



THE **INDONESIAN INSTITUTE**
CENTER FOR PUBLIC POLICY RESEARCH



**Pembahasan RUU APBN
dan Isu Perbatasan di DPR:
Studi Terkini tentang Akses untuk
Informasi dan Partisipasi Publik**

Mei 2012

**Pembahasan RUU APBN
dan Isu Perbatasan di DPR:**
**Studi Terkini tentang Akses untuk
Informasi dan Partisipasi Publik**

Mei 2012

Pembahasan RUU APBN dan Isu Perbatasan di DPR: Studi Terkini tentang Akses untuk Informasi dan Partisipasi Publik

Tim Peneliti :

Adinda Tenriangke Muchtar (*Team Leader*)

Antonius Wiwan Koban (*Researcher*)

Benni Inayatullah (*Researcher*)

Endang Srihadi (*Researcher*)

Lola Amelia (*Researcher*)

Penelitian ini terlaksana dengan dukungan

Program Representasi (ProRep) Chemonics International – USAID Indonesia

xviii, 64 halaman

21 x 30 (cm)

Disusun dan Diterbitkan Oleh :

THE  NDONESIAN INSTITUTE
C E N T E R F O R P U B L I C P O L I C Y R E S E A R C H

Jl. K.H. Wahid Hasyim No. 194, Jakarta Pusat 10250, Indonesia

T. 021 3905558 F. 021. 31907814/15 E. contact@theindonesianinstitute.com

www.theindonesianinstitute.com

ISBN: 978-979-17798-4-5

Design & Layout: Leonhard Kalangi

Dicetak Oleh: P.T. DIAN RAKYAT

Cover: Ilustrasi Gedung DPR RI

Mei 2012

Daftar Singkatan dan Istilah

ADB	: <i>Asian Development Bank</i>
Alutsista	: Alat utama sistem persenjataan
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
ARG	: Anggaran Responsif Gender
Banggar	: Badan Anggaran
Bappeda	: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
Bappenas	: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BBM	: Bahan Bakar Minyak
BNPP	: Badan Nasional Pengelolaan Perbatasan
BPK	: Badan Pemeriksa Keuangan
BTS	: <i>Base Transceiver Station</i>
BURT	: Badan Urusan Rumah Tangga
DAK	: Dana Alokasi Khusus
Dapil	: Daerah Pemilihan
DFID	: <i>Department for International Development</i>
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DPID	: Dana Percepatan Infrastruktur Daerah
DPPID	: Dana Percepatan Pembangunan Infrastruktur Daerah
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DSF	: <i>Decentralization Support Facility</i>
FEUI	: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia
FGD	: <i>Focus Group Discussion</i>
FORMAPPI	: Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia
ICT	: <i>Information and Communications Technology</i>
Inpres	: Instruksi Presiden
IPC	: <i>Indonesian Parliamentary Center</i>
KADIN	: Kamar Dagang dan Industri
K/L	: Kementerian/Lembaga
Kemenertrans	: Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi
Kemenkopolkham	: Kementerian Koordinator Politik, Hukum, dan Hak Asasi Manusia
KIARA	: Koalisi Rakyat untuk Keadilan Perikanan
KIP	: Komisi Informasi Pusat
KIP	: Keterbukaan Informasi Publik
KKN	: Korupsi, Kolusi, Nepotisme
Kunker	: Kunjungan Kerja
KPDT	: Kementerian Percepatan Daerah Tertinggal
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
MD3	: MPR, DPR, DPD dan DPRD
Meneg PPN	: Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional

MoU	: <i>Memorandum of Understanding</i>
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
MTI	: Masyarakat Transparansi Indonesia
Musrenbang	: Musyawarah Perencanaan Pembangunan
OMS	: Organisasi Masyarakat Sipil
ORI	: Ombudsman Republik Indonesia
P3DI	: Pusat Pengkajian dan Pengolahan Data dan Informasi
PAN	: Partai Amanat Nasional
Pangdam	: Panglima Daerah Militer
Panggar	: Panitia Anggaran
Panja	: Panitia Kerja
Pansus	: Panitia Khusus
PDIP	: Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
Permendagri	: Peraturan Menteri Dalam Negeri
PP	: Peraturan Pemerintah
PPID	: Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi
PUG	: Pengarusutamaan Gender
RAPBN	: Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
RDP	: Rapat Dengar Pendapat
RDPU	: Rapat Dengar Pendapat Umum
RI	: Republik Indonesia
RKA-KL	: Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga
RKP	: Rencana Kerja Pemerintah
RKPD	: Rencana Kerja Pemerintah Daerah
RPJM	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah
RPJP	: Rencana Pembangunan Jangka Panjang
RUU	: Rancangan Undang-Undang
SDM	: Sumber Daya Manusia
Sekjen	: Sekretaris Jenderal
Seknas FITRA	: Sekretariat Nasional Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran
Setjen	: Sekretariat Jenderal
SK	: Surat Keputusan
SOP	: Standar Operasional Prosedur (<i>Standard Operating Procedure</i>)
TII	: <i>The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research</i>
TKI	: Tenaga Kerja Indonesia
TNI	: Tentara Nasional Indonesia
UNDP	: United Nations Development Programme
UU	: Undang-Undang
UU KIP	: Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik
WNI	: Warga Negara Indonesia
WRI	: <i>Women Research Institute</i>

Daftar Isi

Daftar Singkatan dan Istilah	iv
Daftar Isi	vi
ABSTRAK	1
PENGANTAR	2
1. Latar Belakang	2
2. Tujuan Penelitian	3
3. Pertanyaan Penelitian	3
4. Metodologi Penelitian	4
4.1 Pendekatan Penelitian	4
4.2 Teknik Pengumpulan Data	4
4.3 Teknik Analisis Data	4
4.4 Metode Validasi dan Relevansi	5
4.5 Manfaat Penelitian	5
4.6 Keterbatasan Penelitian	5
4.7 Pelaksanaan Penelitian	6
TEMUAN PENELITIAN DAN ANALISIS	8
1. Kerangka Kebijakan	8
1.1 Proses Penyusunan, Pembahasan, dan Penetapan APBN.....	8
1.1.1 Proses Penyusunan APBN di Pemerintah: Musrenbang & RKA-K/L.....	8
1.1.1.1 Musrenbang	8
1.1.1.2 Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL).....	9
1.1.2 Proses Pembahasan APBN di DPR	9
1.2 Akses Informasi Publik dan Good Governance	13
1.2.1 Keterbukaan Informasi Publik	13
1.2.2 Tata Pemerintahan yang Baik (Good Governance)	17
1.3 Partisipasi Masyarakat dalam Pembahasan RUU APBN.....	18
1.3.1 Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan dan Penganggaran (Pra RAPBN).....	18
1.3.2 Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	19
1.3.3 Partisipasi Masyarakat dalam Pembahasan RUU APBN di DPR.....	20
1.4 Kawasan Perbatasan	21
1.4.1 Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Kawasan Perbatasan	22
1.4.2 Pengarusutamaan Gender di Kawasan Perbatasan	23

2. Kerangka Konseptual	25
2.1 Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance)	25
2.1.1 Partisipasi	26
2.1.2 Akuntabilitas dan Transparansi Parlemen	27
2.2 Legislator (Anggota Parlemen) dan Fungsi Representasi	30
2.3 Pengarusutamaan Gender dan Kelompok Marjinal Lainnya	31
3. Implementasi dan Analisis Kebijakan tentang Pembahasan RUU APBN dan Isu Perbatasan di DPR: Studi Terkini tentang Akses untuk Informasi dan Partisipasi Publik	32
3.1 Proses Pembahasan RUU APBN di DPR	32
3.1.1 Persoalan Fungsi Representasi DPR terkait Aspirasi Masyarakat dalam Pembahasan RUU APBN.....	33
3.2 Inisiatif Keterbukaan Informasi Publik di DPR	35
3.3 Inisiatif Peningkatan Akses Publik ke Informasi Pembahasan RUU APBN	37
3.3.1 Akses Informasi Publik terhadap Proses Anggaran	37
3.3.1.1 Persoalan Akses Informasi Publik dalam Pembahasan RUU APBN.....	39
3.3.2 Partisipasi Masyarakat dalam Pembahasan RUU APBN di DPR	40
3.3.2.1 Persoalan Partisipasi Publik dalam Pembahasan RUU APBN.....	44
3.3.2.2 Persoalan Partisipasi Masyarakat di Perbatasan dalam Pembahasan RUU APBN.....	47
3.3.2.3 Persoalan Partisipasi Perempuan dan Kelompok Marjinal Lainnya di Perbatasan.....	48
3.4 Persoalan Pembahasan Anggaran di DPR terkait Kawasan Perbatasan	51
4. Rekomendasi Awal Kebijakan.....	56
4.1 Meningkatkan Akses Publik untuk Berpartisipasi dalam Proses Pembahasan RUU APBN di DPR	56
4.2 Meningkatkan Kapasitas SDM di DPR dalam Pelayanan Informasi Publik dan Mendukung Fungsi DPR.	58
4.3 Mengkaji Ulang Peraturan Perundang - undangan terkait Fungsi <i>Budgeting</i> DPR.....	59
4.4 Meningkatkan Kepedulian DPR terhadap Kepentingan Perempuan dan Kelompok Marjinal Lainnya di Kawasan Perbatasan	60
4.5 Rekomendasi untuk Kajian Lanjutan	62
PENUTUP	63
REFERENSI	viii
LAMPIRAN	xiv
1. Daftar Narasumber Pertemuan Konsultasi Awal	xiv
2. Daftar Narasumber Wawancara Mendalam	xiv
3. Daftar Narasumber Focus Group Discussion	xv
4. Daftar Narasumber Courtesy Meeting	xv
Tim Peneliti.....	xvi
Profil Institusi.....	xviii

Pembahasan RUU APBN dan Isu Perbatasan di DPR: Studi Terkini tentang Akses untuk Informasi dan Partisipasi Publik

.....
The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research (TII)

Abstrak

Penelitian ini dilatarbelakangi persoalan bahwa pembahasan RUU APBN serta Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL) di DPR sejauh ini tidak melibatkan publik dalam pembahasannya. Padahal menurut aturan resmi yang ada, proses tersebut memungkinkan keterlibatan publik.

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengeksplorasi, menyajikan isu-isu dan memberikan masukan bagi anggota DPR untuk mempertimbangkan pilihan-pilihan kebijakan untuk meningkatkan aksesibilitas informasi publik dalam pembahasan RUU APBN di DPR. Penelitian ini membatasi masalah terkait studi awal akses publik dalam proses pembahasan RUU APBN di DPR. Untuk fokus isu, penelitian ini mengambil studi kasus terkait isu perbatasan dengan pertimbangan bahwa isu ini kerap diperlakukan secara instan, parsial, dan tidak berkelanjutan oleh pembuat kebijakan.

Secara umum, penelitian ini berdasarkan pada premis bahwa DPR sebagai wakil rakyat harus menegakkan fungsi perwakilannya dalam melakukan fungsi lainnya. Sistem dan mekanisme kerja yang ada di DPR juga harus mempraktekkan prinsip-prinsip good governance, termasuk transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi publik.

Temuan penelitian ini menunjukkan akses informasi publik dan partisipasi publik dalam pembahasan RUU APBN yang dilakukan pemerintah dan DPR masih sangat terbatas. Kepedulian pemerintah dan DPR akan kawasan perbatasan, khususnya perempuan dan kelompok marjinal lainnya pun masih rendah. Informasi mengenai APBN sendiri bukan merupakan informasi yang mudah diperoleh.

DPR jarang sekali atau bahkan tidak pernah mengadakan Rapat Dengar Pendapat Umum dengan masyarakat atau elemen masyarakat terkait pembahasan RUU APBN. Selama ini, DPR hanya membahas RAPBN yang sudah dirumuskan oleh Pemerintah, yang sebelumnya mendapat masukan masyarakat melalui Musrenbang. Proses di DPR tersebut dilakukan dengan asumsi bahwa usulan dari masyarakat sudah selesai di forum Musrenbang.

Dengan mempertimbangkan keterbatasan penelitian ini, rekomendasi awal untuk mengatasi kesenjangan pelaksanaan pembahasan RUU APBN di DPR berupa: (i) Meningkatkan akses public untuk berpartisipasi dalam proses pembahasan RUU APBN di DPR; (ii) Meningkatkan kapasitas SDM di DPR dalam pelayanan informasi publik dan mendukung fungsi DPR; (iii) Mengkaji ulang peraturan perundang-undangan terkait fungsi budgeting DPR; dan (iv) Meningkatkan kepedulian DPR terhadap kepentingan perempuan dan kelompok marjinal lainnya di kawasan perbatasan.

Bagian Satu

PENGANTAR

1. Latar Belakang

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan produk hukum, tetapi proses pembahasannya cenderung berbeda dengan produk hukum atau kebijakan lainnya. Beberapa pertemuan cenderung bersifat tertutup. Keadaan ini sangat rentan terhadap potensi penyalahgunaan wewenang oleh para penyelenggara negara.

Jika produk hukum lainnya hampir selalu melibatkan masyarakat dalam Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan publik, namun untuk RUU APBN, hampir tidak pernah dilakukan RDPU. Sekalipun RDPU dilakukan, hanya jika diminta oleh publik dan bersifat formal tanpa jaminan usulan dibahas pada pertemuan tertutup pembahasan RUU APBN.

Dalam pembahasan RUU APBN di tingkat Komisi-Komisi DPR RI, yang dibahas adalah Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL) mitra komisi terkait. Proses ini juga tidak melibatkan publik. Hal yang paling optimal dilakukan Komisi-Komisi di DPR selama ini hanyalah dengan melakukan pembahasan RKA-KL secara terbuka agar publik bisa melihat proses pembahasan tersebut.

Namun, proses keputusan apakah rapat itu akan dilangsungkan terbuka atau tertutup baru bisa diambil ketika rapat sudah dibuka oleh pimpinan rapat. Pimpinan rapat akan meminta kesepakatan peserta rapat dari pemerintah dan anggota Komisi apakah rapat terbuka atau tertutup. Jadi, publik hanya bisa mengetahui jadwal rapat DPR pada website DPR RI tanpa bisa mengetahui jauh-jauh hari apakah rapat yang akan diadakan itu terbuka atau tertutup. Hal inilah yang memperkecil peluang bagi publik untuk dapat mengikuti rapat kerja Komisi DPR RI dengan Kementerian/Lembaga sebagai peninjau.

Memang, tidak semua rapat kerja dapat dilangsungkan secara terbuka, karena ada pembahasan yang digolongkan Komisi sebagai rahasia negara, seperti pembahasan pembelian alat utama sistem persenjataan (alutsista), beserta jumlah dan jenisnya yang tidak bisa diakses oleh publik.

Pembahasan RABPN dari Komisi kemudian dilanjutkan di Badan Anggaran (Banggar DPR). Proses pembahasan di Banggar diamanatkan hanya sebagai proses sinkronisasi dari pembahasan di Komisi-Komisi, bisa dikatakan tidak pernah terbuka dan risalah rapat pun tidak bisa diakses publik. Menjadi teramat penting untuk mengatasi masalah ini, mengingat peruntukan APBN yang dibahas adalah untuk kemakmuran rakyat, namun rakyat/publik sendiri tidak punya akses terhadap informasi seputar RUU APBN dan tidak dapat menggunakan hak partisipasinya.

Isu ini juga sangat penting, apalagi di tengah banyaknya kritik terhadap kinerja DPR. DPR terus mendapat kritik karena dalam sejumlah kebijakan terkait penggunaan dana APBN cenderung tertutup untuk menginformasikannya ke publik. Contohnya, keengganan Sekretaris Jenderal DPR memberikan rincian anggaran renovasi ruang rapat Badan Anggaran.¹ Hal ini secara tidak langsung menguatkan asumsi bahwa semakin tertutup sebuah lembaga publik untuk memberikan informasi kepada masyarakat, semakin tinggi potensi untuk penyalahgunaan wewenang oleh penyelenggara negara.

¹"Keengganan, Rp20 miliar, dan Korupsi Partai", diakses dari <http://bengkulu.antaranews.com/berita/876/keengganan-rp20-miliar-dan-korupsi-partai>.

Masalah ini juga penting dikaji untuk menilai kondisi partisipasi masyarakat saat ini dalam proses kebijakan, terutama tercermin oleh organisasi masyarakat sipil (OMS) berkaitan dengan proses penganggaran. Juga menjadi penting terkait bagaimana OMS menyuarakan keprihatinan dan berbagi temuan, serta rekomendasi melalui saluran komunikasi di DPR.

Berdasarkan masalah yang diidentifikasi tersebut, The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research (TII) berupaya melakukan sebuah penelitian kebijakan dalam kurun waktu empat bulan untuk lebih mengeksplorasi, menyajikan isu-isu dan memberikan masukan bagi anggota DPR untuk mempertimbangkan pilihan-pilihan kebijakan dalam meningkatkan aksesibilitas informasi publik dalam pembahasan APBN di DPR.

Untuk pembatasan masalah dan fokus isu, penelitian ini mengambil studi kasus terkait isu perbatasan, yang selama ini sangat lekat dengan ranah isu yang digarap oleh Komisi I DPR RI dari aspek politik dan pertahanannya, dan Komisi II DPR RI dari aspek kesejahteraannya. Isu ini diangkat karena dinilai menarik dan menantang, terutama mengingat keprihatinan bahwa isu ini kerap diperlakukan secara instan, parsial, dan tidak berkelanjutan oleh pembuat kebijakan. Apalagi di tengah proses anggaran yang elitis dan tertutup di DPR.

TII juga menilai penting untuk mengangkat dan menjaga isu ini karena multidimensi permasalahannya, bukan hanya dilihat dari aspek pertahanan dan keamanan, serta kedaulatan, namun juga kesejahteraan. Hal ini mengingat bahwa kawasan perbatasan Indonesia sangat kaya dengan sumber daya alam. Namun, jika tak dikelola dengan pendekatan kebijakan yang tepat, sumber daya tersebut bisa beralih ke pihak luar.

Pihak luar negeri dapat mengambil sumber daya di perbatasan Indonesia, bukan karena secara sistemik mereka ingin “merampok” sumber daya yang ada di sana, namun mereka melihat bahwa ada pembiaran dari Indonesia, yang tidak mengelola kawasan perbatasan dengan baik, sehingga mereka “berkesempatan memanfaatkan”nya.

Secara umum, penelitian ini berdasarkan pada premis bahwa DPR sebagai wakil rakyat harus menegakkan fungsi perwakilannya dalam melakukan fungsi lainnya. Sistem dan mekanisme kerja yang ada di DPR juga harus mempraktikkan prinsip-prinsip *good governance*, termasuk transparansi, partisipasi publik, dan akuntabilitas.

2. Tujuan Penelitian

Memberikan rekomendasi awal untuk meningkatkan akses terhadap informasi dan partisipasi publik dalam pembahasan RUU APBN di DPR.

3. Pertanyaan Penelitian

Ada 4 (empat) pertanyaan utama yang ingin dijawab dalam penelitian ini, yaitu:

(1) Bagaimana DPR membahas RUU APBN?

(2) Inisiatif apakah yang saat ini dijalankan untuk meningkatkan akses publik terhadap informasi publik dalam pembahasan RUU APBN di DPR?

(3) Apa solusi alternatif untuk lebih meningkatkan akses publik terhadap informasi publik dalam pembahasan RUU APBN di DPR?

(4) Secara khusus, bagaimana proses dan dinamika pembahasan RUU APBN di DPR dalam kaitannya dengan kepedulian terhadap kepentingan perempuan dan kelompok marjinal lainnya di kawasan perbatasan?

4. Metodologi Penelitian

4.1 Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang didefinisikan sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang dan perilaku yang dapat diamati, dan dalam mengamati objek studi ini harus holistik atau komprehensif. Penggunaan metode kualitatif diharapkan untuk mengumpulkan banyak informasi dan data secara mendalam.

4.2 Teknik Pengumpulan Data

4.2.1 Studi Literatur

Penelitian ini akan dimulai dengan melakukan tinjauan literatur dari sejumlah dokumen dan kebijakan terkait dengan akses informasi publik dalam proses pembahasan APBN di DPR.

4.2.2 Wawancara Mendalam

Untuk penelitian ini, juga dilakukan wawancara terhadap sejumlah informan kunci yang mewakili elemen DPR, Pemerintah, LSM dan Media Massa.

4.2.3 Diskusi Kelompok Terfokus (*Focus Group Discussion*)

Dalam rangka menggali, memperkuat dan memperdalam sejumlah data yang telah berhasil diperoleh pada tahap sebelumnya, maka studi ini juga akan menjalankan diskusi kelompok terfokus atau *focus group discussion* (FGD).

FGD dilakukan satu kali kegiatan yang akan melibatkan narasumber yang mewakili anggota DPR, Pemerintah, tenaga ahli DPR, pakar, LSM, lembaga penelitian, perwakilan media, dan Komisi Informasi Pusat (KIP).

4.3 Teknik Analisis Data

Analisis dilakukan terhadap catatan wawancara atau transkrip dari wawancara mendalam, notulen dan juga transkrip dari FGD, serta berbagai dokumen data sekunder (literatur) yang dikumpulkan selama penelitian.

Data yang diperoleh dianalisa secara deskriptif dan menggunakan analisis kesenjangan. Pertama, membandingkan norma kebijakan berikut landasan teori dengan praktek di lapangannya berdasarkan temuan-temuan riset dari proses FGD dan wawancara mendalam. Kedua, melihat kesenjangan (*gap*) antara yang “seharusnya” dengan praktek di lapangan.

4.4 Metode Validasi & Relevansi

4.4.1 Peer Review

Pemeriksaan **validitas dan kualitas data** penelitian ini menggunakan teknik **peer review**. *Peer review* dilakukan oleh dua ahli yang memiliki keahlian sesuai objek penelitian ini. *Peer review* dilakukan dua kali, yaitu pada tahap hasil temuan awal dan tahap hasil temuan akhir untuk finalisasi laporan penelitian kebijakan dan rekomendasi kebijakan.

4.4.2 Audiensi

Pemeriksaan **relevansi dan signifikansi** substansi topik dan hasil penelitian ini menggunakan teknik audiensi dengan target penelitian ini. Yang dilakukan adalah audiensi dengan lima orang anggota DPR RI yang mewakili target audiens penelitian ini, antara lain dari Anggota DPR Komisi I dan II serta Anggota Badan Anggaran DPR RI. Audiensi dilakukan dua kali, yaitu melalui *courtesy meetings* pada tahap hasil literature review dan tahap hasil temuan akhir.

4.5 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

- (1) Tersedianya rekomendasi awal yang dapat digunakan oleh Anggota DPR untuk meningkatkan akses terhadap informasi dan partisipasi publik dalam pembahasan RUU APBN di DPR.
- (2) Tersedianya kajian tentang kondisi terkini akses terhadap informasi dan partisipasi publik dalam pembahasan RUU APBN di DPR dan rekomendasi-rekomendasi yang dapat digunakan oleh Anggota DPR, Pemerintah, LSM, Akademisi, Media untuk meningkatkan partisipasi dalam pembahasan RUU APBN.

4.6 Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini memiliki keterbatasan, yang membutuhkan penelitian lebih lanjut dan mendalam:

- (1) **Keterbatasan generalisasi data dan temuan.** Ruang lingkup permasalahan penelitian yang dibahas fokus terbatas pada akses informasi publik dan partisipasi publik terkait pembahasan RUU APBN di DPR, sehingga terdapat keterbatasan tidak dapat digeneralisasi sepenuhnya pada proses lainnya di DPR.
- (2) **Metode pengumpulan data** yang terutama bersumber pada tinjauan literatur untuk data sekundernya, dan wawancara mendalam, serta FGD untuk data primernya, namun tidak disertai dengan observasi empiris langsung ke proses pembahasan anggaran di DPR, misalnya pada sidang pembahasan anggaran di Komisi atau Badan Anggaran karena penelitian dilakukan di luar masa pembahasan anggaran, maupun observasi langsung ke daerah perbatasan yang menjadi contoh kasus dalam riset ini, sehingga terdapat keterbatasan pada *empirical evidence*.
- (3) **Lama penelitian** yang hanya berlangsung selama 4 (empat) bulan menjadi keterbatasan waktu untuk menggali lebih banyak lagi data dan temuan di lapangan, serta analisisnya.

- (4) **Kompleksitas permasalahan** yang diangkat, mencakup beberapa isu besar, yaitu pembahasan RUU APBN; Keterbukaan Informasi Publik; pengelolaan kawasan perbatasan yang mencakup tidak hanya isu pertahanan keamanan, namun juga isu kesejahteraan masyarakat; serta isu partisipasi publik dan kelompok perempuan serta kelompok marginal lainnya di kawasan perbatasan. Kompleksitas isu yang beririsan dalam topik penelitian ini menjadi keterbatasan untuk penggalian dan pemaparan substansi yang lebih mendalam untuk semua isu yang dibahas.

4.7 Pelaksanaan Penelitian

4.7.1 Tahapan Penelitian yang Telah Dilakukan

Pelaksanaan penelitian telah melalui tahapan studi literatur, audiensi awal, peer review pertama, wawancara mendalam, *focus group discussion* (FGD), serta *peer review* kedua, pembuatan *final draft* laporan penelitian, *courtesy meeting*, serta diskusi publik, hingga naskah final laporan penelitian kebijakan dan naskah final *policy brief* dibuat.

Studi Literatur dan *peer review* pertama telah dilakukan pada bulan Desember 2011. Kemudian Audiensi Awal telah dilakukan melalui *courtesy meetings* dengan lima orang Anggota DPR RI pada 15-16 Desember 2011. Pengumpulan data primer melalui serangkaian wawancara mendalam dilakukan pada 26 Desember 2011 hingga 20 Januari 2012. Sementara, FGD telah diselenggarakan pada 18 Januari 2012.

Dari hasil studi literatur dan audiensi awal, telah disusun Laporan Temuan Awal yang kemudian telah dibahas pada *peer review* pertama pada 20 dan 22 Desember 2011. Kemudian, setelah itu disusun Laporan “Preliminary Policy Research Report” dan “Preliminary Policy Brief” yang sudah memasukkan hasil temuan dari wawancara mendalam dan FGD.

Data dari Wawancara Mendalam diperoleh dari 11 orang narasumber kunci terdiri dari Anggota DPR Komisi I dan II, Anggota Badan Anggaran, Pimpinan Fraksi, Media (KOMPAS), LSM (IPC, FITRA, KIARA), dan Pemerintah (Kementerian Pertahanan dan Sekretaris BNPP). Masukan dari FGD diperoleh dari 10 orang partisipan FGD dari DPR Komisi II dan Komisi XI (urusan keuangan), BNPP, Akademisi dan Lembaga Penelitian (FEUI dan LIPI), Media (Majalah GATRA), dan LSM (Masyarakat Transparansi Indonesia dan FORMAPPI).

“Policy Research Report” ini merupakan hasil akhir penelitian kebijakan ini. Sebelumnya, *final draft* laporan ini telah melalui proses *peer review* kedua pada 8 Februari 2012 dan disampaikan lewat *courtesy meeting* ke DPR, serta disampaikan dan ditanggapi oleh perwakilan dari Komisi Informasi Pusat dan Sekretariat Utama Badan Nasional Pengelolaan Perbatasan dalam diskusi publik (The Indonesian Forum Seri 15) pada 8 Maret 2012. Selain “Policy Research Report” ini, tim peneliti juga telah menyusun naskah “Policy Brief” yang juga merupakan salah satu hasil dari penelitian kebijakan ini.

“Policy Research Report” maupun “Policy Brief” tersebut tersedia dalam Bahasa Indonesia maupun Bahasa Inggris (*soft copy*) dan dapat diunduh di www.theindonesianinstitute.com. Untuk versi cetak yang didiseminasikan, hanya tersedia dalam bahasa Indonesia.

4.7.2 Metode dan Alur Penelitian

Seluruh rangkaian metode dan alur penelitian mulai dari pengumpulan data, pengolahan data hingga penyajian laporan hasil temuan penelitian, serta diseminasi dan publikasinya dapat dilihat pada Bagan berikut ini.

Bagan 1. Metode dan Alur Penelitian



TEMUAN PENELITIAN DAN ANALISIS

1. Kerangka Kebijakan

1.1 Proses Penyusunan, Pembahasan dan Penetapan APBN

1.1.1 Proses Penyusunan APBN di Pemerintah: Musrenbang & RKA-K/L

Dalam kerangka kebijakannya, proses penyusunan, pembahasan, dan penetapan APBN merupakan tugas yang terkait, yang dijalankan Pemerintah sebagai fungsi eksekutif dan DPR sebagai fungsi legislatif. Kerangka kebijakan umumnya di sini berupa proses *planning*, *programming*, dan *budgetting* untuk rencana pembangunan nasional pada periode tertentu.

1.1.1.1 Musrenbang

Pada sisi eksekutif, bagian dari proses perencanaan, pemrograman, dan penganggaran ini diawali oleh mekanisme Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan). Landasan hukumnya adalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Sedangkan teknis pelaksanaannya, antara lain, diatur dalam Surat Edaran Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas No. 0259/M.PPN/I/2005 dan 050/166SJ tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang.

Berdasarkan aturan teknis pelaksanaan itu, Musrenbang dimulai dari tingkat desa, kemudian dibawa ke tingkat kecamatan, dan selanjutnya ke tingkat Kabupaten dan Kota, ke tingkat Provinsi dan Nasional. Pada Musrenbang Nasional, hasil akhirnya adalah sinkronisasi dan penyempurnaan akhir rencana kegiatan Kementerian/Lembaga, prioritas pendanaan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN), dan rancangan akhir Rencana Kerja Pemerintah (RKP) untuk dibahas dalam Sidang Kabinet. Musrenbang nasional ini diikuti oleh seluruh Menteri/Kepala Lembaga Negara, Gubernur dan Kepala Bappeda Provinsi.

Selain Musrenbang yang berlaku secara umum, terdapat pula inisiatif-inisiatif dalam bentuk Musrenbang khusus. Misalnya Musrenbang Perempuan yang khusus untuk warga perempuan². Ada pula Musrenbang Perbatasan, yang dilakukan khusus di kawasan perbatasan³. Musrenbang khusus ini umumnya didasari kebutuhan perlu diadakannya forum tambahan yang secara khusus mengakomodasi partisipasi dan masukan dari kelompok-kelompok khusus. Namun, kelemahannya secara umum adalah belum ada dasar hukum yang pasti bagi Musrenbang khusus seperti ini, sehingga hasil-hasil dari Musrenbang khusus itu biasanya sulit dan tidak jelas tindak lanjutnya ke dalam produk kebijakan publik, termasuk dalam penyusunan anggaran.

