

Benturan Konflik Kepentingan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Beckham Jufian Podung

Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

Email: beckhamjufianpodung@mail.ugm.ac.id

Naskah diterima: 13/12/2024, direvisi: 16/07/2025, disetujui: 18/09/2025

ABSTRACT

Problems in preparing legal products, especially legislative regulations in Indonesia, can be said to be still quite complex. Especially in making laws in legislative power, starting from the problem of laws without the President's signature, unclear shifts in legislative functions, the length of the law formation process, weak legal politics of law formation, low public participation which has an impact on the high level of public resistance to a law and the high level of conflict of interest in the formation of laws in Indonesia. There are quite a lot of factors behind the weak quality of legislation in Indonesia, which can be viewed from normative, philosophical and even sociological aspects. However, what is certain is that there needs to be significant improvement in the drafting of laws in the micro context in Indonesia, while it is also necessary to pay attention to macro aspects in the formulation of state policies which are often without clear study or even conflict with higher norms. This could be a logical consequence of the impact of the weak quality of legislation in Indonesia. However, one thing that needs to be highlighted because so far not many people have highlighted the quality of legislation in Indonesia is that the quality of legislation in Indonesia is viewed from the high level of conflict of interest of policy makers. The result is the emergence of an electoral disconnect between the people and policy makers or the government (in this case the DPR and the President), apart from that, this is also exacerbated by the lack of adequate normative and institutional mechanisms for dealing with conflicts of interest that still occur in the legislative process in Indonesia.

Keywords: Legislation, House of Representatives, Conflict of Interest

ABSTRAK

Permasalahan dalam penyusunan produk hukum khususnya peraturan perundang-undangan di Indonesia dapat dikatakan masih cukup kompleks. Khususnya dalam pembuatan undang-undang di kekuasaan legislatif, mulai dari masalah Undang-Undang tanpa tanda tangan Presiden, Pergeseran Fungsi Legislasi yang belum jelas, panjangnya suatu proses pembentukan undang-undang, lemahnya politik hukum pembentukan undang-undang, rendahnya partisipasi publik yang berdampak pada tingginya resistensi masyarakat terhadap suatu undang-undang sampai tingginya konflik kepentingan dalam pembentukan undang-undang di Indonesia. Cukup banyak faktor yang melatarbelakangi lemahnya kualitas legislasi di Indonesia, yang bisa saja ditinjau dari aspek normatif, filosofis bahkan sosiologis. Namun, yang pasti ialah bahwa perlu ada perbaikan yang signifikan dalam penyusunan undang-undang dalam konteks mikro di Indonesia sedangkan perlu pula diperhatikan aspek makro dalam penyusunan kebijakan negara yang sering tanpa kajian yang jelas atau bahkan bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Hal ini bisa saja merupakan konsekuensi logis terhadap dampak lemahnya kualitas legislasi di Indonesia. Namun satu hal yang perlu disoroti sebab selama ini belum banyak pula yang menyoroti kualitas legislasi di Indonesia yaitu apabila kualitas legislasi di Indonesia ditinjau dari tingginya konflik kepentingan para pembuat kebijakan. Hasilnya ialah munculnya keterputusan elektoral antara rakyat dan pembuat kebijakan atau pemerintah (dalam hal ini ialah DPR dan Presiden), selain itu, hal ini diperparah pula oleh belum tersedianya mekanisme normatif dan institusional secara memadai dalam menangani konflik kepentingan yang masih terjadi dalam proses legislasi di Indonesia.

