI
17 September 2020

Sumber: Set badan legislasi www.dpr.co.id

Gambar 4.4: Bagan Prolegnas 2021



Sumber: Set badan legislasi www.dpr.co.id

Dalam pandemi saat ini Badan Legislasi memiliki berbagai tantangan seperti: keterlambatan pengesahan Prolegnas; permasalahan pada tahap penyusunan karena belum tersedianya Naskah Akademik karena keterbatasan waktu pengusul RUU untuk menyiapkan Naskah Akademik Terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, Pasal 43 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa “Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik”. Lebih lanjut lagi,

naskah akademik dalam Pasal 1 angka 11 UU No. 12 Tahun 2011 adalah “naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat”. Ketika Pasal 43 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011 berbunyi demikian maka hal ini menunjukkan bahwa keberadaan naskah akademik adalah suatu keharusan. Selain itu kendala yang di alami selama masa pandemi ini Penyampaian RUU dari pemerintah dan kesiapan dalam pembahasan bersama di Baleg DPR RI, prioritas dan alokasi waktu rapat anggota Baleg yang belum terfokus pada bidang legislasi karena banyaknya agenda anggota baleg, Baleg yang tidak lagi memiliki peran signifikan dalam penyiapan RUU serta Substansi RUU yang belum bulat dan belum harmonis dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang ada, Pengusul membatalkan atau menarik usulan RUU-nya dari Baleg, dengan alasan ingin menyempurnakan RUU-nya lagi.

Hambatan lainnya, dalam pembahasan RUU di Baleg DPR RI sering terjadi perbedaan pendapat terhadap substansi RUU, baik antar-fraksi maupun atau DPR RI dengan Pemerintah, bahkan antar-wakil pemerintah. Mengingat suatu RUU harus mendapatkan persetujuan bersama, maka perlu dilakukan upaya untuk mendapatkan kesepakatan. Pengambilan keputusan melalui suara terbanyak, meskipun dimungkinkan, namun merupakan pilihan akhir, karena sedapat mungkin pengambilan keputusan dilakukan melalui musyawarah mufakat, bukan keputusan akibat diktator mayoritas dan tirani minoritas. Sehingga akan selalu diupayakan untuk mencari jalan tengah atas perbedaan pendapat tersebut. Proses ini juga memerlukan waktu, sehingga penyelesaian RUU menjadi sedikit tertunda, namun itu semua agar kebijakan yang dikeluarkan nantinya bermanfaat bagi masyarakat, bangsa, dan negara.

Hambatan dimasa pandemi ini yang tidak kalah penting adalah kunjungan kerja anggota baleg DPR RI yang tidak bisa dilaksanakan karena situasi pandemi yang meningkat, anggota baleg yang hasil tes rapid antigen atau PCR di nyatakan positif dan banyak daerah yang akan dikunjungi dalam zona merah. Sehingga

untuk melaksanakan kunjungan kerja ke daerah tujuan jadi terkendala. Dalam hal kunjungan kerja sudah jelas tertuang dalam UU MD3 Dalam rangka penyusunan Prolegnas RUU Prioritas serta pengharmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi RUU, Badan Legislasi terbuka menerima masukan dari masyarakat, baik yang menyampaikan secara langsung dengan datang atau diundang ke DPR, maupun yang menyampaikan secara tidak langsung melalui surat. Selain itu, untuk menjaring aspirasi masyarakat secara langsung, Badan Legislasi mengadakan kunjungan kerja untuk mendapatkan masukan dari masyarakat di daerah. Kunjungan kerja sangat penting untuk dilaksanakan, maksud dan tujuan dilaksanakannya kegiatan kunjungan kerja ini adalah untuk menyebarkan Prolegnas 2020-2024 kepada seluruh komponen masyarakat serta penyerapan aspirasi agar diperoleh masukan dari para pemangku kepentingan yang ada (stakeholders) terhadap penyusunan Prolegnas RUU Prioritas dan pengharmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi. Agar masyarakat sudah sejak awal dapat memberikan masukan pada proses pembentukan undang-undang, sehingga pada akhirnya setiap RUU yang ditetapkan menjadi undang-undang senantiasa mencerminkan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. (Tim Kunjungan Kerja Badan Legislasi DPR RI, 2021) sesuai dengan apa yang disampaikan oleh informan, yang menyatakan bahwa:

“Tidak ada yang berubah sesuai dengan perintah UU yang harus melibatkan partisipasi publik dan semua stakeholder dalam semua tahapan penyusunan UU mulai dari perencanaan sampai persetujuan bersama. Mulai dari tahap penyusunan wajib untuk mendengarkan publik dari semua stakeholder dengan hadir fisik ataupun melalui daring. Dengan memanfaatkan teknologi informasi semua bisa berjalan dengan baik” (Ketua Baleg, 17/03/2022: 14.00 wib di ruang Pimpinan Baleg).

Dalam masa pandemi Adapun faktor pendukung kinerja Baleg DPR RI yang menunjang kinerja Baleg yang produktif, antara lain: pertama penggunaan teknologi di masa pandemi yang mendukung kinerja baleg. Kondisi pandemi juga mendorong percepatan pengarusutamaan *flexible working arrangement (FWA)* atau pengaturan kerja secara fleksibel. Badan Legislasi DPR RI sudah jamak melakukan *telemeeting* atau *teleconference*, pengadaan rapat-rapat koordinasi yang menggunakan teknologi digital tanpa dibatasi ruang dan waktu

sehingga lebih efektif efisien dari sisi waktu. Perubahan dimensi organisasi dan sistem kerja birokrasi ini didukung sistem pemerintahan berbasis elektronik (SPBE). Kedua kemauan pimpinan dan anggota untuk meluangkan waktu, dalam hal menjalani tugas dan fungsi anggota badan legislasi dalam masa pandemi slelau memprioritaskan tugas yang sudah di atur sesuai dengan Tugas Badan Legislasi (berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD). Ketiga penambahan jumlah anggota baleg menjadi 80 anggota merupakan sebuah inovasi untuk mempercepat pemenuhan kuorum dan penyelesaian RUU. Keempat kesehatan di masa pandemi ini faktor pendukung yang tidak kalah penting adalah kesehatan anggota baleg, tenaga ahli baleg, dan sekretariat baleg yang selalu memiliki jadwal untuk selalu tes skrening yang di fasilitasi oleh Sekjen DPR RI, sebelum dan sesudah rapat ruang rapat selalu di vakum dan di sterilisasi. setiap anggota baleg, tenaga ahli baleg, dan sekretariat baleg selalu dibekali perlengkapan protokol kesehatan.

Dari hasil wawancara beberapa informan mendapatkan pandangan atau gagasan yang sama terkait faktor penghambat dan pendukung kinerja baleg di masa pandemi, yang menyampaikan bahwa:

“Waktu, karena banyak agenda kegiatan di Baleg sehingga proses harmonisasi memerlukan waktu yang cukup agar RUU dapat diterima dan dipahami oleh para pimpinan/anggota Baleg. Substansi RUU yang belum bulat dan belum harmonis dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang ada. Perbedaan pendapat antara pengusul RUU dengan anggota Baleg yang berasal dari komisi yang sama dengan pengusul RUU. Pengusul membatalkan atau menarik usulan RUU-nya dari Baleg, dengan alasan ingin menyempurnakan RUU-nya lagi” (Wakil Ketua Badan Legislasi 17/03/2022 : 10.30 WIB di ruang pimpinan Baleg)

Pendapat selanjutnya yang menyatakan hal sama adalah:

“Kunjungan kerja sempat tertunda karena dalam situasi puncak pandemi. faktor penghambat rapat bisa di tunda pada saat angka penularan covid sedang tinggi jika dalam satu ruangan ada anggota dan staf baleg yang positif. Faktor pendukungnya penggunaan teknologi di masa pandemi yang mendukung kinerja baleg” (Tenaga Ahli Baleg 15/03/2022 : 09.30 WIB di ruang kerja tenaga ahli Baleg).

Informan selanjutnya menyatakan hal yang senada dengan informan sebelumnya bahwa:

“Faktor pendukung pertama kemauan pimpinan dan anggota untuk meluangkan waktu, jadi sudah ada fasilitas media online untuk rapat secara daring terkadang masalahnya adalah masih belum ada prioritas secara waktu yang benar-benar di luangkan khusus untuk baleg karena anggota masih terbagi waktunya dengan agenda-agenda di komisi dan agenda lainnya. Padahal seharusnya tidak membatasi masalah agenda-agenda tersebut karena dimanapun anggota baleg bisa mengikuti rapat, penambahan jumlah anggota baleg menjadi 80 anggota merupakan sebuah inovasi untuk mempercepat pemenuhan kuorum dan penyelesaian RUU. Karena pandemi untuk mengundang pakar, narasumber atau stakeholder terkait RUU tidak ada kendala karena masih bisa via online. Penghambat dalam hal ini karena pandemi seperti jika ada peserta rapat yang positif otomatis rapat akan di hentikan atau di tunda dan baleg *lockdown* ini bisa mengganggu proses penyusunan dan pengharmonisasi RUU tersebut. terkadang dalam kunjungan kedaerah masih lemah karena hambatan pandemi karena naiknya angka penyebaran Covid-19 ada beberapa RUU yang tidak melaksanakan kunjungan ke daerah karena pandemi lagi meningkat” (Tenaga Ahli Baleg 15/03/2022 : 09.30 WIB di ruang kerja tenaga ahli Baleg).

