



## Rekomendasi Kebijakan

Pembahasan RUU APBN dan Isu Perbatasan di DPR:  
STUDI TERKINI TENTANG AKSES UNTUK INFORMASI DAN PARTISIPASI PUBLIK

### Ringkasan Kebijakan

\*\*\*\*\*

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

\*\*\*\*\*

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

\*\*\*\*\*

Mengkaji Ulang Peraturan Perundangan - undangan terkait Fungsi *Budgeting* DPR

\*\*\*\*\*

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

\*\*\*\*\*

Rekomendasi untuk Kajian Lanjutan

*Rekomendasi Kebijakan ini merupakan bagian dari Penelitian Kebijakan "Pembahasan RUU APBN di DPR: Studi Awal tentang Akses Informasi Publik. Studi Kasus: Pembahasan RUU APBN di DPR terkait Isu Perbatasan" yang dilakukan The Indonesian Institute pada Desember 2011-Maret 2012 didukung oleh Program Representasi (ProRep) Chemonics International – USAID.*

### Ringkasan Permasalahan

*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 perempuan dan kelompok marjinal lainnya 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.*

### Latar Belakang

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan produk hukum, namun proses pembahasannya berbeda dengan produk kebijakan lainnya. Pembahasannya cenderung tertutup, tidak ada Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), dan masyarakat sulit mengakses RAPBN. RDPU dapat dilakukan hanya jika diminta oleh publik dan tanpa jaminan usulan dibahas pada pembahasan RUU APBN oleh DPR.

Akses informasi publik serta partisipasi masyarakat dapat dikatakan masih minim, apalagi pada isu anggaran terkait kawasan perbatasan, di mana menyangkut isu kesejahteraan dan isu pertahanan kedaulatan negara di kawasan perbatasan.

Pembahasan RUU APBN di tingkat Komisi di DPR RI umumnya membahas Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/ Lembaga (RKA-KL) bersama mitra Komisi terkait. Proses ini juga tidak melibatkan publik. Sekalipun ada pembahasan RKAKL oleh Komisi dalam rapat terbuka sehingga publik dapat mengikutinya, namun tidak semua rapat kerja dapat dinyatakan terbuka, karena ada pembahasan yang digolongkan sebagai rahasia negara, seperti pembahasan pembelian alat utama sistem persenjataan (alutsista) beserta jumlah dan jenisnya yang tidak bisa diakses oleh publik.

Kemudian pembahasan RUU APBN di Badan Anggaran (Banggar DPR) cenderung hanya sebagai proses sinkronisasi dari pembahasan di Komisi-Komisi. Pembahasan di tahap ini pun dapat dikatakan tidak pernah terbuka, bahkan risalah rapatnya pun tidak bisa diakses oleh publik.

Masalah ini penting diatasi mengingat peruntukan APBN yang tengah dibahas adalah untuk kemakmuran rakyat Indonesia, namun rakyat/publik sendiri tidak punya akses terhadap informasi seputar RUU APBN dan tidak dapat menggunakan hak partisipasinya. Isu ini juga sangat penting, terutama di tengah banyaknya kritik terhadap kinerja DPR serta pemantauan kasus-kasus korupsi yang melibatkan DPR.

*Studi awal tentang akses informasi publik dalam pembahasan RUU APBN di DPR, dengan studi kasus pada pembahasan RUU APBN terkait isu perbatasan, yang dilakukan oleh The Indonesian Institute menemukan beberapa persoalan sebagai berikut.*

### **Keterbatasan partisipasi publik dalam pembahasan RUU APBN yang dibahas Pemerintah dan DPR**

*Pertama*, masyarakat tidak memiliki akses formal untuk mendapatkan RUU APBN.

*Kedua*, rapat dengar pendapat umum (RDPU) terkait RUU APBN tidak pernah dilakukan, antara lain karena sedikitnya waktu yang tersedia bagi DPR untuk menyelesaikan pembahasan RUU APBN.

### **Fungsi representasi dan budgeting DPR terkait aspirasi masyarakat dalam pembahasan RUU APBN**

*Pertama*, tidak adanya mekanisme tindak lanjut aspirasi masyarakat yang didapat DPR ketika kunjungan kerja dan Reses, serta lemahnya fungsi budgeting menyebabkan tidak ada ruang bagi anggota DPR untuk ikut menganggarkan kebutuhan Dapilnya dalam pembahasan APBN.