²The Indonesian Institute, "Kebijakan Desentralisasi dan Partisipasi Perempuan dalam Pengambilan Keputusan di Tingkat Kabupaten/Kota dan Desa/Kelurahan", Laporan Penelitian untuk Oxfam GB, 2011. Musrenbang Perempuan merupakan inisiatif lokal yang masih diperdebatkan legalitasnya, karena tidak ada landasan hukumnya. Kabupaten/Kota yang sudah melaksanakan Musrenbang antara lain Kota Makassar (tahun 2008 dan 2010) dan Kabupaten Jombang.

³Sutrisno, Sekretaris Utama Badan Nasional Pengelolaan Perbatasan pada Diskusi "The Indonesian Forum", 8 Maret 2012.

1.1.1.2 Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL)

Hasil pembahasan di Sidang Kabinet yang terkait penganggaran RKP kemudian menghasilkan naskah Rencana Kerja Pemerintah dan Rancangan Anggarannya. Dari materi ini lalu Pemerintah menyiapkan Rancangan APBN (RAPBN) untuk dibahas kemudian ditetapkan melalui UU APBN oleh DPR. Materi untuk penyusunan RAPBN bersumber dari hasil pembahasan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-K/L). Tata cara dan ketentuannya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga.

Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 ini menyatakan bahwa Pemerintah menyusun APBN setiap tahun dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan untuk mencapai tujuan bernegara (Pasal 2 ayat 1). RAPBN terdiri atas anggaran pendapatan negara, anggaran belanja negara, dan pembiayaan. Penyusunan RAPBN dikoordinir oleh Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal negara (Pasal 3). RAPBN disusun berdasarkan RKA-K/L (Pasal 3 ayat 6). RKA-K/L disusun untuk setiap Bagian Anggaran. Menteri/Pimpinan Lembaga selaku Pengguna Anggaran wajib menyusun RKA-K/L atas Bagian Anggaran yang dikuasainya (Pasal 4).

RKA-K/L masing-masing kementerian/lembaga kemudian dibahas dengan DPR dalam rangka pembicaraan pendahuluan Rancangan APBN, di mana pembahasan ini difokuskan pada konsultasi atas usul Inisiatif Baru. Adapun yang dimaksud dengan Inisiatif Baru adalah usulan tambahan rencana kerja selain yang telah dicantumkan (Pasal 10).

1.1.2 Proses Pembahasan APBN di DPR ⁴

Siklus Proses RAPBN / APBN di DPR adalah berdasarkan pada:

- (a) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- (b) UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3); dan
- (c) Tata Tertib DPR RI No. 1 Tahun 2009-2014.

Waktu penyusunan, Pembahasan dan Penetapan APBN, dilakukan pada tahun sebelum anggaran dilaksanakan.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3) menyatakan bahwa DPR memiliki alat kelengkapan untuk membahas RUU APBN, yakni komisi-komisi dan Badan Anggaran (Banggar).

⁴ Maksudnya adalah proses pembahasan RAPBN dan RUU APBN.

Tabel 1. Tugas Komisi di Bidang Anggaran DPR RI ⁵

1	Mengadakan pembicaraan pendahuluan mengenai penyusunan rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya bersama-sama dengan Pemerintah;
2	Mengadakan pembahasan dan mengajukan usul penyempurnaan rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya bersama-sama dengan Pemerintah;
3	Membahas dan menetapkan alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan Kementerian/Lembaga yang menjadi mitra kerja Komisi;
4	Mengadakan pembahasan laporan keuangan negara dan pelaksanaan APBN termasuk hasil pemeriksaan BPK yang berkaitan dengan ruang lingkup tugasnya;
5	Menyampaikan hasil pembicaraan pendahuluan sebagaimana dimaksud dalam huruf (a), dan hasil pembahasan sebagaimana dimaksud dalam huruf (b), huruf (c) dan huruf (d), kepada Badan Anggaran untuk sinkronisasi;
6	Menyempurnakan hasil sinkronisasi Badan Anggaran berdasarkan penyampaian usul Komisi sebagaimana dimaksud dalam huruf 3; dan
7	Menyerahkan kembali kepada Badan Anggaran hasil pembahasan Komisi sebagaimana dimaksud dalam huruf (f) untuk bahan akhir penetapan APBN.

Tabel 2. Tugas Pokok Banggar ⁶

1	Bersama Pemerintah menentukan pokok-pokok kebijakan fiskal secara umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian/lembaga dalam menyusun usulan anggaran;
2	Untuk menetapkan pendapatan negara bersama Pemerintah dengan mengacu pada usulan komisi terkait;
3	Membahas rancangan undang-undang tentang APBN bersama Presiden yang dapat diwakili menteri dengan mengacu pada keputusan rapat kerja Komisi dan Pemerintah mengenai alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan Kementerian/Lembaga;
4	Melakukan sinkronisasi terhadap hasil pembahasan di Komisi mengenai rencana kerja dan anggaran Kementerian/Lembaga;
5	Membahas laporan realisasi dan prognosis yang berkaitan dengan APBN; dan
6	Membahas pokok-pokok penjelasan atas rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.

Lebih jauh, pada Pasal 2 UU No. 27 Tahun 2009 tentang MD3 ini dinyatakan bahwa “Badan Anggaran hanya membahas alokasi anggaran yang sudah diputuskan oleh Komisi.”

⁵ Pasal 96 UU No. 27/2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3).

⁶ Pasal 107 UU No. 27 Tahun 2009 tentang MD3.

Tahap pertama dari siklus Pembahasan APBN adalah **Pembicaraan Pendahuluan Penyusunan APBN**, dengan jadwal, sebagai berikut: ⁷

(a) **Pertengahan Mei**, Pemerintah menyampaikan pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro RAPBN tahun berikutnya, yaitu:

- Asumsi dasar ekonomi makro (pertumbuhan ekonomi, inflasi, tingkat bunga SBI, nilai tukar, harga minyak, *lifting* (produksi) minyak;
- Kebijakan dalam bidang penerimaan negara;
- Kebijakan dalam bidang pengeluaran negara; dan
- Kebijakan defisit dan pembiayaannya.

(b) **Mei-Juni**, Pembahasan bersama antara DPR diwakili Badan Anggaran DPR-RI dengan pemerintah diwakili Menteri Keuangan, Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional (Meneg PPN)/Kepala Bappenas dan Gubernur Bank Indonesia. Hasil pembahasan Pembicaraan pendahuluan Penyusunan RAPBN menjadi dasar penyusunan RUU APBN beserta Nota Keuangannya

Beberapa peraturan perundang - undangan penting yang menjadi dasar hukum terkait proses penyusunan, pembahasan dan penetapan APBN mulai dari proses di Pemerintah hingga proses di DPR, yang telah diuraikan pada bagian-bagian pembahasan di atas, dapat dilihat rangkumannya dalam Tabel 3 di bawah ini :

Tabel 3. Beberapa Landasan Hukum terkait Proses Penyusunan, Pembahasan dan Penetapan APBN di DPR

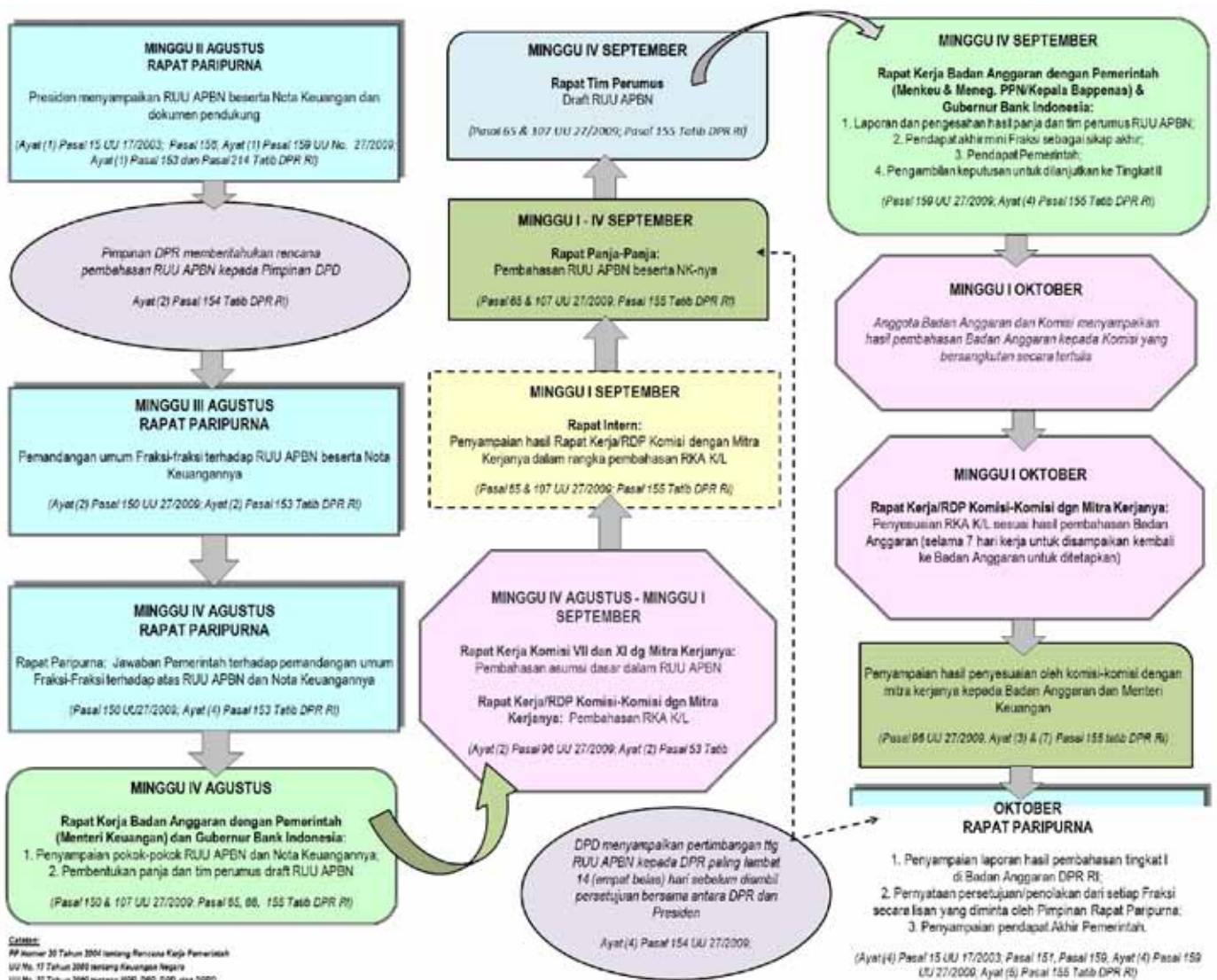
No.	Peraturan Perundang - undangan	Substansi Kebijakan yang terkait Penyusunan, Pembahasan, Penetapan APBN
1	UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional	Landasan hukum untuk proses penyiapan dokumen rencana kerja pemerintah dan anggarannya; yang melibatkan masyarakat melalui forum Musrenbang.
2	Surat Edaran Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas No. 0259/M. PPN/I/2005 dan 050/166SJ tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang	Petunjuk pelaksanaan Musrenbang, antara lain meliputi tahapan, peserta, dokumen yang dihasilkan dalam Musrenbang; termasuk di dalamnya dokumen Rencana Kerja Pemerintah, Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga, yang menjadi materi untuk penyusunan RAPBN.
3	Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga	Petunjuk penyusunan rencana kerja dan anggaran Kementerian/Lembaga, untuk materi penyusunan RAPBN.

⁷ <http://www.dpr.go.id/id/Badan-Anggaran/siklus1> diunduh pada 12 Januari 2012.

4	UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara	Penyusunan RAPBN yang diusulkan dari Pemerintah untuk kemudian dibahas dan ditetapkan bersama DPR.
5	UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3)	DPR memiliki alat kelengkapan untuk membahas RUU APBN, yakni Komisi-komisi dan Badan Anggaran (Banggar). Badan Anggaran hanya membahas alokasi anggaran yang sudah diputuskan oleh Komisi.
6	Tata Tertib DPR RI No. 1 Tahun 2009-2014	Siklus proses pembahasan RAPBN/APBN di DPR

Sedangkan alur proses Pembuatan RUU tentang APBN beserta Nota Keuangan, berikut dasar hukumnya, terlihat pada bagan berikut ini.

Bagan 2. Proses Pembuatan RUU Tentang APBN Berikut Nota Keuangannya⁸



⁷ <http://www.dpr.go.id/id/Badan-Anggaran/siklus1> diunduh pada 12 Januari 2012.

1.2 Akses Informasi Publik dan Good Governance

1.2.1 Keterbukaan Informasi Publik

Hak memperoleh informasi merupakan hak asasi manusia dan Keterbukaan Informasi Publik (KIP) merupakan salah satu ciri penting negara demokratis yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik.⁹ KIP merupakan sarana dalam mengoptimalkan pengawasan publik terhadap penyelenggaraan negara dan Badan Publik lainnya dan segala sesuatu yang berakibat pada kepentingan publik.

Dalam hal ini, pengelolaan informasi publik merupakan salah satu upaya untuk mengembangkan masyarakat informasi. Keterbukaan informasi publik merupakan tanggung jawab dari semua pengelola badan publik kepada masyarakat, baik itu badan legislatif, eksekutif, yudikatif maupun organisasi non pemerintah yang bergerak di bidang publik.¹⁰

Dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, secara tegas dinyatakan bahwa setiap informasi publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap pengguna informasi publik.¹¹ Selain itu, setiap Informasi Publik harus dapat diperoleh setiap Pemohon Informasi Publik dengan cepat dan tepat waktu, biaya ringan, dan cara sederhana. Asas-asas dalam perolehan serta penggunaan Informasi Publik di atas terlepas dari jenis Informasi Publik yang dikecualikan sesuai dengan undang-undang, kepatutan, dan kepentingan umum.¹²

Undang-undang itu memberi jaminan hukum bagi masyarakat dalam meminta informasi dari badan-badan publik, dan mengharuskan seluruh badan publik di Indonesia memberi informasi terkini kepada masyarakat dan melayani permintaan informasi dari publik. Berdasarkan definisi “Badan Publik” yang terkandung dalam Pasal 1 ayat 3 Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik,¹³ lembaga legislatif (MPR, DPR, DPD, dan DPRD) masuk dalam kategori Badan Publik yang wajib melayani permintaan informasi publik seperti diamanatkan Undang Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik maupun aturan pelaksanaannya.

Dalam rangka menjalankan amanat Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik ini, maka pemerintah telah membuat aturan pelaksanaannya, yakni:

⁹Article 19, Yayasan TIFA, “Laporan Penelitian Penilaian Awal Akses Informasi Publik di Propinsi Nusa Tenggara Timur”, Jakarta 2010, <http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/laporan-penelitian.pdf>, diakses pada 9 Desember 2011, hal. 5.

¹⁰Ibid, hal. 5.

¹¹Pasal 2 ayat 1 UU Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.

¹²Ibid, ayat 4.

¹³Badan publik yang dimaksud dalam UU Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah, atau organisasi nonpemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri.

(a) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.

(b) Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik.

Terdapat sejumlah kewajiban yang harus dijalankan oleh Badan Publik (termasuk DPR RI) terkait amanat UU Nomor 14 Tahun 2008 dan aturan-aturan pelaksanaannya:

Tabel 4. Kewajiban Badan Publik dalam Mengimplementasikan Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik

No	Peraturan	Kewajiban terkait badan publik	Sanksi hukum
1.	Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik	<p>a. Badan Publik harus membangun dan mengembangkan sistem informasi dan dokumentasi untuk mengelola Informasi Publik secara baik dan efisien sehingga dapat diakses dengan mudah (Pasal 7 ayat 3)</p> <p>b. Menunjuk Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID); dan membuat dan mengembangkan sistem penyediaan layanan informasi secara cepat, mudah, dan wajar sesuai dengan petunjuk teknis layanan informasi publik yang berlaku secara nasional (Pasal 13 ayat 1a dan ayat 1b)</p>	<p>Sanksi hukum diatur dalam Bab XI mengenai Ketentuan Pidana yang tercantum dalam Pasal 51 hingga 57. Tuntutan pidana berdasarkan Undang-Undang ini merupakan delik aduan dan diajukan melalui peradilan umum. Sanksi hukum untuk badan publik disebutkan dalam Pasal 52: “Badan Publik yang dengan sengaja tidak menyediakan, tidak memberikan, dan/atau tidak menerbitkan Informasi Publik berupa Informasi Publik secara berkala, Informasi Publik yang wajib diumumkan secara serta-merta, Informasi Publik yang wajib tersedia setiap saat, dan/atau Informasi Publik yang harus diberikan atas dasar permintaan sesuai dengan Undang-Undang ini, dan mengakibatkan kerugian bagi orang lain dikenakan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 5.000.000,00 (lima juta rupiah)”.</p>
2.	Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik	<p>a. Pimpinan Badan Publik menunjuk PPID paling lambat satu tahun sejak Peraturan Pemerintah ini diundangkan yakni pada Agustus 2011.</p> <p>b. PPID dijabat oleh seseorang yang memiliki kompetensi di bidang pengelolaan informasi dan dokumentasi (Pasal 12, 13 dan 21 ayat 1)</p> <p>c. Dalam hal PPID belum ditunjuk, tugas dan tanggung jawab PPID dapat dilakukan oleh unit atau dinas di bidang informasi, komunikasi, dan/atau kehumasan (Pasal 21 ayat 2)</p>	<p>Sanksi hukum diatur dalam Bab V tentang Tata Cara Pembayaran Ganti Rugi oleh Badan Publik Negara dan Pembebanan Pidana Denda yang tercantum dalam Pasal 16 hingga 20. Secara khusus dalam Pasal 20 disebutkan bahwa “Putusan pengadilan yang membebaskan pidana denda kepada Badan Publik sebagai badan Tata Usaha Negara tidak mengurangi hak negara untuk menjatuhkan sanksi administratif terhadap Pejabat Publik berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan</p>

3.	<p>Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik</p>	<ul style="list-style-type: none"> a. Menetapkan peraturan mengenai standar prosedur operasional layanan informasi publik; b. Membangun dan mengembangkan sistem informasi dan dokumentasi untuk mengelola informasi publik secara baik dan efisien; c. Menunjuk dan mengangkat PPID untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab serta wewenangnya; d. Menganggarkan pembiayaan secara memadai bagi layanan Informasi Publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; e. Menyediakan sarana dan prasarana layanan Informasi Publik, termasuk papan pengumuman dan meja informasi di setiap kantor Badan Publik, serta situs resmi bagi Badan Publik Negara; f. Menetapkan standar biaya perolehan salinan Informasi Publik; g. Menetapkan dan memutakhirkan secara berkala Daftar Informasi Publik atas seluruh Informasi Publik yang dikelola; h. Menyediakan dan memberikan Informasi Publik sebagaimana diatur di dalam Peraturan ini; i. Memberikan tanggapan atas keberatan yang diajukan oleh Pemohon Informasi Publik yang mengajukan keberatan; j. Membuat dan mengumumkan laporan tentang layanan Informasi Publik sesuai dengan Peraturan ini serta menyampaikan salinan laporan kepada Komisi Informasi; dan k. Melakukan evaluasi dan pengawasan terhadap pelaksanaan layanan Informasi Publik pada instansinya 	<p>Sanksi hukum, baik ketentuan pidana maupun perdata tidak diatur dalam Peraturan ini.</p>
----	--	--	---

<p>4.</p>	<p>Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2010 tentang Keterbukaan Informasi Publik di DPR RI</p>	<p>a. Ditemukan di beberapa pasal (misalnya Pasal 4 ayat (1), Pasal 5, atau Pasal 6 ayat (1)), setiap tindakan yang dilakukan oleh DPR dan Setjen DPR, selalu merujuk atau berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan ketentuan yang ditetapkan DPR dan Setjen DPR. Adanya penyebutan “ketentuan yang ditetapkan DPR dan Setjen DPR” tanpa ukuran dan koridor yang jelas, secara tidak langsung memberikan diskresi kepada DPR dan Setjen DPR. Dalam artian, ada kewenangan bagi DPR dan Setjen DPR untuk menghadirkan sejumlah regulasi, yang di satu sisi berpeluang mengefektifkan pelaksanaan KIP di lingkungan DPR dan Setjen DPR, namun di sisi lain dapat mengancam atau cenderung mempersulit akses dan layanan informasi.</p> <p>b. Terkait dengan Hak dan Kewajiban DPR dan Setjen DPR (Pasal 5 dan Pasal 6), tidak ada kewajiban bagi DPR dan Setjen DPR untuk menyampaikan alasan menolak pemberian informasi. Apalagi Pasal 5 ayat (2) secara tidak langsung mengisyaratkan adanya kemungkinan permohonan informasi diterima oleh DPR dan Setjen DPR namun kemudian tidak atau ditolak untuk diberikan (berdasarkan ketidaksesuaian dengan peraturan perundang-undangan dan ketentuan yang ditetapkan DPR dan Setjen DPR).</p> <p>c. Materi Pasal 6 tentang kewajiban DPR dan Setjen DPR, tidak mengatur tentang wujud konkret dan mekanisme dari kewajiban badan publik (dalam hal ini DPR dan Setjen DPR) membuat pertimbangan secara tertulis setiap kewajiban yang diambil untuk memenuhi hak setiap orang atas informasi publik (sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat 4 UU KIP).</p>	<p>Sanksi hukum, baik ketentuan pidana maupun perdata tidak diatur dalam Peraturan ini.</p>
-----------	--	---	---

Persoalan keterbukaan informasi publik hingga saat ini terletak pada kemampuan Badan Publik untuk menetapkan jenis-jenis informasi yang dapat dikategorikan sebagai informasi publik dan mana informasi yang termasuk dikecualikan. Setiap badan publik seharusnya dapat dengan tepat menentukan mana informasi publik dan mana yang dikecualikan, serta mana informasi publik yang harus disediakan setiap saat, berkala dan sewaktu-waktu sehingga badan publik dapat menjalankan KIP secara efektif.

Untuk lingkungan DPR RI sendiri dengan kehadiran Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2010 tentang Keterbukaan Informasi Publik di DPR RI diharapkan PPID dapat memenuhi hak setiap orang untuk mendapatkan informasi secara tepat waktu sesuai dengan aturan-aturan terkait kategori keterbukaan suatu informasi.

1.2.2 Tata Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*)

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Pasal penting di Pasal 3, yaitu penyelenggaraan pemerintahan negara harus berdasarkan pada asas-asas: 1) Asas Kepentingan umum; 2) Asas Tertib Penyelenggaraan Negara; 3) Asas Kepentingan Umum; 4) Asas Keterbukaan; 5) Asas Proporsionalitas; 6) Asas Profesionalitas; dan 7) Asas Akuntabilitas.

Berikut penjelasan dari masing-masing asas tersebut di atas:¹⁴

- (1) **Kepastian Hukum** adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggaraan Negara.
- (2) **Tertib Penyelenggaraan Negara** adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian Penyelenggara Negara.
- (3) **Kepentingan Umum** adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
- (4) **Keterbukaan** adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- (5) **Proporsionalitas** adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (6) **Profesionalitas** adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara.
- (7) **Akuntabilitas** adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggaraan Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

¹⁴ Penjelasan ini terdapat pada bagian Penjelasan undang-undang ini.

1.3 Partisipasi Masyarakat dalam Pembahasan RUU APBN

1.3.1 Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan dan Penganggaran (Pra RAPBN)

Dalam rangka menjalankan fungsi-fungsi negara dalam mencapai tujuan bernegara, Pemerintah menyusun rancangan program pembangunan beserta penganggarnya. Kemudian rancangan itu dibahas bersama pemangku kebijakan lainnya terutama lembaga legislatif untuk kemudian ditetapkan untuk dilaksanakan. Untuk menuju proses itu, Pemerintah menerapkan paradigma pembangunan partisipatif, dimana partisipasi masyarakat diberikan tempatnya.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional telah melembagakan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) di semua peringkat pemerintahan dan perencanaan jangka panjang, jangka menengah dan tahunan serta menekankan tentang perlunya sinkronisasi lima pendekatan perencanaan yaitu pendekatan politik, partisipatif, teknokratis, 'bottom-up' dan 'top down' dalam perencanaan pembangunan.¹⁵

Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 itu, proses penyusunan rencana pembangunan dan penganggaran diharapkan juga terjadi secara partisipatif dengan menyerap aspirasi dari masyarakat, yang dilaksanakan melalui Musrenbang. Kegiatan Musrenbang dikoordinir oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

Surat Edaran Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas No. 0259/M.PPN/I/2005 dan 050/166/SJ tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Musrenbang mengindikasikan bahwa keluaran dari proses panjang Musrenbang hingga tingkat nasional antara lain dokumen Rencana Kerja Pemerintah (RKP) beserta Rencana Anggarannya (Rancangan APBN) menjadi bahan pembahasan di Sidang Kabinet, untuk kemudian didapatkan Rancangan APBN usulan Pemerintah yang kemudian dibahas bersama DPR untuk ditetapkan menjadi APBN dengan UU APBN.¹⁶

Namun, aturan tentang penggunaan RKP sebagai landasan penyusunan RAPBN secara eksplisit hanya terdapat ketentuannya pada Surat Edaran Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang. Misalnya pada Surat Edaran Bersama No. 0259/M.PPN/I/2005 dan No. 050/166/SJ tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Musrenbang dinyatakan bahwa "Pemerintah dan Daerah wajib menyusun dokumen Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) sebagai landasan penyusunan RAPBN/RAPBD 2006" (Butir A.1).

¹⁵Ngoedijo, Widjono, 2007, "Musrenbang sebagai Instrumen Efektif dalam Penganggaran Partisipatif: Isu-isu Utama dan Perspektif Peningkatan Mutu Musrenbang di Masa Depan", LGSP Good Governance Brief. Nomor 2, Juli 2007, Jakarta: LGSP USAID.

¹⁶The Indonesian Institute, 2011, "Kebijakan Desentralisasi dan Partisipasi Perempuan dalam Pengambilan Keputusan di Tingkat Kabupaten/Kota di Indonesia", 2011, hal. 14.

Kepastian bahwa RKP dan RKPD seharusnya adalah produk dari Musrenbang, ditegaskan dalam Butir A.3 Surat Edaran itu, yaitu “Musrenbang berfungsi sebagai forum untuk menghasilkan kesepakatan antar pelaku pembangunan tentang rancangan RKP dan RKPD yang menitikberatkan pada pembahasan untuk sinkronisasi rencana kegiatan antar kementerian/lembaga/satuan kerja perangkat daerah dan Pemerintah, Pemerintah Daerah dan **masyarakat** dalam pencapaian tujuan pembangunan nasional dan daerah.¹⁷

Sementara, pada Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 hanya disebutkan bahwa Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL) disusun berdasarkan Rencana Kerja Kementerian/Lembaga, Rencana Kerja Pemerintah (RKP), dan Pagu Anggaran K/L (Pasal 6 Ayat 1). Peraturan Pemerintah ini sudah tidak menyebutkan lagi bahwa RKP dihasilkan dari Musrenbang yang mengikutsertakan masyarakat. Dengan demikian tampaknya proses perencanaan dan penganggaran dalam penyusunan RKA-KL yang nantinya akan menjadi materi untuk RAPBN diasumsikan sudah mengakomodasi partisipasi dari masyarakat.

1.3.2 Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memuat beberapa pasal penting terkait partisipasi masyarakat, terdapat pada Bab XI tentang Partisipasi Masyarakat, terutama di Pasal 96.

Pada pasal itu dinyatakan bahwa masyarakat memiliki hak untuk memberikan masukan secara lisan maupun tertulis dalam proses pembentukan perundang-undangan (Ayat 1). Pasal ini juga menjelaskan lebih lanjut bahwa masukan lisan maupun tertulis itu dapat dilakukan oleh masyarakat melalui Rapat Dengar Pendapat Umum, Kunjungan Kerja, Sosialisasi, Seminar, Lokakarya atau Diskusi (Ayat 2).

Adapun masyarakat yang dianggap berhak menyampaikan masukan adalah individu atau kelompok orang yang berkepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan (Ayat 3). Kemudian di Ayat (4) ditetapkan lebih lanjut bahwa untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan maupun tulisan, maka setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan **harus dapat diakses** dengan mudah oleh masyarakat.

Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ini juga berimplikasi pada kewajiban pejabat publik yang membuat rancangan undang-undang (RUU) untuk menyediakan dan menjamin akses yang cukup bagi masyarakat untuk mengetahui RUU yang sedang disusun, sehingga masyarakat dapat berpartisipasi dalam proses pembuatan undang-undang tersebut, termasuk dalam hal ini RUU APBN.

¹⁷Surat Edaran Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas No. 0259/M.PPN/I/ 2005 dan 050/166/SJ tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang Tahun 2005.

Box 1. Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

(1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

(2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui: a. Rapat dengar pendapat umum; b. Kunjungan kerja; c. Sosialisasi; dan/atau d. Seminar, Lokakarya, dan/atau diskusi.

(3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.

(4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

1.3.3 Partisipasi Masyarakat dalam Pembahasan RUU APBN di DPR

Berdasarkan Tata Tertib DPR RI No. 1 Tahun 2009-2014, masyarakat dapat memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis kepada DPR dalam proses:¹⁸

- (a) penyusunan dan penetapan Prolegnas;
- (b) penyiapan dan pembahasan Rancangan Undang-undang;
- (c) pembahasan Rancangan Undang-undang tentang APBN;
- (d) pengawasan pelaksanaan Undang-undang; dan
- (e) pengawasan pelaksanaan kebijakan pemerintah.

Adapun yang dimaksud dengan masukan tertulis dan masukan lisan yaitu:

Masukan tertulis dari masyarakat dapat disampaikan kepada anggota dan/atau pimpinan alat kelengkapan DPR RI. Dalam hal masukan diberikan dalam proses pembahasan rancangan undang-undang tentang APBN masukan disampaikan kepada pimpinan komisi.