Pendapat informan selanjutnya juga menyatakan hal yang sama, bahwa:

“Mensingkronkan jadwal dan waktu harmonisasi antara baleg dengan pengusul RUU, jika untuk pembahasannya mensingkronkan waktu dan jadwal dengan pihak pemerintah. Karena baleg bisa bekerja jika DIM sudah diselesaikan” (Kepala Skretariat Baleg 15/03/2022 : 09.30 WIB di ruang kerja tenaga ahli Baleg)

Sebagai sebuah dokumen perencanaan pembentukan undang-undang, Prolegnas memang penting bagi pembangunan hukum. Namun apa yang telah direncanakan melalui Prolegnas belum tentu harus dipenuhi apabila terdapat dinamika di masyarakat memerlukan respons yang cepat DPR RI sehingga apa yang sebelumnya menjadi prioritas dalam Prolegnas dapat bergeser untuk menyesuaikan karena munculnya prioritas yang baru. Di samping itu, dinamika kehidupan berbangsa juga mengalami perubahan yang cukup dinamis dan kadang tidak dapat diprediksi. Munculnya kasus-kasus yang menjadi sorotan masyarakat, perlu mendapatkan respons cepat dari DPR RI. Demikian pula apabila terjadi permasalahan terhadap anggaran negara, sehingga fokus di bidang legislasi juga harus dibagi oleh DPR RI dengan pelaksanaan fungsi lain, yaitu fungsi pengawasan dan dan fungsi anggaran. Namun demikian, DPR RI akan berupaya untuk melakukan percepatan terhadap pembahasan rancangan

undang-undang agar dapat diselesaikan. Rapat pembahasan terhadap RUU akan dialokasikan sedemikian rupa agar pembahasan lebih intens.

4.4 Pencapaian Kinerja Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pada Masa Pandemi Covid-19 Tahun 2020 – 2021 di Analisis dengan Teori Kinerja *Balanced Scorecard*

Dalam situasi pandemi saat ini, Beragam persoalan di segala sektor mengemuka akibat dari mewabahnya pandemi ini. Pandemi Covid-19 di Indonesia telah berujung pada 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.

Analisis dalam penelitian ini berdasarkan data dan fakta yang didapatkan dari lapangan yang disesuaikan dengan Teori Kinerja *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

4.1.1 Perspektif Finansial

Perspektif Finansial yang dibahas dalam mengkaji kinerja baleg di masa pandemi dalam proses penyusunan atau harmonisasi RUU, yang terkait dengan fungsi anggaran DPR RI, proses penyusunan anggaran di DPR RI, dan dampak dari *recafousing* anggaran di baleg terhadap capaian target prolegnas. Fungsi anggaran DPR RI terkait erat dengan fungsi legislasi dan fungsi pengawasan. Terkait dengan fungsi anggaran DPR RI, hal-hal yang berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan dalam bentuk program-program kerja pemerintahan dan pembangunan untuk mencapai tujuan bernegara sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945. Karena itu, pelaksanaan fungsi anggaran DPR haruslah dimulai dengan penjabaran berbagai kebijakan-kebijakan yang tertuang dalam bentuk hukum yang berlaku berupa program-program kerja pemerintahan dan pembangunan. Di samping itu,

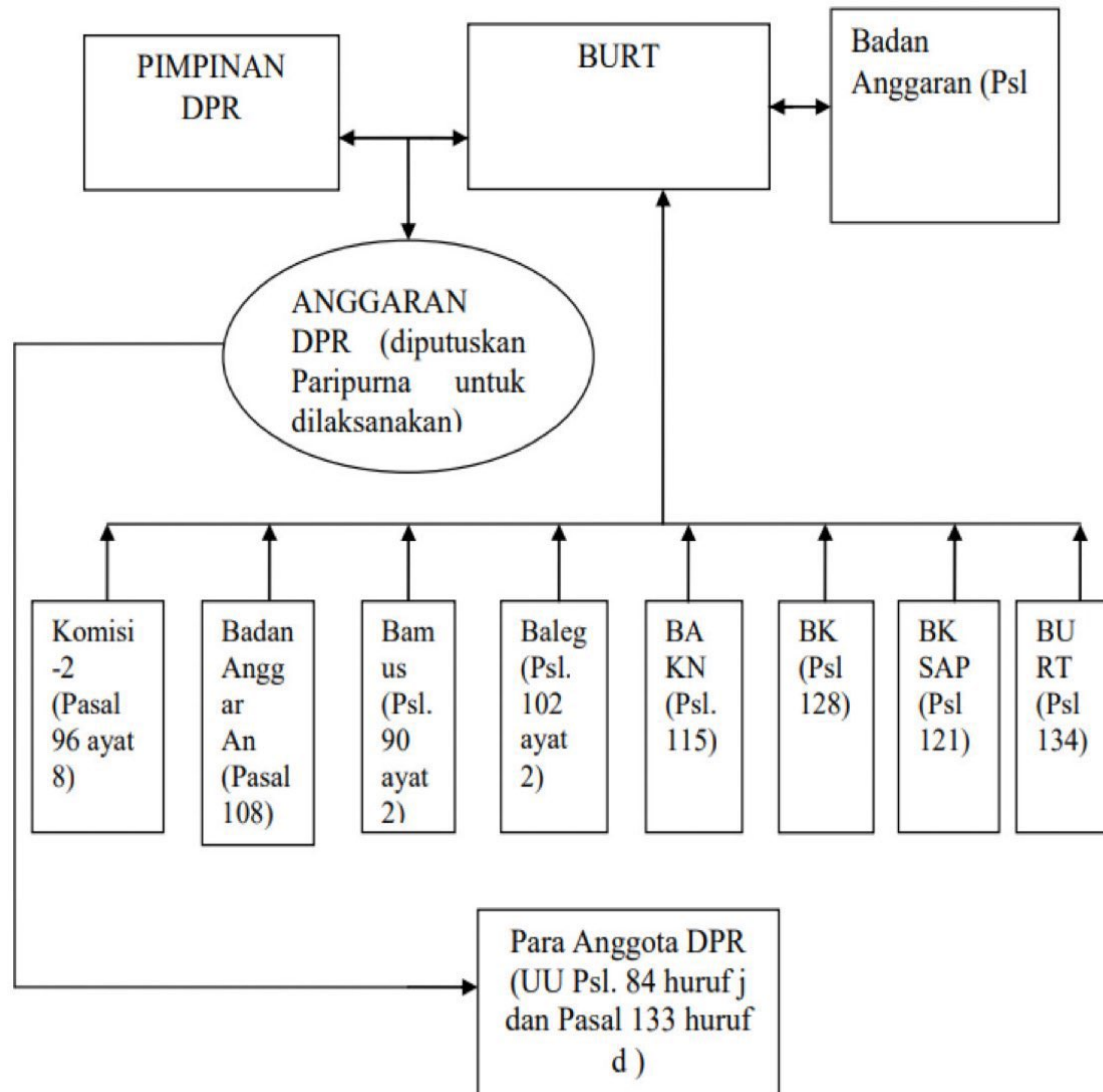
penyusunan program-program pemerintahan dan pembangunan itu dapat pula dirumuskan dengan mengacu kepada kebutuhan empiris yang ditemukan dari lapangan yang untuk selanjutnya dirumuskan menjadi program kerja yang dikukuhkan dalam bentuk hukum yang berlaku mengikat untuk umum. Dengan demikian, program pemerintahan dan pembangunan disusun dengan mendasarkan pada peraturan perundang-undangan dan berlaku atau yang disusun berdasarkan kebutuhan empiris yang dikukuhkan menjadi produk hukum yang mengikat. Karena itulah maka setiap program pembangunan nasional tahunan selalu dituangkan dalam bentuk UU APBN. Penyusunan anggaran di badan legislasi DPR RI dimulai dengan menjabarkan materi kebijakan hukum yang berlaku dalam bentuk program-program kerja program legislasi nasional yang berdasarkan pada analisis kebutuhan akan program yang direkomendasikan dari pengalaman empiris di lapangan.

Mekanisme penyusunan anggaran di DPR RI diatur Berdasarkan UU No. 27/2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD:

1. Salah satu hal baru yang diatur dalam UU No. 27/2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD) adalah diperintahkannya kepada alat-alat kelengkapan DPR1 untuk menyusun rencana anggaran internalnya setiap tahun sesuai dengan kebutuhan guna kelancaran pelaksanaan tugas masing-masing. Rencana anggaran itu kemudian diajukan kepada Badan Urusan Rumah Tangga DPR untuk dibahas dan diputuskan bersama dengan Pimpinan DPR (Pasal 84 huruf j, Pasal 90 ayat 2, Pasal 96 ayat 8, Pasal 102 ayat 2, Pasal 108, Pasal 115, Pasal 121, dan Pasal 128).
2. Mekanisme penyusunan anggaran internal oleh alat-alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap dilakukan oleh alat kelengkapan yang bersangkutan untuk diajukan kepada BURT dan kemudian dibahas bersama dengan Pimpinan DPR guna diambil keputusan.

3. Sedangkan penyusunan anggaran bagi alat kelengkapan DPR yang bersifat tidak tetap seperti Panitia Khusus diajukan oleh Pansus yang bersangkutan kepada Pimpinan DPR (Pasal 140).

