



STRENGTHENING POLICY ADVISORY SYSTEMS: REFORMASI BADAN KEAHLIAN DPR UNTUK EVIDENCE-BASED LEGISLATION

Jacob Junian Endiartia

Analisis Kebijakan Ahli Muda

Biro Hukum dan Pengaduan Masyarakat, Setjen DPR RI

Pendahuluan

Di tengah meningkatnya kompleksitas kebijakan publik, parlemen modern di berbagai negara mengandalkan unit penasihat kebijakan internal untuk memperkuat kapasitas legislasi dan pengawasan berbasis bukti (*evidence-based legislation*). Kebutuhan ini semakin relevan bagi Indonesia, mengingat tantangan kebijakan yang bersifat lintas sektor dan membutuhkan analisis yang sistematis, independen, dan cepat. Badan Keahlian DPR RI dibentuk untuk menjawab kebutuhan tersebut dengan memberikan dukungan teknis dan substansial kepada alat kelengkapan Dewan.

Namun, sebagaimana ditekankan dalam typology lembaga *advisory parlementer* oleh Acosta et al. (2024), efektivitas *advisory body* tidak hanya ditentukan oleh keberadaannya, tetapi juga oleh desain kelembagaan, derajat independensinya, dan kapasitas untuk mengelola serta memobilisasi pengetahuan secara strategis.

Policy Brief Series

Desember 2025



Ditujukan Kepada

Sekretariat Jendral Dewan Perwakilan Rakyat
Republik Indonesia

Ringkasan Eksekutif

Badan Keahlian DPR RI memiliki mandat penting sebagai penyedia analisis kebijakan untuk mendukung fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Namun, struktur dan mekanisme kerja yang ada masih menghadapi keterbatasan: keterhubungan dengan alat kelengkapan dewan belum sistematis, independensi analisis belum terjamin, dan kapasitas SDM masih perlu diperkuat.

Studi komparatif terhadap beberapa parlemen menunjukkan bahwa efektivitas *policy advisory system* ditentukan oleh desain kelembagaan yang mampu mengintegrasikan keahlian, menjaga otonomi, dan memobilisasi bukti secara cepat. *Policy brief* ini merekomendasikan model *Committee-Attached Research Clusters*, yaitu penempatan analis kebijakan tematik di tiap komisi dengan koordinasi pusat di Badan Keahlian. Model ini dinilai paling *feasible* dalam konteks revisi Persekjen, sekaligus memperkuat peran DPR RI menuju legislasi berbasis bukti.



Studi komparatif terhadap beberapa parlemen dunia, termasuk Indonesia, menunjukkan bahwa struktur advisory yang terlalu teknokratik tanpa integrasi fungsional dengan proses legislasi dapat berujung pada marginalisasi institusional (Craft & Halligan, 2020; van den Berg, 2017).

Laporan kinerja Badan Keahlian tahun 2023 dan 2024 juga mengindikasikan masih terbatasnya fungsi koordinatif antarpusat dan kelemahan dalam konsolidasi keilmuan internal (Badan Keahlian, 2024, 2025). Dalam konteks ini, upaya penguatan tata kelola kelembagaan *advisory* menjadi semakin mendesak untuk memastikan bahwa proses legislasi di DPR RI didukung oleh sistem advis yang adaptif, responsif, dan kredibel.

Deskripsi Masalah

Masalah mendasar yang dihadapi saat ini bukan hanya terletak pada keberadaan Badan Keahlian DPR RI sebagai unit *advisory*, tetapi pada desain institusionalnya yang belum menjamin efektivitas, integrasi, dan legitimasi fungsional. Walaupun telah dibentuk sejumlah pusat perancangan, analisis, dan pemantauan, struktur internal Badan Keahlian belum secara konsisten mencerminkan suatu sistem advis yang terkonsolidasi dalam mendukung fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan (Badan Keahlian, 2024, 2025). Ketiadaan sistem kerja terpadu dan pembagian peran berbasis keahlian telah menimbulkan fragmentasi kerja yang berujung pada duplikasi kegiatan dan lemahnya pemanfaatan hasil kajian.