Masukan disampaikan dengan menyebutkan identitas yang jelas ditujukan kepada pimpinan DPR, pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan panitia khusus, pimpinan Badan Legislasi, atau pimpinan Badan Anggaran, yang menyiapkan dan menangani pembahasan rancangan undang-undang, serta melakukan pengawasan pelaksanaan undang-undang, atau kebijakan pemerintah.¹⁹

Masukan lisan dari masyarakat dapat disampaikan melalui pertemuan dalam bentuk rapat dengar pendapat umum (RDPU), pertemuan dengan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan panitia khusus, pimpinan Badan

¹⁸ Pasal 208, Tata Tertib DPR RI.

¹⁹ Pasal 209, Tata Tertib DPR RI.

Legislasi, atau pimpinan Badan Anggaran, atau pertemuan dengan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan panitia khusus, pimpinan Badan Legislasi, atau pimpinan Badan Anggaran didampingi oleh beberapa anggota yang terlibat dalam penyiapan rancangan undang-undang.²⁰ Hasil pertemuan menjadi bahan masukan terhadap rancangan undang-undang yang sedang dipersiapkan.

1.4 Kawasan Perbatasan

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara mengamanatkan pengelolaan daerah perbatasan negara. Undang-undang ini juga menjadi landasan pembentukan Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP). Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan kemudian menetapkan terbentuknya Badan Nasional Pengelola Perbatasan, dengan tugas pokok dan fungsi BNPP adalah menetapkan kebijakan program, menetapkan kebutuhan anggaran, mengoordinasikan pelaksanaan, serta mengevaluasi dan mengawasi pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan.

Kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan juga dituangkan dalam Program Pembangunan Nasional (Propenas) 2000-2004 dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) 2005-2025 dan Menengah (RPJM) 2010-2014. Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014 menetapkan arah dan pengembangan wilayah perbatasan negara sebagai salah satu program prioritas pembangunan nasional. Dirumuskan pula bahwa pembangunan wilayah perbatasan memiliki keterkaitan erat untuk menjamin keutuhan dan kedaulatan wilayah, pertahanan keamanan nasional, serta meningkatkan kesejahteraan rakyat di wilayah perbatasan.²²

Dari uraian di atas, dapat diringkas beberapa peraturan perundang - undangan terkait kebijakan pembangunan kawasan perbatasan, seperti terlihat di tabel berikut.

Tabel 5. Beberapa Peraturan Perundang - undangan terkait Pengelolaan Kawasan Perbatasan

No.	Peraturan Perundang - undangan	Substansi Kebijakan terkait
1	Undang-Undang No. 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara	Landasan hukum untuk pengelolaan daerah perbatasan negara. UU ini juga mengamanatkan dibentuknya Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP).
2	Peraturan Presiden No. 12 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan	Presiden menetapkan terbentuknya BNPP untuk melakukan tugas koordinatif dalam pengelolaan kawasan perbatasan.

²⁰ Pasal 210, Tata Tertib DPR RI.

²¹ Djojosoekarto, Agung. Sumarwono, Rudiarto. Suryaman, Cucu. Eveline, Rosalia (Eds), 2011, "Rumusan Rekomendasi Kebijakan Pengelolaan Perbatasan di Kalimantan Barat", Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.

²² Mawardi, Ikhwanuddin, 2010, "Strategi Pengembangan Pusat Kegiatan Strategis Nasional di Kawasan Perbatasan Darat sebagai Pintu Gerbang Aktivitas Ekonomi dan Perdagangan dengan Negara Tetangga", makalah dipresentasikan pada Seminar "Menggagas Format Ideal Pengelolaan Batas Wilayah dan Kawasan Perbatasan sebagai Halaman Depan NKRI" di Jakarta, 8 Desember 2010, <http://kawasan.bappenas.go.id/images/seminar/1.pdf>.

3	Peraturan Presiden No. 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014	Pengembangan wilayah perbatasan negara menjadi salah satu program prioritas pembangunan nasional.
---	--	---

1.4.1 Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Kawasan Perbatasan

Partisipasi masyarakat dalam pengelolaan kawasan perbatasan menurut Pasal 19 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara didefinisikan sebagai peran serta masyarakat dalam (a) mengembangkan pembangunan kawasan perbatasan, (b) menjaga serta mempertahankan kawasan perbatasan.

Pasal 19 UU No. 43 Tahun 2008 itu juga menyatakan bahwa Pemerintah dapat melibatkan partisipasi masyarakat untuk pengelolaan kawasan perbatasan, yang pelaksanaannya diatur sesuai peraturan perundang - undangan. Terkait dengan peraturan perundang - undangan lainnya, partisipasi masyarakat dalam masukan untuk perencanaan dan penganggaran kawasan perbatasan, antara lain yang sudah melembaga secara formal adalah Musrenbang seperti ditetapkan dalam UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Box 2. Pasal 19 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara:

- (1) Peran serta masyarakat dalam pengelolaan Kawasan Perbatasan dilakukan dalam bentuk: mengembangkan pembangunan Kawasan Perbatasan; dan menjaga serta mempertahankan Kawasan Perbatasan”.
- (2) Untuk melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah dapat melibatkan masyarakat untuk ikut berperan serta dalam pengelolaan Kawasan Perbatasan”.
- (3) Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam tataran praktek kebijakan, aspirasi masyarakat perbatasan dimaknai dan diwadahi secara formal melalui empat pilar lembaga yang menjadi mitra BNPP dalam bekerja: ²³

1. **Kementerian/Lembaga pemerintah non anggota BNPP.** Wujud dari kerjasama pada 20 Oktober 2011 tercipta MoU (*Memorandum of Understanding*) antara Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, yang dilanjutkan dengan penandatanganan naskah kerjasama antara Sekretaris Utama BNPP dengan sembilan rektor perguruan tinggi negeri.
2. **Pengusaha/Swasta yang diwadahi KADIN.** Mengingat bahwa penanganan masalah perbatasan, baik batas maupun kawasan membutuhkan biaya besar, tidak mungkin hanya mengandalkan APBN

²³ Wawancara dengan Sutrisno, Sekretaris Utama BNPP pada 29 Desember 2012.

maka perlu kerjasama dengan KADIN (Kamar Dagang dan Industri). Contoh, dalam menangani kebutuhan telekomunikasi sebagian besar adalah orang KADIN. BNPP dengan Pemda memberikan fasilitasi, khususnya Pemda menyiapkan sarana prasarana. Contoh lain yang sudah dijalankan, yakni di awal tahun dilakukan peletakan batu pertama untuk pembuatan *dry-port* yang dilaksanakan bekerja sama dengan KADIN.

3. Perguruan Tinggi. Mengingat bahwa permasalahan perbatasan membutuhkan penanganan maksimal, BNPP juga menjalin kerjasama juga dengan sembilan universitas antara lain: Univ. Pertahanan, UGM, ITS Surabaya, ITB Bandung, Unpad, serta Universitas di perbatasan yakni Cendrawasih, Tanjungpura, Mulawarman, dan Nusa Cendana. Universitas tidak hanya membantu ide bagaimana batas negara dikelola, tapi mereka langsung membantu BNPP bagaimana meningkatkan kesejahteraan masyarakat di perbatasan. Sudah ada edaran BNPP bahwa program-program yang dilaksanakan Universitas harus menitikberatkan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat secara nyata di lapangan, bukan hanya kajian. Misalnya ITS, ternyata sudah memiliki suatu produk unggulan teknologi tepat guna yang bisa diterapkan di perbatasan. Begitu juga ITB yang kaitannya dengan tata ruang.

4. Lembaga Swadaya Masyarakat dan Lembaga Donor. BNPP telah menjalin kerjasama dengan Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan (“Kemitraan”) dan Program DSF (*Decentralization Support Facility*). DSF merupakan sebuah usaha bersama yang disetujui oleh beberapa lembaga donor. Kalau Kemitraan kerjasamanya dalam bentuk khusus, yakni mendorong optimalisasi kerjasama sembilan Universitas di atas. Untuk tahun 2012 ini, kerjasama sembilan universitas ini akan memfokuskan programnya di Kepulauan Sebatik, Kabupaten Nunukan, Provinsi Kalimantan Timur. Program kerjasama ini memang diarahkan untuk fokus di satu kawasan.

1.4.2 Pengarusutamaan Gender di Kawasan Perbatasan

Dasar dari pengarusutamaan gender di kawasan perbatasan, umumnya sama dengan di daerah lain yang bukan kawasan perbatasan di Indonesia. Pada tabel di bawah, tergambar dasar hukum pengarusutamaan gender di Indonesia. Perlu dipahami bahwa dasar hukum pengarusutamaan gender ini, adalah juga yang sering dikenal sebagai dasar hukum keadilan dan kesetaraan gender, yang merupakan tujuan akhir dari pengarusutamaan gender ini.

Tabel 6. Dasar Hukum Pengarusutamaan Gender di Indonesia

No	UU	Tentang	Pasal yang Relevan
1.	UUD 1945	Konstitusi Negara RI	Pasal 27 ayat 1, ”Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”

2.	UU No.7/1984	Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan	<p>Pasal 2 butir b, “ (Negara Pihak) Membuat peraturan perundang-undangan yang tepat dan langkah tindak lanjutnya, termasuk sanksi-sanksinya yang diperlukan, dan melarang segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan”</p> <p>Pasal 2 butir c, “ Menegakkan perlindungan hukum terhadap hak-hak perempuan atas dasar yang sama dengan laki-laki dan untuk menjamin melalui pengadilan nasional yang kompeten dan badan-badan pemerintah lainnya, perlindungan yang efektif terhadap perempuan dari setiap tindakan diskriminasi”</p>
3.	UU No.39/1999	Hak Asasi Manusia	Pasal 49, “Perempuan berhak untuk memilih, dipilih, diangkat dalam pekerjaan, jabatan, dan profesi, perlindungan khusus dalam pelaksanaan pekerjaan dan profesinya terhadap hal-hal yang mengancam keselamatan dan atau kesehatannya berkenaan dengan fungsi reproduksi perempuan, dilindungi oleh hukum” .
4.	Inpres No.9/2000	Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional	“..Menginstruksikan (1) Menteri; (2) Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen; (3) Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara; (4) Panglima TNI; (5) Kepala Kepolisian RI; (6) Jaksa Agung RI; (7) Gubernur; (8) Bupati/Walikota untuk melaksanakan pengarusutamaan gender guna terselenggaranya perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional yang berperspektif gender sesuai dengan bidang tugas dan fungsi, serta kewenangan masing-masing.”
5.	Kepmendagri 132/2003	Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender pada Pembangunan Daerah	Pasal 7 ayat 1, “ Segala pembiayaan yang diperlukan bagi pelaksanaan pengarusutamaan gender di daerah dibebankan kepada APBN dan APBD untuk masing-masing Provinsi, Kabupaten dan Kota, sekurang-kurangnya minimal 5 % dari APBD Provinsi, Kabupaten dan Kota”

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.²⁴

²⁴ Tabel di atas dirangkum dari beberapa sumber seperti (1) Noerdin, Edriana; Aripurnami, Sita; dan Hodi-jah, Siti Nurwati, 2005, “Modul Pelatihan Analisa Gender dan Anggaran Berkeadilan Gender”, Jakarta: WRI, hal. 133-147; dan (2) Divisi Reformasi Hukum dan Kebijakan Komnas Perempuan, 2010, “Bahan Bacaan dan Handout Pelatihan: Menumbuhkan Sensitivitas Gender dan Hak Asasi Perempuan dalam Penangan-an di Lingkungan Peradilan Umum bagi Aparat Penegak Hukum, Jakarta: Komnas Perempuan.

Sedangkan khusus terkait daerah tertinggal, tertuang pada Kesepakatan Bersama Antara Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia dengan Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal Republik Indonesia tentang Peningkatan Efektifitas Pengarusutamaan Gender dan Perlindungan Anak Dalam Pembangunan Daerah Tertinggal Nomor: 09/MPP-PA/08/2010 dan Nomor: 22/M-PDT/KB/VII/2010, mengatur sebagai berikut:

Pasal 1 poin 1: pengarusutamaan Gender (PUG), adalah strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi satu dimensi integral dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional.

Pasal 1 poin 7: Anggaran Responsif Gender, yang selanjutnya disebut ARG, adalah anggaran yang mengakomodasi keadilan bagi perempuan dan laki-laki dalam memperoleh akses, manfaat, berpartisipasi dalam mengambil keputusan dan mengontrol sumber-sumber daya serta kesetaraan terhadap kesempatan dan peluang dalam menikmati hasil pembangunan.

Dasar kebijakan ini relevan bagi daerah perbatasan karena berdasarkan data dari Kementerian Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal²⁵ per tahun 2010, ada sebanyak 349 kabupaten dan 91 kota yang termasuk sebagai daerah tertinggal, dimana sebanyak 39 kabupaten/kota diantaranya berada di wilayah perbatasan. Dari 39 kabupaten/kota wilayah perbatasan tersebut, sebanyak 38 kabupaten/kota memiliki 60 pulau terluar.

2. Kerangka Konseptual

2.1 Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance)

Sejak awal tahun 1990-an, banyak lembaga internasional seperti World Bank, UNDP, ADB, DFID dan masih banyak yang lainnya, mempromosikan pentingnya pelaksanaan *good governance*. Mereka menetapkan prinsip-prinsip yang dijadikan acuan untuk tolak ukur pencapaian *good governance* ini.

Ada berbagai versi prinsip-prinsipnya, namun yang sering dijadikan acuan adalah prinsip dari UNDP. Menurut UNDP (1994) terdapat 10 prinsip dalam *good governance* yaitu: partisipasi, kerangka hukum, transparansi, kesetaraan, daya tanggap, wawasan ke depan, akuntabilitas, efektif dan efisien, profesionalisme dan berorientasi pada konsensus.²⁶

Jika kita bandingkan prinsip-prinsip *good governance* versi UNDP dengan prinsip-prinsip yang terdapat pada Pasal 3 UU No. 28 Tahun 1999 ada beberapa prinsip dari UNDP yang tidak ada di UU 28/1999 dan yang mencolok adalah **prinsip partisipasi**. Namun, walau secara eksplisit prinsip partisipasi tidak disebutkan di dalam UU ini, tetapi dari ketujuh asas tata pemerintahan di UU tersebut, dari segi pengertian, yang membuka partisipasi warga dalam pemerintahan terutama adalah asas kepentingan umum, asas keterbukaan, dan asas akuntabilitas.

²⁵ Seperti yang dikutip dalam artikel berjudul "Strategi Pembangunan Kawasan Perbatasan" di Tabloid *Diplomasi* oleh Drs. Krisman Manurung, MM., Asisten Deputi Urusan Daerah Perbatasan, Kementerian Percepatan Daerah Tertinggal (<http://www.tabloiddiplomasi.org/component/content/article/143-diplomasi-oktober-2011/1229-strategi-pembangunan-kawasan-perbatasan.html>, diunduh pada 9 Desember 2011).

²⁶ UNDP, 1994, *Initiative for Change*, (<http://mirror.undp.org/magnet/policy/>).

Pengertian dari ketiga asas itu dijabarkan di UU No. 28 Tahun 1999 pada bagian Penjelasan Pasal 3, sebagai berikut:

- (a) **Asas kepentingan umum:** mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara aspiratif, akomodatif dan selektif.
- (b) **Asas keterbukaan:** asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk mendapatkan informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.
- (c) **Asas akuntabilitas:** asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggaraan Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang - undangan yang berlaku.

2.1.1 Partisipasi

Partisipasi-sebagaimana masyarakat sipil dan demokrasi- merupakan istilah yang cukup tua. Namun, sebagai konsep dan praktek operasional baru dibicarakan sejak tahun 1970-an ketika beberapa lembaga internasional mempromosikan praktek partisipasi dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi pembangunan. Sejak itu konsep partisipasi telah berkembang dan memiliki pengertian yang beragam meskipun dalam beberapa hal konvergen.

Menurut Gaventa dan Valderama²⁷ ada tiga kategori partisipasi jika dikaitkan dengan praktek pembangunan masyarakat yang demokratis, yaitu:

- (a) **Partisipasi Politik.** Melibatkan interaksi perseorangan atau organisasi, biasanya partai politik, dengan negara. Karena itu partisipasi politik seringkali dihubungkan dengan demokrasi politik, perwakilan, dan partisipasi tidak langsung. Partisipasi politik lebih berorientasi pada “mempengaruhi” dan “mendudukan wakil-wakil rakyat” dalam lembaga pemerintahan ketimbang “partisipasi aktif” dan “langsung” dalam proses pemerintahan itu sendiri.
- (b) **Partisipasi Sosial.** Upaya terorganisasi untuk meningkatkan pengawasan terhadap sumber daya dan lembaga pengatur dalam keadaan sosial tertentu oleh pelbagai kelompok dan gerakan yang sampai sekarang dikesampingkan dalam fungsi pengawasan. Partisipasi ditempatkan sebagai keterlibatan masyarakat terutama yang dipandang sebagai *beneficiary* pembangunan dalam konsultasi atau pengambilan keputusan dalam semua tahapan siklus pembangunan dari evaluasi kebutuhan sampai penilaian, implementasi, pemantauan dan evaluasi.
- (c) **Partisipasi Warga.** Berbeda dengan partisipasi politik yang lebih menekankan “representasi” dan partisipasi sosial yang menempatkan partisipasi “di luar” lembaga pemerintahan, partisipasi warga menekankan pada “partisipasi langsung” warga dalam pengambilan keputusan pada lembaga dan proses pemerintahan. Dengan kata lain, konsep partisipasi warga ini telah mengalihkan konsep partisipasi, dari sekedar kepedulian terhadap “kaum marjinal” menuju ke suatu kepedulian dengan pelbagai bentuk keikutsertaan warga dalam pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan di berbagai gelanggang kunci yang mempengaruhi kehidupan mereka. Konsep partisipasi warga juga sering dikaitkan dengan “demokrasi partisipatoris, demokrasi deliberatif atau demokrasi langsung”.

²⁷ Seperti yang dikutip oleh Sahirman. 2004. “Kerangka Hukum dan Kebijakan Tentang Partisipasi Warga di Indonesia”. Bandung: The Ford Foundation, hal. 7.

2.1.2 Akuntabilitas dan Transparansi Parlemen

Akuntabilitas Parlemen adalah elemen yang paling esensial dalam institusi dan proses yang menerapkan prinsip-prinsip *good governance* dan demokratis.

Tujuan dari akuntabilitas dalam penyelenggaraan kewenangan publik, termasuk parlemen, adalah:

- (a) untuk mengontrol penggunaan kewenangan agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang;
- (b) untuk menjamin penggunaan sumber daya publik secara efisien dan efektif serta berpegang pada nilai-nilai kepentingan publik; dan
- (c) untuk mendorong dan meningkatkan proses pembelajaran kinerja yang terus menerus.²⁸

Dilihat dari dimensinya, maka akuntabilitas dapat dibedakan atas tiga, yaitu:

- (a) **Akuntabilitas Politik**, yaitu tersedianya metode yang digunakan secara regular dan terbuka guna memberikan sanksi dengan penghargaan kepada setiap orang dan institusi yang memegang posisi jabatan publik melalui sistem *checks and balances* antara eksekutif, legislatif dan yudikatif;
- (b) **Akuntabilitas Finansial**, yaitu kewajiban setiap orang atau institusi untuk mempertanggungjawabkan dan melaporkan penggunaan sumber daya publik yang dipergunakan dalam rangka menjalankan otoritas publik yang diembannya;
- (c) **Akuntabilitas Administratif** yaitu kewajiban setiap orang dan institusi yang menyelenggarakan otoritas publik untuk menciptakan pengawasan internal dalam menjalankan atau mengimplementasikan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan.²⁹

Untuk konteks akuntabilitas parlemen dimensi akuntabilitas legal, profesional dan moral perlu mendapatkan perhatian pula. Akuntabilitas legal ini mencerminkan kesesuaian tindakan dan keputusan yang diambil oleh parlemen sejalan dengan kewenangan dan kekuasaan yang dimilikinya. Mencampuradukkan kewenangan dan menyalahgunakan wewenang akan bertentangan dengan akuntabilitas legal.³⁰

Sedangkan akuntabilitas profesional adalah bahwa parlemen baik secara individu maupun institusional harus menjalankan fungsinya berdasarkan pada prinsip-prinsip profesionalisme. Hanya dengan kompetensi, pengetahuan dan keterampilan yang memadai seorang anggota parlemen dapat secara aktif menjalankan fungsi-fungsi kedewanan.³¹

²⁸ Prasodjo, Eko. "Buku Panduan tentang Transparansi dan Akuntabilitas Parlemen". Sekretariat Jenderal DPR RI dan United Nations Development Programme (UNDP). Jakarta 2010. Hal. 12.

²⁹ Cheema, G. Shabbir, "Building Democratic Institutions-Governance Reform in Developing Countries", Kumarian Press, Inc, USA, 2005, hal. 51.

³⁰ Prasodjo, Eko, "Buku Panduan tentang Transparansi dan Akuntabilitas Parlemen", Sekretariat Jenderal DPR RI dan United Nations Development Programme (UNDP), Jakarta, 2010, hal. 12

³¹ *Ibid.*

Akuntabilitas moral menuntut setiap anggota parlemen untuk bertanggung jawab secara moral atas segala tindakan dan keputusan politik yang dibuatnya. Menghindari perilaku koruptif, kolusif dan nepotisme (KKN), mengedepankan kepentingan bangsa dan negara di atas kepentingan pribadi dan golongan merupakan tuntutan moral yang harus tetap dijaga oleh setiap anggota parlemen.³²

Bila dilihat dari tipenya, maka akuntabilitas dapat dijelaskan dalam empat hal, yaitu akuntabilitas manajerial, akuntabilitas program, akuntabilitas proses dan akuntabilitas *outcome/dampak*.³³ Dalam konteks parlemen, maka akuntabilitas manajerial menuntut penggunaan dana publik, aset dan sumber daya dalam menyelenggarakan fungsi-fungsi dewan secara efisien dan efektif.

Dengan demikian, parlemen harus akuntabel, karena:

1. **Secara politis**, akuntabilitas merupakan modal dasar bagi perolehan suara seorang anggota dewan dan partai politik pada pemilu berikutnya. Jika sebagai anggota dewan dapat mempertanggungjawabkan semua fungsi yang menjadi amanah rakyat, maka rakyat dapat menilai bahwa yang bersangkutan patut dipilih pada pemilu mendatang. Akuntabel berarti anggota dewan dapat mempertanggungjawabkan semua input sumber daya yang dipergunakan, proses pelaksanaan fungsi anggota dewan yang baik, dan tentu saja memperjuangkan kepentingan-kepentingan masyarakat yang diwakili.
2. **Secara legal**, ketika anggota dewan berlaku akuntabel, maka dia akan terhindar dari jerat hukum yang terkait dengan penyalahgunaan wewenang dan bebas dari jeratan pidana korupsi. Dalam praktik selama ini, tidak sedikit anggota DPR yang terjerat kasus tindak pidana korupsi karena tidak akuntabel dalam menjalankan fungsi sebagai anggota dewan. Secara sosial, akuntabilitas anggota dewan akan menjadi teladan dan proses pembelajaran yang baik dalam rangka menciptakan bangsa Indonesia yang senantiasa mempertanggung-jawabkan setiap amanah yang diembannya. Dengan kata lain, akuntabilitas yang dilakukan oleh anggota dewan akan menghilangkan budaya korupsi yang saat ini sedang menggerogoti bangsa dan negara Indonesia.³⁴

Transparansi parlemen juga dapat memperjelas proses dan prosedur penggunaan wewenang pengambilan kebijakan secara baik dan benar. Hal ini akan memberikan kejelasan informasi dan standar akses bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan politik di parlemen. Integritas parlemen merupakan kontinum antara akuntabilitas dan transparansi yang sinonim dengan perilaku yang tidak korup dan kejujuran.

Berbagai alasan yang telah dikemukakan di atas memberikan satu justifikasi bahwa parlemen harus akuntabel dan transparan untuk menjalankan otoritasnya secara legitimatif. Hal ini akan menambah kepercayaan dan akseptabilitas keputusan-keputusan politik yang diambil oleh parlemen. Untuk itu, perlu dikembangkan bentuk-bentuk akuntabilitas dan transparansi yang menyangkut

³² *Ibid.*

³³ Widodo, Joko, 2001, "Good Governance. Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah", *Insan Cendekia, Surabaya*, hal. 157.

³⁴ *Ibid.*, hal. 16.

pertanyaan *to whom, accountable for what and how to be accountable*.

Pada tingkat institusional hal-hal tersebut di atas terkait dengan mekanisme yang baku dalam Tatib yang mengatur mengenai kewajiban-kewajiban parlemen secara lembaga, misalnya apakah semua rapat/sidang dapat dihadiri oleh masyarakat luas, apakah hasil-hasil pembicaraan dan keputusan dalam rapat/sidang dapat diperoleh oleh masyarakat, dan apakah laporan kinerja dan laporan keuangan parlemen dapat diketahui oleh masyarakat.³⁵

Pada tingkat individual, transparansi dan akuntabilitas menyangkut tanggung jawab dan kewajiban setiap anggota dewan untuk memberikan informasi, menyerap aspirasi dan menyampaikan beban amanah yang sudah dilakukannya. Hal ini misalnya dapat dilakukan dalam Kunjungan Kerja (Kunker), media rutin yang dibuat untuk komunikasi politik, dan tentu saja sikap yang dipublikasikan atas suatu masalah yang muncul.

Selain itu, anggota dewan harus menyampaikan apa yang sudah anda perjuangkan selama ini seperti yang dijanjikan dalam kampanye pemilu, bagaimana pencapaiannya dan apa hambatannya. Karena itulah, laporan periodik aktivitas dalam menjalankan fungsi parlemen akan membantu setiap anggota dewan untuk meningkatkan akuntabilitas secara personal.

Dalam transparansi setidaknya harus tersedia tiga hal, yaitu:

- (a) **Keterbukaan Informasi** mengenai hal-hal yang menjadi tugas dan tanggung jawab parlemen baik keterbukaan sidang, risalah, rancangan, proses pembahasan, *lobby* anggota parlemen sampai dengan keputusan dan kesimpulan dalam rapat;
- (b) **Tersedianya Akses dan Prosedur bagi Masyarakat** untuk mendapatkan informasi tersebut; dan
- (c) **Jaminan Hukum bagi Terlaksananya Hak-hak Masyarakat** untuk mendapatkan informasi tersebut.

Karena itulah, jika semua informasi yang terkait dengan tugas-tugas parlemen dapat diketahui oleh masyarakat, maka dengan sendirinya tidak ada lagi hal-hal yang disembunyikan oleh parlemen. Dengan kata lain, jika semua pembicaraan, risalah, laporan singkat, catatan rapat, laporan kinerja dan laporan keuangan parlemen dapat diperoleh dan ketahui oleh masyarakat, maka parlemen dengan sendirinya dituntut untuk dapat mempertanggungjawabkan semua keputusan dan tindakan yang dilakukan.

³⁵ Prasodjo, Eko, 2010, "Buku Panduan tentang Transparansi dan Akuntabilitas Parlemen", Sekretariat Jenderal DPR RI dan United Nations Development Programme (UNDP), Jakarta, hal. 14.

³⁶ *Ibid*, hal. 16.

2.2 Legislator (Anggota Parlemen) dan Fungsi Representasi

Legislator di sini adalah para anggota parlemen dan konteks Indonesia adalah Para Anggota DPR, selain MPR, DPD, dan DPRD. Ada empat ranah yang menjadi tempat para legislator melaksanakan fungsinya. Seperti terlihat pada tabel di bawah ini.³⁷

Tabel 7. Peran dan Kegiatan Legislator

Peran	Kegiatan terkait peran
Legislatif	Membuat peraturan/kebijakan
Pengawasan	Pengawasan pelaksanaan kebijakan
Finansial	Membahas dan mengesahkan anggaran Mengawasi penggunaan anggaran
Representatif	Mewakili kepentingan konstituen

Namun, di saat yang sama ada beberapa tantangan yang dihadapi oleh legislator, yaitu:

- Pengaturan waktu;
- Isu-isu teknis. Seringkali para legislator harus membidangi atau membuat kebijakan yang teknisnya tidak sesuai keahlian atau pengalaman kerjanya; dan
- Konflik kepentingan. Hal ini muncul karena selain legislator itu mewakili konstituennya, dia juga mewakili partai politik yang mengusungnya, serta mewakili komisi tertentu di parlemen.³⁸

Fungsi Representasi. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3), Pasal 69 butir (1) mengatakan bahwa DPR memiliki tiga fungsi yakni: fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Pasal 69 butir (2) mengatakan bahwa ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam rangka representasi rakyat.

Pelaksanaan lebih lanjut diatur berdasarkan Peraturan DPR RI No. 01/DPRRI/I/2009 tentang Tata Tertib DPR, Pasal 203 ayat (2) mengatakan dalam melaksanakan representasi rakyat dapat dilakukan dengan melakukan kunjungan kerja. Pada pasal 204 ayat (1) dikatakan bahwa kunjungan kerja dilakukan untuk menyerap aspirasi masyarakat di daerah pemilihan anggota DPR.

³⁷ Tabel ini merupakan hasil olahan dari riset paper dari M.R Madhavan dari PRS Legislative Research, New Delhi dengan dukungan dari DFID dan diluncurkan pada tahun 2010.

³⁸ *Ibid*, hal.24.

Hasil kunjungan kerja adalah aspirasi yang berupa keinginan masyarakat yang disampaikan pada DPR RI dalam bentuk pernyataan sikap, pendapat, harapan, kritikan, masukan dan saran terkait tugas, fungsi dan kewenangan DPR RI. Aspirasi dapat juga berupa pengaduan, ketidakpuasan dan keluhan yang disampaikan kepada DPR RI atas suatu permasalahan yang terkait fungsi pengawasan dalam rangka pelaksanaan undang-undang, pelaksanaan keuangan negara dan kebijakan pemerintah.

Pasal 203 ayat (3) mengatakan hasil kunjungan kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dijadikan bahan dalam rapat kerja, rapat dengar pendapat dan rapat dengar pendapat umum. Dalam hal ini, dapat diartikan bahwa fungsi representasi anggota DPR hanya terwujud dalam proses pembahasan RAPBN di DPR bersama pemerintah dan tidak dalam proses perencanaan dan penyusunan RAPBN.