Gambar 4.5 Bagan Skema Penyusunan Anggaran DPR RI



Sumber: <https://www.dpr.go.id>

Kementerian Keuangan menetapkan Surat Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (SP-DIPA) Induk Tahun Anggaran 2020 untuk Dewan Perwakilan Rakyat sebesar Rp. 3,43 triliun. Berdasarkan data yang dihimpun Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA), jumlah tersebut digunakan DPR untuk berbagai kegiatan, termasuk untuk pengesahan rancangan undang-undang. Tak kurang dari Rp. 446,28 miliar dialokasikan untuk program pelaksanaan fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran DPR. Terkait fungsi legislasi, DPR mengalokasikan Rp. 184,05 miliar. Rp. 131,55 miliar di antaranya untuk

rancangan undang-undang, Rp. 13,31 miliar untuk dokumen program legislasi nasional, Rp. 7,91 miliar untuk dokumen pertimbangan hukum dan litigasi DPR, dan Rp. 1,5 miliar untuk dokumen harmonisasi UU oleh Badan Legislasi. Selain itu, untuk dokumen pembahasan, perubahan, dan penyempurnaan, parlemen mengalokasikan Rp. 821,3 juta. (Mohammad Bernie & Alfian Putra. dalam: Tirto.id <https://tirto.id/FTFQ>)

Kepala Skretariat Badan Legislasi juga memberikan informasi yang terkait dengan penggunaan anggaran dalam penyusunan, pengaharmonisian, pembulatan, serta pembahasan Rancangan Undang-Undang, yang menyatakan bahwa:

“DPR RI di berikan anggaran fungsi legislasi secara langsung, RUU yang terdapat pagu anggaran ialah usulan anggota, memang anggota DPR sampai saat ini di beri anggaran sebesar Rp. 75 juta untuk RUU yang di usulkan oleh masing-masing anggota. Namun tidak semua anggota memanfaatkan anggaran ini misalnya dalam setahun hanya 5 - 6 anggota yang mengajukan RUU, contoh yang baru selesai RUU perorangan yaitu RUU Kesejahteraan ibu dan anak, kemudian yang baru selesai di tingkat dua RUU Praktek Psikologi, dll. Jika RUU yang diusulkan oleh AKD, tergantung kegiatan dalam pembahasan RUU tersebut misalnya jumlah rapat pembahasan, kunjungan kerja ke daerah, kunjungan kerja ke luar negeri misalnya jika RUU tersebut ada perjalanan luar negeri bisa menghabiskan anggaran Rp. 2 - 5 Miliar, lalu jika di lihat dari prosesnya rapat-rapat dan sebagainya bisa lebih dari Rp. 6 Miliar. Dalam penggunaan anggaran tersebut berdasarkan atas arah kebijakan umum penggunaan anggaran, itu semua tergantung dari RUU tersebut jika tidak perlu untuk kunjungan ke luar negeri otomatis anggarannya kecil dan proses rapat juga akan semakin cepat. Jika RUU yang baru dengan jumlah pasal yang banyak pasti akan menggunakan anggaran yang bahkan bisa melampaui Rp. 6 - 7 Miliar karena substansi RUU berbeda-beda. Jika anggaran dalam penyusunan RUU tersebut dalam proses penyusunannya kurang maka akan dilakukan revisi anggaran atau di carikan di AKD lain jika anggaran RUUnya masih ada atau belum di pakai sehingga bisa untuk penambahan pada RUU yang kekurangan anggaran. Alokasi anggaran dalam penyusunan RUU, honorer, perjalanan dinas, serta akomodasi semua diatur sesuai dengan APBN yang diatur dalam Permenkeu yang selanjutnya akan diturunkan dengan SK Sekjen”. (Kepala Skretariat Badan Legislasi, 8/3/2022: 11.20 WIB, di ruang Sekretariat Baleg)

Terkait dampak anggaran pada sektor lembaga pemerintah di masa pandemi Covid-19, tata kelola anggaran pemerintah menjadi tumpuan agar dapat terhindar dari krisis sekaligus dapat mampu merevitalisasi keterpurukan dunia usaha dengan strategi pemberian stimulus secara tepat

sasaran dan tepat waktu. Dalam kondisi yang buruk dan membahayakan ekonomi negara, pemerintah melalui Kementerian Keuangan mampu merumuskan langkah-langkah strategis dari sisi payung hukum terkait kebijakan defisit anggaran yang melebar, pengamanan anggaran melalui penghematan dan realokasi anggaran yang diharapkan mampu menjadi alat untuk melalui kondisi skenario berat dan sangat berat.

Diantara regulasi yang diterbitkan oleh pemerintah adalah Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang penanganan Pandemi Covid-19 yang telah disahkan menjadi Undang-Undang. Disahkannya Perppu Nomor 1 Tahun 2020 yang disusul dengan Inpres No 4 tahun 2020 menjadi landasan pelaksanaan kebijakan refocusing dan realokasi anggaran pemerintah. Penyesuaian anggaran pemerintah, yang meliputi anggaran pendapatan, belanja, dan pembiayaan merupakan salah satu kunci awal respon yang harus dilakukan instansi pemerintah dalam menghadapi perkembangan masalah ini. Pemerintah melakukan refocusing dan realokasi anggaran dalam rangka menanggulangi Covid-19, juga berdampak pada proses harmonisasi, pembahasan dan pembulatan RUU di Badan Legislasi DPR RI. Sesuai dengan pernyataan informan pada saat diwawancarai yang menyatakan bahwa:

“Anggaran banyak adanya pengurangan terkait dengan penyesuaian karena ada kegiatan penyelesaian Covid-19 dan pemulihan ekonomi nasional, hampir semua AKD di DPR RI termasuk baleg dilakukan penyesuaian anggaran. Ada beberapa hal yang tidak bisa dilakukan baik menyakut soal kegiatan harmonisasi, kemudian pembahasan dan beberapa hal yang di pengaruhi”. (Ketua Baleg, 17/03/2022: 14.00 wib di ruang Pimpinan Baleg).

Namun dalam prosesnya pengharmonisasian, penyusunan, pembahasan dan pembulatan RUU di baleg tidak mengalami perbedaan hasil yang signifikan, perbedaan yang di rasakan terkait proses pembahasan yang sebelum masa pandemi secara fisik namun di masa pandemi secara daring atau virtual. Pendapat ini diperkuat oleh informan yang menyatakan bahwa:

“Hasil dari penyusunan / harmonisasi RUU dengan waktu sebelumnya sama saja tidak ada perubahan, hanya merubah pola pembahasan saja sebelum masa pandemi dengan semasa pandemi, jika sebelum pandemi pembahasan secara fisik namun sekerang bisa secara daring atau virtual”. (Ketua Baleg, 17/03/2022: 14.00 wib di ruang Pimpinan Baleg).

Pendapat yang serupa juga disampaikan oleh informan selanjutnya yang menyatakan bahwa:

“Secara umum tidak ada perbedaan. Produktivitas Baleg dalam menyusun/mengharmonisasi RUU berjalan seperti lazimnya sebelum pandemik. Namun dikarenakan saat ini situasinya pandemi, rapat-rapat di Baleg dilakukan secara hybrid. Sebagian pimpinan/anggota ada yang hadir secara fisik dan ada juga yang hadir secara virtual. Meskipun demikian, hal ini dibolehkan menurut Tatib DPR”. (Wakil Ketua Badan Legislasi, 10/3/2022: 15.00 WIB, di ruang Pimpinan Baleg).

Prolegnas Prioritas Tahun 2020 merencanakan penyelesaian pembahasan terhadap 37 (tiga puluh tujuh) RUU, dari jumlah tersebut sampai per tanggal 17 September 2020 telah diselesaikan dan di setujui menjadi UU sebanyak 8 (delapan) RUU, 7 (tujuh) RUU di antaranya masuk kategori RUU Kumulatif Terbuka. Selanjutnya Prolegnas Prioritas Tahun 2021 merencanakan penyelesaian pembahasan terhadap 37 (tiga puluh tujuh) RUU, dari jumlah tersebut sampai per tanggal Per 18 Oktober 2021 telah diselesaikan dan di setujui menjadi UU sebanyak 7 (tujuh) RUU, 5 (lima) RUU di antaranya masuk kategori RUU Kumulatif Terbuka. Apabila berdasarkan Tahun Sidang, kinerja badan legislasi DPR RI dalam Tahun Sidang 2020–2021 menunjukkan penurunan dibandingkan dengan Tahun Sidang 2019–2020. Pada Tahun Sidang 2019–2020 diselesaikan 22 (dua puluh dua) RUU, dari 50 (lima puluh) RUU pada Prolegnas 2019. Namun demikian apabila diukur dengan Prolegnas Prioritas Tahunan, hasil ini belum signifikan sesuai dengan target yang diharapkan. Hal ini tidak lepas dari adanya tantangan dan hambatan dalam pembentukan undang-undang dimasa pandemi Covid-19.

4.1.2 Perspektif Pelanggan

Perspektif Pelanggan yang dibahas dalam mengkaji kinerja Badan Legislasi dalam proses Menyusun atau harmonisasi RUU di masa pandemi Covid-19, terkait dengan pelayanan untuk memenuhi aspirasi masyarakat, peningkatan kinerja baleg, keterbukaan proses harmonisasi kepada masyarakat.

Gagasan rancangan undang-undang atau disebut tahap pralegislati baik dari usulan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah

(DPD), dan Pemerintah dilakukan melalui mekanisme Program Legislasi Nasional yang selanjutnya disebut Prolegnas. Keberadaan Prolegnas merupakan instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Tidak kalah penting dari tahap perencanaan Prolegnas (tahap hulu), tahap penyusunan, pembahasan sampai dengan pengundangan (tahap pertengahan), hingga tahap penegakan atau pelaksanaannya di masyarakat (tahap hilir) harus memperhatikan aspirasi dan memastikan partisipasi masyarakat. Pendapat ini disampaikan oleh informan dalam hasil wawancara, yang menyatakan bahwa:

“Pelayanan untuk memenuhi aspirasi masyarakat dalam penyusunan RUU sesuai dengan perintah UU yang harus melibatkan partisipasi publik dan semua stakeholder dalam semua tahapan penyusunan UU mulai dari perencanaan sampai persetujuan bersama. Mulai dari tahap penyusunan wajib untuk mendengarkan publik dari semua stakeholder dengan hadir fisik ataupun melalui daring. Dengan memanfaatkan teknologi informasi semua bisa berjalan dengan baik”. (Ketua Baleg, 17/03/2022: 14.00 wib di ruang Pimpinan Baleg).