Kata Kunci: Legislasi, Dewan Perwakilan Rakyat, Konflik Kepentingan

A. Pendahuluan

Buruknya kualitas legislasi di Indonesia ditengarai oleh berbagai faktor, salah satunya ialah berkaitan dengan tingginya konflik kepentingan dalam proses penyusunan legislasi di Indonesia. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari beberapa faktor misalnya, masih tingginya politik uang di Indonesia, dimana bisa

ditemukan beberapa penelitian yang menunjang mengenai mahalnnya biaya demokrasi di Indonesia, misalnya saja studi oleh Edward Aspinall dan Ward Berenschot,¹ serta studi dari Burhanuddin Muhtadi.²

Namun intinya bahwa politik uang yang mengindikasikan tingginya biaya demokrasi di Indonesia menjadikan ongkos politik menjadi semakin mahal, dalam skema terjuahnya maka para legislator atau pembentukan undang-undang (*wetgever*) akan cenderung untuk memiliki potensi “balik modal” lewat kekuasaan yang diemban para legislator yang kemudian segala kebijakan yang akan dikeluarkan negara, alih-alih memikirkan kepentingan rakyat justru malah menjadi legislasi yang ramah investor politik, bukan hanya itu saja, justru kerap kali aturan yang dibuat akan dibajak untuk menguntungkan legislator itu sendiri.

Di satu sisi hal ini menjadikan lemahnya politik hukum pembentukan suatu undang-undang. Bernard Tanya misalnya mengemukakan bahwa politik hukum ialah etika yang menuntut agar suatu tujuan yang harus dipilih harus dapat dibenarkan oleh akal sehat yang dapat diuji dan cara yang ditetapkan untuk mencapainya haruslah dapat diuji dengan kriteria moral.³ Dengan demikian maka seharusnya suatu instrumen hukum dalam hal ini haruslah berpihak pada agenda kepentingan bersama dan bukan justru memihak kepentingan legislator semata.

Menarik untuk disimak, berdasarkan laporan Indonesian Corruption Watch (ICW) terhadap anggota DPR RI Tahun 2014-2019 terungkap bahwa 52,3 persen anggota DPR merupakan pebisnis sedangkan sisanya 47,68 persen yang bukan pebisnis.⁴ Ini artinya sebagian besar anggota DPR justru berlatar belakang sebagai pebisnis. Sehingga sangat terbuka kemungkinan adanya konflik kepentingan dalam legislasi di Indonesia. Maka berdasarkan latar belakang itulah disusun dua rumusan masalah yang akan dibahas lebih lanjut yaitu yang pertama, bagaimana kualitas legislasi khususnya dalam pembuatan undang-undang di Indonesia dan yang kedua yaitu bagaimana pengaruh konflik kepentingan dalam pembuatan undang-undang dan bagaimana pengaturan norma terkait larangan konflik kepentingan baik di Indonesia maupun di berbagai negara lainnya?

Kajian ini kemudian disusun dengan berlandaskan pada jenis penelitian normatif dengan berbasis pada pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Dengan jenis penelitian normatif maka akan dikaji berkaitan dengan aturan baik terkait aturan yang satu dengan aturan yang lain, ataupun dalam hal lemahnya suatu pengaturan sehingga perlu penguatan peraturan terkait. Pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute Approach*) dimaknai sebagai sebuah pendekatan yang menelusuri berbagai regulasi yang berkaitan dengan topik. Dalam penelitian ini, regulasi bisa berasal entah dari dalam negeri ataupun sebagai perbandingan bisa pula diambil perspektif dari regulasi di berbagai negara lainnya. Selain itu, penelitian ini juga menyajikan data-data yang terkait dengan hubungan antara legislator, pembagian komisi dan relasinya dengan bisnis.

B. Pembahasan

1. Mengukur Kualitas Legislasi dalam Pembuatan Undang-Undang di Indonesia

Konsep dasar pengukuran legislasi di Indonesia amat penting sebelum dikaji lebih lanjut berkaitan dengan konflik kepentingan di Indonesia, sebab untuk bisa menjustifikasi buruknya konflik kepentingan dalam pembuatan legislasi di Indonesia, haruslah terlebih dahulu dilihat apakah sejauh ini kualitas

1 Selengkapnnya Baca Edward Aspinall & Ward Berenschot, *Democracy for Sale*, Terbitan Yayasan Obor Indonesia.

2 Selengkapnnya Baca Burhanuddin Muhtadi, *Vote Buying in Indonesia: Mechanism of Electoral Bribery* (terj), Terbitan Kepustakaan Gramedia Populer.