2.3 Pengarusutamaan Gender dan Kelompok Marjinal Lainnya

Pada tahun 1997 *United Nations Economic and Social Council (ECOSOC)* mendefinisikan, pengarusutamaan gender sebagai sebuah proses menilai dampak/implikasi dari setiap tahap pembangunan (perencanaan/termasuk legislasi, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi) terhadap perempuan dan laki-laki, dari pusat hingga daerah. Dengan kata lain, ini adalah strategi untuk memastikan keprihatinan dan pengalaman perempuan terintegral dalam setiap proses pembangunan, sehingga perempuan dan laki-laki mendapatkan manfaat yang sama dan kesenjangan tidak diabaikan.³⁹

Tujuan akhir dari pengarusutamaan gender adalah untuk mencapai kesetaraan gender. Konsep inilah yang kemudian diadopsi ke dalam Instruksi Presiden No. 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan.⁴⁰

Sedangkan, kelompok termarginalkan, bisa didefinisikan sebagai kelompok yang mengalami satu atau lebih dimensi penyingkiran, diskriminasi atau eksploitasi di dalam kehidupan sosial, ekonomi, dan politik. Dengan kata lain kelompok ini tidak punya akses luas ke pengambil keputusan dan yang memiliki pengaruh kecil dalam pembangunan.⁴¹ Dalam konteks Indonesia, kelompok termarginalkan terdiri dari kelompok perempuan, penduduk miskin (kota dan desa), buruh, masyarakat adat, kelompok agama minoritas dan lain sebagainya.⁴²

Dengan demikian, pengarusutamaan gender dan kelompok marjinal lainnya berarti bagaimana seluruh tahapan pada proses pembangunan mengakomodasi keprihatinan dan pengalaman perempuan dan kelompok marjinal lainnya, agar semua menerima dampak yang sama dan menuju kesetaraan (gender dan sosial).

³⁹ "Definition of Gender Mainstreaming" diunduh dari <http://www.ilo.org/public/english/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm>, pada 29 Maret 2012.

⁴⁰ Keterangan lengkap untuk bagian ini ada pada bagian 1.4.2 laporan penelitian kebijakan ini tentang Pengarusutamaan Gender di Kawasan Perbatasan.

⁴¹ Sjaifudian, Hetifah, "Kelompok Marjinal di Perkotaan: Dinamika, Tuntunan, dan Organisasi", Bandung: Akatiga, <http://akatiga.org/index.php/artikeldanopini/kemiskinan/112-kelompok-marjinal-di-perkotaan-dinamika-tuntutan-dan-organisasi>, diunduh pada 11 November 2011.

⁴² Akatiga, 2010, "Kelompok Marjinal Dalam PNPM", Bandung: Akatiga dan Bank Dunia, http://akatiga.org/index.php/sumberreferensi/cat_view/73-penelitian-akatiga/80-studi-kemiskinan, diunduh pada 28 Maret 2012.

3. Implementasi dan Analisis Kebijakan tentang Pembahasan RUU APBN dan Isu Perbatasan di DPR: Studi Terkini tentang Akses Informasi dan Partisipasi Publik

3.1 Proses Pembahasan RUU APBN di DPR

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 23 ayat (2) menetapkan bahwa RUU APBN diajukan oleh presiden. Dalam hal ini diartikan bahwa tidak ada usulan inisiatif dari DPR. Usulan ini kemudian dibahas bersama DPR.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan bahwa presiden menguasai kepada menteri atau pimpinan lembaga sebagai pengguna anggaran untuk melakukan pembahasan RUU APBN bersama DPR.

Pembahasan pendahuluan rancangan APBN RKA-KL yang dirinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja disampaikan oleh Kementerian Negara/Lembaga ke Komisi terkait di DPR untuk dibahas dalam Rapat Kerja Komisi DPR.

Pada prakteknya, DPR merasa sangat sedikit sekali ruang wewenang DPR dalam pembahasan hingga penetapan RUU APBN menjadi UU APBN. Keseluruhan RAPBN dirancang oleh Pemerintah, dimana ketika dibawa untuk dibahas untuk persetujuan DPR, ruang bagi DPR untuk merevisi RAPBN hanya sekitar 5% bagian. Hampir seluruhnya (katakanlah 95% bagian) sudah dianggap tidak dapat diubah lagi oleh DPR.⁴³ Selain itu, ruang gerak untuk pembahasan juga sedikit mengingat waktu yang disediakan bagi DPR untuk proses pembahasan di Komisi bersama mitra kerja Komisi praktis juga cukup singkat,⁴⁴ yaitu kurang lebih dari minggu ke-4 Agustus sampai dengan minggu ke-1 September.⁴⁵

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3) menyatakan bahwa DPR memiliki alat kelengkapan untuk membahas RUU APBN yakni komisi-komisi dan Badan Anggaran (Banggar). Komisi bertugas membahas RUU APBN bersama Kementerian dan Lembaga terkait untuk menetapkan pendapatan negara, serta pelokasian anggaran kemudian menyampaikan ke Banggar untuk proses sinkronisasi. Setelah proses sinkronisasi Banggar selesai, lalu Komisi menyempurnakan itu dan mengembalikan ke Banggar.

Pembahasan RUU APBN di Komisi, idealnya mendapat porsi yang lebih besar, dikarenakan bahwa anggota dewan di Komisi-lah yang lebih mengetahui detail kebutuhan di lapangan, dari masukan dalam sidang bersama mitra kerja, maupun dari masukan melalui kunjungan kerja. Tata cara pembahasan RUU APBN yang didasarkan pada Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 (MD3) tersebut telah memberikan ruang yang lebih besar bagi pembahasan di Komisi.

⁴³ *Focus Group Discussion (FGD)*, “Pembahasan RUU APBN di DPR: Studi Awal tentang Akses Informasi Publik”, 18 Januari 2011.

⁴⁴ Wawancara dengan Hakam Naja, Wakil Ketua Komisi II DPR RI dari Fraksi Partai Amanat Nasional (FPAN), 20 Januari 2011.

⁴⁵ Harry Azhar Azis, “Akuntabilitas Penyusunan Anggaran”, Paper disampaikan untuk materi FGD “Pembahasan RUU APBN di DPR: Studi Awal tentang Akses Informasi Publik”, 18 Januari 2011.

“Secara aturan yang dominan itu Komisi. Begitu pagu-pagu diberikan ke sektor-sektor Kementerian/Lembaga negara, maka Kementerian/Lembaga terkait langsung bekerja dengan mitranya di Komisi. Mereka kemudian mendalami satu persatu, pendalaman inilah adalah bagian approval yang dimiliki oleh DPR. Dari Komisi ini diberikan pada Badan Anggaran. Banggar yang akan menyelesaikan semua. Mekanismenya begitu”. (Ganjar Pranowo, Sekretaris Fraksi PDIP dan Wakil Ketua Komisi II DPR RI).

Hal ini berbeda dari tata cara pada periode sebelumnya, yaitu porsi yang lebih besar di Panitia Anggaran (Panggar) yang memiliki kekuasaan yang mutlak dalam anggaran untuk melakukan revisi anggaran, bahkan bisa menganulir hasil rapat kerja Kementerian/Lembaga dengan Komisi DPR RI.

Sedangkan terkait Banggar, kewenangan Banggar telah dibatasi oleh UU tentang MD3 Tahun 2009. Tugas pokok Banggar adalah untuk menetapkan kebijakan fiskal, pendapatan negara dan prioritas anggaran yang dilakukan dengan mengacu kepada hasil rapat kerja Komisi dengan Kementerian dan Lembaga. Banggar hanya membahas alokasi anggaran yang sudah diputuskan Komisi. Anggota Komisi dalam Banggar harus memperjuangkan alokasi anggaran yang telah diputuskan dalam Rapat Kerja Komisi bersama Kementerian/Lembaga. Hasil pembahasan RKA-KL kemudian disampaikan ke Menteri Keuangan untuk bahan penyusunan rancangan undang-undang tentang APBN tahun berikutnya. Ketentuan tentang penyusunan RKA-KL diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 21 tahun 2004.

Namun, dalam prakteknya, penelitian ini menemukan beberapa kasus kesenjangan. Berikut ini contoh adanya indikasi tersebut:

Rencana penurunan subsidi BBM jenis tertentu dan gas 3 kg dimulai pada bulan April 2012 ini.⁴⁶ Ramai diberitakan penolakan atas rencana tersebut, bukan hanya dari kalangan masyarakat dan pengamat, tapi juga anggota DPR sendiri. Seperti Wakil Ketua Komisi VII yang membidangi Energi, Effendi Simbolon dan Daryatno Mardiyatmo mengatakan bahwa keputusan tersebut belum pernah dibahas intensif di Komisi VII. Kuat dugaan bahwa pasal ini muncul di pembahasan di tingkat Banggar dan itu berarti melampaui kewenangan Banggar yang menurut UU No. 27 Tahun 2009 pasal Pasal 107 Ayat 1.d dan Ayat 2 bahwa Banggar hanya menyinkronkan pembahasan yang sudah diputuskan di komisi DPR.⁴⁷

Dalam hal ini, belum maksimalnya kerja Banggar disebabkan setidaknya oleh tidak terbukanya rapat-rapat di Banggar dan ataupun tertutup, sehingga publik tidak bisa mendapatkan risalah rapatnya. Dengan demikian, dalam kondisi seperti itu, tidak ada mekanisme kontrol secara langsung dari publik selama proses tersebut.

3.1.1 Persoalan Fungsi Representasi DPR terkait Aspirasi Masyarakat dalam Pembahasan RUU APBN

Berikut ini beberapa hal yang menjadi persoalan dalam fungsi representasi DPR terkait aspirasi masyarakat dalam pembahasan RUU APBN :

- 1. Representasi dan Budgeting.** Kunker dan Reses adalah masa di mana anggota DPR RI memiliki waktu untuk mengumpulkan aspirasi di daerah. Persoalannya terletak pada tidak adanya mekanisme untuk menindaklanjuti

⁴⁶ Hal ini termaktub pada Pasal 7 ayat 1 dan 4 UU No. 22 Tahun 2011 tentang APBN 2012.

⁴⁷ “Pasal 7 yang Menjerat”, artikel yang dimuat di Kompas cetak Jumat, 17 Februari 2012, dalam rubrik FOKUS: Pengurangan Subsidi BBM.

aspirasi masyarakat tersebut. Hal ini menyebabkan sebagian anggota DPR memiliki keengganan untuk menemui konstituennya secara langsung.

Pada setiap kunjungan anggota DPR dan Tim hanya bisa mencatat setiap aspirasi warga tanpa berkuasa memberikan bantuan atau jalan keluarnya dengan segera. Hal ini dikarenakan fungsi *budgeting* yang dimiliki oleh anggota DPR sesungguhnya sangat lemah, karena tidak ada ruang bagi anggota DPR untuk ikut menganggarkan kebutuhan dapilnya melalui jalur formal perumusan dan pembahasan APBN.

2. Representasi Konstituen atau Partai? Tidak jarang seorang anggota DPR duduk di Komisi yang bukan membidangi permasalahan besar konstituennya. Mereka duduk di satu komisi karena penugasan partai. Hal ini juga kemudian melunturkan fungsi representasi Anggota DPR. Misalnya di Komisi IV yang terkait Perikanan, Pertanian Kehutanan. Jika ditelusuri, anggota DPR di Komisi ini, yang memiliki akar pengalaman tentang isu-isu tersebut atau yang memiliki akar akademik atau paling tidak yang pernah mengurus organisasi-organisasi dalam isu tersebut, tidak lebih dari 1-2 orang. Hal ini membuat suara 1-2 orang ini akan kalah dengan yang lain.⁴⁸

Selain itu, ternyata partai seorang anggota DPR RI juga sangat menentukan kiprahnya dalam memperjuangkan aspirasi rakyat khususnya konstituen dari dapilnya. Kesuksesan seorang anggota DPR memperjuangkan anggaran dapilnya sangat ditentukan oleh “power” yang dimiliki oleh partai anggota DPR tersebut. Anggota DPR dari partai yang jumlah kursi yang besar memiliki *bargaining position* lebih besar daripada anggota DPR yang berasal dari partai yang jumlah kursinya kecil. Misalnya, dalam usaha meloloskan anggaran untuk dapilnya anggota DPR RI dari partai besar bisa menekan pemerintah dengan memberikan tanda bintang (*) pada salah satu alokasi anggaran bila kebutuhan dapilnya tidak diakomodir.⁴⁹

Namun, sebelum proses itu terjadi, seorang anggota DPR juga harus mampu memenangkan pertarungan internal dalam partai untuk memperjuangkan aspirasinya. Anggaran yang dialokasikan dalam APBN tentu tidak mencukupi untuk semua dapil. Oleh karena itu selalu terjadi rebutan peruntukan anggaran dalam sebuah partai. Maka anggota DPR yang memiliki kapasitas personal yang kuatlah yang mampu memenangkan pertarungan internal tersebut.⁵⁰

3. Representasi Komisi dan Dapil. Meskipun anggota DPR duduk di Komisi yang merupakan pilihannya sendiri, namun, karena komisi memiliki pembagian bidang masing-masing, tentu saja tidak bisa mengakomodir setiap kebutuhan dapil anggota DPR berasal. Kalaupun ada, maka sistem pembahasan APBN di DPR sendiri secara formal tidak memberi ruang yang cukup bagi anggota DPR untuk memperjuangkan aspirasi dapilnya terkait penganggaran.

Anggota DPR kerap kali memperjuangkan aspirasi dapilnya secara informal, yaitu melalui pendekatan personal kepada eksekutif, seperti Menteri serta kepala-kepala departemen.⁵¹ Hal inilah yang juga membuka peluang bagi anggota DPR serta perwakilan eksekutif untuk melakukan barter kepentingan yang bermuara kepada kesempatan bermain terhadap anggaran.

⁴⁸ Wawancara dengan Riza Damanik, Sekjen KIARA, pada 5 Januari 2012.

⁴⁹ *Courtesy meeting* dengan Harry Azhar Azis, Wakil Ketua Komisi XI DPR RI dari Fraksi Partai Golkar (FPG), pada 1 Maret 2012

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Wawancara dengan Taslim Chaniago, Anggota Komisi III dan Banggar dari FPAN, 19 Januari 2012.

3.2 Inisiatif Keterbukaan Informasi Publik di DPR

Sejalan dengan amanat Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan aturan pelaksanaannya, maka DPR RI sebagai salah satu lembaga publik juga berkewajiban untuk menjalankan amanat tersebut. Dalam rangka itu telah dibuat Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2010 tentang Keterbukaan Informasi Publik di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Peraturan DPR tentang Keterbukaan Informasi Publik di DPR RI (selanjutnya disingkat menjadi Peraturan KIP di DPR) disahkan dalam Rapat Paripurna DPR Kamis, 20 Mei 2010. Peraturan ini terdiri atas 14 pasal dan 7 bab.

Peraturan KIP di DPR memandatkan dua pengaturan terkait, yaitu standar operasional layanan informasi publik, penetapan pejabat pengelola informasi dan dokumentasi (PPID), dan standar biaya yang akan diatur dan ditetapkan oleh Sekretaris Jenderal.

Prinsip Umum yang diatur dalam peraturan DPR ini adalah:

- (a) Peraturan KIP di DPR merupakan salah satu upaya mewujudkan lembaga DPR yang transparan dan akuntabel, yang pada akhirnya akan meningkatkan kredibilitas dan kepercayaan publik.
- (b) Peraturan KIP di DPR harus bersifat responsif dan menjamin efektifitas pengelolaan informasi dan penyediaan akses bagi masyarakat.
- (c) Berbagai ketentuan yang termuat dalam Peraturan KIP di DPR seharusnya bukan sekedar mengimplementasikan UU Nomor 14 Tahun 2008, namun juga melengkapinya dengan berbagai identifikasi dan terobosan pengaturan yang berorientasi kepada penegakan aspek transparansi dan akuntabilitas.

Dalam rangka mengimplementasikan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2010 tentang Keterbukaan Informasi Publik di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, maka pihak Sekretariat Jenderal DPR RI juga telah mengeluarkan sejumlah surat keputusan terkait pengelolaan informasi publik di DPR RI:

- (a) Surat Keputusan Sekretariat Jenderal DPR No.140/Sekjen/2011 tentang Tim Pengelola Informasi dan Dokumentasi Informasi Publik Setjen DPR.
- (b) Surat Keputusan Sekretariat Jenderal DPR No. 141/Sekjen/2011 tentang Tim Layanan Informasi pada Setjen DPR.⁵²
- (c) Surat Keputusan Sekretariat Jenderal DPR No. 689/Sekjen/2011 tentang Perubahan atas SK No. 866/Sekjen/2010 tentang Penetapan PPID Setjen DPR.
- (d) Surat Keputusan Sekretariat Jenderal DPR No. 139/Sekjen/2011 tentang Tim Penyelesaian Sengketa Informasi Publik pada Setjen DPR.

Sejalan dengan amanah UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan dalam rangka memberikan pelayanan informasi yang optimal kepada masyarakat, DPR RI sebagai Badan Publik juga telah menetapkan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) sesuai Keputusan Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat

⁵²“Rekapitulasi Perkembangan Pembentukan PPID dan Regulasi (SOP) Internal; <http://donokip.files.wordpress.com/2011/07/kip-rekap-ppid.pdf>, diakses pada 9 Desember 2011.

Republik Indonesia No. 866/SEKJEN/2010 untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas akses informasi publik. Tindak lanjut dari penugasan ini telah dijalankan website Layanan Informasi Publik Online DPR RI <http://ppid.dpr.go.id/intro>.

Layanan Informasi Publik Online DPR RI melalui situs <http://ppid.dpr.go.id/intro> merupakan salah satu sarana yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat dalam mengajukan permohonan informasi publik di samping ketersediaan informasi yang sudah dapat diakses secara langsung melalui website resmi <http://www.dpr.go.id/>. Dengan Layanan Informasi Publik Online ini, diharapkan jarak dan waktu tidak lagi menjadi halangan yang berarti dalam memenuhi hak masyarakat atas informasi publik.

Jika dilihat kondisi sekarang, tampaknya sudah ada sejumlah upaya untuk mewujudkan parlemen yang transparan dan akuntabel. Misalnya saja saat ini di website DPR RI dan telah tersedia informasi untuk sejumlah hal. Di dalam *website* tersebut dapat diperoleh antara lain risalah rapat dan laporan singkat berdasarkan tahun sidang, pengaduan masyarakat, profil anggota dewan, serta berita-berita tentang aktivitas yang dilakukan baik oleh parlemen maupun oleh anggota dewan. Artinya, risalah rapat yang berisi proses dan pembicaraan dalam persidangan telah dapat diakses oleh masyarakat secara *online*. Hanya saja sampai saat ini belum disajikan secara elektronik laporan keuangan dan laporan kinerja DPR/DPD dan DPD yang dapat diakses oleh masyarakat secara *online* untuk memperoleh gambaran mengenai hasil capaian dan penggunaan dana negara oleh parlemen.⁵³

Dalam pelayanan informasi publik, PPID telah menggolongkan jenis keterbukaan informasi mengacu kepada UU KIP, yaitu jenis informasi adalah informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala,⁵⁴ informasi yang wajib diumumkan serta merta,⁵⁵ serta informasi yang wajib diumumkan setiap saat.⁵⁶

Namun, Peraturan DPR mengenai Keterbukaan Informasi Publik menyatakan bahwa **tidak semua informasi dapat diakses oleh setiap orang**. Adapun, informasi yang tidak dapat diberikan adalah informasi yang dapat membahayakan negara, berkaitan dengan hak-hak pribadi, berkaitan dengan rahasia jabatan, dan informasi yang belum dikuasai atau didokumentasikan.⁵⁷ Dalam Peraturan DPR RI No 1 Tahun 2010 tentang Keterbukaan Informasi Publik di DPR RI, Pasal 2 ayat (3) dirinci jenis-jenis informasi di DPR RI **yang dikecualikan untuk bisa diakses publik**, yakni:⁵⁸

- (a) Informasi hasil rapat DPR RI yang bersifat tertutup dan dinyatakan tertutup;
- (b) Surat-surat DPR RI yang bersifat rahasia;
- (c) Surat atau dokumen DPR RI yang substansinya menurut peraturan perundang-undangan harus dirahasiakan;

⁵³ Prasodjo, Eko. "Buku Panduan tentang Transparansi dan Akuntabilitas Parlemen", Sekretariat Jenderal DPR RI dan United Nations Development Programme (UNDP), Jakarta 2010, hal. 45.

⁵⁴ UU Keterbukaan Informasi Publik, Pasal 9.

⁵⁵ UU Keterbukaan Informasi Publik, Pasal 10.

⁵⁶ UU Keterbukaan Informasi Publik, Pasal 11.

⁵⁷ Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, "Keterbukaan Informasi Publik di DPR", Tulisan dalam Buku "Legislasi: Aspirasi atau Transaksi Catatan Kinerja Legislasi DPR 2011", Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2012.

⁵⁸ Peraturan DPR RI No 1 Tahun 2010 tentang Keterbukaan Informasi Publik di DPR RI, Pasal 2 ayat (3), dikutip dari P3DI DPR RI, *Bunga Rampai Model Penyelenggaraan Keterbukaan Informasi Publik*, Sekretariat Jenderal DPR RI.

- (d) Suatu dokumen yang diteriema DPR RI yang substansinya dinyatakan rahasia oleh pemberi surat atau dokumen;
- (e) Informasi yang tidak boleh diungkapkan berdasarkan undang-undang;
- (f) Informasi yang berkaitan dengan rahasia pribadi anggota DPR;
- (g) Informasi yang apabila dibuka dapat mengungkapkan isi akta otentik yang bersifat pribadi atau berupa wasiat seseorang;
- (h) Surat atau dokumen Setjen DPR RI yang substansinya menurut undang-undang harus dirahasiakan;
- (i) Informasi yang tidak boleh diungkapkan berdasarkan undang-undang;
- (j) Informasi yang berkaitan dengan hak-hak pribadi.

3.3 Inisiatif Peningkatan Akses Publik ke Informasi Pembahasan RUU APBN

3.3.1 Akses Informasi Publik terhadap Proses Anggaran

Proses penganggaran yang dilakukan oleh DPR bersama Pemerintah merupakan informasi yang seharusnya bisa diakses oleh publik. Namun, transparansi dalam proses penganggaran masih cenderung tertutup. Publik belum memiliki kemudahan akses tentang RUU APBN yang sedang dibahas pemerintah bersama DPR, karena informasi ini tidak bisa diakses masyarakat melalui website DPR maupun *website* Kementerian/Lembaga.

Selain itu, dokumen negara yang terkait dengan perencanaan, pembahasan dan penggunaan dana APBN memang cenderung sulit diakses secara terbuka oleh publik. Catatan Komisi Informasi Pusat selama 2011, dari 428 permohonan penyelesaian sengketa informasi publik, 45% diantaranya berkaitan dengan dokumen anggaran dari RKA-KL, DIPA hingga dokumen pengadaan barang dan jasa di hampir seluruh Kementerian dan Lembaga Negara. Hasil ini mengindikasikan, bahwa meski Undang-undang Keterbukaan Informasi Publik dalam Pasal 9 ayat 2 menyatakan bahwa laporan keuangan, pembuatan dan proses kebijakan harus bisa diakses publik dengan mudah dan jelas, ternyata implementasinya mendua di sebagian besar di penyelenggara negara.⁵⁹

Diduga akibat ketertutupan ini, beberapa analis mengatakan suatu program atau kegiatan, beserta anggaran yang diperlukan acapkali melalui proses tawar-menawar antara pemerintah dengan lembaga perwakilan (DPR/DPRD) sebelum ditetapkan dalam APBN/APBD. Tidak jarang dalam proses tawar-menawar tersebut disepakati sejumlah *fee* tertentu sebagai “tanda terima kasih” atas disetujuinya program/kegiatan beserta anggarannya.⁶⁰

Akses informasi publik terhadap proses anggaran di DPR di satu sisi juga terkendala dengan masalah teknologi informasi. Masih begitu sulitnya mengakses rancangan APBN hingga ke satuan tiga, tidak lepas juga dari ketidaksiapan penyediaan akses informasi yang mudah, melalui data-data yang dapat diakses secara komputerisasi/*online*. Bahkan anggota dewan sendiri mengemukakan masih kesulitan untuk mengakses rancangan anggaran baik RAPBN dan anggaran BURT. Data memang bisa didapatkan, tapi perlu upaya untuk mencari data itu tersedia di mana, dan siapa orang yang dapat memberikan.⁶¹

⁵⁹“Usman Abdhali Watik, dalam The Indonesian Forum Seri 15: Pemaparan Hasil Penelitian Kebijakan Pembahasan RUU APBN di DPR Studi Awal tentang Akses Informasi Publik (Studi kasus: Pembahasan RUU APBN Terkait Isu Perbatasan), The Indonesian Institute, Jakarta, 8 Maret 2012.

⁶⁰ Hadi Purnomo, *keynote speech* Ketua BPK RI dalam acara Seminar “ICT for Good Governance” di Universitas Paramadina 30 November 2011.

⁶¹ Wawancara dengan Hakam Naja, Wakil Ketua Komisi II DPR RI dari FPAN, 20 Januari 2012.

Selain itu, kesulitan itu mungkin juga dikondisikan, di mana data-data rancangan anggaran seolah sulit diakses, karena hanya tersedia *hard copy*, sehingga bukan data yang *transferable*. Kesulitan lainnya adalah ada kecenderungan di internal DPR sendiri yang seolah mengkondisikan bahwa rancangan anggaran itu merupakan data yang rumit dan memusingkan, sehingga menyurutkan antusiasme untuk mengakses, baik bagi anggota dewan maupun publik. Hal ini terjadi karena sejauh ini, APBN lebih banyak dimaknai sebatas “angka”. Padahal APBN seharusnya bukan hanya dimaknai sebatas angka, melainkan ada *policy* yang mendahului angka-angka itu.⁶² Pandangan ini sejalan dengan gagasan bahwa proses RAPBN seharusnya juga match dengan alur “*planning-programming-budgetting*.”⁶³

Box 3. Catatan TII ketika Uji Akses keterbukaan informasi ke DPR RI(1)

Pada 7 dan 8 Pebruari 2012, The Indonesian Institute secara kelembagaan melakukan uji akses keterbukaan informasi publik ke DPR RI, yaitu ke Sekretariat Badan Anggaran, Sekretariat Komisi I DPR RI, Sekretariat Komisi II DPR RI, Sekretariat Jenderal DPR RI dan Pusat Pengkajian dan Pengolahan Data dan Informasi (P3DI).

TII meminta dokumen terkait pembahasan APBN di DPR yang membahas mengenai anggaran perbatasan, aspirasi masyarakat perbatasan baik melalui Rapat Dengar Pendapat, atau pun surat dari masyarakat yang ditujukan pada Komisi I, Komisi II dan Badan Anggaran dan rekapitulasi Surat Permohonan Masyarakat yang meminta informasi mengenai pembahasan APBN seperti minta diadakan RDP, hearing ataupun permintaan RAPBN.

Dari lima sekretariat terkait yang TII hubungi, hanya dua yang menanggapi. **Pada hari Selasa, 7 Pebruari 2012**, pukul 16.00 WIB lewat, Ibu Suprihartini, Kepala Sekretariat Komisi 1 DPR RI, menghubungi TII via telepon terkait surat permohonan data untuk riset TII yang diterima pada hari yang sama. Beliau menyarankan TII meminta dokumen yang diminta ke Komisi II, karena menurut Beliau dokumen yang diminta tidak ada di Komisi I. Pihak TII kemudian menjelaskan bahwa dokumen yang diharapkan dari Komisi I terkait perbatasan adalah yang sesuai bidang Komisi I, yaitu Pertahanan dan keamanan, misalnya terkait personel TNI di perbatasan dan lain sebagainya.

Beliau menjelaskan bahwa pembahasan isu terkait Pertahanan dan Keamanan di Komisi I, dibahas secara keseluruhan, umum, *gelondongan* dan tidak spesifik personel TNI yang di perbatasan. Dokumen ini tidak bisa diberikan karena rapat pembahasannya dilakukan secara tertutup dan jika rapat tertutup seluruh dokumen, substansi yang dibahas maupun risalah rapat, tidak bisa diberikan ke ‘luar’. Ibu Suprihartini juga menjelaskan bahwa rapat-rapat di DPR umumnya terbuka, namun tertutup jika ada kesepakatan dari pihak-pihak di rapat, misalnya Komisi I dan Kementerian/Lembaga mitra kerjanya.

Pada hari Kamis, 9 Pebruari 2012, pukul 10.00 WIB lewat, Ibu Andam dari Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) DPR RI, menghubungi TII via telepon dan meminta TII untuk mengirimkan akta notaris pendirian lembaga TII, yang menurut Beliau merupakan salah satu kelengkapan informasi permohonan data ke PPID. Setelah akta yang diminta PPID dikirimkan oleh TII dan telah diterima dengan baik, Ibu Andam mengatakan bahwa data yang TII minta sedang dalam proses, dalam arti tengah dikomunikasikan dengan Komisi dan Badan Anggaran, dimana data-data yang TII minta berada. PPID akan memberi kabar, jika mereka sudah memiliki semua data tersebut dan tidak bisa juga memastikan akan berapa lama.

⁶² Wawancara dengan Hakam Naja, Wakil Ketua Komisi II DPR RI dari FPAN, 20 Januari 2012.

⁶³ Jaleswari Pramodhawardani, FGD 18 Januari 2012.

Pada 27 Februari 2012, PPID menghubungi TII bahwa data yang TII minta sudah ada dan bisa diambil. Data dari PPID tersebut adalah berupa:

1. Kesimpulan Rapat Kerja Badan Anggaran DPR RI dengan Pemerintah yang diwakili oleh Menteri Keuangan RI dalam Rangka Pembicaraan Tingkat I/ Pembahasan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 47 Tahun 2009 tentang Anggaran Pendapatan Belanja Negara Tahun Anggaran 2010 beserta Nota Perubahannya Tanggal 9 April – 1 Mei 2010.
2. Risalah Rapat Kerja Badan Anggaran DPR RI dengan Pemerintah yang Diwakili Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia dalam Rangka Pembicaraan Tingkat I/ Pembahasan RUU tentang Perubahan APBN Tahun 2011. Tanggal 5 Juli 2011. Materi rapat tentang Laporan dan Pengesahan Hasil Panja Kesimpulan Semester I Tahun Anggaran 2011 dan Penyampaian Pokok-Pokok Anggaran 2011.
3. Kesimpulan rapat kerja Badan anggaran DPR RI dengan Pemerintah Yang diwakili oleh Menteri Keuangan dan Bank Indonesia dalam rangka Pembahasan Pembicaraan Tingkat I/Pembahasan Rancangan Undang-undang tentang APBN Tahun Anggaran 2011. Tanggal 31 Agustus-25 Oktober 2010.
4. Risalah Rapat Kerja Badan Anggaran DPR RI dengan Pemerintah yang Diwakili Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia dalam Rangka Pembicaraan Tingkat I Pembahasan RUU Perubahan APBN Tahun 2011. Tanggal 21 Juli 2011. Materi Rapat tentang Laporan dan Pengesahan Hasil Kerja Panja Pembahasan RUU APBN Perubahan Tahun Anggaran 2011.