Aspirasi masyarakat adalah serangkaian kegiatan berupa tuntutan ataupun “perlawanan” terhadap suatu kebijakan yang dilakukan secara sistematis dan terorganisir. Tujuannya untuk memengaruhi pembentukan atau perubahan kebijakan sebagai upaya penyampaian kepentingan masyarakat. Untuk merepresentasikan ide, rakyat tetap dapat menyuarakan aspirasinya melalui berbagai media baik media cetak, media elektronik, dan media konvensional lainnya yang secara konstitusional dijamin dalam rangka penghormatan terhadap hak asasi manusia. Asshidique (2005:315) berpendapat bahwa pada pokoknya semua pihak, dalam struktur kenegaraan maupun di luar struktur kenegaraan, dapat memprakarsai gagasan pembentukan peraturan perundang-undangan. Untuk menyerap aspirasi masyarakat, DPR melalui badan legislasi yang sedang melakukan penyusunan undang-undang, dimasa pandemi ini untuk mendapatkan masukan dari masyarakat dalam bentuk Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), seminar, kegiatan sejenis, dan kunjungan kerja. Pada masa pandemi ini agar penyerapan aspirasi tetap di laksanakan baleg

menggunakan metode daring atau virtual sehingga proses penyerapan aspirasi tetap berjalan. Namun di masa pandemi proses penyerapan aspirasi yang paling sering digunakan adalah berkunjung ke daerah-daerah atau mengunjungi pemerintahan daerah, DPRD, dan perguruan tinggi mengalami kendala karena meningkatnya angka penyebaran Covid-19 di beberapa daerah, sehingga Baleg tidak bisa berkunjung ke daerah. Pendapat ini disampaikan oleh informan dalam hasil wawancara, yang menyatakan bahwa:

“DPR khususnya Baleg, dalam menyusun RUU terbuka dengan berbagai aspirasi masyarakat yang ada. Meskipun pandemi, Baleg masih menerima audiensi dari berbagai pihak yang berkepentingan dengan RUU tertentu. Ada yang disampaikan secara langsung, virtual, dan bahkan tertulis melalui surat-menyurat. Di samping itu, Baleg juga melakukan penyerapan aspirasi masyarakat melalui berbagai sarana yang ada, seperti: kunjungan kerja, rapat dengar pendapat/rapat dengar pendapat umum, diskusi terbatas (FGD), seminar, dan lain sebagainya. Selain melalui Baleg, DPR secara kelembagaan juga didukung oleh sistem pendukung (Badan Keahlian dan Sekretaris Jenderal DPR) yang meliputi peneliti, perancang, tenaga ahli, dan staf lainnya yang terus bersinergi mendukung DPR dalam penguatan fungsi representasi. Penyusunan naskah akademik dan RUU dilakukan dengan menyerap aspirasi masyarakat (praktisi, akademisi, pemda, dan lainnya). Dokumen NA dan RUU juga dipublikasikan kepada masyarakat melalui sistem informasi yang dimiliki DPR. Bahkan untuk menguatkan dukungan keahliannya, saat ini DPR melalui Badan Keahlian telah menjalin kerja sama dengan lebih dari 50 perguruan tinggi se-Indonesia”. (Wakil Ketua Badan Legislasi, 10/3/2022: 15.00 WIB, di ruang Pimpinan Baleg).

Dalam masa pandemi badan legislasi dalam proses penyusunan, pembahasan serta pembulatan RUU untuk melibatkan partisipasi masyarakat atau menyerap aspirasi masyarakat tetap berjalan sesuai dengan tatib DPR RI. Terkait dengan pembentukan undang-undang yang aspiratif dan partisipatif ini, di dalamnya mengandung dua makna, yaitu: proses dan substansi. Proses adalah mekanisme dalam pembentukan perundang-undangan yang harus dilakukan secara transparan, sehingga dari aspirasi masyarakat dapat berpartisipasi memberikan masukan-masukan dalam mengatur suatu permasalahan. Substansi adalah materi yang akan diatur harus ditujukan bagi kepentingan masyarakat luas, sehingga menghasilkan suatu undang-undang yang demokratis, aspiratif, partisipatif dan berkarakter responsif/populistik (Mahfud MD, 2011: 363). Partisipasi,

transparansi, dan demokratisasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan satu kesatuan yang utuh dan tidak dapat dipisahkan dalam satu negara demokrasi. Dalam masa pandemi dalam menjada transparansi informasi proses penyusunan RUU di baleg skretariat baleg memberikan kebijakan agar semua rapat di baleg agar disiarkan secara langsung pada media sosial DPR RI. Aspirasi masyarakat apabila diakomodir dapat meningkatkan legitimasi, transparansi, dan responsivitas, serta diharapkan akan melahirkan kebijakan yang akomodatif. Legitimasi dari kebijakan yang diambil pun niscaya akan bertambah. (Susanti, 2006:52) pendapat ini di kuatkan oleh informan yang menyatakan bahwa:

“Dalam memenuhi aspirasi masyarakat dalam penyusunan RUU, masih berlangsung, mulai pandemi semua rapat disiarkan secara langsung melalui TVR Parlemen, media sosial lainnya seperti *YouTube*. Bahkan pada saat rapat panja pun disiarkan secara langsung, jadi masyarakat bisa langsung mengikuti bahwa ini bentuk keterbukaan atau tranparansi Baleg ke pada publik. Jika masyarakat ingin mengikuti secara langsung rapat juga bisa karena sudah disiapkan balkon tapi tempat terbatas dengan catatan ketat protokol kesehatan”. (Kepala Skretariat Badan Legislasi, 8/3/2022: 11.20 WIB, di ruang Sekretariat Baleg).

Secara formal, Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah memberikan jaminan bagi warga negara untuk terlibat dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan di legislatif. Terdapat 4 (empat) konsep terkait partisipasi publik dalam pembentukan perundang-undangan menurut Hamzah Halim dan Kemal Ridindo Syahrul Putera (2010), yaitu:

1. Partisipasi sebagai kebijakan. Konsep ini memandang partisipasi sebagai prosedur konsultasi para pembuat kebijakan kepada masyarakat sebagai subjek peraturan.
2. Partisipasi sebagai strategi. Konsep ini melihat partisipasi sebagai salah satu strategi untuk mendapatkan dukungan masyarakat demi kredibilitas kebijakan yang dikeluarkan pemerintah.

3. Partisipasi sebagai alat komunikasi. Konsep ini melihat partisipasi sebagai alat komunikasi bagi pemerintah (sebagai pelayan rakyat) untuk mengetahui keinginan masyarakat.
4. Partisipasi sebagai alat penyelesaian sengketa. Partisipasi sebagai alat penyelesaian sengketa dan toleransi atas ketidakpercayaan dan kerancuan yang ada di masyarakat.

Pelaksanaan peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, pada saat ini sudah mulai dikembangkan. Partisipasi yang dilakukan masyarakat sebagai stakeholers (pemangku kepentingan), dalam rangka perencanaan, penyusunan dan pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan sesuai dengan tata cara Tata Tertib DPR RI. Partisipasi masyarakat dalam pembahasan rancangan undang-undang juga merupakan wujud penyelenggaraan pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance* (pemerintahan yang baik), diantaranya: keterlibatan masyarakat, akuntabilitas, dan transparansi (Santosa, 2001:87). Demikian juga menurut Rahardjo (1998:127) transparansi dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan perundang-undangan adalah menjaga netralitas. Dalam analisis yang dilakukan organisasi masyarakat sipil, setidaknya terdapat lima tahapan. Menurut Ichwanuddin (2006:33), yaitu sebagai berikut:

“Pertama, tahap penyusunan program legislasi nasional, dimungkinkan partisipasi masyarakat dalam tahap konsultasi dan komunikasi untuk memberi masukan dan memantapkan program legislasi nasional. Kedua, penyusunan prakarsa rancangan undang-undang, ada dua tahap masyarakat bisa terlibat yaitu dalam penyusunan naskah akademik dan forum konsultasi. Ketiga, proses perancangan undang-undang di DPR, DPD, dan pemerintah, partisipasi masyarakat dapat dilakukan melalui peran perguruan tinggi yang bekerjasama dengan alat kelengkapan DPR dalam membuat RUU. Adapun perancangan masyarakat tergantung keikutsertaan kalangan *civil society* (masyarakat sipil) untuk berpartisipasi. Adapun perancangan undang-undang oleh Deputi Perundang-Undangan Sekretariat Jenderal DPR yang melibatkan kalangan akademisi atau organisasi masyarakat sipil untuk memberikan masukan. Keempat, proses pengusulan di DPR dalam tahap ini, tidak ada peran serta masyarakat karena sifatnya DPR hanya menyampaikan informasi saja. Kelima, dalam pembahasan di DPR peran serta masyarakat terletak dalam Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) tetapi sayangnya RDPU tersebut, lebih banyak inisiatif dari DPR sehingga tidak terlihat dari

kelompok masyarakat mana yang didengarkan dan dapat memberi masukan”.

Pendapat yang senada yang disampaikan oleh informan, yang menyatakan bahwa:

“Masyarakat dapat memberikan masukan secara langsung (tertulis dan lisan) kepada Baleg, mengikuti proses harmonisasi RUU secara langsung di Baleg atau mengikuti secara virtual di link zoom yang telah dibagikan dengan tetap menjaga ketertiban selama rapat”. (Anggota Baleg, 15/03/2022: 14.00 wib di ruang anggota Baleg).

Pada dasarnya dalam masa pandemi covid-19 penyerapan aspirasi masyarakat dalam proses penyusunan, harmonisasi, pembahasan, serta pembulatan RUU dengan adanya teknologi informasi dan fasilitas media sosial yang memadai di ruang baleg. Sehingga proses sidang di baleg berjalan dengan baik dan lancar serta prosesnya sangat produktif, dan sudah merujuk pada Peraturan DPR RI.

4.1.3 Perspektif Proses Bisnis Internal

Perspektif Bisnis Internal yang dibahas dalam mengkaji kinerja Badan Legislasi dalam proses Menyusun atau hermonisasi RUU di masa pandemi Covid-19, terkait dengan inovasi atau ide-ide kreatif dalam kinerja baleg, fasilitas untuk menunjang kinerja baleg, kedisiplinan dalam melaksanakan kinerja baleg.

Dalam masa pandemi Covid-19 sistem kinerja internal di badan legislasi dalam proses harmonisasi, proses pembulatan, proses penyusunan, proses pembahasan, Rancangan Undang-Undang harus tetap di terapkan sesuai dengan UU atau Tata Tertib DPR RI. Terkait dengan kedisiplinan yang diterapkan di Badan Legislasi dalam masa pandemi Covid-19, untuk mengetahui apakah kedisiplinan sudah diterapkan dalam setiap pelaksanaann tugas di Badan Legislasi, berdasarkan hasil wawancara dengan informan yang menyatakan bahwa:

“Dalam masa pandemi ini Kedisiplinan sudah diterapkan di Badan Legislasi dengan dibuatnya absensi bagi Anggota Badan Legislasi, Tenaga Ahli Badan Legislasi dan sekretariat Badan Legislasi, namun terkadang yang menjadi permasalahan adalah jadwal rapat di Badan Legislasi yang berbarengan dengan jadwal rapat di komisi, sehingga memungkinkan

anggota untuk hadir tidak tepat waktu” (Anggota Baleg DPR RI, 29/3/2022: 13.39 wib di ruang anggota Baleg).