Salah satu konsekuensi nyata dari masalah struktural ini adalah lemahnya keterkaitan antara produk *advisory* dan forum legislasi, khususnya komisi dan alat kelengkapan dewan. Studi-studi komparatif seperti yang dilakukan oleh De Winter & Wolfs (2017) dan Glenn (2018) menunjukkan bahwa lembaga *advisory* yang paling efektif adalah yang memiliki hubungan institusional langsung dengan komite legislatif, termasuk dalam penyusunan agenda dan penyaringan informasi kebijakan.

Di Indonesia, hubungan ini belum terlembaga secara sistematis, yang mengakibatkan kurangnya ownership dan utilisasi terhadap rekomendasi kebijakan yang dihasilkan oleh Badan Keahlian.

Selain itu, terdapat tantangan dalam hal kedudukan dan otonomi analitis Badan Keahlian yang berada di bawah struktur birokratis Sekretariat Jenderal DPR RI. Hal ini menimbulkan ambiguitas antara fungsi *advisory* yang bersifat *evidence-based* dan fungsi administratif yang berbasis kepatuhan prosedural. Tidak ada mekanisme pengamanan institusional yang memisahkan mandat keilmuan dan teknokratik dari kepentingan struktural birokrasi, sehingga produk analisis kebijakan rentan tidak independen. Hustedt & Veit (2017) menyebut kondisi ini sebagai bentuk *informational dependency*, yakni ketika *advisory body* tidak memiliki kontrol atas proses dan penyampaian informasi kebijakan.

Aspek kapasitas SDM juga perlu disorot secara kritis. Komposisi tenaga analis kebijakan saat ini sebagian besar berasal dari internal birokrasi dan belum sepenuhnya memiliki spesialisasi tematik atau metodologis yang sesuai dengan kebutuhan legislatif sektoral. Dibandingkan dengan unit *advisory* seperti *Office of Parliamentary Budget Officer* di Kanada (Glenn, 2018) atau *Scientific and Technical Options Assessment* (STOA) di Parlemen Eropa (Šlosarčik, 2016), BK DPR RI masih belum memiliki talent pool yang kompetitif di bidang analisis kebijakan lintas sektor dan interdisipliner.

Dampaknya adalah rendahnya policy uptake terhadap hasil kajian Badan Keahlian, bahkan dalam proses legislasi strategis seperti RUU Prioritas atau RUU Prolegnas Tahunan. Padahal, dalam pengalaman parlemen Kolombia dan Brasil (Pachón & Muñoz, 2020; Santos, 2013), keberadaan *advisory unit* yang memiliki legitimasi dan kapasitas tinggi dapat mengubah proses penyusunan undang-undang menjadi lebih berbasis data dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.



Tantangan digitalisasi dan tekanan waktu dalam proses legislasi turut memperburuk posisi *advisory* internal. Banyak rekomendasi kebijakan yang tidak tersampaikan secara *real-time* atau gagal menyesuaikan dengan dinamika politik yang cepat berubah. Craft et al. (2024) mencatat bahwa *advisory system* yang adaptif memerlukan infrastruktur digital yang mendukung analisis cepat, *evidence translation*, dan *policy forecasting*. Tanpa itu, *advisory institution* akan selalu tertinggal dari kebutuhan aktor legislatif, terutama di tengah tuntutan partisipasi publik dan transparansi kebijakan.

Alternatif Kebijakan

Berdasarkan analisis perbandingan terhadap beberapa parlemen dunia, terdapat beberapa opsi desain kelembagaan yang dapat dipertimbangkan untuk memperkuat fungsi *advisory* Badan Keahlian DPR RI. Masing-masing alternatif memiliki kelebihan dan keterbatasan yang perlu ditimbang dengan konteks organisasi Sekretariat Jenderal DPR RI, terutama dalam kaitannya dengan revisi Persekjen tentang Organisasi dan Tata Kerja.