Sementara surat yang ditujukan TII ke Sekretariat Jenderal DPR RI, Sekretariat Komisi II DPR RI dan Sekretariat Banggar DPR RI, belum ada tanggapan hingga laporan uji akses ini dibuat (Jumat, 2 Maret 2012).

Dari uji akses ini, terlihat bahwa PPID sebagai pihak yang diberi mandat untuk menyediakan data dan dokumen yang diminta oleh publik melaksanakan tugasnya. Namun, dari semua jenis data yang TII minta, PPID hanya memberikan data berupa catatan dan atau risalah rapat pembahasan APBN di Badan Anggaran.

Sedangkan data berupa dokumen terkait pembahasan APBN di DPR yang membahas mengenai anggaran perbatasan, aspirasi masyarakat perbatasan baik melalui Rapat Dengar Pendapat atau pun surat dari masyarakat yang ditujukan pada Komisi I, Komisi II dan rekapitulasi Surat Permohonan Masyarakat yang meminta informasi mengenai pembahasan APBN, permintaan untuk diadakannya RDPU, ataupun permintaan draf APBN, tidak diberikan.

PPID beralasan secara lisan melalui telepon, bahwa hanya catatan dan atau risalah rapat pembahasan APBN di Badan Anggaran seperti yang sudah diberikan kepada TII itu sajalah yang mereka miliki.

3.3.1.1 Persoalan Akses Informasi Publik dalam Pembahasan RUU APBN

- 1) **Potensi persoalan dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2010 tentang Keterbukaan Informasi Publik di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.** Ditemukan di beberapa pasal (misalnya Pasal 4 ayat (1), Pasal 5, dan Pasal 6 ayat (1)), setiap tindakan yang dilakukan oleh DPR dan Setjen DPR, selalu

merujuk atau berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan ketentuan yang ditetapkan DPR dan Setjen DPR. Adanya penyebutan “ketentuan yang ditetapkan DPR dan Setjen DPR” tanpa ukuran dan koridor yang jelas, secara tidak langsung memberikan diskresi kepada DPR dan Setjen DPR. Dalam artian, ada kewenangan bagi DPR dan Setjen DPR untuk menghadirkan sejumlah regulasi, yang di satu sisi berpeluang mengefektifkan pelaksanaan KIP di lingkungan DPR dan Setjen DPR, namun di sisi lain dapat mengancam atau cenderung mempersulit akses dan layanan informasi.⁶⁴

- 2) **Masyarakat tidak memiliki akses formal untuk mendapatkan RUU APBN.** Pemerintah maupun DPR RI tidak memuat RUU APBN di *website* atau media lain yang relevan. Masyarakat bisa mendapatkan draft RUU APBN, umumnya dengan cara **informal** dari jaringan personal dengan anggota DPR⁶⁵, tenaga ahli di DPR⁶⁶ atau pun dengan sekretariat di komisi-komisi tertentu⁶⁷. Dengan demikian, mekanisme partisipasi masyarakat dalam pembahasan RUU APBN sebagaimana tercantum dalam Pasal 208-211 Tata Tertib DPR RI No. 1 Tahun 2009-2014 tidak dapat berjalan baik.

Kurang transparannya pembahasan RUU APBN juga diakui oleh anggota DPR. Selama ini DPR cenderung tertutup dan kurang transparan dalam memberikan informasi pembahasan RUU APBN ke publik. Seharusnya informasi pembahasan APBN dibuka saja. Keterbukaan penting, karena jangan sampai ketika DPR sudah mengeskpose sesuatu hal yang sebelumnya ditutupi, lalu muncul temuan oleh LSM, pada akhirnya jadi senjata makan tuan bagi DPR.⁶⁸

Secara aturan perundang - undangan sebenarnya tidak ada pembatasan bagi masyarakat untuk mengakses materi RUU APBN yang sedang dibahas di DPR. Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2010 tentang Keterbukaan Informasi Publik di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia tidak mencantumkan ketentuan bahwa RUU APBN tahun berapapun masuk kategori informasi yang dikecualikan. Ketentuan ini selaras dengan UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang menyatakan bahwa yang berkaitan dengan anggaran keuangan negara itu terbuka. Perihal informasi yang dikecualikan atau tidak bisa diakses publik, Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2010 menyebutkan bahwa informasi publik di DPR yang dikecualikan adalah informasi publik dari hasil rapat yang bersifat tertutup dan dirahasiakan.⁶⁹

3.3.2 Partisipasi Masyarakat dalam Pembahasan RUU APBN di DPR

Di kalangan DPR, partisipasi masyarakat dalam pembahasan RABPN umumnya diasumsikan sudah selesai di koridor eksekutif, yaitu melalui proses Musrenbang. Seperti diketahui, Pemerintah melalui mekanisme Musrenbang melakukan

⁶⁴Rofiandri, Ronald, 2011, “Catatan Terhadap Peraturan DPR tentang Keterbukaan Informasi Publik di DPR RI”, <http://www.parlemen.net/privdocs/68896ed39a6ffd963b67ccfad60412b7.pdf>, diakses pada 9 Desember 2011.

⁶⁵ Wawancara dengan Yuna Farhan, Sekjen FITRA pada 9 Januari 2012.

⁶⁶ Wawancara dengan Danardono, Koordinator Pelatihan IPC pada 3 Januari 2012 dan wawancara dengan Edna C. Patissina pada 3 Januari 2012.

⁶⁷ Wawancara dengan Riza Damanik, Sekjen KIARA pada 5 Januari 2012.

⁶⁸ Wawancara dengan Susaningtyas H. Kertopati, Anggota Komisi I DPR RI, Fraksi Partai Hanura, pada 6 Januari 2012.

⁶⁹ Usman Abdhali Watik, dalam The Indonesian Forum Seri 15: Pemaparan Hasil Penelitian Kebijakan Pembahasan RUU APBN di DPR Studi Awal tentang Akses Informasi Publik (Studi kasus: Pembahasan RUU APBN Terkait Isu Perbatasan), The Indonesian Institute, Jakarta, 8 Maret 2012.

konsultasi publik dengan pemangku kepentingan, termasuk unsur-unsur masyarakat, dalam penyusunan RKP yang menjadi materi untuk penyusunan RAPBN. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat pada pembahasan RAPBN yang langsung di forum-forum di DPR praktis sangat sedikit sekali, atau bahkan dikatakan tidak ada. Sekalipun ada, konsultasi publik di DPR hanya melalui pertemuan konsultatif dengan para pakar di Komisi.⁷⁰

“Pembahasan anggaran dalam kaitannya dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat adanya di Komisi-Komisi, sementara Badan Anggaran tidak ada keterkaitan dengan partisipasi masyarakat. Aspirasi dan partisipasi masyarakat untuk RAPBN jalurnya secara formal lewat Pemerintah melalui forum Musrenbang. DPR mendapat RAPBN dari Pemerintah, dengan asumsi bahwa penyerapan aspirasi dan partisipasi masyarakat sudah dilakukan oleh Pemerintah melalui Musrenbang.” (Taslim Chaniago, Anggota Komisi III dan Badan Anggaran DPR RI, dari FPAN).

Padahal, dalam peraturan yang berlaku, seperti Tata Tertib DPR RI No. 1 Tahun 2009-2014, sebenarnya masih ada ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembahasan RUU APBN di DPR. Ruang partisipasi ini antara lain berupa kesempatan untuk memberikan masukan pada pembahasan RUU APBN. Seperti diatur dalam Pasal 208 Tata Tertib DPR RI No. 1 Tahun 2009-2014, yaitu bahwa masyarakat dapat memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis kepada DPR dalam proses-proses di DPR sebagai berikut:⁷¹

- a. penyusunan dan penetapan Prolegnas;
- b. penyiapan dan pembahasan rancangan undang-undang;
- c. pembahasan rancangan undang-undang tentang APBN;
- d. pengawasan pelaksanaan undang-undang; dan
- e. pengawasan pelaksanaan kebijakan pemerintah.

Jadi, kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembahasan RAPBN di DPR tampaknya terbatas pada memberi masukan secara lisan dan/atau tertulis. Namun pada prakteknya, tidak jelas kapan tahapan dan bagaimana mekanisme dan tindak lanjutnya, bila masyarakat ingin memberi masukan tersebut.

Berbeda dengan Pemerintah yang memiliki mekanisme Musrenbang, DPR tidak memiliki mekanisme yang masif dan sistematis, serta formal untuk menyerap aspirasi masyarakat untuk pembahasan RAPBN. Memang Kunjungan Kerja DPR dan Reses adalah proses penyerapan aspirasi masyarakat. Namun, proses ini tentu tidak seberpengaruh Musrenbang, karena dalam proses RUU APBN DPR tidak memiliki hak untuk usulan inisiatif karena yang membuat RUU APBN adalah pemerintah dan semua dana berada di tangan pemerintah.

Walaupun demikian, DPR sebenarnya dapat memantau proses Musrenbang.⁷² Namun pengalaman dari anggota DPR yang pernah mencoba mengawal proses Musrenbang, menunjukkan bahwa keterlibatan DPR di proses Musrenbang

⁷⁰ Wawancara dengan Taslim Chaniago, Anggota Komisi III dan Badan Anggaran DPR RI dari FPAN pada 15 Desember 2011; Wawancara dengan Ganjar Pranowo, Wakil Ketua Komisi II DPR RI dari Fraksi PDIP pada 16 Desember 2011.

⁷¹ Pasal 208, Tata Tertib DPR RI.

⁷² Wawancara dengan Hanif Dhakiri, Anggota Komisi IV dan Badan Anggaran DPR RI dari Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (FPKB) pada 15 Desember 2011.

yang *nota bene* adalah “milik” Pemerintah, hanya bisa sebatas seremonial saja. Anggota DPR memang dapat diundang dan hadir dalam pelaksanaan Musrenbang, namun hanya dapat hadir pada pembukaan, dan partisipasinya pun tidak dapat substantif, karena hanya bersifat menyampaikan sambutan, dan sebagainya. Untuk memberi masukan secara substantif, tampaknya tidak dimungkinkan, karena pada prakteknya pun, proses Musrenbang dari Pemerintah sudah disiapkan materinya, misalnya dari Bappenas, Bappeda, dan sebagainya.⁷³

Pada forum-forum rapat atau sidang pembahasan anggaran di DPR, memang seringkali masyarakat dapat hadir dalam rapat dewan yang dinyatakan sebagai rapat terbuka yang dapat dihadiri oleh masyarakat. Namun, partisipasi masyarakat di sini selama ini mengalami reduksi makna, yaitu partisipasi diartikan sebatas masyarakat mendengarkan pembahasan oleh dewan.⁷⁴

“Pembahasan APBN di DPR itu baru sebatas terbuka dalam makna didengar orang. Seharusnya makna keterbukaan efeknya sampai kepada mengoptimalkan partisipasi. Kalau terbuka dalam makna boleh didengar, maka itu masih sebatas koma. Belum esensi keterbukaan, tapi hanya kulitnya. Keterbukaan itu harus memicu stakeholder untuk membuka keran partisipasi. Kalau untuk APBN harus dibahas bersama dengan publik, meski DPR mengaku bagian dari publik. Lembaga formalnya kan DPR. Tapi publik sebagai konstituen tunggal dalam negara demokrasi harus punya akses. Jadi automatically, sepanjang tahun-tahun kemarin dan hari ini pembahasan RUU APBN memang tertutup. Diperlakukan beda.” (Usman Abdhali Watik, Wakil Ketua Komisi Informasi Pusat)

Yang biasa terjadi pada sidang-sidang terbuka di DPR, masyarakat hanya dapat melihat, mendengarkan dan mendokumentasikan jalannya sidang. Masyarakat yang hadir – biasanya duduk di balkon di atas ruang sidang, sehingga ada anekdot “Fraksi Balkon” – tidak dapat memberikan masukan pendapat atau bertanya dalam pembahasan anggaran di sidang-sidang dewan.⁷⁵

“Rapat-rapat di DPR sebagian besar adalah terbuka, artinya pihak-pihak seperti LSM, media, dan publik lainnya bisa mengikuti sidang. Biasanya mereka inilah yang disebut ‘Fraksi Balkon’, karena mereka diperbolehkan ikut, tapi duduk di balkon ruang sidang. Pada rapat terbuka ini, tidak ada engagement antara publik yang di balkon dengan anggota rapat atau proses sidang itu secara formal. Mereka hanya bisa melihat, mengamati, dan kemudian mendokumentasikannya baik tulisan, audio, atau visual, namun tidak pernah diberi kesempatan untuk berpartisipasi dalam sidang misalnya bertanya atau memberi tanggapan.” (Danardono, Indonesian Parliamentary Center).

Seperti halnya praktik parlemen di negara-negara lain, publik di “Fraksi Balkon” memang tidak dimungkinkan untuk langsung memberikan masukan pendapat atau bertanya pada saat itu juga dalam sidang. Idealnya, mekanisme lanjutan dimana masyarakat dapat menyampaikan masukannya dari hasil pengamatan langsung terhadap pembahasan di DPR dapat benar-benar diterapkan dan ditindaklanjuti secara layak.

⁷³ Wawancara dengan Hakam Naja, Wakil Ketua Komisi II DPR RI dari FPAN, 20 Januari 2012.

⁷⁴ Wawancara dengan Usman Abdhali Watik, Wakil Ketua Komisi Informasi Pusat, 29 Desember 2011.

⁷⁵ Wawancara dengan Danardono, Indonesian Parliamentary Center, 3 Januari 2012.

Untuk itu, masyarakat dapat mengoptimalkan mekanisme masukan lisan dan tertulis dari masyarakat kepada DPR, secara teori memang dimungkinkan, seperti ditegaskan dalam Pasal 208 Tata Tertib DPR RI No. 1 Tahun 2009-2014. Yang kemudian menjadi penting adalah mekanisme tindak lanjut terhadap masukan lisan dan tertulis dari masyarakat tersebut.

Partisipasi masyarakat dalam mekanisme langsung dengan menghadiri sidang pembahasan anggaran di DPR, juga seringkali menghadapi kendala, karena kapan suatu sidang dinyatakan terbuka atau tertutup, selama ini tidak pernah jelas dan tidak pernah konsisten. Seringkali kalangan masyarakat, termasuk media, sudah datang ke DPR, namun kemudian sidang dinyatakan tertutup. Kriteria kapan sidang terbuka dan tertutup seringkali ditentukan sangat tergantung pada pertimbangan pimpinan dewan.⁷⁶

“Harusnya ada aturan main yang jelas dari awal. Tidak fair, kan (bila tidak jelas aturannya). Seperti saat sidang pembahasan pembelian tank, itu sidang harusnya tertutup, tapi itu terbuka, padahal kan sudah jelas itu di satuan 3. Kadang kita (wartawan) untung-untungan, kita datang ternyata sidang tertutup. .. Di website DPR sebenarnya ada jadwal sidang dan rapat.... namun tidak disebut itu rapatnya tertutup atau terbuka. Seringnya ketika sudah datang, ternyata rapatnya tertutup”. (Edna C. Pattisina, Wartawan Harian Kompas)

Isu partisipasi masyarakat sendiri di kalangan DPR masih menjadi pertanyaan yaitu siapa yang dimaksud dengan “masyarakat” itu, apakah LSM, media, pengusaha, atau siapa sajakah? Baik di forum terbuka di DPR maupun forum di Musrenbang, definisi siapa itu publik masih tidak jelas bagi DPR. Forum Musrenbang yang harusnya menjadi ruang bagi partisipasi publik pun, pada prakteknya tetap lebih banyak porsi Pemerintah yang terlibat.⁷⁷ Kecenderungan seperti itu membuat partisipasi masyarakat menjadi bersifat elitis.

Selain isu representasi publik, kendala partisipasi masyarakat dalam pembahasan RAPBN juga terbentur pada sempitnya jangka waktu pembahasan RAPBN yang dijadwalkan bagi DPR.⁷⁸

“Melibatkan publik (dalam pembahasan RAPBN) itu kan tidak mungkin. Alasannya, kalau pembahasan itu mestinya kan Pemerintah yang melakukan di Musrenbang. Karena waktunya (di DPR) cuma beberapa bulan, tidak cukup waktunya (bagi DPR) kalau melibatkan masyarakat.” (Taslim Chaniago, Anggota Komisi III dan Badan Anggaran DPR RI dari FPAN)

Keterbatasan waktu untuk dapat menyediakan ruang yang cukup bagi partisipasi publik dalam pembahasan RAPBN disebabkan karena pada periode pembahasan RAPBN sekarang ini, walau kalender anggaran sudah ada perubahan yaitu menjadi bulan Januari (dari sebelumnya bulan April), namun rentang waktu dari pidato nota keuangan dari Presiden tetap setelah April, sehingga konsekuensinya menyebabkan rentang waktu bagi pembahasan RAPBN di DPR menjadi cukup sempit waktunya.⁷⁹

⁷⁶ Wawancara dengan Edna C. Pattisina, Wartawan Harian KOMPAS, 3 Januari 2012.

⁷⁷ Harry Azhar Azis dalam FGD “Pembahasan RAPBN di DPR: Studi Awal tentang Akses Informasi Publik”, 18 Januari 2012.

⁷⁸ Wawancara dengan Taslim Chaniago, Anggota Komisi III dan Badan Anggaran DPR RI dari FPAN pada 15 Desember 2011.

⁷⁹ Wawancara dengan Hakam Naja, Wakil Ketua Komisi II DPR RI dari FPAN, 20 Januari 2011.

“Kalau rentang waktu sekarang, tidak mungkin. Kalau waktunya tidak ditarik dimajukan, tidak mungkin. Untuk rapat tidak ada waktu. Jadi hanya tersedia waktu 2 atau 3 minggu, kurang lebih hanya 15 hari efektif. Padahal mitra kita (Komisi II) ada 17 Kementerian dan Lembaga. ... Padahal kalau waktunya ditarik dimajukan (pidato nota keuangan sebelum April), bisa uji publik. Jadi kalau waktunya 5-6 bulan, kita juga bisa sampai ke perbatasan.” (Hakam Naja, Wakil Ketua Komisi II DPR RI dari FPAN).

Ruang untuk partisipasi publik dalam pembahasan RAPBN di DPR juga menjadi sangat minim karena cara pandang yang seolah tidak menempatkan RAPBN sebagai RUU. Cara pandang ini membuat praktik pembahasan RUU APBN juga tidak mengikuti tata cara pembahasan RUU pada umumnya yang secara normatif menyediakan ruang untuk partisipasi publik.⁸⁰

“Seolah ada perbedaan bahwa ini (APBN) bukan UU. Seharusnya APBN diperlakukan sebagai UU, dan kalau UU maka perumusan, perencanaan, dan pembentukannya harus mengacu pada UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, [yang mensyaratkan adanya naskah akademik bagi dasar pembentukan UU]. Belum pernah ada RUU APBN yang ada naskah akademiknya. Padahal itu wajib. Entah itu naskah akademiknya berupa apa, -mungkin anggapan saya hasil dari RKA KL-, menurut saya bisa diuji secara akademis. Dari situlah dibuka ruang publik untuk terlibat.” (Jamil Mubarak, Koordinator Masyarakat Transparansi Indonesia).

3.3.2.1 Persoalan Partisipasi Publik dalam Pembahasan RUU APBN

1) **Proses pembahasan RUU APBN belum melibatkan partisipasi publik secara maksimal.** Selama ini pembahasan teknis anggaran hanya melibatkan DPR dengan Kementerian dan Lembaga Pemerintahan. Mestinya DPR mengambil juga informasi pembandingan dari masyarakat. Untuk memperoleh informasi pembandingan, DPR harus proaktif berkomunikasi dengan publik tidak sebatas menunggu saja, seperti Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU).

DPR juga menerima bulat-bulat hasil Musrenbang dari Pemerintah, karena dinilai sudah mencakup aspirasi masyarakat. Proses penyusunan APBN pun dinilai DPR lebih *‘executive heavy’*, karena sumber dana/uangnya ada di Pemerintah, dan perencanaannya dan besarnya pun ditentukan oleh pemerintah.

Forum debat publik soal anggaran juga jarang sekali dilakukan oleh DPR. Sejatinya, di setiap proses pembahasan antara pemerintah dan Komisi sebelum Komisi setuju memberikan rekomendasi pada pemerintah, harus ada proses uji publik terhadap rencana keputusan DPR, khususnya soal RUU APBN.

Proses pembahasan RUU APBN di DPR tidak menyediakan forum untuk mendengarkan suara publik. Padahal seharusnya forum itu bisa juga dilaksanakan, seperti halnya pembahasan RUU lainnya. Ini mungkin disebabkan karena APBN hanya dimaknai sebagai angka. Seharusnya RDPU dapat dilaksanakan juga dengan mengundang masyarakat untuk membahas RAPBN.⁸¹

⁸⁰ Jamil Mubarak, Koordinator Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI) dalam FGD “Pembahasan RAPBN di DPR: Studi Awal tentang Akses Informasi Publik”, 18 Januari 2012.

⁸¹ Wawancara dengan Ganjar Pranowo, Wakil Ketua Komisi II DPR RI dari Fraksi PDIP pada 16 Desember 2011.

Proses yang selama ini dijalankan adalah DPR hanya membahas RAPBN yang sudah dirumuskan oleh Pemerintah, dimana Pemerintah sebelumnya mendapat masukan dari masyarakat melalui Musrenbang. Prosesnya di DPR dengan asumsi bahwa usulan dari masyarakat sudah selesai di forum Musrenbang yang diselenggarakan Pemerintah.

Forum partisipasi masyarakat untuk pembahasan RAPBN dapat dilakukan pertama dengan proses politik, yaitu dengan pembentukan Panja atau Pansus; dan DPR/Pemerintah mengumumkan tahapan-tahapannya ke publik. Dengan demikian, masyarakat dapat mengetahui informasi tentang tahapan-tahapan dan jadwal pembahasannya di DPR, serta elemen-elemen masyarakat dapat ikut berpartisipasi, misalnya pada tahapan penyusunan asumsi makro, dimana yang akan datang terlibat adalah para pakar ekonomi. Kemudian pada tahapan penyusunan alokasi sektoral dan daerah, maka elemen pemerintah dan masyarakat dari sektoral dan daerah yang akan lebih banyak terlibat.

Di sisi lain, situs/*website* DPR RI juga tidak pernah memuat informasi mengenai APBN dan anggaran DPR itu sendiri.⁸²

Dari penjelasan di atas, tergambar jelas bahwa proses perumusan RUU APBN di DPR bersifat elitis, hanya melibatkan DPR dan Pemerintah. Dalam pembahasannya, tidak pernah mengadakan RDPU sebagai sarana untuk publik bisa berpartisipasi, rapat-rapatnya pun berlangsung tertutup dan publik tidak memiliki akses ke informasi terkait substansi/dokumen yang tengah dibahas pun risalah-risalah rapat tersebut dengan alasan informasi terkait adalah bagian dari rahasia negara.

- 2) **Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) untuk pembahasan terkait RUU APBN tidak pernah dilakukan.** DPR jarang sekali dan bahkan tidak pernah mengadakan Rapat Dengar Pendapat Umum dengan masyarakat atau elemen masyarakat terkait pembahasan RUU APBN.⁸³

“Kalau pembahasan RUU APBN tidak ada akses informasi publik. Pengalaman kami, tidak ada DPR itu membuat semacam RDPU untuk pembahasan anggaran. Mustinya memang ada. Kalau itu ada, partisipasi publik bisa dipakai ketika pemerintah mengirimkan RAPBN ke DPR, DPR bisa melakukan kontrol dengan mengajak publik” (Ganjar Pranowo, Sekretaris Fraksi PDIP dan Wakil Ketua Komisi II DPR RI)

Dengan demikian, meskipun masyarakat sudah memegang RUU APBN yang diperoleh secara informal tadi dan juga sudah mempunyai berbagai masukan dan komentar, mereka tidak bisa menyampaikannya ke anggota DPR karena tidak ada mekanisme untuk itu.

Sebenarnya dalam Tata Tertib DPR RI No. 1 Tahun 2009-2014 dicantumkan bahwa masyarakat bisa memberikan masukan dan penilaian terhadap RUU APBN kepada Anggota DPR baik melalui tulisan maupun

⁸² “Roy Salam: Dihapus atau Tidak, Masalah Banggar pada Koordinasi & Kontrol”, <http://suropeji.com/wap/news/baca.php?reival=read/2011/08/24/193020/1710573/158/roy-salam-dihapus-atau-tidak-masalah-banggar-pada-koordinasi-kontrol>, diakses pada 9 Desember 2011.

⁸³ Wawancara dengan Ganjar Pranowo, Sekretaris Fraksi PDIP dan Wakil Ketua Komisi II DPR RI pada 9 Januari 2012.

secara lisan. Masukan secara tulisan bisa dialamatkan kepada Ketua Komisi ataupun anggota Komisi yang bersangkutan. Sedangkan masukan secara lisan juga bisa dilakukan dengan langsung menemui anggota Komisi dan biasanya didahului oleh adanya hubungan atau kontak personal antara masyarakat dengan anggota Komisi tersebut.

Mekanisme kontrolnya hanya bisa dilakukan dengan mencermati pembahasan RUU APBN baik secara langsung dengan mengikuti Raker antara Pemerintah dan DPR di Komisi (apabila Rapat terbuka) atau secara tidak langsung dengan mencermati berita di media massa (bila isunya hangat). Namun, sejalan dengan kewenangan DPR dalam penganggaran hanya sebatas *me-review*, maka pertanggungjawaban DPR juga hanya sebatas menerima masukan.

Namun, ada juga masyarakat yang diwakili oleh LSM meminta *hearing* dengan Komisi XI bidang Keuangan dan disetujui. Meskipun sudah dilakukan *hearing* dan semua komentar dan rekomendasi sudah dipaparkan, mereka tidak bisa mengontrol apakah masukan mereka ditindaklanjuti atau tidak.⁸⁴

Lain halnya dengan RUU lainnya dimana masyarakat cukup sering dilibatkan DPR untuk menyerap informasi yang dibutuhkan dalam pembahasan RUU tersebut bersama Kementerian/Lembaga terkait. Masyarakat dalam hal ini seringkali diwakili oleh LSM yang berkiprah dalam isu yang sedang dibahas. Masyarakat secara umum juga bisa dilibatkan dalam RDPU, namun harus melalui pendaftaran dan seleksi yang dilakukan oleh sekretariat Komisi.

Misalnya, dalam pembahasan RUU Intelijen, masyarakat yang diwakili oleh KontraS dan Imparsial diundang untuk hadir dalam RDPU oleh Komisi I DPR RI untuk memberikan masukan terkait RUU Intelijen yang sedang dibahas Panitia Kerja pada 26 September 2011. Dalam RDPU tersebut, Komisi I DPR RI menerima banyak masukan yang dijadikan bahan dalam menyempurnakan RUU Intelijen tersebut.

Faktor yang menyebabkan RDPU untuk RUU APBN langka dan sangat terbatas:

- (a) **Terbatasnya waktu dalam pembahasan RUU APBN.** Tidak diadakannya RDPU untuk RUU APBN menurut penjelasan dari anggota DPR, antara lain disebabkan pula karena minimnya jarak waktu yang tersedia dalam jadwal pembahasan RUU APBN, mulai dari pidato Presiden menyampaikan Nota Keuangan, hingga batas waktu Komisi harus sudah selesai dengan sidang-sidang pembahasan dengan mitra kerja yang praktis hanya beberapa minggu.

Sementara contohnya, Komisi II sendiri mempunyai tidak kurang dari 17 lembaga mitra kerja. Apabila jadwal siklus pembahasan RUU APBN dimajukan, yaitu diawali siklus Pembahasan RKP tidak dimulai pada Mei, tapi segera dimulai sejak Januari sehingga lebih dimungkinkan ada banyak waktu bagi DPR, sehingga kesempatan bagi publik untuk RDPU pun menjadi lebih dimungkinkan.⁸⁵

⁸⁴ Pengalaman FITRA terhadap Draf RUU APBN 2008-2010, disampaikan oleh Yuna Farhan, Sekjen FITRA saat wawancara penelitian pada 9 Januari 2012.

⁸⁵ Wawancara dengan Hakam Naja, Wakil Ketua Komisi II DPR RI dari FPAN, 20 Januari 2012.

Setelah penyampaian Nota Keuangan oleh Presiden pada 16 Agustus, tanggal 31 Oktober DPR sudah harus menyetujuinya. Jika tidak maka Pemerintah harus memakai APBN tahun sebelumnya. Hal lainnya, pembahasan di waktu yang sedikit tersebut berjalan sangat rinci hingga satuan tiga, sehingga bila kembali melibatkan masyarakat maka akan menyebabkan keterlambatan pencairan anggaran.

- (b) **Partisipasi masyarakat diasumsikan sudah diakomodasi di Musrenbang Pemerintah.** Tidak dilakukannya RDPU untuk RUU APBN juga disebabkan kondisi bahwa RUU APBN yang diajukan pemerintah telah melalui Musrenbang yang melibatkan masyarakat dari unsur terbawah dan keterbatasan waktu pembahasan RUU APBN juga memperkuat alasan ini. Dengan kondisi ini ini dirasa tidak relevan lagi untuk kembali mengundang masyarakat dalam pembahasan tingkat lanjut di DPR.⁸⁶

3.3.2.2 Persoalan Partisipasi Masyarakat di Perbatasan dalam Pembahasan RUU APBN

- 1) **Hambatan khusus yang dihadapi masyarakat perbatasan untuk terlibat dalam perencanaan dan penganggaran terkait faktor kendala geografis dan sosio-ekonomis,** terutama (a) lokasinya relatif terisolir dengan tingkat akses rendah, (b) rendahnya taraf sosial ekonomi masyarakat daerah perbatasan ditandai dengan tingginya jumlah penduduk miskin dan desa tertinggal, dan (c) langkanya informasi Pemerintah dan DPR tentang ekonomi dan pembangunan bagi masyarakat di daerah perbatasan (*blank spot*).⁸⁷

Akses informasi publik terkait pembahasan anggaran di DPR menjadi hal yang sulit dibayangkan, mengingat hambatan-hambatan mendasar yang dialami di kawasan perbatasan seperti tersebut di atas. Namun, ada anggota DPR sendiri yang telah mengambil inisiatif melakukan penjangkauan dan “jemput bola” melalui kegiatan kunjungan kerja ke wilayah-wilayah perbatasan.⁸⁸

- 2) **Hambatan partisipasi masyarakat melalui Kunjungan Kerja DPR.** Terkait kunjungan kerja anggota DPR ke wilayah perbatasan, ada tiga catatan penting yang harus kita simak.