Informan selanjutnya memiliki pendapat yang sama, yang menyatakan bahwa:

“Kedisiplinan sesungguhnya sudah dilakukan sesuai prosedur dan mekanisme yang ditentukan dalam bentuk absensi baik buat pimpinan dan anggota badan legislasi, tenaga ahli dan sekretariat Badan Legislasi. Namun memang terkadang tidak bisa dihindari bentrok waktu dengan jadwal komisi, DPR atau perkembangan Kesehatan akibat pandemi, sehingga jadwal bergeser namun itu tidak menjadi hambatan yang berarti karena anggota bisa mengikuti rapat secara daring” (Anggota Baleg DPR RI, 22/3/2022: 10.30 wib di ruang anggota Baleg).

Informan selanjutnya memiliki pendapat yang menyatakan bahwa:

“Berbicara terkait kedisiplinan ini penting diterapkan di situasi pandemi saat ini, walaupun ada yang bekerja dari rumah harus tetap di kontrol sehingga tetap bisa produktif menghasilkan output yang dihasilkan. Begitu pula di lingkungan tenaga ahli harus tetap di kontrol karena tenaga ahli itu masuk ke dalam tim-tim kerja dalam harmonisasi, penyusunan UU atau pembahasan UU. Sehingga setiap rapat koordinasi selalu ditanyakan perkembangan output yang di kerjakan”. (Kepala Sekretariat Badan Legislasi, 8/3/2022: 11.20 WIB, di ruang Sekretariat Baleg).

Dari hasil wawancara dapat digambarkan bahwa, walaupun dalam masa pandemi Covid-19 kedisiplinan juga sudah diterapkan di Badan Legislasi dalam bentuk absensi baik bagi pimpinan dan anggota Badan Legislasi maupun tenaga ahli dan sekretariat Badan Legislasi namun dikarenakan jadwal di Badan Legislasi yang sering berbenturan dengan jadwal rapat komisi atau dengan perkembangan politik yang ada dan kondisi Kesehatan anggota baleg, sehingga jadwal bergeser dan seringkali berubah-ubah yang menyebabkan anggota tidak bisa hadir tepat waktu. Namun hal tersebut bukan sebagai hambatan yang berarti dengan adanya teknologi informasinya rapat beleg bisa di laksanakan dengan virtual sehingga rapat bisa berjalan dengan normal dan sesuai dengan jadwal yang sudah ditentukan.

Berdasarkan hasil observasi juga ditemukan bahwa kedisiplinan sudah diterapkan di Badan Legislasi dalam bentuk absensi baik bagi pimpinan, anggota Badan Legislasi maupun tenaga ahli dan sekretariat Badan

Legislasi, absensi untuk pimpinan dan anggota Badan Legislasi dalam bentuk manual berupa tanda tangan dalam setiap rapat serta absensi secara daring bagi anggota yang mengikuti rapat secara virtual. Kedisiplinan sangat diperlukan dalam setiap pelaksanaan tugas, karena dengan kedisiplinan dan ketepatan waktu diharapkan target pencapaian hasil dari klerja akan tercapai, namun kedisiplinan yang sudah diterapkan dalam bentuk absensi tersebut tidak bisa menjadi tolak ukur kehadiran pimpinan dan anggota Badan Legislasi, kehadiran pimpinan dan anggota Badan Legislasi bisa diukur dari kehadiran secara fisik ataupun virtual pada setiap pelaksanaan tugasnya, karena terkadang absensi yang telah disediakan sudah terisi penuh, akan tetapi jumlah anggota Badan Legislasi yang mengikuti rapat sangat sedikit. Absensi dari setiap rapat akan di laporkan ke Badan Kehormatan Dewan (BKD) yang akan mengevaluasi keaktifan anggota dalam setiap pelaksanaan tugasnya yang nantinya akan dilaporkan ke fraksi masing-masing untuk ditindak lanjuti. Anggota Badan Legislasi sudah pasti merangkap anggota komisi, sering ditemukan juga jadwal rapat komisi bersamaan dengan rapat di Badan Legislasi, hal tersebut merupakan salah satu kendala dalam pelaksanaan tugasnya, akan tetapi semua tergantung komitmen dan keseriusan anggota dalam pelaksanaan tugas di Badan Legislasi. Sementara absensi untuk tenaga ahli dan sekretariat Badan Legislasi dalam bentuk *fingerprint* (sidik jari) dan juga bagi yang mengikuti rapat secara virtual akan melakukan absensi secara daring. Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dikatakan bahwa kedisiplinan sudah diterapkan di Badan Legislasi hanya saja mengaplikasian dalam setiap pelaksanaan tugasnya oleh pimpinan dan anggota Badan legislasi masih belum maksimal dilakukan karena terkadang terkendala dengan jadwal rapat Badan Legislasi dengan jadwal rapat komisi, akan tetapi semua tergantung dari komitmen dan keseriusan anggota untuk tetap bisa hadir di rapat baik secara fisik maupun secara daring.

Pembagian tugas dan wewenang sangat dibutuhkan dalam kinerja di Badan Legislasi. Terkait dengan hal tersebut, untuk mengetahui apakah ada pembagian wewenang yang jelas pada setiap pelaksanaan tugasnya di Badan

Legislasi, berdasarkan hasil wawancara dengan informan kesembilan yang menyatakan bahwa:

“Sudah pasti ada, mulai dari Pimpinan, tenaga ahli dan sekretariat Badan Legislasi. Khusus untuk sekretariat Badan Legislasi karena rata-rata adalah Aparatur Sipil Negara (ASN) sudah diatur atau ada SOP nya dalam pelaksanaan tugasnya. Jadi semua memiliki tugas masing-masing. hanya dibutuhkan komitmen dari yang bersangkutan untuk dapat melaksanakan tugasnya dengan sebaik-baiknya” (Anggota Baleg DPR RI, 22/3/2022: 11.00 wib di ruang rapat Baleg).

Pendapat selanjutnya yang di sampaikan oleh informan yang menyatakan bahwa:

“Dalam situasi pandemi ini sudah pasti ada pembagian tugas, baleg ada tiga unsur penting: pertama kesekretariatan yang menunjang administrasi, menjadwalkan sidang atau rapat, menyiapkan undangan rapat dengan stakeholder. Kedua Anggota Badan Legislasi DPR RI, yang mewakili aspirasi masyarakat, supremasi hukum apa yang dibutuhkan oleh masyarakat hal-hal semacam itu yang penting di ketahui oleh perwakilan rakyat di baleg. Ketiga Tenaga Ahli yang memiliki kompetensi untuk membantu anggota baleg dan meringankan beban kerja dari sekretariat. Jadi tiga komponen ini melaksanakan pembagian tugas yang jelas sehingga bisa bersinergi untuk mencapai tujuan baleg sesuai dengan visi dan misi Badan Legislasi DPR RI”. (Tenaga Ahli Baleg DPR RI, 22/3/2022: 12.30 wib di ruang rapat Baleg)

Pendapat yang sama juga di sampaikan oleh informan selanjutnya, yang menyatakan bahwa:

“Tidak ada perbedaan kinerja tenaga ahli baleg selama masa pandemi maupun sebelum masa pandemi karena tenaga ahli baleg bekerja sesuai dengan tugas dan fungsinya yang sudah diatur dalam tata tertib DPR RI”. (Tenaga Ahli Baleg DPR RI, 22/3/2022: 14.00 wib di ruang rapat Baleg)

Selanjutnya pendapat yang sedikit berbeda disampaikan oleh informan yang menyapaikan bahwa:

“Pembagian tugas sudah dilakukan baik di pimpinan, kesekretariatan maupun tenaga ahli. Meski terkadang tugas tersebut lebih banyak dihandle oleh tiga orang pimpinan, staf sekretariat atau tenaga ahli tertentu dalam banyak hal, karena ketidakmampuan dalam menjalankan tugas dan penguasaan materi yang terbatas”. (Tenaga Ahli Baleg 29/3/2022: 12.30 wib di ruang kerja tenaga ahli Baleg).

Informan selanjutnya juga menyampaikan pendapat yang senada, yang menyatakan bahwa:

“Di Badan Legislasi sudah ada pembagian wewenang dan tugas yang diberikan, dari tingkat pimpinan, sekretariat Badan Legislasi maupun tenaga ahli, meskipun masih dikerjakan hanya oleh beberapa orang saja” (Tenaga Ahli Baleg, 17/3/2018: 10.00 wib di ruang kerja Tenaga Ahli Baleg).

Dari hasil wawancara dapat digambarkan bahwa dalam situasi pandemi Covid-19 sudah ada pembagaian wewenang dan tugas di Badan Legislasi dalam kinerjanya mulai dari pimpinan, tenaga ahli dan sekretariat Badan Legislasi, namun pembagian tugas tersebut hanya bisa dilaksanakan oleh tiga orang pimpinan saja dan staf sekretariat atau tenaga ahli tertentu saja, karena ketidakmampuan dalam melaksanakan tugas dan penguasaan materi yang terbatas. Khusus untuk sekretariat Badan Legislasi yang rata-rata aparatur sipil Negara sudah diatur SOP nya dalam setiap pelaksanaan tugasnya dan keputusan yang diambil juga berdasarkan kolektif kolegal, keputusan akan berbeda apabila substansi terkait dengan platform masing-masing partai. Pembagian tugas ditingkat pimpinan diatur di dalam rapat pimpinan Badan Legislasi, begitu juga pembagian tugas tenaga ahli diatur oleh koordinator tenaga ahli yang menempatkan tenaga ahli di dalam tim RUU yang dibahas di Badan Legislasi. Sementara pelaksanaan tugas di Sekretariat Badan Legislasi diatur oleh kepala sekretariat Badan Legislasi.