1. Model Embedded Expertise

Model ini menempatkan analisis kebijakan secara langsung di dalam komisi atau AKD, sehingga *advisory* melekat pada siklus kerja legislasi. Praktik ini dapat ditemukan di parlemen Jerman melalui *Scientific Services* yang memberikan jawaban spesifik atas permintaan anggota komite (Marschall, 2013), atau di Australia dengan tradisi *committee inquiries* yang secara rutin menggunakan masukan pakar (Marsh & Halpin, 2015).

Keunggulan utama model ini adalah relevansi tinggi karena produk *advisory* dihasilkan sesuai kebutuhan AKD secara *real-time*. Namun, kelemahannya adalah potensi fragmentasi dan duplikasi analisis jika tidak ada koordinasi pusat. Dalam konteks Indonesia, model ini dapat meningkatkan keterhubungan Badan Keahlian dengan AKD, tetapi memerlukan mekanisme pengendalian mutu agar standar kajian tetap konsisten.

2. Model Semi-Autonomous Policy Analysis Office

Alternatif kedua adalah memperkuat Badan Keahlian menjadi unit semi-otonom dengan mandat yang lebih jelas dalam memberikan *independent advice* kepada DPR. Unit ini akan berperan sebagai *policy analysis hub* yang melayani semua komisi maupun alat kelengkapan dewan (AKD), serupa dengan *Congressional Research Service* di Amerika Serikat (Joyce, 2018) atau *Parliamentary Budget Office* di Kanada (Glenn, 2018).

Kelebihan dari model ini adalah kapasitas untuk menjaga konsistensi metodologi, membangun basis data jangka panjang, serta mengurangi bias sektoral. Selain itu, independensi kelembagaan memungkinkan produk *advisory* memiliki legitimasi yang lebih kuat. Namun, penerapan model ini membutuhkan dukungan regulasi yang eksplisit dan alokasi anggaran yang terpisah agar otonomi kelembagaan dapat dijaga. Bagi Indonesia, tantangan utamanya terletak pada keterikatan Badan Keahlian dengan struktur birokratis Setjen DPR RI yang selama ini cenderung administratif (Badan Keahlian, 2024; Sekretariat Jenderal, 2025).

3. Model Committee-Attached Research Clusters

Opsi ketiga adalah membentuk klaster analisis kebijakan tematik yang ditempatkan sebagai mitra permanen tiap komisi dan AKD, tetapi tetap berkoordinasi dengan Badan Keahlian sebagai pusat pengendali mutu. Model ini relatif fleksibel, sebagaimana terlihat dalam praktik di Spanyol (Palau & Rodilla, 2022) dan Korea Selatan (Lee & Seo, 2023), di mana lembaga riset parlemen bekerja erat dengan komite, namun tetap terikat dalam kerangka koordinasi pusat.

Kelebihan dari model ini adalah kemampuan menyesuaikan keahlian dengan bidang tugas komisi dan AKD tanpa kehilangan keseragaman standar kajian. Akan tetapi, risiko yang perlu diantisipasi adalah ketergantungan tinggi pada komitmen masing-masing komisi dan AKD dalam menggunakan layanan *advisory*, yang bisa menyebabkan ketidakmerataan utilisasi.



Rekomendasi

Dalam menentukan arah reformasi kelembagaan advisory Badan Keahlian DPR RI, analisis ini menggunakan metode *Multi-Criteria Decision Analysis* (MCDA). Pendekatan ini dipilih untuk memastikan bahwa pilihan solusi tidak sekadar berdasarkan preferensi normatif, melainkan melalui penilaian sistematis terhadap sejumlah kriteria relevan yang diturunkan dari praktik global serta kondisi spesifik organisasi Sekretariat Jenderal DPR RI.