Pertama, ketika anggota DPR ke daerah perbatasan, mereka dikawal oleh aparat keamanan apakah polisi atau TNI. Bahkan ketika Panja Perbatasan Komisi II mengunjungi daerah perbatasan Tanjung Datu dan Camar Bulan Desember 2011 lalu, Pangdam Tanjungpura-lah yang menemani mereka⁸⁹. Hal ini kemudian, membuat Anggota DPR tidak leluasa berinteraksi dan mengumpulkan informasi dari masyarakat langsung dan juga terkadang tidak objektif.

⁸⁶ Wawancara dengan Taslim Chaniago, Anggota Komisi III dan Badan Anggaran DPR RI dari FPAN pada 15 Desember 2011.

⁸⁷ Poetranto, Tri, 2011, “Bagaimana Mengatasi Permasalahan di Daerah Perbatasan”, <http://buletinlitbang.dephan.go.id/index.asp?vnomor=14&mnorutisi=6>, diakses 12 Desember 2011.

⁸⁸ Wawancara dengan Susaningtyas Nefo Handayani Kertapati, Anggota Komisi I DPR RI, dari Fraksi Partai Hanura pada 15 Desember 2011

⁸⁹. Wawancara dengan Susaningtyas Nefo Handayani Kertapati, Anggota Komisi I DPR RI, dari Fraksi Partai Hanura pada 15 Desember 2011

Kedua, selain masalah mekanisme kunjungan ke daerah perbatasan yang terkait protokoler dan sebagainya, kenyataan bahwa setiap kunjungan anggota DPR lebih banyak hanya mencatat aspirasi saja dari satu kunjungan ke kunjungan lainnya, masyarakatpun merasa tidak antusias untuk mengadakan pertemuan dengan anggota DPR. Hal ini dialami oleh khususnya Komisi I yang mengunjungi daerah perbatasan.

Ketiga, efektivitas mekanisme ini seringkali masih sangat tergantung pada kepedulian dan kemauan politik dari anggota dewan karena **belum ada standar baku di DPR mengenai tindak lanjut hasil kunjungan kerja/reses anggota DPR RI**.⁹⁰ Dengan kata lain, anggota DPR memberi kesempatan kepada publik untuk memberi masukan seluas-luasnya begitu juga saat reses dan junjungan kerja. Namun, publik tidak bisa mengontrol apakah masukannya ditindaklanjuti atau tidak. Keputusan akhir tetap tertutup hanya untuk anggota DPR saja.⁹¹

Misalnya saja dalam pembahasan masalah perbatasan di Komisi I, seringkali hal ini sangat tergantung pada kepedulian individu anggota dewan, yaitu apakah daerah pemilihannya atau bahkan Komisi tempat anggota dewan ditempatkan juga mencakup juga wilayah perbatasan yang sedang dibahas atau tidak.⁹²

Namun, dalam masalah perbatasan di Tanjung Datu dan Camar bulan terdapat fakta lain, yaitu anggota Komisi I Tubagus Hasanuddin anggota DPR dari Dapil Jawa Barat IX adalah pihak pertama yang mengangkat adanya kecurigaan Malaysia telah melakukan pencaplokan Tanjung Datu dan Camar Bulan di media massa. Berdasarkan keterangannya, ia mendapatkan peta tradisional masyarakat setempat yang memperlihatkan bahwa perbatasan saat ini berbeda dengan yang ada di peta tersebut.

3.3.2.3 Persoalan Partisipasi Perempuan dan Kelompok Marjinal Lainnya di Perbatasan

Ada beberapa persoalan terkait partisipasi perempuan dan kelompok marjinal lainnya di kawasan perbatasan, antara lain:

- a. Model pembangunan wilayah perbatasan lebih bersifat sentralistik dan *top down policy*. Dengan kata lain, kurang perhatiannya terhadap otonomi daerah dan kemandirian lokal pada tiap daerah menyebabkan aspirasi masyarakat bawah terpendam tanpa adanya wahana dan wacana untuk menyalurkan dan mengaplikasikannya;⁹³
- b. Komitmen penentu kebijakan terhadap pembangunan berwawasan gender masih kurang;⁹⁴
- c. Kurangnya pemahaman terhadap kesetaraan dan keadilan gender.⁹⁵

⁹⁰ Wawancara dengan Danardono Siradjudin, Koordinator Pelatihan Indonesian Parliamentary Center (IPC) pada 3 Januari 2012.

⁹¹ "Global Integrity Report 2008" ([report:globalintegrity.org](http://report.globalintegrity.org/))

⁹² Wawancara dengan Susaningtyas Nefo Handayani Kertapati, Anggota Komisi I DPR RI, dari Fraksi Partai Hanura pada 15 Desember 2011.

⁹³ Ishak, Awang Faroek, 2003, "Membangun Wilayah Perbatasan Kalimantan Dalam Rangka Memelihara dan Mempertahankan Integritas Nasional", Jakarta:Indomedia.

⁹⁴ Keterangan Plh Asisten II Bidang Pembangunan, Ekonomi, dan Kesejahteraan Setda Pemkab Sambas Chipni B, <http://www.pontianakpost.com/index.php?mib=berita.detail&id=99458>, diunduh pada 12 Desember 2011.

⁹⁵ *Ibid.*

Bertolak dari hal ini jugalah, partisipasi di bidang pembangunan masih sangat sulit ditemukan. Pada beberapa contoh kasus di daerah perbatasan, perempuan dan kelompok marjinal lainnya cenderung dilibatkan hanya untuk mobilisasi dan mendukung kebijaksanaan dan program pusat belaka, karena model pembangunan wilayah perbatasan lebih bersifat sentralistik dan *top down policy*.⁹⁶

Berikut beberapa contoh bagaimana rendahnya tingkat partisipasi perempuan dan kelompok marjinal lainnya dalam pembangunan di daerah perbatasan, disebabkan oleh realitas masih rendahnya tingkat aksesibilitas mereka ke berbagai pelayanan dasar untuk publik.

Di kawasan perbatasan Kalimantan Barat dengan Malaysia, terdapat 42 desa yang berbatasan langsung dengan 44 kampung di Serawak, Malaysia. Di daerah ini, **perempuannya sulit mengakses layanan publik terutama pendidikan dan kesehatan** karena *spent on control* (rentang kendali pemerintah) yang terlalu luas. Hal ini menimbulkan maraknya perkawinan transnasional yang kemudian memicu tingginya *trafficking* perempuan dan anak di daerah ini.⁹⁷

Contoh lainnya, terlihat di Kabupaten Bengkayang, Kalimantan Barat. Per tahun 2007, **pengarusutamaan gender belum terlaksana dengan indikator masih sangat rendahnya persentase keterwakilan perempuan di lembaga legislatif dan eksekutif** (kurang dari 5%). Hal lainnya, **kesetaraan gender dalam hal pendidikan, kesehatan termasuk sosial ekonomi belum tercapai**, ini tercermin dari rendahnya partisipasi dan produktivitas perempuan di berbagai lapangan pekerjaan yang berakibat hilangnya peluang peningkatan pertumbuhan ekonomi.⁹⁸

Pada Box 4 di bawah ini, disajikan dua potret perempuan perbatasan yang menggambarkan kehadiran negara dengan cara yang salah dan bagaimana konstruksi sosial-budaya selama ini terhadap perempuan.

Box 4. Perempuan Perbatasan: Berkontribusi tapi Tak Berdaya⁹⁹

(1) Di daerah perbatasan darat, dengan kondisi ketertinggalan dan ketidakcakapan masyarakatnya mengelola dan mengolah sumber daya alam, membuat para perempuan juga sangat aktif melakukan kegiatan ekonomi untuk memenuhi kebutuhan pokok keluarga. Pekerjaan yang tersedia untuk mereka, sering tidak ramah terhadap kesehatan secara umum dan kepada kesehatan reproduksi mereka secara umum. Misalnya, menjadi buruh di perkebunan sawit yang harus membawa beban berat atau sangat rentan terinfeksi pestisida sawit. Kontribusi pendapatan mereka terhadap kondisi perekonomian keluarga setara dengan kontribusi suami atau kelompok laki-laki.

⁹⁶ Ishak Awang Faroek, 2003, "Membangun Wilayah Perbatasan Kalimantan Dalam Rangka Memelihara dan Mempertahankan Integritas Nasional". Jakarta:Indomeia.

⁹⁷ Sulisty, Joko, 2008, "Kondisi Perempuan Kalimantan Barat. Jakarta: Lembaga Partisipasi Perempuan", (<http://lembagapartisipasiperempuan.blogspot.com/2008/04/kondisi-perempuan-kalimantan-barat.html>).

⁹⁸ BPS Kabupaten Bengkayang, 2007, Kabupaten Bengkayang Dalam Angka 2007.

⁹⁹ Wawancara dengan Riza Damanik, Sekjen KIARA pada 5 Januari 2012.

(2) Di daerah perbatasan di pulau-pulau terdepan negara ini, di saat situasi hari ini yang tidak menentu dimana perubahan iklim berdampak terhadap berkurangnya sumber daya perikanan, cuaca tidak menentu, lalu juga SDA yang kian terbatas karena diambil oleh pihak luar pulau mereka, langkanya air bersih dan sebagainya, perempuan di perbatasan, bagaimana mereka harus bekerja untuk memenuhi kebutuhan ekonomi keluarga.

Kemudian terkait air bersih, bagaimana perempuan yang dari waktu hariannya dikonstruksi secara sosial-budaya dominan di domestik, dan bertanggung jawab atas kesehatan anggota keluarga yang lain, sangat mengerti akan pentingnya air bersih untuk tetap menjaga kesehatan seluruh anggota keluarga. Dan, karena perempuan adalah yang dianggap bertanggung jawab, maka misalnya di salah satu pulau terluar di NTB yang kesulitan mendapatkan air bersih, kaum perempuan, rela pergi 2 jam ke pulau lain untuk mencari air bersih. Ini tentunya bukan hanya membahayakan keselamatan mereka, tapi juga kesehatan mereka sendiri.

Dari dua ilustrasi di atas, terlihat bagaimana kontribusi dan peran perempuan di perbatasan terhadap ekonomi dan status kesehatan, serta sanitasi keluarganya. Namun, meskipun demikian mereka tidak bisa serta-merta dikatakan sudah berdaya, dalam artian tindakan-tindakan yang mereka lakukan adalah tindakan yang didasari oleh kesadaran setelah mendapat serangkaian informasi/ pengetahuan bahwa perempuan dan laki-laki memiliki tugas dan fungsi yang sama di ruang domestik dan publik.

Namun, alasan mereka “bertindak” lebih karena alasan praktis bahwa suami atau laki-laki dalam keluarga tidak bisa melaut karena cuaca ekstrim, ikan yang sedikit karena dicuri oleh nelayan negara sebelah yang memiliki peralatan lebih moderen dan sebagainya. Alasan lainnya, mereka “bertindak”, adalah karena “naluri” yang selama ini dikonstruksi masyarakat bahwa ibu bertanggung jawab penuh atas kesehatan dan kebutuhan domestik keluarga.

Dua ilustrasi di atas bukan menggeneralisir keadaan di seluruh daerah perbatasan. Namun, keduanya memberikan indikasi bagaimana negara tidak hadir di sana, tidak menyediakan pelayanan-pelayanan dasar seperti kebutuhan air bersih di sana, menyediakan bantuan atau jaminan kepada para nelayan yang tidak bisa melaut karena paceklik dan tidak memberikan pengetahuan-pengetahuan tentang kesetaraan gender kepada perempuan.

Selain itu, terkait dengan isu gender, pengetahuan tentang gender menjadi sangat mewah, dalam artian perempuan khususnya dan masyarakat perbatasan pada umumnya, tidak memiliki pengetahuan ini.¹⁰⁰

Melihat ilustrasi di atas, tergambar juga bahwa kondisi-kondisi tersebut menunjukkan kompleksitas permasalahan akses masyarakat perbatasan atas berbagai sumber daya, sehingga masyarakat perbatasan cenderung masih mengutamakan pemenuhan kebutuhan dasar. Dengan kata lain, **partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan termasuk penganggaran, bisa dikatakan tidak ada.**

¹⁰⁰ Ramadhan Pohan pada FGD Riset ini, 18 Januari 2012 di Jakarta.

Ilustrasi tersebut kembali mengkonfirmasi bahwa bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan tidak dapat dilepaskan dari isu kesejahteraan. Misalnya untuk kawasan perbatasan, ketika wakil dari Kementerian Pertahanan melakukan sosialisasi bela negara, masyarakat merespon bahwa “bagaimana masyarakat dapat membantu tentara untuk berjuang bila perut kosong”.¹⁰¹

Jika di atas kita lihat beberapa potret perempuan di perbatasan, berikut kita lihat bagaimana kelompok marjinal di perbatasan dalam hal ini masyarakat adat. sebagaimana kita ketahui, salah satu komponen penting masyarakat untuk dapat berpartisipasi aktif adalah diberikannya hak atas informasi publik terkait pembangunan-pembangunan di daerahnya.

Ketidakbisaan mereka mengakses informasi-informasi tersebut, menyebabkan mereka tidak bisa berpartisipasi dan malahan hak-hak mereka yang lainnya dirampas. Contoh kasusnya adalah bagaimana ketika proses pembangunan dilaksanakan di daerah perbatasan, **masyarakat adat yang ada di perbatasan tidak pernah dilibatkan**. Misalnya, pada saat ada pembukaan lahan di perbatasan Kalimantan-Malaysia untuk proyek pembangunan perkebunan kepala sawit, masyarakat adat sebagai pemilik tanah di kawasan tersebut tidak pernah diajak berdiskusi.¹⁰²

3.4 Persoalan Pembahasan Anggaran di DPR terkait Kawasan Perbatasan

Pembahasan anggaran di DPR terkait masalah kawasan perbatasan, merupakan fokus atau studi kasus dari riset ini. Oleh karena itu, di samping melihat proses pembahasan RUU APBN secara umum, Tim Peneliti TII juga melihat proses atau mekanisme pembahasan anggaran di DPR terkait kawasan perbatasan.

Pembahasan anggaran di DPR terkait masalah perbatasan dilakukan melalui pembahasan RKA-KL yang disusun oleh Kementerian/Lembaga di DPR. Pembahasannya dilakukan oleh dua komisi DPR, yaitu Komisi I dan Komisi II sesuai dengan isu terkait kawasan perbatasan yang tengah dibahas.

Terkait tapal batas negara dan kesejahteraan masyarakat di daerah perbatasan itu sendiri dalam konteks proses penganggaran dan legislasi di DPR, dua hal ini juga dipisahkan. Komisi I, akan membahas terkait tapal batasnya tadi termasuk persenjataan dan personil keamanan yang ditempatkan di sana (Kemenkopolkam), serta hubungannya dengan negara yang berbatasan (Kementerian Luar Negeri).

Kemudian, terkait isu-isu kesejahteraan (pelayanan publik) masyarakat di daerah perbatasan di bahas di Komisi II dengan mitra kerjanya dengan Kementerian Dalam Negeri dan Badan Nasional Pengelolaan Perbatasan (BNPP).

“Rencana anggaran awalnya dibahas dalam Pra-Desk Pramusrenbang. Kita (BNPP) pertemukan antara bottom-up dan top-Down, yang melibatkan semua Kementerian terkait dengan perbatasan. Setelah itu kita susun kembali dan sebagai bahan kita masuk ke Musrenbangnas, khususnya di Desk Perbatasan Antar Negara. Di desk perbatasan antar negara itu kita bertemu kembali, tapi secara lebih tajam, terutama membahas usulan bottom-up yang dari daerah. Setelah bertemu dengan skala prioritas dengan Kementerian/Lembaga, baru kita mengajukan anggaran sesuai dengan bidang tugasnya.” (Sutrisno, Sekretaris Utama BNPP)

¹⁰¹ Wawancara dengan Hakim Naja Wakil Ketua Komisi II DPR RI dari FPAN. 20 Januari 2012.

¹⁰² Tim Advokasi Sawit Perbatasan. 2009. “Pembangunan Perkebunan Sawit di Perbatasan Indonesia-Malaysia: Diskriminasi Rasial Terhadap Masyarakat Adat”. Jakarta: Tim Advokasi Sawit Perbatasan.

Masalah kawasan perbatasan yang terkait dengan Komisi I, misalnya mengenai tapal batas atau kebutuhan personil TNI yang menjaga perbatasan dibahas bersama pemerintah dalam RKA-KL Kementerian Pertahanan. Kebutuhan mengenai jumlah personil TNI, kebutuhan alat pendukung personil TNI dalam menjalankan tugasnya, seperti kendaraan patroli, alat komunikasi dan lain-lain dibahas dalam RKA-KL. Dalam hal ini, DPR dapat menyampaikan aspirasi publik dan temuan di lapangan yang didapat ketika Kunker dan Reses dalam pembahasan tersebut.

Contoh lain adalah ketika Komisi I melakukan kunjungan ke perbatasan Malaysia di Kalimantan dan menemukan bahwa tidak ada fasilitas transmisi untuk telepon seluler (BTS), sehingga masyarakat dan personil TNI penjaga perbatasan memakai operator seluler negara tetangga. Temuan itu kemudian disampaikan kepada Menkominfo dalam pembahasan RKA-KL. Dalam kesempatan itu, DPR meminta Kemkominfo memerintahkan operator seluler Indonesia membangun mini BTS disana. Sedangkan untuk keperluan prajurit penjaga perbatasan TNI, Komisi I juga meminta Panglima TNI untuk memperhatikan hal tersebut dan Panglima TNI menyatakan bahwa Telkomsel akan memasang mikro BTS di setiap pos penjagaan TNI.¹⁰³

Secara umum, Komisi I sudah menempatkan isu perbatasan pada satu prioritas kerja. Secara khusus, Komisi I mendorong adanya perbaikan secara sektoral kesejahteraan para prajurit dan aparat keamanan yang bertugas di perbatasan. Bagaimana aparat dapat hidup dan melaksanakan tugasnya dengan baik bila kesejahteraannya tidak diperhatikan, apalagi mereka berhadapan dengan negara tetangga, resiko tinggi, pelanggaran dimana-mana, serta banyaknya *iming-iming* amoral.¹⁰⁴

Jika Komisi I membahas wilayah perbatasan dengan hubungannya dengan keamanan, maka untuk isu kesejahteraan masyarakatnya di bahas di Komisi II. Komisi II dalam membahas persoalan kesejahteraan masyarakat daerah perbatasan, dipermudah karena adanya Panitia Kerja Perbatasan di sana dan mitra K/L-nya adalah Kementerian Dalam Negeri dan BNPP. BNPP sebagai badan yang bersifat mengkoordinir K/L lain yang terlibat di pembangunan kesejahteraan masyarakat kawasan perbatasan, dalam pembahasan anggaran dan kebijakan dengan Komisi II selalu mengikutsertakan 18 K/L yang berada dalam koordinasi mereka.

Kelemahan saat proses pembahasan masalah terkait perbatasan termasuk anggarannya di Komisi II DPR, adalah tidak fokusnya pembahasan ke masalah terkait perbatasan. Salah satu faktornya dikarenakan oleh jabatan Kepala BNPP dipegang oleh Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia. Hal ini membuat pada saat rapat kerja dengan Komisi II, seringkali yang dominan dibahas adalah yang terkait tugas-tugas Kementerian Dalam Negeri lainnya.

Hal ini misalnya terlihat pada saat Rapat Kerja Komisi II DPR RI dengan Menteri Dalam Negeri dan selaku Kepala Badan Nasional Pengelola Perbatasan pada hari Senin, 21 November 2011.¹⁰⁵ Pada rapat tersebut ada tujuh hal yang dibahas dan hanya satu di antaranya yang membahas tentang BNPP. Persoalan terkait BNPP yang dibahas adalah *pertama* belum adanya Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI Semester I

¹⁰³ Rapat Dengar Pendapat Komisi I DPR RI dengan Panglima TNI dan Kepala BAIS. 14 Oktober 2011.

¹⁰⁴ Wawancara dengan Susaningtyas H. Kertopati. Anggota Komisi I DPR RI dari Fraksi Partai Hanura pada 6 Januari 2012.

¹⁰⁵ Laporan singkat Rapat Kerja terkait diunduh dari http://www.dpr.go.id/complorgans/commission/commission?reportK2_laporan_Lapsing_Raker_Komisi_II_DPR_RI_dengan_Mendagri_&_BNPP.pdf.

Tahun 2011 untuk BNPP karena BNPP baru terbentuk Tahun 2010 dan *kedua*, terkait realisasi anggaran BNPP Tahun 2011 sampai dengan tanggal 18 November 2011 yang dikelola langsung oleh BNPP pusat dan oleh daerah dalam bentuk dekonsentrasi.¹⁰⁶

Dari laporan singkat rapat kerja Komisi II DPR RI dengan Mendagri dan Selaku Kepala BNPP di atas, terlihat bagaimana pembahasan terkait BNPP hanya menjadi bagian kecil dalam keseluruhan rapat kerja sehingga tidak detail, tidak substansial. Misalnya ketika bicara persentase realisasi anggaran, tidak dijelaskan peruntukkan anggarannya dan ada keperluan apa yang tidak tercakup di dalam pengajuan anggaran sebelumnya,¹⁰⁷ sehingga dalam kesimpulan rapat kerja ada klausul akan ada pembahasan khusus antara Komisi II DPR RI dengan Sekretaris BNPP terkait penambahan anggaran ke BNPP untuk tugas pembantuan. Dan apakah rapat kerja lanjutan tersebut terbuka atau tertutup, juga tidak diberi penjelasan.

Pembahasan isu perbatasan dalam Rapat Kerja Komisi II dan Kemendagri terkait isu perbatasan pun tidak membahas lebih lanjut permasalahan mendesak yang dihadapi masyarakat di perbatasan maupun rencana kebijakan untuk menindaklanjutinya. Ketiadaan informasi-informasi tersebut, membuat publik tidak mendapatkan pemahaman yang utuh mengenai isu perbatasan, selain tentang proses rapat kerja DPR dengan mitra K/L nya. Hal ini dapat menimbulkan asumsi-asumsi yang juga tidak ada saluran pembuktiannya.

Contoh lain tentang bagaimana tidak pernah adanya pembahasan anggaran khusus terkait perbatasan terlihat dari dokumen-dokumen yang didapatkan TII saat uji akses informasi publik, dimana TII meminta dokumen terkait pembahasan APBN, khususnya daerah perbatasan.¹⁰⁸ Kekurangan dari cara pembahasan seperti ini adalah, **menyamartakan kebutuhan daerah perbatasan dengan daerah lain dan penyusunannya tidak didahului dengan pengayaan mendalam mengenai problem dan kebutuhan riil daerah perbatasan. Sehingga, hal inilah yang memunculkan ketidakseimbangan atau ketidaksinkronan antara kebijakan dan politik anggarannya.**

Poin penting selain proses penganggaran atau pun rapat-rapat kerja Komisi I dan II terkait perbatasan, adalah mengenai anggaran untuk daerah perbatasan itu sendiri. **Anggaran untuk pembangunan daerah perbatasan**, selain berasal dari anggaran per departemen terkait, juga ada yang dari Dana Alokasi Khusus (DAK). DAK harus sinkron dengan dana di setiap K/L, sehingga untuk perencanaan DAK berikut anggarannya, diajukan oleh K/L terkait dan disinkronkan ke dalam RKA K/L yang diajukan.

Terkait DAK ini, tidak terlalu banyak disorot karena dana ini 'disisipkan' ke anggaran K/L terkait dan cenderung hanya sebagai pelengkap, karena besarnya hanya sekitar 2 persen dari keseluruhan belanja negara. Padahal, fokus alokasi DAK yang masih pro infrastruktur, cukup rawan akan potensi penyalahgunaan wewenang berupa kolusi dan korupsi antara pejabat di Kementerian/Lembaga terkait dengan pelaksana di lapangan, dalam hal ini pihak swasta (kontraktor).¹⁰⁹

¹⁰⁶ Ketujuh hal tersebut adalah tentang ⁽¹⁾ Pembahasan Laporan BPK RI Semester 1 Tahun 2011 untuk Kementerian Dalam Negeri; ⁽²⁾ Realisasi anggaran Kemendagri Tahun 2011 sampai dengan 18 November 2011; ⁽³⁾ Pelaksanaan Otonomi Khusus Papua; ⁽⁴⁾ Seleksi Anggota KPU dan Bawaslu; ⁽⁵⁾ E-KTP; ⁽⁶⁾ Program legislasi RUU Pemda; RUU Pilkada; RUU Desa; dan ⁽⁷⁾ Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP).

¹⁰⁷ Anggaran yang di kelola BNPP langsung dan dikelola Pemda dalam bentuk dekonsentrasi.

¹⁰⁸ Lebih lengkap mengenai uji akses TII ke DPR RI ada di Box 3 laporan ini.

¹⁰⁹ Wawancara dengan Yuna Farhan, Sekjen FITRA pada 9 Januari 2012.

Kebijakan DAK sendiri didasarkan pada UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dan PP No. 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, menyebutkan bahwa DAK adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu¹¹⁰ dengan tujuan untuk membantu mendanai *kegiatan khusus* yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan *prioritas nasional*.

Sebagai contoh, untuk tahun 2011, salah satu prioritas nasional adalah Daerah tertinggal, terdepan, terluar dan pasca konflik. Terkait prioritas nasional ini, bidang DAK yang diprogramkan adalah *infrastruktur kawasan perbatasan dan daerah tertinggal*.¹¹¹

Selain prioritas, diperlukan juga koordinasi, dan keterpaduan yang didukung aspek anggaran. Oleh karena itu, pembahasan RAPBN yang terkait alokasi anggaran untuk kawasan perbatasan, diharapkan DPR bersama Bappenas dan Kemenkopolkham dapat mensinkronkan antara program dan anggaran yang tersebar di berbagai K/L yang terkait dengan pembangunan kawasan perbatasan.¹¹²

Komisi II DPR RI sendiri hanya fokus untuk mengalokasikan anggaran untuk operasional Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP), sedangkan pembiayaan program pembangunan di masing-masing K/L yang terkait dengan pengelolaan perbatasan tidak menjadi kewenangan Komisi II DPR RI.¹¹³

“Komisi II DPR hanya membiayai institusi BNPP saja, tapi pekerjaan institusi ini yang membuat program sampai sektoral, budgetnya sendiri, dari pagu-pagu di Kementerian itu. Tapi kita hanya membiayai institusi ini. Anggota BNPPnya tidak diurus oleh Komisi II. Jadi kita hanya membiayai operasional BNPP. Satu pintu. Ini untuk programming saja, tidak eksekusi proyek” (Ganjar Pranowo, Sekretaris Fraksi PDIP dan Wakil Ketua Komisi II DPR RI).

Untuk tahun anggaran 2012, BNPP mendapatkan alokasi anggaran sebesar Rp 248.761.032.00 yang terbagi dalam anggaran Pelayanan Umum dan anggaran Pembangunan daerah. Untuk Pelayanan Umum, BNPP mengalokasikan anggaran sebesar Rp 113.761.032 dan untuk Pembangunan Daerah BNPP mengalokasikan anggaran sebesar Rp 135.000.000.000.¹¹⁴

Sementara total anggaran pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan tahun 2012 yang tersebar 18 Kementerian/Lembaga pemerintah non kementerian, serta 12 pemerintah provinsi mencapai Rp 3,8 triliun. Sebagian besar anggaran tersebut akan digunakan untuk pembangunan infrastruktur sebanyak Rp 2,8 triliun.¹¹⁵

Penjelasan terkait pembahasan RUU APBN terkait isu kawasan perbatasan di atas, mengkonfirmasi apa yang sudah terungkap pada bagian pembahasan RUU APBN di DPR sebelumnya. Bahwa prosesnya tertutup, publik tak punya akses ke informasi terkait substansi dan proses pembahasannya serta elitis hanya antara Pemerintah dan DPR.

¹¹⁰ Daerah tertentu yang dimaksud adalah daerah tertinggal, daerah terdepan, dan pasca konflik.

¹¹¹ Direktur Otonomi Daerah, Bappenas, 2011, “Dana Alokasi Khusus 2012: Pengertian, Kriteria dan Penyelenggaraan oleh Kementerian”, Jakarta: Bappenas, <http://www.tkp2e.dak.org/Dokumen/PRESENTASI/DANA%20ALOKASI%20KHUSUS%202012.PDF>, diunduh pada 20 Januari 2012.

¹¹² Wawancara dengan Kolonel Hasnah Cuppa, Kasubdit Lingja, Direktorat Bela Negara, Ditjen Potensi Pertahanan Kementerian Pertahanan, pada 2 Januari 2012.

¹¹³ Wawancara dengan Ganjar Pranowo, Sekretaris Fraksi PDIP dan Wakil Ketua Komisi II DPR RI, 9 Januari 2012.

¹¹⁴ Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 2011 tentang Rincian Anggaran Belanja Pemerintah Pusat TA 2012.

¹¹⁵ <http://www.seputarindonesia.com/ediscetak/content/view/full/470592/> “Anggaran Perbatasan 2012 Rp 3T”, diakses pada 14 Maret 2012.

Namun, ironisnya adalah meskipun ada DAK untuk daerah-daerah perbatasan, namun dari segi substansi mata anggaran-untuk infrastruktur, maupun dari segi proses pembahasannya yang disamakan dengan alokasi dana yang lain, membuat dana ini tidak menemui tujuannya untuk mempercepat pembangunan di daerah perbatasan.