Tugas dan wewenangnya pimpinan dan anggota Badan Legislasi merujuk pada Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia nomor 1 tahun 2014 tentang Tata Tertib, selanjutnya untuk tenaga ahli Badan Legislasi tugas dan mekanisme kerjanya merujuk pada Peraturan DPR RI Nomor 3 tahun 2014 tentang Pengelolaan Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota DPR RI, sementara untuk sekretariat Badan Legislasi penempatan tugas dan fungsi kerjanya diatur oleh sekretariat jenderal DPR RI. Organisasi atau lembaga yang baik adalah yang sudah melakukan pembagian wewenang yang jelas dalam setiap pelaksanaan tugas yang dilakukan. Berdasarkan hal tersebut dapat dikatakan bahwa pembagian tugas dan wewenang di Badan Legislasi sudah dilakukan. Pembagian tugas di Badan Legislat dimaksudkan untuk menghindari beban kerja yang

bertumpuk hanya pada beberapa orang, tujuan pembagian tugas dan wewenang ini dengan harapan kinerja dalam setiap pelaksanaan tugasnya di masa pandemi ini akan lebih baik. Namun semuanya kembali kepada komitmen, keseriusan dan tanggung jawab pelaksana tugas tersebut.

Terkait dengan inovasi dan ide-ide kreatif dalam masa pandemi Covid-19 yang sudah dihasilkan di Badan Legislasi. Untuk mengetahui apakah sudah ada inovasi atau ide kreatif yang dihasilkan sehingga menunjang kinerja Badan Legislasi dalam masa pandemi Covid-19, berdasarkan hasil wawancara dengan informan, yaitu:

“Ada, kaitannya dengan peningkatan kinerja legislasi seperti revisi Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3), revisi Undang-Undang tersebut akan menguatkan posisi Badan Legislasi dalam hal pembahasan Undang-Undang” (Ketua Badan Legislasi, 24/3/2022: 11.00 WIB, di ruang Pimpinan Baleg)

Informan juga mengatakan hal yang senada yang menyatakan bahwa:

“Inovasi atau ide dalam upaya peningkatan kinerja legislasi tentu iya, seperti memperbaiki atau revisi UU MD3 agar sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan dapat lebih memberikan landasan bagi Baleg dalam menjalankan tugas di bidang legislasi. Ide kreatif dilakukan seperti menambah tugas pemaantauan dan peninjauan UU untuk melengkapi proses pembentukan UU sejak perencanaan hingga pengundangan; melakukan evaluasi kinerja legislasi, menerima masukan atau menyerap masukan dari masyarakat, menyesuaikan perkembangan kinerja legislasi dengan mengikuti dinamika politik dan hukum nasional” (Tenaga Ahli Baleg 29/3/2022: 12.30 wib di ruang kerja tenaga ahli Baleg).

Pendapat selanjutnya juga di sampaikan oleh informan, yang menyatakan bahwa:

“Kehadiran teknologi informasi di masa pandemi ini merupakan terobosan yang luar biasa. Dalam proses pembahasan pun inovasi atau ide-ide kreatif di baleg rapat panja pada dasarnya tertutup tapi dengan pola rapat virtual di era pandemi jadi sering rapat panja disiarkan langsung oleh media parlemen” (Tenaga Ahli Baleg, 17/3/2022: 10.00 wib di ruang kerja Tenaga Ahli Baleg).

Pendapat yang senada juga disampaikan oleh informan selanjutnya, yang menyatakan bahwa:

“Sebelum pandemi menuju ke situasi pandemi kita harus menyiapkan alat-alat yang menunjang kelancaran rapat dalam pembahasan RUU. Seperti

kamera yang cukup bagus, *soundsystem*, *Zoom* dan lain sebagainya harus semuanya disesuaikan, agar anggota baleg yang mengikuti virtual bisa berlangsung dan mengikuti dengan baik. Fasilitas di ruang baleg cukup memadai”. (Anggota Baleg DPR RI, 22/3/2022: 11.00 wib di ruang rapat Baleg).

Dari hasil wawancara dapat digambarkan bahwa inovasi dan ide-ide kreatif dalam masa pandemi Covid-19 sudah ada dalam upaya peningkatan kinerja Badan Legislasi. Berdasarkan hasil observasi ditemukan bahwa inovasi dan ide-ide kreatif sudah ada yang kaitannya dengan legislasi meskipun masih sedikit yang biasanya dihasilkan dari diskusi ataupun kajian-kajian yang dilakukan oleh tenaga ahli Badan Legislasi. Dalam masa pandemi inovasi sangat diperlukan dalam menunjang jalannya rapat agar sesuai dengan jadwal yang sudah ditentukan, sehingga baleg sendiri menyiapkan teknologi yang baik untuk menunjang jalannya rapat karena kehadiran fisik dalam ruang rapat baleg dibatasi mengingat angka penularan covid masih tinggi. Kehadiran teknologi informasi di baleg merupakan inovasi yang luar biasa dan merupakan fasilitas penting di baleg. Terkait fasilitas di ruang baleg sudah sangat memadai fasilitas *soundsystem*, peralatan kerja seperti printer, komputer, semua fasilitas tersebut sudah sangat baik dan menunjang jalannya persidangan di ruang baleg.

Inovasi terkait dengan peningkatan kinerja legislasi revisi Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3) yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah, sehingga posisi Badan Legislasi menjadi lebih kuat, Inovasi dibutuhkan dalam kinerja untuk mendorong anggota Badan Legislasi untuk menciptakan dan mengembangkan ide-ide kreatif dan inovatif untuk kemajuan organisasi dalam hal ini kinerja Badan Legislasi, tugas dan wewenang Badan Legislasi terbatas hanya pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi RUU yang dilakukan di Badan legislasi.

4.1.4 Perspektif Pembelajaran dan Pertumbuhan

Perspektif Pembelajaran dan Pertumbuhan yang dibahas dalam mengkaji kinerja Badan Legislasi dalam proses Menyusun atau hermonisasi RUU di masa pandemi Covid-19, terkait dengan sumberdaya manusia di baleg, motivasi pimpinan baleg, terkait ketersediaan materi seperti Naskah

Akademik dan Daftar Inventarisasi Masalah yang ada di baleg, output yang diharapkan baleg DPR RI. Untuk mengetahui sejauh mana kemampuan anggota baleg, tenaga ahli baleg dan staf sekretariat baleg dalam Penyusunan Prolegnas dan harmonisasi Rancangan undang-undang, berdasarkan hasil wawancara dengan informan yang mengatakan bahwa:

“Dari segi Tenaga Ahli, Baleg salah satu AKD yang memiliki tenaga ahli terbanyak yaitu 15 orang tenaga ahli, kemudian ada support staf dari sekretariat jendral dalam hal ini Badan Keahlian DPR RI yang terdiri dari peneliti, tenaga perancang dan keseluruhan berjalan dengan baik. Dari segi kemampuan anggota baleg yang memiliki latar belakang Pendidikan yang berbeda tidak hanya berlatar Pendidikan hukum, yang paling terpenting bagaimana bisa meningkatkan kemampuan dan pengetahuan di bidang legislasi”. (Ketua Badan Legislasi, 24/3/2022: 11.00 WIB, di ruang Pimpinan Baleg)

Dalam wawancara informan memberikan pendapat terkait dengan kemampuan anggota baleg, yang menyatakan bahwa:

“Kemampuan anggota dalam memahami RUU variatif, ada yang lebih cepat memahami substansi RUU nya, ada juga yang perlu pemahaman lebih dalam mengkaji substansi RUU. Karena kemampuan anggota baleg berasal dari latar belakang pendidikan yang berbeda. Tergantung bagaimana anggota baleg memanfaatkan posisi tenaga ahli anggota dalam mengkaji substansi RUU”. (Tenaga Ahli Baleg DPR RI, 22/3/2022: 12.30 wib di ruang rapat Baleg).

Selanjutnya pendapat yang sama disampaikan oleh informan yang menyatakan bahwa:

“Kemampuan anggota cukup paham terkait prolegnas atau pembentukan perundang-undangan, anggota baleg juga cepat belajar dan dibantu oleh tenaga ahli masing-masing. Latar belakang pendidikan anggota baleg juga mempengaruhi kapasitas dalam memahami substansi RUU”. (Tenaga Ahli Baleg DPR RI, 10/3/2022: 12.30 wib di ruang tenaga ahli Baleg).

Selanjutnya pendapat yang sama disampaikan oleh informan yang menyatakan bahwa:

“Anggota baleg rata-rata berasal dari latarbelakang Pendidikan tidak hanya berlatar belakang hukum saja. Tapi secara keseluruhan relatif menguasai karena pada prinsipnya RUU yang diusulkan para pengusul tentunya mengalami penyempurnaan-penyempurnaan. Hal ini menunjukkan bahwa untuk proses harmonisasi ada output yang memang memperbaiki rumusan RUU, substansinya lebih lengkap, dan pengusul mau menerima hasil dari penyempurnaan tersebut sehingga tidak ada perdebatan dalam proses

tersebut”. (Kepala Sekretariat Badan Legislasi, 8/3/2022: 11.20 WIB, di ruang Sekretariat Baleg).

Selanjutnya pendapat yang berbeda disampaikan oleh informan yang menyatakan bahwa:

Kemampuan anggota badan legislasi, anggota baleg terdiri dari yang masing-masing perwakilan 9 fraksi, semenjak pandemi ini ada beberapa RUU yang tidak bisa diselesaikan dalam jadwal prolegnas prioritas. RUU yang belum diselesaikan di baleg tersebut di lanjutkan untuk prolegnas prioritas tahun berikutnya. Proses harmonisasi sendiri sebenarnya berjalan dengan baik, dalam masa pandemi kemarin baleg tetap bisa melaksanakan tugasnya untuk harmonisasi RUU. Perhatikan teori RUU, teknik penulisan dan substansi RUU tersebut. (Tenaga Ahli Baleg DPR RI, 10/3/2022: 12.30 wib di ruang tenaga ahli Baleg).