*Kedua*, fungsi representasi DPR menjadi lemah karena tergantung pada kekuatan dan pengaruh partai; penugasan partai; serta kompetisi internal dalam partai. Ketiga, sistem pembahasan di DPR tidak memberi ruang yang cukup bagi anggota DPR untuk memperjuangkan aspirasi Dapilnya terkait penganggaran.

### **Akses informasi publik dalam pembahasan RUU APBN**

*Pertama*, potensi persoalan dalam Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2010 tentang Keterbukaan Informasi

Publik di DPR yang selalu merujuk pada “ketentuan yang ditetapkan DPR dan Setjen DPR”.

Kewenangan DPR dan Setjen dalam membuat peraturan di DPR di satu sisi dapat mengefektifkan keterbukaan informasi publik, namun di sisi lain juga dapat mempersulit layanan akses informasi publik.

*Kedua*, akses informasi publik tidak dibuka dengan disediakannya ruang dan akses partisipasi publik yang cukup. Rapat-rapat berlangsung tertutup dan publik tidak memiliki akses ke informasi terkait substansi/ dokumen yang dibahas maupun risalah rapat dengan alasan bahwa informasinya merupakan bagian dari rahasia negara.

### **Terkait fokus isu tentang perbatasan, ada persoalan partisipasi masyarakat perbatasan, khususnya perempuan dan kelompok marjinal**

*Pertama*, hambatan geografis dan sosial ekonomi, serta politik, yaitu lokasi yang terisolir, taraf sosial ekonomi yang rendah, minimnya informasi dari Pemerintah dan DPR tentang ekonomi dan pembangunan di perbatasan.

*Kedua*, model pembangunan wilayah perbatasan yang cenderung sentralistik dan top down, serta kurang memberikan perhatian pada otonomi daerah dan kemandirian lokal. Selain, masih kurangnya pemahaman dan komitmen pembuat kebijakan dalam menerapkan pembangunan yang berwawasan gender dan peka akan kelompok marjinal

*Ketiga*, lemahnya efektivitas kunjungan kerja DPR ke daerah perbatasan, disebabkan protokoler yang menghambat interaksi langsung anggota dewan dengan masyarakat di perbatasan; masyarakat tidak antusias karena hasil kunjungan kerja hanya berhenti pada catatan aspirasi masyarakat; dan kunjungan kerja sangat tergantung pada kemauan politik masing-masing anggota dewan.

### THE INDONESIAN INSTITUTE CENTER FOR PUBLIC POLICY RESEARCH

The Indonesian Institute (TII) adalah lembaga penelitian kebijakan publik yang independen, nonpartisan, dan nirlaba yang didirikan sejak Oktober 2004. Kegiatan TII antara lain kajian masalah-masalah di bidang politik, ekonomi, dan sosial. Selain kajian, TII juga melakukan fasilitasi kelompok kerja serta pelatihan.

Di bidang pendidikan publik, TII aktif di kegiatan advokasi publik, penulisan opini dan editorial (Wacana TII), kajian bulanan (Update

Indonesia) dan tahunan (Indonesia Report), dan diskusi (The Indonesian Forum).

TII berkomitmen memberikan sumbangan pada debat-debat kebijakan publik dan memperbaiki kualitas pembuatan dan hasil kebijakan publik dalam situasi demokrasi baru di Indonesia.

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

**Tel. 3905558 Fax. 31907814 - 31907815**

**E-mail: [contact@theindonesianinstitute.com](mailto:contact@theindonesianinstitute.com)**

**Website: [www.theindonesianinstitute.com](http://www.theindonesianinstitute.com)**

## Usulan Kebijakan

### 1. Meningkatkan Akses Publik untuk Berpartisipasi dalam Proses Pembahasan RUU APBN di DPR

#### *Usulan Jangka Pendek:*

- **Mengoptimalkan media dan sarana akses informasi publik yang sudah ada di DPR.** Alat kelengkapan 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. Penguatan kapasitas meliputi kecakapan 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.
- **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 perangkat media publik yang dimiliki DPR, terutama website DPR RI dan PPID DPR RI.