Dari substansi DAK kawasan perbatasan untuk infrastruktur, terlihat juga bias atau ketidakpahaman Pemerintah dalam hal ini yang mengusulkan program dan DPR yang membahasnya dengan Pemerintah dan kemudian menetapkannya, tentang kebutuhan kawasan perbatasan. Infrastruktur sangat dibutuhkan oleh masyarakat di kawasan perbatasan. Namun, harus diparalelkan dengan peningkatan sumber daya manusianya juga. Dengan demikian, diperlukan juga program-program, seperti peningkatan pendidikan. Misalnya dengan mengadakan peningkatan kapasitas guru-guru di kawasan perbatasan; penguatan kesehatan masyarakat melalui peningkatan mutu dan jumlah tenaga kesehatan; penyuluh berbagai kegiatan perekonomian masyarakat dan juga peningkatan kapasitas dari aparat pemerintah setempat agar mampu menjadi fasilitator pelaksanaan pembangunan kawasan perbatasan.

Lebih jauh, masyarakat di kawasan perbatasan dihadapkan pada berbagai permasalahan yang sangat berbeda dengan masyarakat di kawasan bukan perbatasan. Dalam hal ini, permasalahan di perbatasan bisa dilihat pada tiga level, yaitu: ¹¹⁷

- (a) **Lokal.** Permasalahan yang dihadapi oleh daerah perbatasan adalah berupa keterisolasian, keterbelakangan, kemiskinan, mahalnya harga barang dan jasa, keterbatasan prasarana dan sarana pelayanan publik (infrastruktur), rendahnya kualitas SDM pada umumnya, dan penyebaran penduduk yang tidak merata.
- (b) **Nasional.** Permasalahan daerah perbatasan adalah berupa kebijakan pemerintah yang kurang berpihak kepada pembangunan daerah perbatasan, tapal batas negara, penyelundupan tenaga kerja Indonesia (TKI); masih kurangnya personil, anggaran, prasarana dan sarana, serta kesejahteraan; terjadinya perdagangan lintas batas ilegal; kurangnya akses dan media komunikasi, serta informasi dalam negeri; *illegal logging* dan *illegal fishing* oleh negara tetangga; serta belum optimalnya koordinasi lintas sektoral dan lintas wilayah dalam penanganan wilayah perbatasan.
- (c) **Internasional.** Permasalahan daerah perbatasan adalah berupa kesenjangan prasarana dan sarana di daerah perbatasan Indonesia dibandingkan dengan kondisi di negara tetangga, ini dapat menimbulkan permasalahan politik dan Hankam; terjadinya eksodus WNI ke negara tetangga karena hampir seluruh kecamatan di perbatasan tidak memiliki akses jalan menuju ibukota kabupaten; serta rendahnya daya saing penduduk setempat dibandingkan dengan negara tetangga.

Terlihat bagaimana multidimensi dan berlapisnya masalah yang dihadapi oleh masyarakat di perbatasan. Padahal, kawasan perbatasan Indonesia adalah kawasan yang strategis dalam artian ekonomi dengan melimpahnya sumber daya alam di sana ¹¹⁸, dalam artian kedaulatan negara karena adalah kawasan terdepan negara yang langsung berhadapan dengan negara tetangga.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ Data BNPP menyebutkan bahwa dari ³ daerah perbatasan darat Indonesia yaitu dengan Malaysia Papua Nugini dan Timor Leste yang berada di ¹² provinsi- ³⁸ kabupaten dan ¹¹¹ kecamatan BNPP sudah mengidentifikasi ada ¹¹¹ lokasi strategis yang berpotensi menjadi pusat ekonomi: (Kompas Sabtu ²⁴ Desember 2011). Sementara di perbatasan laut laut Indonesia sangat kaya dan menyimpan cadangan minyak ikan dan sumberdaya perairan lainnya yang sangat besar: (Wawancara dengan Riza Damanik Sekjen Kiara pada ⁵ Januari 2012).

4. Rekomendasi Awal Kebijakan

Berdasarkan hasil temuan dan analisa dari penelitian ini, The Indonesian Institute (TII) mengajukan beberapa rekomendasi kebijakan, yang dibuat dengan mempertimbangkan tingkat kemungkinan aplikasinya, dari yang paling praktis sampai yang paling ideal dan dianggap kontroversial. Rekomendasi kebijakan terkait topik dan studi kasus penelitian ini dinilai dapat diterapkan di DPR mengingat proses pembahasan RUU APBN yang selama ini dilakukan berlaku sama untuk semua isu, termasuk isu perbatasan.

Untuk memberikan ruang lebih optimal bagi akses informasi publik dan pelibatan masyarakat dalam proses kebijakan publik terkait pembahasan RUU APBN di DPR, termasuk dalam rangka meningkatkan kepedulian terhadap perempuan dan kelompok marjinal lainnya di perbatasan, berikut ini beberapa hal yang dapat menjadi rekomendasi awal kebijakan berdasarkan temuan dari penelitian ini:

4.1 Meningkatkan Akses Publik untuk Berpartisipasi dalam Proses Pembahasan RUU APBN di DPR

4.1.1 Usulan Jangka Pendek:

- (1) **Mengoptimalkan media dan sarana akses informasi publik yang sudah ada di DPR.** Memberdayakan unit-unit penunjang operasional DPR, terutama Fungsi Kehumasan di Sekretariat Jenderal DPR dan lembaga PPID DPR RI, yang dapat berfungsi menyediakan dan menjamin akses informasi publik terutama terkait pembahasan RAPBN di DPR perlu diberdayakan. Pemberdayaan meliputi keahlian sumberdaya manusia melakukan manajemen informasi dan data; serta penguasaan tentang materi informasi publik, termasuk penerapan SOP akses informasi publik, dan implementasi norma-norma informasi publik yang sudah diatur di UU KIP.
- (2) **Membangun sistem informasi dalam pengorganisasian data dan dokumen pembahasan RUU APBN.** Data dan dokumen yang sudah terorganisir, selain dimanfaatkan oleh anggota DPR juga bisa langsung di-*publish* melalui sejumlah perangkat media publik yang dimiliki DPR, terutama *website* DPR RI dan PPID DPR RI.

4.1.2 Usulan Jangka Menengah:

- (1) **Mengembangkan media personal anggota DPR sebagai alternatif media dan sarana akses informasi publik terkait pembahasan RAPBN.** Untuk menunjang tersedianya akses informasi publik terutama terkait RAPBN, anggota DPR secara personal juga dapat mengembangkan media personal, dapat berupa media cetak, online, dan/atau social media. Cara ini di satu sisi dapat menunjukkan kepedulian personal anggota DPR yang mendukung fungsi representasinya, kepada konstituennya. Di sisi lain, cara ini juga dapat menjadi solusi alternatif bagi tersedianya dan terjaminnya akses informasi publik bagi masyarakat, di samping mengandalkan media dan sarana informasi publik yang

resmi ada di alat kelengkapan DPR yang seharusnya siap menjalankan tugas keterbukaan informasi publik ini.

4.1.3 Usulan Jangka Panjang:

- (1) **Mengkaji usulan mekanisme tindak lanjut aspirasi masyarakat yang ditampung DPR dari hasil Kunker pada masa Reses.** Pada Kunker, khususnya dalam hal ini Komisi I DPR RI, dapat melakukan kunjungan spesifik ke daerah perbatasan dalam rangka menggali informasi dan menyerap aspirasi masyarakat yang bertempat tinggal di perbatasan. Hasil dari kunjungan kerja tersebut berupa aspirasi masyarakat yang kemudian dapat dijadikan bahan dalam Raker, RDP, dan RDPU dalam membahas persoalan yang terjadi di daerah tersebut termasuk dalam membahas anggaran RUU APBN bersama pemerintah.

Hasil Kunker dan Reses akan berguna dalam pembahasan legislasi, *budgeting* dan pengawasan bila Kunker dan Reses dilakukan saat ada proses legislasi, *budgeting* dan pengawasan yang berkaitan isu tersebut. Sebagai contoh, dalam pembahasan RKA-KL Kementerian Pertahanan, anggota Komisi I melakukan kunjungan spesifik ke daerah perbatasan Camar Bulan untuk meninjau kesiapan personil TNI penjaga perbatasan. Sekiranya ada aspirasi dari personil TNI seperti kurangnya sarana berupa alat komunikasi, maka Komisi I dalam Raker dengan Kemhan menyampaikan hasil temuan tersebut dan meminta Kemhan melakukan pengadaan alat komunikasi bagi prajurit perbatasan.

Dengan kewenangan anggaran DPR yang terbatas, semua temuan anggota ketika kunjungan kerja dan reses hanya bisa dilakukan dengan memberikan masukan dan saran kepada pemerintah dalam hal ini Kementerian/Lembaga yang menjadi mitranya. Dengan tidak adanya kewenangan DPR dalam menyalurkan anggaran ke daerah khususnya dapil yang bersangkutan, maka masukan yang diberikan kepada pemerintah hanya bisa ditampung untuk proses RUU APBN tahun berikutnya tanpa adanya kepastian apakah masukan dan saran tersebut akan ditindaklanjuti. Untuk itu, diperlukan mekanisme tanggapan dan tindak lanjut yang terintegrasi antara DPR dan Sekjen terhadap masukan, keberatan, dan usulan dari publik terkait pembahasan RUU APBN di DPR.

- (2) **Mengkaji ruang mana selain Musrenbang yang memungkinkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembahasan RUU APBN di DPR.**

Penetapan RAPBN menjadi APBN yang ditetapkan dengan UU APBN dapat dilihat dalam konteks proses legislasi, yaitu pembahasan RUU. Perlu dikaji usulan untuk memberi ruang bagi masyarakat untuk memberikan masukan bagi pembahasan RUU APBN, misalnya ada RDPU sebagaimana pembahasan RUU lainnya di DPR.

Forum partisipasi masyarakat untuk pembahasan RUU APBN dapat dilakukan pertama dengan proses politik, yaitu DPR/Pemerintah mengumumkan tahapan-tahapannya ke publik. Dengan demikian, masyarakat tahu tahapan-tahapan dan jadwalnya dan elemen-elemen masyarakat yang terkait dan berkepentingan dapat ikut berpartisipasi.

Dalam prakteknya, tahapan-tahapan ini sebenarnya sudah diumumkan dan bisa dilihat di website DPR dan sumber-sumber lainnya. Persoalan sesungguhnya adalah: apakah perlu atau tidak proposal RUU APBN yang disampaikan oleh presiden ke DPR yang telah melalui berbagai tahapan Musrenbang dan kajian Bappenas itu kemudian kembali melibatkan masyarakat yang memiliki kepentingan masing-masing?

Ada kekhawatiran, RUU APBN yang sudah melalui kajian pemerintah bersama Bappenas yang disesuaikan dengan kemampuan keuangan negara dan rencana jangka panjang pemerintah bila dibahas kembali dengan masyarakat sama artinya kembali ke titik nol.

Kunci dari pertanyaan ini sebetulnya ada pada kritik terhadap kinerja fungsi representasi dari anggota DPR. Bila fungsi representasi sudah ideal, maka untuk apalagi masyarakat dilibatkan dalam proses pembahasan di DPR? Bukankah masyarakat sudah mewakili keperluan dan aspirasi mereka pada anggota DPR yang mewakili mereka melalui wakil?

4.2 Meningkatkan Kapasitas SDM di DPR dalam Pelayanan Informasi Publik dan Mendukung Fungsi DPR

4.2.1 Usulan Jangka Pendek

- (1) Penguatan lapisan terdepan (*front liner*) dalam pelayanan informasi publik di DPR, yakni para petugas pelayanan informasi di PPID.** Secara struktural di DPR sudah memadai. Tetapi yang bermasalah adalah kapasitas SDM yang menjalankan PPID. Harus ada peningkatan kemampuan dan *capacity building* bagi pengelola PPID. Selain itu, harus dipisahkan tugas PNS sehari-hari dengan tugas khusus untuk melayani informasi publik di PPID.

Jadi fokus utamanya bukan penguatan struktur, tapi kapasitas pelaksanaannya. Lebih jauh, kerja PPID di DPR juga akan optimal jika diikuti oleh pemahaman yang baik tentang pentingnya informasi publik dan *good political will*, khususnya dari para Pimpinan DPR dan Sekjen DPR. Dengan sendirinya, struktur ini akan berjalan kalau yang menjalaninya mendapatkan dukungan dan memiliki kemampuan yang memadai.

4.2.2 Usulan Jangka Menengah

- (1) Meningkatkan kapasitas Anggota DPR dalam memahami proses pembuatan dan pembahasan APBN**

Dalam pengamatan kami, tidak semua anggota DPR RI terutama yang baru terpilih menjadi anggota DPR RI memahami seluk-beluk APBN dan prosesnya. Perlu dilakukan pembekalan/pelatihan tentang prosedur, pembahasan dan pengesahan APBN untuk anggota DPR. Pembekalan bisa dilakukan oleh Fraksi-Fraksi maupun Setjen DPR RI. Pembekalan/pelatihan ini, semakin sering dilakukan akan semakin baik karena proses penganggaran yang cukup rumit dan membutuhkan keahlian khusus.

Perlu juga dilakukan pembekalan/pelatihan mengenai Keterbukaan Informasi Publik untuk anggota DPR RI. Selain untuk memahami hak publik atas informasi berdasarkan peraturan dan undang-undang yang berlaku, anggota DPR RI khususnya pimpinan

Komisi-komisi dan Badan-badan juga harus paham dan mampu menentukan informasi mana yang seharusnya terbuka dan mana yang memang harus tertutup. Dengan begitu, bisa diminimalisir kejadian dimana pimpinan Komisi-komisi dan Badan-badan memutuskan rapat tertutup untuk informasi yang seharusnya bisa diakses oleh publik.

4.2.3 Usulan Jangka Panjang

- (1) **Membangun program penguatan kapasitas untuk Badan Anggaran DPR** dan sistem penunjangnya, termasuk SDM/sekretariat/personel pendukung kerja Banggar DPR, dalam kemampuan menganalisa pendokumentasian data-data anggaran yang mendukung kinerja DPR dalam memperjuangkan aspirasi rakyat dan melaksanakan fungsi representasinya, terutama dalam proses pembahasan RUU APBN.
- (2) **Mengagendakan pembentukan parliament budget office.** Format bekerja *parliament budget office* ini sebagai sistem pendukung untuk memperkuat kapasitas anggota DPR dalam menjalankan fungsi *budgeting*. Diasumsikan model bekerja dan peran yang dijalankan sehari-hari seperti, “Bappenas” mini untuk DPR RI. Lembaga ini beranggotakan para ahli di bidang keuangan negara. Fungsi lembaga ini mengkritisi RUU APBN dan membuat semacam daftar isian masalah. Sebelum dibahas dengan pemerintah, hasil kerja *budget office* ini akan didiskusikan dengan perwakilan masyarakat.

4.3 Mengkaji Ulang Peraturan Perundang - undangan terkait Fungsi *Budgeting* DPR

4.3.1 Usulan Jangka Menengah

- (1) **Mengkaji ulang substansi Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2010 tentang Keterbukaan Informasi Publik di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, terutama Pasal 4 ayat (1), Pasal 5, dan Pasal 6 ayat (1).** Hal ini penting agar diskresi yang dimiliki oleh pimpinan DPR dan Setjen DPR tidak difokuskan untuk mempersulit akses dan layanan informasi publik di DPR.

4.3.2 Usulan Jangka Panjang

- (1) **Mengkaji ulang fungsi *budgeting* yang merupakan hak DPR lewat perbaikan mekanisme pengusulan, pembahasan, dan penetapan APBN oleh Pemerintah bersama dengan DPR seperti yang termaktub dalam Pasal 23 UUD 1945 dan Pasal 15 ayat 3 UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.**

UUD 1945 Pasal 23 dengan tegas mengatakan bahwa Presiden adalah yang menyampaikan RAPBN ke DPR. Dengan kata lain, tidak ada hak inisiatif DPR dalam pembuatan APBN. Anggota DPR hanya melakukan pembahasan APBN bersama Pemerintah, namun hampir tidak ada ruang untuk ikut merencanakan dan merumuskan anggaran sesuai kebutuhan konstituennya.

Selain itu, fungsi *budgeting* DPR juga sebenarnya memiliki ruang untuk optimalisasi fungsi representasi, mengacu pada Pasal 15 ayat 3 UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Hal ini juga dimungkinkan dan tidak akan mendapatkan tentangan yang terlalu besar, sepanjang tidak mengakibatkan peningkatan defisit anggaran dan sejalan dengan logika anggaran, serta relevan dengan aspirasi rakyat.

Oleh karena itu, perlu ditinjau kembali fungsi penganggaran yang dimiliki oleh DPR karena secara *de jure* dan *de facto*, perencanaan dan penyusunan program dilakukan oleh pemerintah. DPR hanya membahas dan memberikan persetujuan atau penolakan.

(2) Mengkaji ulang UU No. 27 Tahun 2009 tentang MD3 untuk memperbaiki fungsi representasi dan sinergi antara kerja DPR dengan DPRD dan DPD, dalam kaitannya dengan mekanisme Musrenbang dan proses pembahasan RAPBN.

DPR membahas RAPBN yang diajukan oleh Pemerintah dengan asumsi bahwa apa yang diajukan oleh Pemerintah telah mengakomodasi aspirasi masyarakat yang telah disaring melalui mekanisme Musrenbang. RAPBN yang sampai ke DPR dari Pemerintah *de facto* adalah hasil dari Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga. Sejauh mana RAPBN ini sejalan dengan aspirasi masyarakat yang terserap di forum-forum Musrenbang, sebetulnya DPR dapat memantau Musrenbang.

Untuk itu diperlukan kajian tentang keterkaitan antara DPR dan DPRD, serta DPD dengan mekanisme Musrenbang, terutama dalam kaitannya dengan fungsi representasi dalam menindaklanjuti aspirasi masyarakat.

Jadi problem utamanya yang *pertama* adalah fungsi representasi, yaitu mekanisme tindaklanjut aspirasi. *Kedua*, kewenangan DPR dalam melakukan perencanaan dan pemrograman dalam pembuatan RAPBN bisa dikatakan tidak ada. DPR hanya melakukan review sehingga berakibat kepada DPR yang tidak dapat menjalankan fungsi representasinya dalam pembahasan RUU APBN, khususnya terkait *planning* dan *programming*.

4.4 Meningkatkan Kepedulian DPR terhadap Kepentingan Perempuan dan Kelompok Marjinal Lainnya di Kawasan Perbatasan

4.4.1 Usulan Jangka Pendek

(1) DPR lebih mengoptimalkan fungsi pengawasannya terhadap proses pembangunan. Misalnya, ketika BNPP mengajukan program berikut anggarannya, DPR harus memastikan bahwa ada keterlibatan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPP&PA), yang memiliki visi mempercepat tercapainya kesetaraan gender dan perlindungan terhadap anak. Meskipun Inpres No. 9 Tahun 2000 tidak menyentuh domain legislatif, seharusnya dengan fungsi pengawasan yang diembannya, DPR dapat memainkan perannya untuk mengarusutamakan gender dalam pembangunan.

(2) DPR bisa menggunakan kunker mereka untuk lebih meningkatkan

kepedulian terhadap masyarakat perbatasan. Dengan catatan, waktu kunker diatur bersamaan dengan dilaksanakannya Musrenbang khusus daerah perbatasan sambil mereka memetakan pemangku kepentingan yang terlibat (dengan mempertimbangkan juga perempuan dan kelompok marjinal lainnya dan kemudian menganalisisnya).

Hasil analisa inilah nantinya, yang diharapkan dapat membantu DPR dalam memetakan pemangku kepentingan yang dominan atau yang termarginalisasi, potensi dan kebutuhan tiap pemangku kepentingan, serta bagaimana keadaan nyata di lapangan. Dalam hal ini, penting bagi DPR untuk membandingkan data lapangan dengan data yang disampaikan ke Pemerintah kepada mereka, termasuk soal anggaran dan program terkait.

Kelengkapan data inilah yang dapat digunakan DPR ketika rapat-rapat kerja dengan pemerintah guna memberikan pandangan sesuai keadaan lapangan sebenarnya. Dengan ini, DPR melakukan tiga fungsi sekaligus, fungsi pengawasan, representasi dan penganggaran.

- (3) **Memberdayakan masyarakat perbatasan, termasuk perempuan dan kelompok marjinal lainnya dalam kegiatan perekonomian atau sosial.** Kewenangan dan kewajiban menjalankan ini adalah dari Pemerintah, hal ini dalam rangka untuk meningkatkan peran dan partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan, termasuk proses penganggaran di kawasan perbatasan secara nyata. Terlebih dengan dioperasionalkannya Pelaksanaan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan di Daerah.

4.4.2 Usulan Jangka Menengah

- (1) **Meningkatkan dan mengembangkan kelembagaan pemerintah daerah dan masyarakat, termasuk lembaga adat.** Hal ini akan sangat membantu proses pengembangan proses kebijakan, termasuk proses penganggaran yang partisipatif dan tepat sasaran, serta memberdayakan di kawasan perbatasan.¹¹⁹
- (2) **Peningkatan sensitivitas dan kapasitas anggota DPR, Tenaga Ahli dan Staf Sekretariat terkait pentingnya pengarusutamaan gender dan penerapan gender budgeting di DPR.** Hal ini penting, selain pemahaman yang memadai terkait kawasan perbatasan, agar kebijakan yang dihasilkan sesuai dengan konteks dan kebutuhan masyarakat perbatasan.

Proporsi anggota dewan perempuan yang tidak sampai 20 persen dari jumlah total anggota DPR saat ini, menimbulkan kekhawatiran bahwa keberpihakan terhadap perempuan dan kelompok marjinal lainnya makin menipis.

¹¹⁹ Hargo Dody Usodo²⁰⁰⁸, "Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Indonesia Diwilayah Perbatasan Kalimantan Untuk Kepentingan Pertahanan Negara", dimuat pada <http://www.kodam.mulawarman.mil.id/content/view/55/65/> pada 23 Juli 2008.

Di tengah situasi tersebut, peningkatan kapasitas menjadi penting untuk mempercepat pemahaman tentang pentingnya kesetaraan gender dan kepekaan terhadap kelompok marjinal lainnya pada setiap proses legislasi dan langsung mempraktekkannya pada tingkatan praksis, termasuk memastikan penerapan gender *budgeting* dalam RUU APBN, yang juga mencakup anggaran untuk kawasan dan masyarakat di perbatasan.

4.4.3 Usulan Jangka Panjang

- (1) **Mempercepat lahirnya UU Kesetaraan Gender.** Salah satu titik lemah dari Instruksi Presiden No. 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan, adalah bahwa kebijakan itu hanya ditujukan untuk domain eksekutif. Sedangkan domain yudikatif dan legislatif tidak.

Oleh karena itu, RUU Kesetaraan Gender, yang masuk dalam Prolegnas 2012 dan memiliki visi untuk pengarusutamaan gender di semua domain (eksekutif, yudikatif, dan legislatif) harus didukung. Hal ini penting untuk menciptakan kesepahaman gender, juga kepekaan terhadap isu terkait kelompok marjinal lainnya, di semua lini proses kebijakan (perencanaan, pelaksanaan, dan monitoring kebijakan), termasuk di dalamnya proses penganggaran.

4.5 Rekomendasi untuk Kajian Lanjutan

Selain butir-butir rekomendasi di atas, dari temuan penelitian ini juga muncul beberapa isu penting yang dapat direkomendasikan, namun karena keterbatasan baik dari metodologi maupun kompleksitas substansi, isu-isu ini belum dapat diperdalam secara tuntas dalam penelitian ini. Oleh karena itu, diharapkan adanya kajian lebih lanjut yang dapat mengeksplorasi lebih mendalam dan jelas tentang hal-hal berikut ini :

- 4.5.1 Usulan untuk pembentukan *Parliamentary Budget Office* (PBO). Perlu dikaji lebih lanjut tentang kebutuhan PBO ini karena mengacu kepada *Congressional Budget Office* di Amerika Serikat, keberadaan lembaga ini diperlukan karena Kongres dan Senat memiliki hak inisiatif dalam menyusun anggaran negara.

Dalam hal kebutuhan DPR RI yang tidak memiliki hak inisiatif, keberadaan PBO dapat digunakan untuk mengaji RAPBN setelah diusulkan pemerintah. Hasil penelaahan PBO ini kemudian menjadi bahan bagi anggota DPR RI di masing-masing Komisi dalam proses pembahasan bersama pemerintah.

- 4.5.2 Usulan untuk sinkronisasi Kunjungan Kerja dan Reses DPR dengan pelaksanaan Musrenbang. Perlu dikaji lebih lanjut, terutama lewat studi langsung ke kawasan perbatasan, apakah dengan pelaksanaan Kunjungan Kerja dan Reses DPR yang dilakukan bersamaan waktunya dengan jadwal Musrenbang di daerah, termasuk daerah perbatasan, akan dapat mengoptimalkan proses partisipasi masyarakat dan akses informasi publik untuk penyusunan dan pembahasan RAPBN terkait kawasan perbatasan.
- 4.5.3 Usulan untuk meneliti kekuatan dan kelemahan sistem pendukung operasional di DPR, menyangkut kesiapan SDM pendukung di DPR, terutama terkait dengan praktek Keterbukaan Informasi Publik (KIP) dan program peningkatan kapasitas yang dibutuhkan.

PENUTUP

Dari hasil penelitian ini, terlihat bahwa pembahasan RUU APBN hingga ditetapkan menjadi UU APBN masih terdapat kesenjangan bila dikaji dalam konteks implementasi keterbukaan informasi publik. Kesenjangan juga menjadi lebih jelas bila dikaji dalam konteks fungsi representasi DPR.

Hasil penelitian ini juga menunjukkan beberapa indikasi rendahnya partisipasi publik dan kepedulian akan perempuan dan kelompok marjinal lainnya terkait permasalahan di kawasan perbatasan, serta tantangan dalam mengakses informasi publik terkait pembahasan RUU APBN di DPR. Permasalahan ini menjadi lebih kompleks pada pembahasan akses informasi publik pada masyarakat kawasan perbatasan.

Pada tataran kerangka kebijakan yang sudah ada menunjukkan adanya jaminan untuk akses masyarakat pada keterbukaan informasi publik. Pada tataran kerangka konseptual, prinsip *good governance* juga mensyaratkan adanya akses informasi publik demi transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan negara, termasuk dalam anggaran pendapatan dan belanja negara.

Pada tataran implementasinya, temuan penelitian ini menunjukkan bahwa pembahasan RUU APBN ketika sudah masuk tahapan pembahasan oleh DPR yang membahas usulan RAPBN dari Pemerintah, sifat pembahasannya menjadi tertutup dan cenderung elitis. Praktis, tidak ada ruang bagi partisipasi publik. Padahal, DPR dengan fungsi representasinya, memiliki tanggung jawab untuk mengakomodasi aspirasi masyarakat yang misalnya diserap dalam kunjungan kerja ke daerah konstituen.

Proses penganggaran yang transparan dan dapat diakses oleh masyarakat konstituen, pada kasus penelitian ini adalah masyarakat perbatasan, tampaknya masih terdapat kesenjangan antara kerangka kebijakan, konseptual, dan implementasinya. Kesenjangan ini antara lain terjadi karena masih adanya hambatan pada masyarakat mengakses RAPBN, tidak adanya forum partisipasi publik dalam pembahasan RUU APBN, perbedaan persepsi antara pejabat publik termasuk DPR tentang batasan informasi publik terutama terkait pembahasan RUU APBN, dan mekanisme tindak lanjut aspirasi masyarakat yang diserap oleh anggota DPR lewat kunjungan kerja di masa reses.

Persoalan-persoalan tersebut yang menjadi temuan-temuan dalam penelitian ini juga dialami pembahasannya lewat penggalian informasi dan analisis lebih lanjut dari pemangku kepentingan, antara lain Anggota DPR, Pemerintah (Kementerian/Lembaga), Media, dan pemangku kepentingan terkait lainnya, diharapkan dapat menyumbangkan rekomendasi kebijakan untuk solusi perbaikan dalam proses pembahasan RUU APBN di DPR yang lebih menjamin akses informasi publik maupun partisipasi publik.

Terlepas dari keterbatasan waktu maupun jangkauan penelitian kualitatif TII ini, analisa terhadap permasalahan dalam proses pembahasan RUU APBN di DPR dan studi awal yang dilakukan, serta rekomendasi kebijakan yang diajukan tetap penting sebagai salah satu masukan awal bagi DPR untuk memperbaiki fungsi representasi dan meningkatkan kinerjanya dalam melakukan fungsi anggaran.

Tidak dapat dipungkiri bahwa pada akhirnya rekomendasi kebijakan yang selama ini diusulkan kepada DPR akan kembali pada kemauan baik dan *political will* DPR beserta seluruh jajarannya untuk bersama-sama melakukan perubahan dan memperbaiki citra DPR yang semakin terpuruk. Harus ada kesadaran dari DPR bahwa mutu kinerjanya tidak lepas dari masukan masyarakat maupun elemen masyarakat yang ada dan bahwa DPR memang membutuhkan masukan tersebut untuk memastikan agar kerja-kerja kedewannya juga relevan dan memenuhi aspirasi masyarakat.

Lebih jauh, terlepas dari manfaat hasil penelitian ini lewat studi dan rekomendasi kebijakan awal yang diajukan, keterbatasan penelitian ini dapat ditindaklanjuti lewat penelitian lanjutan yang lebih mendalam dan mengerucut. Diharapkan adanya kajian lebih lanjut yang dapat mengeksplorasi lebih mendalam dan jelas tentang hal-hal berikut ini yakni: usulan untuk pembentukan *Parliamentary Budget Office* (PBO); usulan untuk sinkronisasi Kunjungan Kerja dan Reses DPR dengan pelaksanaan Musrenbang, terutama lewat studi langsung ke kawasan perbatasan; serta usulan untuk meneliti sistem pendukung kerja-kerja kedewanan di DPR, menyangkut kesiapan SDM pendukung di DPR terutama dalam praktik Keterbukaan Informasi Publik (KIP).

Hal ini diperlukan mengingat pertimbangan akan beberapa keterbatasan penelitian yang dilakukan selama empat bulan ini: (1) Terkait waktu pelaksanaan penelitian yang tidak bersamaan dengan jadwal pembahasan RUU APBN di DPR, sehingga tidak ada pengamatan langsung terkait proses tersebut; (2) Tidak adanya studi langsung ke daerah perbatasan untuk mengikuti proses Musrenbang dan menggali lebih lanjut permasalahan dan kebutuhan nyata masyarakat perbatasan, khususnya perempuan dan kelompok marjinal lainnya, karena keterbatasan waktu dan sumber daya untuk mendukung penelitian awal ini.