Kriteria yang ditetapkan meliputi tujuh aspek: integrasi dengan komisi dan AKD, independensi analitis, kelayakan regulatif dalam kerangka Persekjen, kesiapan SDM dan proses internal, biaya dan efisiensi, kecepatan implementasi, serta risiko politik dan organisasi. Masing-masing kriteria diberi bobot sesuai tingkat kepentingannya dalam konteks revisi Persekjen. Tiga alternatif kelembagaan (*Model Embedded Expertise*, *Model Semi-Autonomous Policy Analysis Office*, dan *Model Committee-Attached Research Clusters*) dinilai menggunakan skala 1-5, kemudian dikalikan dengan bobot kriteria.

Tabel 1. Hasil Penilaian MCDA Alternatif Solusi

Kriteria	Bobot	Model A	Model B	Model C
Integrasi dengan AKD	20	5	3	4
Independensi analitis	20	3	5	4
Kelayakan regulatif-OTK	20	4	2	5
Kesiapan SDM dan proses	10	3	3	4
Biaya dan efisiensi	10	4	3	4
Kecepatan implementasi	10	4	2	4
Risiko politik/organisasi	10	3	3	4
Total	100	76	61	89

Hasil penilaian terbobot menunjukkan bahwa Model *Committee-Attached Research Clusters* (Model C) memperoleh skor tertinggi (89/100), diikuti oleh *Embedded Expertise* (Model A), dan *Semi-Autonomous Office* (Model B). Model klaster unggul terutama pada aspek kelayakan regulatif, kesiapan SDM, dan kecepatan implementasi, sekaligus mampu menjaga integrasi dengan AKD tanpa kehilangan konsistensi mutu melalui koordinasi pusat di Badan Keahlian.

Berdasarkan hasil analisis ini, direkomendasikan agar Badan Keahlian DPR RI mengadopsi Model *Committee-Attached Research Clusters*. Artinya, ke depan Badan Keahlian perlu membentuk klaster analisis kebijakan tematik yang melekat pada tiap AKD DPR, dengan koordinasi pusat tetap di tangan BK. Klaster ini memungkinkan peningkatan relevansi substansi karena dekat dengan kebutuhan masing-masing AKD, sekaligus tetap menjaga konsistensi metodologi melalui mekanisme *quality assurance* yang dikelola pusat.

Untuk implementasi, reformasi ini dapat dilakukan melalui revisi Persekjen yang menetapkan pembentukan unit klaster tematik dan mendeskripsikan fungsi koordinasi, mekanisme distribusi analisis, serta standar mutu kajian. Tahap awal bisa berupa *pilot project* di tiga hingga empat komisi prioritas (misalnya Komisi XI, Komisi X, dan Badan Anggaran) selama enam bulan, sebelum diperluas ke seluruh komisi dalam jangka 12 bulan. Dengan pendekatan ini, Badan Keahlian bertransformasi dari sekadar unit administratif menjadi *knowledge hub* yang strategis dan relevan, sehingga DPR RI memiliki kapasitas *advisory* yang tangguh, independen, dan berdaya guna bagi proses legislasi, anggaran, maupun pengawasan.

Daftar Pustaka

- Acosta, M., Nestore, M., Jarquín-Solis, M. E., & Doubleday, R. (2024). A typology of advisory bodies in legislatures and research perspectives. *The Journal of Legislative Studies*, 30(3), 329-354. <https://doi.org/10.1080/13572334.2022.2070985>
- Badan Keahlian. (2024). Laporan Kinerja Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI Tahun Anggaran 2023. Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- Badan Keahlian. (2025). Laporan Kinerja Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI Tahun Anggaran 2024. Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- Craft, J., & Halligan, J. (2020). *Advising Governments in the Westminster Tradition: Policy Advisory Systems in Australia, Britain, Canada and New Zealand* (1 ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108377133>