#### *Usulan Jangka Menengah:*

- **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 social media.

#### *Usulan Jangka Panjang:*

- **Mengkaji usulan mekanisme tindak lanjut aspirasi masyarakat yang ditampung DPR dari hasil Kunker pada masa Reses.** Hasil Kunker dan Reses akan berguna dalam pembahasan legislasi, dan pengawasan bila Kunker dan Reses dilakukan saat ada proses legislasi, budgeting dan pengawasan yang berkaitan isu tersebut.

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. 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.

- **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.

### 2. Meningkatkan Kapasitas SDM di DPR dalam Pelayanan Informasi Publik dan Mendukung Fungsi Kedewanan

#### *Usulan Jangka Pendek:*

- **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 menjalani 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.

Lebih jauh, kerja PPID di DPR juga akan optimal jika diikuti oleh pemahaman yang baik tentang pentingnya informasi public 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.

#### *Usulan Jangka Menengah:*

- **Meningkatkan kapasitas Anggota DPR dalam hal proses pembuatan dan pembahasan APBN.** Dapat dipahami tidak semua anggota DPR RI terutama yang baru terpilih menjadi anggota DPR RI memahami seluk-beluk APBN dan prosesnya serta keterbukaan informasi publik. Perlu dilakukan pembekalan/pelatihan yang intensif dan berkala tentang prosedur, pembahasan dan pengesahan APBN untuk anggota DPR. Pembekalan bisa dilakukan oleh Fraksi-Fraksi maupun Setjen DPR RI.

#### *Usulan Jangka Panjang*

- **Membangun program penguatan kapasitas untuk Badan Anggaran DPR** dan sistem penunjangnya, termasuk SDM/sekretariat/personel pendukung kerja Banggar DPR, dalam kemampuan pendokumentasian data-data anggaran yang mendukung kinerja DPR dalam memperjuangkan aspirasi rakyat dan melaksanakan fungsi representasinya, terutama dalam proses pembahasan RUU APBN.
- **Mengagendakan pembentukan *parliament budget office*** 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 anggaran publik. Fungsi lembaga ini mengkritisi draft RUU APBN dan membuat semacam daftar isian masalah. Sebelum dibahas dengan pemerintah, hasil kerja budget office ini akan didiskusikan dengan perwakilan masyarakat.



### 3. Mengkaji Ulang Peraturan Perundang-undangan terkait Fungsi Budgeting DPR

#### *Usulan Jangka Menengah*

- **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.

#### *Usulan Jangka Panjang*

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

### 4. Meningkatkan Kepedulian DPR terhadap Kepentingan Perempuan dan Kelompok Marjinal Lainnya di Perbatasan

#### *Usulan Jangka Pendek*

- **DPR menggunakan Kunjungan Kerja untuk meningkatkan kepedulian terhadap masyarakat perbatasan,** dengan waktu pelaksanaan yang bersamaan dengan Musrenbang khusus perbatasan, dengan memperhatikan juga kepentingan perempuan di wilayah perbatasan. Hasil kunjungan kerja itu menjadi data dan analisis dalam rapat-rapat kerja dengan Pemerintah sehingga DPR dapat menyajikan pandangan yang sesuai dengan kondisi lapangan.
- **Memberdayakan masyarakat perbatasan, termasuk perempuan dan kelompok marjinal lainnya dalam kegiatan perekonomian atau sosial.** Hal ini juga dapat menjadi pendekatan utama dalam rangka 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.

#### *Usulan Jangka Menengah*

- **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.

- **Peningkatan 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.

#### *Usulan Jangka Panjang*

- **Mempercepat lahirnya UUKesetaraan 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.

### 5. Rekomendasi untuk Kajian Lanjutan

- **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.

- **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.
- **Usulan untuk meneliti kekuatan dan kelemahan sistem pendukung operasional di DPR,** menyangkut kesiapan SDM pendukung di DPR terutama dalam praktik Keterbukaan Informasi Publik (KIP) dan program peningkatan kapasitas yang dibutuhkan.