Dalam wawancara informan memberikan pendapat terkait dengan kemampuan pimpinan baleg, yang menyatakan bahwa:

“Pimpinan baleg dalam melaksanakan tugasnya sangat bagus, terdapat 5 pimpinan yang terdiri dari 1 orang ketua dan 4 orang wakil ketua masing-masing sudah mendapatkan pembagian RUU. Termasuk kepemimpinan di sekretariat Dr. Widodo, S.H., M.H. dalam membagi tugas-tugas di baleg cukup bagus”. (Tenaga Ahli Baleg, 17/3/2022: 10.00 wib di ruang kerja Tenaga Ahli Baleg).

Selanjutnya pendapat yang sama disampaikan oleh informan yang menyatakan bahwa:

“Kepemimpinan pimpinan baleg saat ini cukup bagus, karena banyak ide-ide cerdas yang muncul dari pimpinan, rata-rata pimpinan sudah memahami betul dinamika dalam penguasaan forum untuk mengelola dinamika rapat cukup bagus”. (Tenaga Ahli Baleg DPR RI, 10/3/2022: 12.30 wib di ruang tenaga ahli Baleg).

Selanjutnya pendapat yang sama disampaikan oleh informan yang menyatakan bahwa:

“Kepemimpinan di Baleg DPR RI memiliki konsep yang bagus dan sangat membantu baleg dalam melaksanakan tugasnya, karena pimpinan sendiri memiliki intruksi yang jelas dalam memberikan informasi atau permasalahan yang di hadapi dalam proses penyusunan, harmonisasi RUU”. (Anggota Baleg DPR RI, 225/3/2022: 10.30 wib di ruang anggota Baleg).

Selanjutnya pendapat yang sama disampaikan oleh informan yang menyatakan bahwa:

“Kinerja pimpinan sangat menentukan kinerja Baleg itu sendiri, karena seorang pimpinan baleg yang betul-betul paham terhadap kinerja baleg, pimpinan memberikan arahan ke sekretariat baleg sebagai unsur pendukung untuk menyelenggarakan rapat dalam proses penyusunan, pembahasan, dan harmonisasi. Selalu adanya Kerjasama yang baik pimpinan dengan sekretariat baleg”. (Kepala Skretariat Badan Legislasi, 8/3/2022: 11.20 WIB, di ruang Sekretariat Baleg).

Dalam wawancara informan memberikan pendapat terkait dengan kemampuan tenaga ahli baleg, yang menyatakan bahwa:

“Sangat membantu karena kita dalam melibatkan keanggotaan tim kerja bukan semata-mata dari tenaga ahli, juga melibatkan SDM dari Badan Kahlian DPR RI dari pusat penelitian perancangan UU selanjutnya berkolaborasi dengan tenaga ahli baleg untuk bersinergi menghasilkan output yang lebih bermutu. Tenaga Ahli yang memiliki kompetensi untuk membantu anggota baleg dan meringankan beban kerja dari secretariat, karena tenaga ahli baleg rata-rata pendidikan strata 2”. (Kepala Skretariat Badan Legislasi, 8/3/2022: 11.20 WIB, di ruang Sekretariat Baleg).

Terkait dengan kepemimpinan di Badan Legislasi yang tentunya dibutuhkan dalam setiap pelaksanaan tugas, dalam penyusunan Program Legislasi Nasional, pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Undang-Undang. Pimpinan Badan Legislasi merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif kolegial, pimpinan Badan Legislasi tidak boleh merangkap sebagai pimpinan di alat kelengkapan DPR yang lainnya. Pemilihan pimpinan Badan Legislasi merujuk pada ketentuan Peraturan DPR RI nomor 1 Tahun 2014 tetang Tata Tertib yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Legislasi dalam satu paket yang bersifat tetap berdasarkan usulan dari fraksi dengan memperhatikan keterwakilan perempuan, sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat.

Kepemimpinan di Badan Legislasi sangat dibutuhkan karena dalam setiap pelaksanaan tugasnya selalu dipimpin oleh pimpinan Badan Legislasi, artinya kepemimpinan di Badan Legislasi berkomitmen untuk selalu bisa memotivasi dan mengarahkan anggotanya dalam setiap pelaksanaan tugasnya. Pemimpin dalam hal ini harus bersikap netral dalam setiap pengambilan keputusan, keputusan yang diambil berdasarkan musyawarah dan mufakat. Akan tetapi Badan Legislasi adalah alat kelengkapan DPR yang merupakan bagian dari lembaga politik representasi rakyat, dimana segala ide

dan gagasan dituangkan dan diperdebatkan, hal tersebut pasti mempengaruhi cara kerja pimpinan di Badan Legislasi, karena kinerja Badan Legislasi ditentukan oleh kerja politik pada proses penyusunan Prolegnas dan Pengharmonisasiaaan, pembulatan dan pematapan konsepsi Rancangan Undang-Undang. Begitu pula dalam hal pengambilan keputusan dengan substansi suatu RUU kaitannya dengan platform partai masing-masing pasti akan ada perbedaan pendapat terhadap keputusan yang diambil.

Pendapat ini di dukung dengan pernyataan informan, yang menyatakan bahwa:

“DPR RI merupakan Lembaga politik, tidak semua bisa berjalan sesuai dengan yang sudah direncanakan. Banyak kepentingan dan pandangan politik yang akan diperdebatkan dalam memutuskan sesuatu di baleg. Masalah produktifitas tersebut tergantung pada konsenkuensi dari DPR sebagai Lembaga politik yang terfragmentasi dengan 9 fraksi yang ada di DPR”. (Ketua Badan Legislasi, 24/3/2022: 11.00 WIB, di ruang Pimpinan Baleg)

Berdasarkan hal tersebut dapat dikatakan bahwa meskipun terkadang ada perbedaan pendapat dalam pengambilan keputusan di Badan Legislati kaitannya dengan kepentingan partai, namun kepemimpinan di Badan Legislati cukup maksimal dilakukan dilihat dari komitmen dan kehadiran pimpinan Badan Legislati dalam setiap pelaksanaan tugasnya sehingga menunjang kinerja Badan Legislati. Temuan ini sejalan dengan pernyataan Rivai (2004:11), pola kepemimpinan yang mementingkan hubungan kerjasama antar anggota organisasi dapat menciptakan suasana kerja yang harmonis sehingga kinerja organisasi lebih berkualitas. Upaya Badan Legislati dalam menerapkan kepemimpinan yang setara di mana tiap anggota dilibatkan dalam pengambilan keputusan membuktikan bahwa Badan Legislati memperhatikan hubungan antar anggota untuk menghasilkan kinerja yang lebih berkualitas.

Sumber daya manusia dalam hal ini anggota Badan Legislati merupakan faktor yang sangat penting dalam menunjang kinerja Badan Legislati. Kualitas sumber daya manusia bisa dilihat dari latar belakang pendidikan, pengalaman organisasi dan pengetahuan umum tentang tugas dan fungsi Badan Legislati. Pendidikan sendiri adalah salah satu cara yang berkaitan dengan perubahan didalam bertingkah laku karena pengalaman dan

keterampilan serta pengetahuan yang didapatkannya. Sementara pengalaman organisasi bisa menggambarkan seseorang itu memiliki pengalaman dalam mengorganisir atau mampu memahami dinamika forum dalam mengambil kebijakan atau dalam organisasi kepartaiannya, bisa juga dilihat dari proses rekrutmennya, karena terkadang partai politik tidak melihat dari latar belakang pendidikan dan organisasi dari anggota DPR tersebut akan tetapi melihat dari popularitas dan ketokohnya dimasyarakat. Dilihat dari presentase pendidikan, mayoritas anggota Badan Legislasi berpendidikan sarjana, artinya dari segi keilmuan di bidang masing-masing cukup memadai, hanya dari segi pengalaman yang masih kurang karena mayoritas anggota Badan Legislasi di dominasi anggota yang masih baru dan belum pernah menjabat sebagai anggota DPR RI pada periode sebelumnya.

Selain anggota Badan Legislasi, kualitas staf pendukung terutama Tenaga Ahli juga sangat menentukan hasil dari pelaksanaan tugas di Badan Legislasi. Jumlah tenaga ahli di Badan Legislasi sekitar 15 orang dengan kapasitas dan kualitas tenaga ahli di Badan legislasi sudah memadai meskipun tidak merata, sehingga untuk memaksimalkan dan meningkatkan kinerja Badan Legislasi perlu penambahan jumlah tenaga ahli yang sesuai dengan spesifikasi yang diperlukan. Berdasarkan observasi ditemukan bahwa sebelum proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU dilakukan, tenaga ahli Badan Legislasi melakukan pengkajian terhadap materi RUU yang akan di harmonisasi, pengkajian tersebut dilakukan di dalam beberapa tim masing-masing RUU. Hasil dari pengkajian RUU tersebut akan dipresentasikan didalam rapat Badan Legislasi. Dari hasil wawancara dengan informan, pernyataan tersebut sesuai dengan pendapat informan yang menyatakan bahwa:

“Sistem kerja tenaga ahli baleg sudah diatur oleh kepala skretariat baleg, tenaga ahli baleg berjumlah 15 orang yang masing-masing dibagi dalam satu tim menjadi 5 orang yang masing-masing menfokuskan pada 3 RUU yang sudah dibagi pengerjaannya. Jika sedang ada pengerjaan harmonisasi RUU, tenaga ahli baleg akan bekerja dari rumah sesuai dengan substansi RUU nya yang sudah di bagikan selanjutnya tim akan mencatat usulan redaksi, usulan penulisan, usulan substansinya berjalan dengan baik. Setelah masing-masing memiliki catatan selanjutnya akan di tabulasi, selanjutnya akan ada rapat pembahasan kemudian di jadikan kesepakatan yang selanjutnya akan

dipaparkan pada rapat baleg”. (Tenaga Ahli Baleg DPR RI, 10/3/2022: 12.30 wib di ruang tenaga ahli Baleg).