Rekomendasi kebijakan yang diajukan oleh penelitian awal TII sendiri memberikan pesan penting dan mendesaknya tindak lanjut, tidak hanya dari sisi DPR mewakili anggota DPR dan segenap jajarannya, namun DPR sebagai lembaga, termasuk Setjen DPR sebagai sistem penunjang operasional DPR. Untuk itu, DPR harus mempertimbangkan dan menindaklanjuti rekomendasi kebijakan dari berbagai aspek, tidak hanya teknis dan logistik, namun juga legal dan substantif.

Dengan demikian, DPR dapat memberikan makna yang relevan bagi demokrasi yang substantif, sekaligus memperbaiki kinerjanya dalam mewakili kepentingan rakyat dan mendorong kebijakan publik yang lebih baik.

REFERENSI

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*).

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2010 tentang Keterbukaan Informasi Publik di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2010 tentang Pembentukan Badan Nasional Pengelola Perbatasan.

Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 2011 tentang Rincian Anggaran Belanja Pemerintah Pusat Tahun Anggaran 2012.

Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 01/DPR RI/I/2009-2014 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan.

Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 132 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender pada Pembangunan Daerah.

Buku/Artikel/Dokumen/Website

Akatiga. 2010. "Kelompok Marjinal Dalam PNPM". Bandung: Akatiga dan Bank Dunia. Diunduh dari http://akatiga.org/index.php/sumberreferensi/cat_view/73-penelitian-akatiga/80-studi-kemiskinan pada 28 Maret 2012.

Article 19 dan Yayasan TIFA. "Laporan Penelitian Penilaian Awal Akses Informasi Publik di Propinsi Nusa Tenggara Timur". Jakarta, 2010. <http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/laporan-penelitian.pdf>. Diakses pada 9 Desember 2011.

Azis, Harry Azhar. "Akuntabilitas Penyusunan Anggaran". Paper disampaikan untuk materi FGD "Pembahasan RUU APBN di DPR: Studi Awal tentang Akses Informasi Publik", 18 Januari 2011.

BPS Kabupaten Bengkayang. 2007. "Kabupaten Bengkayang Dalam Angka 2007". <http://donokip.files.wordpress.com/2011/07/kip-rekap-ppid.pdf>. Diakses pada 9 Desember 2011.

Cheema, G. Shabbir. "Building Democratic Institutions-Governance Reform in Developing Countries". Kumarian Press, Inc, USA, 2005.

Dimoe, Alex. "Meneg PDT: Desa Perbatasan Harus Jadi Prioritas Pembangunan". Ditayangkan di NTOnline.com pada 9 Agustus 2010.

Divisi Reformasi Hukum dan Kebijakan Komnas Perempuan. 2010. "Bahan Bacaan dan Handout Pelatihan: Menumbuhkan Sensitivitas Gender dan Hak Asasi Perempuan dalam Penanganan di Lingkungan Peradilan Umum bagi Aparat Penegak Hukum". Jakarta: Komnas Perempuan.

Djojosoekarto, Agung. Sumarwono, Rudiarto. Suryaman, Cucu. Eveline, Rosalia (Eds). 2011. "Rumusan Rekomendasi Kebijakan Pengelolaan Perbatasan di Kalimantan Barat". Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.

<http://www.seputar-indonesia.com/edisicetak/content/view/470592/>. "Anggaran Perbatasan 2012 Rp 3T". Diakses pada 14 Maret 2012.

<http://bengkulu.antaranews.com/berita/876/keengganan-rp20-miliar-dan-korupsi-partai>. "Keengganan, Rp20 miliar, dan Korupsi Partai". Diakses pada 30 Januari 2012.

<http://suropeji.com/wap/news/baca.php?reival=read/2011/08/24/193020/1710573/158/roy-salam-dihapus-atau-tidak-masalah-banggar-pada-koordinasi-kontrol>. Diakses pada 9 Desember 2011.

ILO. "Definition of Gender Mainstreaming". Diunduh dari <http://www.ilo.org/public/english/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm> pada 29 Maret 2012.

Ishak, Awang Faroek. 2003. "Membangun Wilayah Perbatasan Kalimantan Dalam Rangka Memelihara dan Mempertahankan Integritas Nasional". Jakarta: Indomedia.

Kesimpulan Rapat Kerja Badan Anggaran DPR RI dengan Pemerintah yang diwakili oleh Menteri Keuangan RI dalam Rangka Pembicaraan Tingkat I/ Pembahasan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 47 Tahun 2009 tentang Anggaran Pendapatan Belanja Negara Tahun Anggaran 2010 beserta Nota Perubahannya Tanggal 9 April – 1 Mei 2010.

Kesimpulan Rapat Kerja Badan Anggaran DPR RI dengan Pemerintah Yang diwakili oleh Menteri Keuangan dan Bank Indonesia dalam rangka Pembahasan Pembicaraan Tingkat I/Pembahasan Rancangan Undang-undang tentang APBN Tahun Anggaran 2011 Tanggal 31 Agustus-25 Oktober 2010.

Laporan Singkat Rapat Kerja terkait diunduh dari http://www.dpr.go.id/complorgans/commission/commission2/report/K2_laporan_Lapsing_Raker_Komisi_II_DPR_RI_dengan_Mendagri_&_BNPP.pdf.

Madhavan, MR. 2010. "Evidence and Research for Policy Making" (<http://www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/Communication/evidenceandresearchforpolicymakingmadhavandayone.pdf>) PRS Legislative Research & DFID.

Manurung, Krisman. "Strategi Pembangunan Kawasan Perbatasan". Dalam Tabloid Diplomasi Edisi 143, 2011 (<http://www.tabloiddiplomasi.org/component/content/article/143-diplomasi-oktober-2011/1229-strategi-pembangunan-kawasan-perbatasan.html>).

Mawardi, Ikhwanuddin. 2010. "Strategi Pengembangan Pusat Kegiatan Strategis Nasional di Kawasan Perbatasan Darat sebagai Pintu Gerbang Aktivitas Ekonomi dan Perdagangan dengan Negara Tetangga". Makalah dipresentasikan pada Seminar "Menggagas Format Ideal Pengelolaan Batas Wilayah dan Kawasan Perbatasan sebagai Halaman Depan NKRI" di Jakarta, 8 Desember 2010. <http://kawasan.bappenas.go.id/images/seminar/1.pdf>.

Ngoedijo, Widjono. 2007. "Musrenbang sebagai Instrumen Efektif dalam Penganggaran Partisipatif: Isu-isu Utama dan Perspektif Peningkatan Mutu Musrenbang di Masa Depan". LGSP Good Governance Brief. Nomor 2, Juli 2007. Jakarta: LGSP USAID.

Noerdin, Edriana. Aripurnami, Sita. Hodijah, Siti Nurwati. 2005. "Modul Pelatihan Analisa Gender dan Anggaran Berkeadilan Gender". Jakarta: Women Research Institute (WRI).

Pembekalan Panglima TNI Pada Peserta Bintek Manajemen Tasbara (Lintas Batas Negara) Angkatan IX-X dengan judul "Peran Aparat di Perbatasan Dalam Membina Peran Masyarakat Perbatasan Dalam Mendukung Upaya Menjaga dan Memelihara Perbatasan Wilayah Negara" di Mabes TNI Cilangkap, Rabu 23 November 2011.

- Poetranto, Tri. “Bagaimana Mengatasi Permasalahan di Daerah Perbatasan”. <http://buletinlitbang.depghan.go.id/index.asp?vnomor=14&mnorutisi=6> Diakses 12 Desember 2011.
- Prasodjo, Eko. “Buku Panduan tentang Transparansi dan Akuntabilitas Parlemen”. Sekretariat Jenderal DPR RI dan *United Nations Development Programme* (UNDP). Jakarta, 2010.
- Purnomo, Hadi. Keynote speech Ketua BPK RI dalam acara Seminar “ICT for Good Governance” di Universitas Paramadina pada 30 November 2011.
- Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) DPR RI. “Bunga Rampai Model Penyelenggaraan Keterbukaan Informasi Publik”. Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Pusat Studi Hukum dan Kebijakan. “Keterbukaan Informasi Publik di DPR”. Tulisan dalam Buku “Legislasi: Aspirasi atau Transaksi Catatan Kinerja Legislasi DPR 2011”, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2012.
- Rekapitulasi Perkembangan Pembentukan PPID dan Regulasi (SOP) Internal. <http://donokip.files.wordpress.com/2011/07/kip-rekap-ppid.pdf>. Diakses pada 9 Desember 2011.
- Risalah Rapat Dengar Pendapat Komisi I dengan Panglima TNI dan Kepala BAIS, 14 Oktober 2011.
- Risalah Rapat Kerja Badan Anggaran DPR RI dengan Pemerintah yang Diwakili Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia dalam Rangka Pembicaraan Tingkat I Pembahasan RUU tentang Perubahan APBN Tahun 2011. Tanggal 5 Juli 2011. Materi tentang Laporan dan Pengesahan Hasil Panja Kesimpulan Semester I Tahun Anggaran 2011 dan Penyampaian Pokok-Pokok Anggaran 2011.
- Risalah Rapat Kerja Badan Anggaran DPR RI dengan Pemerintah yang Diwakili Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia dalam Rangka Pembicaraan Tingkat I Pembahasan RUU Perubahan APBN Tahun 2011 Tanggal 21 Juli 2011. Materi Rapat tentang Laporan dan Pengesahan Hasil Kerja Panja Pembahasan RUU APBN Perubahan Tahun Anggaran 2011.
- Rofiandri, Ronald. “Catatan Terhadap Peraturan DPR tentang Keterbukaan Informasi Publik di DPR RI”. Dalam <http://www.parlemen.net/privdocs/68896ed39a6ffd963b67ccfad60412b7.pdf>. Diakses pada 9 Desember 2011.
- “Roy Salam: Dihapus atau Tidak, Masalah Banggar pada Koordinasi & Kontrol”. <http://suropeji.com/wap/news/baca.php?reival=reid/2011/08/24/193020/1710573/158/roy-salam-dihapus-atau-tidak-masalah-banggar-pada-koordinasi-kontrol>. Diakses pada 9 Desember 2011.
- Rudito, Bambang. 2009. “Masalah, Kebutuhan dan Sumber Daya di Daerah Perbatasan dan Daerah Tertinggal”. Jakarta: P3KS Press.
- Suhirman. 2004. “Kerangka Hukum dan Kebijakan Tentang Partisipasi Warga di Indonesia”. Bandung: The Ford Foundation.

- Sulistyo, Joko. 2008. "Kondisi Perempuan Kalimantan Barat". Jakarta: Lembaga Partisipasi Perempuan (<http://lembagaparticipasiperempuan.blogspot.com/2008/04/kondisi-perempuan-kalimantan-barat.html>).
- The Indonesian Institute. 2011. "Kebijakan Desentralisasi dan Partisipasi Perempuan dalam Pengambilan Keputusan di Tingkat Kabupaten/Kota di Indonesia". Laporan Penelitian diselenggarakan untuk Oxfam GB. Jakarta: The Indonesian Institute.
- The Indonesian Institute. The Indonesian Forum Seri 15: Pemaparan Hasil Penelitian Kebijakan Pembahasan RUU APBN di DPR Studi Awal tentang Akses Informasi Publik (Studi kasus: Pembahasan RUU APBN Terkait Isu Perbatasan). Jakarta, 8 Maret 2012.
- Tim Advokasi Sawit Perbatasan. 2009. "Pembangunan Perkebunan Sawit di Perbatasan Indonesia-Malaysia". Diskriminasi Rasial terhadap Masyarakat Adat. Jakarta: Tim Advokasi Sawit Perbatasan.
- UNDP. 1994. "Initiative for Change". <http://mirror.undp.org/magnet/policy/>.
- Wadan, Slamet Mayor Inf. "Membangun Kawasan NTT Untuk Kesejahteraan Masyarakat Dalam Rangka Mendukung Pertahanan Negara". Dimuat pada <http://www.korem161.mil.id/?p=614>, 15 Juni 2011.
- Widodo, Joko. "Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah". 2001. Surabaya: Insan Cendekia.
- Wuryandari, Ganewati. 2010. "Mewujudkan Manajemen Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan Darat Secara Terintegrasi Dalam Perspektif Keamanan dan Kesejahteraan (Slide presentasi)". Disampaikan pada Seminar "Menggagas Format Ideal Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan Sebagai Halaman Depan NKRI", yang diadakan Bappenas pada 8 Desember 2010 di Jakarta.
- "Keengganan, Rp20 miliar, dan Korupsi Partai". Diakses dari <http://bengkulu.antaranews.com/berita/876/keengganan-rp20-miliar-dan-korupsi-partai>.

Wawancara

- Wawancara dengan Ganjar Pranowo, Wakil Ketua Komisi II DPR RI dari Fraksi PDIP pada 16 Desember 2011.
- Wawancara dengan Ganjar Pranowo, Sekretaris Fraksi PDIP dan Wakil Ketua Komisi II DPR RI pada 9 Januari 2012.
- Wawancara dengan Hanif Dhakiri, Anggota Komisi IV dan Badan Anggaran DPR RI dari Fraksi PKB pada 15 Desember 2011.
- Wawancara dengan Taslim Chaniago, Anggota Komisi III dan Badan Anggaran DPR RI dari Fraksi PAN pada 15 Desember 2011.

- Wawancara dengan Susaningtyas Nefo Handayani Kertapati, Anggota Komisi I DPR RI, dari Fraksi Hanura pada 15 Desember 2011.
- Wawancara dengan Susaningtyas Nefo Handayani Kertapati, Anggota Komisi I DPR RI, dari Fraksi Hanura pada 6 Januari 2012.
- Wawancara dengan Usman Abdhali Watik, Wakil Ketua Komisi Informasi Pusat pada 29 Desember 2011.
- Wawancara dengan Yuna Farhan, Sekjen FITRA pada 9 Januari 2012.
- Wawancara dengan Riza Damanik, Sekjen KIARA pada 5 Januari 2012.
- Wawancara dengan Edna C. Patissina, Wartawan Politik dan Keamanan Harian KOMPAS pada tanggal 3 Januari 2012, yang ikut dalam rombongan Panja Perbatasan ke Camar Bulan dan Tanjung Datu Desember 2011.
- Wawancara dengan Hakam Naja, Wakil Ketua Komisi II DPR RI dari Fraksi PAN, 20 Januari 2012.
- Wawancara dengan Danardono Siradjudin, Koordinator Pelatihan Indonesian Parliamentary Center (IPC) pada 3 Januari 2012.
- Wawancara dengan Kolonel Hasnah Cuppa, Kasubdit Lingja, Direktorat Bela Negara, Ditjen Potensi Pertahanan Kementerian Pertahanan, 2 Januari 2012.
- Focus Group Discussion (FGD) TII, “Pembahasan RUU APBN di DPR: Studi Awal tentang Akses Informasi Publik”* pada 18 Januari 2011.

LAMPIRAN

Daftar Narasumber Pertemuan, Wawancara dan FGD

1. PERTEMUAN KONSULTASI AWAL (15-16 Desember 2011)

No.	NAMA	INSTITUSI	JABATAN	TANGGAL WAWANCARA
1	Taslim Chaniago, S.Si	DPR RI	Anggota Komisi III dan Anggota Badan Anggaran, dari Fraksi PAN	15 Desember 2011
2	Susaningtyas Nefo Handayani Kertapati	DPR RI	Anggota Komisi I DPR RI, dari Fraksi Hanura	15 Desember 2011
3	M. Hanif Dhakiri	DPR RI	Anggota Komisi X dan Anggota Badan Anggaran, dari Fraksi PKB	15 Desember 2011
4	TB. Hasanuddin SE, MM	DPR RI	Wakil Ketua Komisi I DPR, dari Fraksi PDIP	16 Desember 2011
5	Ganjar Pranowo	DPR RI	Wakil Ketua Komisi II DPR RI, dari Fraksi PDI P	16 Desember 2011

2. WAWANCARA MENDALAM (26 Desember 2011 – 20 Januari 2012)

No.	NAMA	INSTITUSI	JABATAN	TANGGAL WAWANCARA
1	Susaningtyas Nefo Handayani Kertapati	DPR RI	Anggota Komisi I, dari Fraksi Partai Hanura	6 Januari 2012
2	Ganjar Pranowo	DPR	Sekretaris Fraksi PDIP; Wakil Ketua Komisi II	9 Januari 2012
3	Taslim Chaniago, S.Si	DPR RI	Anggota Komisi III; Badan Anggaran	19 Januari 2012
4	Hakam Naja	DPR	Wakil Ketua Komisi II DPR RI, dari Fraksi PAN	20 Januari 2012
5	Sutrisno	Pemerintah (Lembaga)	Sekretaris Utama Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP)	29 Desember 2011
6	Kol. Laut (K/W) Hasnah Cuppa	Pemerintah	Kepala Subdit Lingkungan Pekerjaan, Ditjen Bela Negara, Dir. Potensi Pertahanan, Kementerian Pertahanan RI	2 Januari 2012
7	Usman Abdhali Watik	Komisi Negara	Wakil Ketua Komisi Informasi Pusat (KIP)	29 Desember 2011
8	Danardono S.	LSM	Koordinator Divisi Pelatihan Indonesian Parliamentary Center (IPC)	3 Januari 2012
9	Riza Damanik	LSM	Sekretaris Jenderal KIARA	5 Januari 2012
10	Yuna Farhan	LSM	Sekretaris Jenderal Seknas FITRA	9 Januari 2012
11	Edna C. Pattisina	Media	Wartawan Bidang Politik-Pertahanan, Harian KOMPAS	3 Januari 2012

3. FOCUS GROUP DISCUSSION (18 Januari 2012)

No.	NAMA	INSTITUSI	JABATAN	TANGGAL WAWANCARA
1	Ramadhan Pohan	DPR RI	Komisi II dan Panja Perbatasan DPR RI	Anggota Dari Fraksi Partai Demokrat
2	Harry Azhar Azis	DPR RI	Komisi XI DPR RI	Wakil ketua Dari Fraksi Partai Golkar
3	Lucky Hendarta	Pemerintah	Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP)	Kepala Bagian Perencanaan
4	Usman Abdhali Watik	Komisi Negara	Komisi Informasi Pusat (KIP)	Wakil Ketua
5	Jaleswari	Akademisi	LIPI	Peneliti Senior
6	Ninasapti Triaswati	Akademisi	Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia	Dosen Senior
7	Irwan Andri Atmanto	Media	Majalah GATRA	Wartawan
8	Thomas A. Legowo	LSM	FORMAPPI	Peneliti Senior
9	Jamil Mubarak	LSM	Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI)	Koordinator
10	Ridaya Laodengkowe (Fasilitator FGD)	LSM	Publish What You Pay	Koordinator

4. COURTESY MEETING (22 Pebruari – 2 Maret 2012)

No.	NAMA	INSTITUSI	JABATAN	TANGGAL WAWANCARA
1	TB. Hasanuddin SE, MM	DPR RI	Komisi I DPR RI	Wakil Ketua Komisi I dari Fraksi PDIP
2	Harry Azhar Azis	DPR RI	Komisi XI DPR RI	Wakil Ketua dari Fraksi Partai Golkar
3	Susaningtyas Nefo Handayani Kertapati	DPR RI	Komisi I DPR RI	Anggota Komisi I DPR RI, dari Fraksi Hanura
4	Hakam Naja	DPR RI	Komisi II DPR RI	Wakil Ketua Komisi II, dari Fraksi PAN

Tim Peneliti

Adinda Tenriangke Muchtar - Direktur Program - *Team Leader*



Lahir di Jakarta pada 31 Mei 1978. Adinda Tenriangke Muchtar adalah Direktur Program The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research (TII). Adinda juga adalah Analis Politik (Demokrasi, Reformasi Tata Kelola Pemerintahan dan Otonomi Daerah) di TII. Fokus kajiannya adalah tata pemerintahan (good governance), khususnya yang berkaitan dengan lembaga legislatif dan otonomi daerah; konflik lokal dan terorisme; serta kajian internasional yang mengaitkan kebijakan dan isu nasional dan internasional. Selain itu, Adinda adalah The First Indonesian Sumitro Fellow tahun 2007. Adinda mendapatkan gelar Sarjana Sosial dari Departemen Hubungan Internasional FISIP UI pada tahun 2001 dan menyelesaikan S-2 (Master of International Studies) di Departemen Government and International Relations, The University of Sydney pada tahun 2003 dengan beasiswa dari Australian Development Scholarships (ADS) AusAID.

Sebelumnya Adinda bekerja di National Democratic Institute for International Affairs (NDI) Indonesia sebagai Program Assistant (2002) sebelum menjadi Program Officer untuk Program Penguatan Legislatif pada tahun 2004. Ia juga pernah terlibat dalam Program Civic Society Organizations (CSO) di NDI sebagai Program Assistant selama program promosi dan pemantauan Pemilu 2004. Adinda adalah anggota dari Asia Europe Foundation University Alumni Network (ASEFUAN), organisasi yang dibentuk sejak tahun 2002. Selain menjadi narasumber dalam talk show di televisi dan radio, Adinda juga dipercaya untuk menjadi moderator dan fasilitator dalam beberapa diskusi publik maupun lokakarya, baik yang dilakukan TII maupun lembaga lain. Sejak Februari 2009, Adinda juga menjadi Dosen paruh waktu di Prodi Hubungan Internasional Universitas Paramadina dan mengajar mata kuliah tentang Praktek Diplomasi dan Aktor Non-Negara dalam Hubungan Internasional.

Benni Inayatullah - Peneliti Bidang Politik - *Researcher*



Lahir di Payakumbuh, 25 Desember 1980. Benni adalah peneliti di bidang Politik (Demokrasi, Reformasi Tata Kelola Pemerintahan dan Otonomi Daerah) di The Indonesian Institute. Anak kedua dari keluarga petani ini, saat ini terus berusaha mempertajam kemampuan analisisnya dalam bidang politik dan sosial. Fokus kajiannya adalah Partai Politik, Desentralisasi, Reformasi Birokrasi dan Perubahan Sosial.

Benni menyelesaikan pendidikan Sarjana Ilmu Politik di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik jurusan Hubungan Internasional Universitas Muhammadiyah Yogyakarta pada tahun 2003. Benni pernah bekerja di The Amien Rais Center (2003-2004) dan menjadi Staff Program di Maarif Institute (2004-2005). Artikel-artikel tulisan Benni mengenai politik dan sosial dimuat di beberapa media nasional dan lokal.

Endang Srihadi - Peneliti Bidang Sosial TII - *Researcher*



Lahir di Bogor 28 Maret 1976. Endang adalah peneliti Kebijakan Sosial dan Isu Gender di The Indonesian Institute. Fokus kajiannya adalah kebijakan pembangunan sosial yang berkaitan dengan upaya penanggulangan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat. Endang mendapatkan gelar Sarjana Sosial dari Departemen Ilmu Kesejahteraan Sosial FISIP Universitas Indonesia (UI) pada tahun 2002. Endang sebelumnya aktif sebagai peneliti di Laboratorium Ilmu Kesejahteraan Sosial FISIP UI (2000-2004). Pernah terlibat dalam sejumlah proyek penelitian sosial untuk tema seperti kebijakan sosial, pemberdayaan masyarakat, masalah narkoba, pekerja anak dan upaya penanggulangan kemiskinan. Di tahun

2006 lalu, menjadi anggota tim peneliti “*Quality Care Assessment of Children’s Home*” yang diselenggarakan oleh Departemen Sosial RI, UNICEF and Save The Children

Antonius Wiwan Koban - Peneliti Bidang Sosial TII - *Researcher*



Lahir di Payakumbuh, 25 Desember 1980. Benni adalah Lahir di Jakarta, 10 April 1974, menempuh pendidikan dasar dan menengah di Jakarta. Gelar Sarjana Psikologi diperoleh dari Fakultas Psikologi Universitas Katolik Indonesia Atmajaya, Jakarta (1995-2002) dengan peminatan pada psikologi sosial dan perilaku pembelajaran kognisi sosial (*social cognitive learning behavior*). Saat ini Antonius Wiwan Koban adalah sebagai peneliti di bidang kebijakan sosial, gender dan pembangunan di The Indonesian Institute, *Center for Public Policy Research*. Sebelumnya, Antonius Wiwan

Koban pernah bekerja sebagai *content analyzer* di PT Insight Market Research, Jakarta; kemudian bekerja sebagai tim pengajar mata kuliah Metode Penelitian di Fakultas Psikologi Unika Atma Jaya (2003-2005), asisten peneliti dalam penelitian mengenai pekerja anak, kesetaraan gender dalam pendidikan, dan *trafficking anak* dan perempuan di Pusat Kajian dan Pengembangan Masyarakat (PKPM) Universitas Katolik Indonesia Atmajaya, Jakarta (1999-2005), dan peneliti lepas pada PKPM Atmajaya terkait isu pendidikan, gender, *maternal health*, dan pekerja anak untuk penelitian dan program dari Save The Children, UNESCO, UNFPA, WorldBank.

Lola Amelia - Peneliti Bidang Sosial TII - *Researcher*



Lahir di Bukittinggi, Sumatera Barat 4 Juli 1981. Lola Amelia adalah peneliti di bidang kebijakan sosial dan gender di The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research. Lola menempuh pendidikan dasar dan menengah di Bukittinggi. Mendapatkan gelar Sarjana Sastra dari Universitas Padjadjaran Bandung, untuk Sastra Perancis. Lola, pernah bekerja sebagai fasilitator pada KaIL sebuah organisasi nirlaba di Bandung yang fokus pada peningkatan kapasitas aktivis muda. Setelah itu, Lola hijrah ke Jakarta dan bekerja sebagai staf divisi penelitian dan pengembangan di Urban Poor Consortium

(UPC), sebuah LSM yang mengadvokasi permasalahan kemiskinan kota. Di sini, Lola terlibat di sejumlah penelitian terkait kemiskinan kota dan juga mengepalai program pelatihan untuk komunitas miskin kota. Lola juga terlibat di berbagai kegiatan penelitian bersama; International Catholic Migration Commission (ICMC) – Makassar, BAPPENAS, UNDP, Institute for Ecosoc Rights & World Vision Indonesia (WVI), OXFAM GB, dan sebagainya. Isu-isu yang menjadi minat Lola adalah kemiskinan (kota dan desa), gender, dan pekerja migran.

Profil Institusi



The Indonesian Institute (TII) adalah lembaga penelitian kebijakan publik (*Center for Public Policy Research*) yang resmi didirikan sejak 21 Oktober 2004 oleh sekelompok aktivis dan intelektual muda yang dinamis atas inisiatif Jeffrie Geovanie. Pada saat ini, Direktur Eksekutif dan Riset adalah Anies Baswedan dan Direktur Program adalah Adinda Tenriangke Muchtar.

TII merupakan lembaga yang independen, nonpartisan, dan nirlaba yang sumber dana utamanya berasal dari hibah dan sumbangan dari yayasan-yayasan, perusahaan-perusahaan, dan perorangan. **TII** bertujuan untuk menjadi pusat penelitian utama di Indonesia untuk masalah-masalah kebijakan publik dan berkomitmen untuk memberikan sumbangan kepada debat-debat kebijakan publik dan memperbaiki kualitas pembuatan dan hasil-hasil kebijakan publik dalam situasi demokrasi baru di Indonesia.

Misi **TII** adalah untuk melaksanakan penelitian yang dapat diandalkan, independen, dan nonpartisan, serta menyalurkan hasil-hasil penelitian kepada para pembuat kebijakan, kalangan bisnis, dan masyarakat sipil dalam rangka memperbaiki kualitas kebijakan publik di Indonesia. **TII** juga mempunyai misi untuk mendidik masyarakat dalam masalah-masalah kebijakan yang mempengaruhi hajat hidup mereka. Dengan kata lain, **TII** memiliki posisi mendukung proses demokratisasi dan reformasi kebijakan publik, serta mengambil bagian penting dan aktif dalam proses itu.

Ruang lingkup penelitian dan kajian kebijakan publik yang dilakukan oleh **TII** meliputi bidang ekonomi, sosial, dan politik. Kegiatan utama yang dilakukan dalam rangka mencapai visi dan misi **TII** antara lain adalah penelitian, survei, pelatihan, diskusi publik, *policy brief* dan analisis mingguan (*Weekly Analysis*), penerbitan kajian bulanan (*Update Indonesia*) dan kajian tahunan (*Indonesia Report*).

Alamat kontak:

Jl. K.H. Wahid Hasyim No. 194
Jakarta Pusat 10250 Indonesia
Tel. 021 390 5558 Fax. 021 3190 7814
www.theindonesianinstitute.com

Pembahasan RUU APBN dan Isu Perbatasan di DPR: Studi Terkini tentang Akses untuk Informasi dan Partisipasi Publik

Pembahasan RUU APBN di DPR secara normatif merupakan informasi publik. Namun, akses informasi publik pada hal itu masih terbatas. Ini juga tercermin dalam pembahasan RUU APBN terkait isu perbatasan, yang selama ini ditangani secara instan, parsial, dan tidak berkelanjutan.

Pembahasan dan penetapan anggaran terkait perbatasan yang tidak menjawab kebutuhan riil masyarakat perbatasan tidak lepas dari kenyataan akan kondisi geografis daerah perbatasan dan terbatasnya akses informasi masyarakat perbatasan dalam proses kebijakan. Terlebih dengan terbatasnya partisipasi masyarakat, khususnya kelompok marginal di daerah perbatasan dalam proses anggaran di DPR.

Berdasarkan hasil riset, The Indonesian Institute (TII) mengajukan beberapa rekomendasi kebijakan, dengan mempertimbangkan jangka waktu, tingkat kemungkinan aplikasinya, dari yang paling praktis sampai yang paling ideal, dan dianggap kontroversial. Rekomendasi kebijakan terkait topik dan studi kasus riset ini dinilai dapat diterapkan di DPR mengingat proses pembahasan RUU APBN yang selama ini dilakukan berlaku sama untuk semua isu, termasuk isu perbatasan.

THE  **NDONESIAN INSTITUTE**
C E N T E R F O R P U B L I C P O L I C Y R E S E A R C H

Alamat kontak:

Jl. K.H. Wahid Hasyim No. 194
Jakarta Pusat 10250 Indonesia
T. 021 3905558 F. 021. 31907814/15 E. contact@theindonesianinstitute.com

www.theindonesianinstitute.com

ISBN 978-979-17798-4-5



9 789791 779845