Berdasarkan kajian dokumen menunjukkan bahwa penetapan jumlah tenaga ahli di Badan Legislasi diatur dalam Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib. Untuk mengoptimalkan dan mengefektifkan tugas tenaga ahli di Badan Legislasi ditunjuk 1 (satu) orang koordinator tenaga ahli oleh pimpinan Badan Legislasi melalui rapat pleno Badan Legislasi. jika dibandingkan dengan jumlah RUU yang diharmonisasi tentu jumlah tersebut menjadi tidak seimbang, karena kajian konsep substansi RUU diperlukan pemikiran dan diskusi serius karena menyangkut aspek teknis, aspek substantif dan asas-asas pembentukan Undang-Undang. Sehingga jumlah tenaga ahli tersebut perlu ditambah. Meskipun jumlah tenaga ahli tidak seimbang dengan jumlah RUU yang diharmonisasi, akan tetapi kerja tenaga ahli tersebut sudah cukup maksimal dilihat dari capaian jumlah RUU yang diharmonisasi dalam setiap tahunnya melebihi 50 (lima puluh) persen dari jumlah RUU yang masuk dalam Prolegnas.

Perencanaan merupakan tahap awal dalam menyusun peraturan perundang-undangan. Dalam perencanaan dibuat inventarisasi masalah yang ingin diselesaikan beserta latar belakang dan tujuan penyusunan peraturan perundang-undangan. Masalah yang ingin diselesaikan setelah melalui pengkajian dan penyelarasan, dituangkan dalam naskah akademik. Terkait dengan ketersediaan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) dan Naskah Akademik (NA) tersebut. Untuk mengetahui siapa yang membuat DIM, Naskah Akademik usul inisiatif DPR, berdasarkan hasil wawancara dengan narasumber yang mengatakan bahwa:

“Jika RUU inisiatif DPR DIM disusun oleh pemerintah, jika proses pembahasan di DPR tidak ada DIM, misalnya inisiatif RUU dari baleg maka draf RUU langsung saja di bahas di baleg, jika dari anggota akan dibahas terlebih dahulu oleh anggota selanjutnya akan di harmonisasi di Baleg, jika dari komisi atau AKD lain penyusunan dan pembahasan RUU di komisi atau AKD itu sendiri yang selanjutnya proses harmonisasi di baleg. Jadi jika RUU sudah selesai di DPR dan sudah diparipurnakan menjadi usul inisiatif DPR selanjutnya akan diserahkan ke presiden, selanjutnya kembali lagi ke DPR untuk pembahasan tingkat satu selanjutnya baru adan DIM. Jika RUU tersebut inisiatif pemerintah DIM akan di buat oleh masing-masing fraksi di DPR. Jadi jika RUU inisiatif DPR maka DIM berasal dari pemerintah, jika

RUU inisiatif Pemerintah maka DIM berasal dari DPR”. (Tenaga Ahli Baleg DPR RI, 10/3/2022: 12.30 wib di ruang tenaga ahli Baleg).

Pernyataan yang sama juga disampaikan oleh informan, yang menyatakan bahwa:

“Naskah Akademik (NA) harus ada sebelum penyusunan RUU, untuk usul inisiatif DPR yang membuat pengusul (komisi, gabungan komisi), kalau usul inisiatif Badan Legislasi yang membuat tenaga ahli Badan Legislasi. Terkait dengan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) usul inisiatif DPR yang membuat Pemerintah, begitu juga sebaliknya, DIM dibahas pada pembahasan tingkat I antara DPR dan Pemerintah. Walaupun ada pengiriman dari perancang dan peneliti, tetapi kontribusi mereka tidak maksimal” (Tenaga Ahli Baleg, 11/3/2022: 10.00 wib di ruang kerja Tenaga Ahli Baleg).

Pernyataan yang berbeda yang disampaikan oleh informan, yang menyatakan bahwa:

“Daftar Inventarisasi Masalah, adalah penyusunan butir-butir yang terkait dengan Rancangan Undang-undang (RUU). Yang menyiapkan atau membuat Daftar Inventarisasi Masalah usul Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia adalah Pemerintah, sementara jika Rancangan Undang-Undang usul inisiatif Pemerintah, maka yang membuat Daftar Inventarisasi Masalahnya adalah DPR. Selanjutnya untuk Naskah Akademik usul inisiatif DPR yang membuat adalah DPR (komisi, gabungan komisi), dan Naskah Akademik usul inisiatif Pemerintah yang membuat Pemerintah, untuk Rancangan Undang-Undang inisiatif Badan Legislasi yang menyiapkan Naskah Akademiknya adalah Tenaga Ahli Badan Legislasi”. (Ketua Badan Legislasi, 24/3/2022: 11.00 WIB, di ruang Pimpinan Baleg)

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang setelah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengirimkan surat tentang Rancangan Undang-Undang (RUU) kepada Presiden, maka dalam waktu enam puluh hari Presiden wajib mengeluarkan surat Presiden dalam bentuk penugasan kepada menteri, yang ditugaskan dalam membentuk Undang-Undang tersebut dilampiri dengan daftar inventarisasi masalah terhadap sebuah RUU. Apabila proses sebuah RUU diibaratkan bola, maka bola tersebut tidak selalu berada di DPR dalam hal ini Badan Legislasi akan tetapi juga ada di Pemerintah. Kendala teknis tersebut yang mengakibatkan terhambatnya pembahasan sebuah Rancangan Undang-Undang dan target yang diharapkan tidak tercapai.

Pengelolaan sumber daya manusia adalah suatu sistem atau prosedur yang ditetapkan oleh organisasi untuk menempatkan orang-orangnya yang tepat dengan cara rekrutmen, seleksi, pelatihan agar dapat mencapai tujuan

organisasi sehingga kinerja organisasi menjadi lebih baik. Untuk mengetahui bagaimana perekrutan tenaga ahli di Badan Legislasi dan apakah ada persyaratan tertentu, berdasarkan hasil wawancara dengan informan pertama bahwa:

“Proses rekrutmen tenaga ahli AKD, fraksi dan anggota berbeda, jika AKD ada persyaratan yang ketat seperti ijazah Pendidikan strata 2, kemampuan *Toelf*, harus mengikuti asesmen”. (Tenaga Ahli Baleg DPR RI, 22/3/2022: 12.30 wib di ruang rapat Baleg).

Informan selanjutnya menyatakan pendapat yang berbeda, yang menyatakan bahwa:

“Belum ada persyaratan tertentu dalam perekrutan tenaga ahli di Badan Legislasi. Sistem perekrutan tenaga ahli di Badan Legislasi masih mengikuti prosedur yang sudah ditetapkan di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yaitu mengacu pada Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Tenaga Ahli dan Staf Anggota, persyaratan dan lain-lain sudah diatur disitu”. (Ketua Badan Legislasi, 24/3/2022 : 11.00 WIB, di ruang Pimpinan Baleg)

Mekanisme perekrutan tenaga ahli di Badan Legislasi yang dilakukan setiap lima tahun sekali dan diangkat berdasarkan rekomendasi pimpinan Badan Legislasi, masih mengikuti prosedur perekrutan yang diatur dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota, di dalamnya sudah diatur tentang persyaratan dan lain-lain. Sistem perekrutan ini dimaksudkan agar dukungan tenaga ahli dapat terlaksana dengan efektif dan efisien dan berdaya guna untuk memberikan dukungan keahlian atau substansi pada proses penyusunan Prolegnas dan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang. Berdasarkan hal tersebut dapat dikatakan bahwa sistem perekrutan di Badan Legislasi sudah sesuai dengan prosedur yang ditetapkan, namun dari segi kriteria dan seleksi menjadi lebih mudah karena hanya melalui tes potensi akademik saja.

Berdasarkan hasil observasi dapat diketahui bahwa pelatihan peningkatan kapasitas dan kapabilitas tenaga ahli Badan Legislasi sampai saat ini belum di fasilitasi oleh sekretariat jenderal DPR RI, Pelatihan untuk peningkatan kapasitas tenaga ahli tentu sangat diperlukan karena terkait

dengan kualitas kajian Rancangan Undang-Undang yang akan diharmonisasi. Pelatihan yang dilakukan tentunya berkaitan dengan anggaran di Badan Legislasi. Kuantitas pelatihan yang sedikit kemungkinan disebabkan dengan ketersediaan anggaran yang tidak mencukupi untuk melakukan pelatihan tersebut secara berkelanjutan. Sehingga diperlukan penganggaran kembali untuk kegiatan pelatihan tersebut. Pernyataan ini diperkuat dengan pendapat informan yang menyatakan bahwa:

“Pelatihan untuk peningkatan kapasitas selalu ada seperti diklat tapi hanya seperti orientasi atau pengenalan tugas dan fungsi DPR. Tapi untuk peningkatan kapasitas tenaga ahli sejauh ini belum ada, karena pemahaman tentang legal drafting itu sangat penting karena hal tersebut menjadi dasar baku jika sudah bekerja di DPR RI. Setiap hari tenaga ahli atau staf administrasi menggeluti rancangan undang-undang baik inisiatif anggota, AKD atau pemerintah. selanjutnya pelatihan peningkatan kemampuan analisis terhadap permasalahan juga sangat penting, karena untuk mengimbangi kepentingan anggota, memiliki kemampuan analisis sebuah masalah, menyajikan sebuah masalah dan disampaikan ke anggota, sehingga anggota lebih berkualitas dalam menyuarakan aspirasi”. (Tenaga Ahli Baleg DPR RI, 9/3/2022: 13.20 wib di ruang rapat Baleg).

Berdasarkan hal tersebut dapat dikatakan bahwa Badan Legislasi dalam mengelola sumber daya manusia di organisasi dengan menerapkan sistem rekrutmen yang terstandarisasi serta pemberian pelatihan untuk meningkatkan kapasitas anggota organisasi adalah suatu upaya untuk meningkatkan kualitas kinerja Badan Legislasi. Temuan ini sejalan dengan penjelasan Gary Dessler (2010:4) bahwa sumber daya manusia yang dikelola dengan baik dapat menghasilkan kinerja yang maksimal. Dengan demikian, kinerja Badan Legislasi lebih optimal dengan adanya sistem pengelolaan sumber daya manusia yang baik.