3 Bernard L. Tanya, *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2011) Hlm. 2-3

4 Laporan Indonesian Corruption Watch Tahun 2015

legislasi di Indonesia sudah cukup baik atau sebaliknya, sebab tesis yang dibangun akan menjadi tidak relevan apabila ternyata meski konflik kepentingan dalam proses pembentukan undang-undang cukup tinggi namun apabila ternyata kualitas legislasinya cukup baik maka tesis yang dibangun menjadi tidak relevan. Untuk itu harus ditemukan kesamaan bahwa tingginya konflik kepentingan akan sangat mungkin membawa dampak buruk terhadap penyusunan undang-undang di Indonesia. Lalu bagaimana indikator kualitas legislasi dikonsepsikan?

1.1 Menakar Intensitas Pengujian Undang-Undang

Pertama, sejauh mana undang—undang yang dibuat oleh legislator dikabulkan permohonan *judicial review*-nya di Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan Undang-Undang Dasar, maka MK berwenang menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar, berdasarkan *stufenbau theory* yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, lazimnya suatu undang-undang atau dalam artian suatu peraturan yang di bawah tidak boleh bertentangan dengan aturan yang berada di atas,⁵ secara *a contrario* prinsip atau teori tersebut misalnya terejawantahkan dalam asas *lex superior derogate legi inferior* yang berarti norma yang diatas mengesampingkan norma yang di bawah.⁶

Dalam konteks Kelsen, suatu norma yang dibuat misalnya saja undang-undang ataupun kebiasaan ketatanegaraan, haruslah merujuk kepada realitas norma tertinggi yaitu konstitusi. apabila suatu aturan seperti undang-undang ternyata bertentangan dengan nilai konstitusi maka secara *letterlijk* dalam UUD NRI Tahun 1945 disediakan wadah pengujian lewat lembaga bernama Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Konstitusilah yang kemudian berhak menjadi *the final interpreter of the constitution* yang memberi penilaian hukum apakah suatu produk legislasi telah sesuai dengan realitas norma tertinggi dalam konteks ini ialah UUD NRI Tahun 1945.

Sampai Juni 2023 terdapat 3516 putusan MK yang terdiri dari 1657 putusan berkaitan dengan pengujian undang-undang atau sekitar 48 persen dari total keseluruhan kasus yang ditangani oleh MK.⁷ Kalau dilihat ketentuan normatif kewenangan MK sendiri maka MK memiliki 4 kewenangan dan 1 kewajiban. Salah satu kewenangan MK ialah menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar.⁸

Di antara semua kewenangan dan kewajiban MK, maka kewenangan paling produktif justru terletak di kewenangan MK menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Hal ini memiliki arti sejak MK berdiri cukup banyak pihak yang merasa dirugikan kemudian mengambil langkah untuk menguji undang-undang ke MK. Fakta ini menunjukkan bahwa secara materiil kualitas legislasi di Indonesia belum memadai. Tingginya permohonan *judicial review* bisa dibaca sebagai kegagalan fungsi legislasi dari segi materiil maupun formil.

1.2 Partisipasi Publik dalam Pembuatan Suatu Undang-Undang

Partisipasi publik amat penting dalam penyusunan suatu undang-undang sebab beban suatu undang-undang pasti akan dikenakan kepada publik, sehingga agar ada penyesuaian antara undang-undang dan kerja publik atau akseptabilitas publik terhadap suatu legislasi, dengan demikian jelas bahwa diperlukan partisipasi publik dalam penyusunan undang-undang.

5 Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia* (Bandung: Mandar Maju, 1998) Hlm. 27 sebagai pembanding agar memperjelas susunan kedua teori ini kemudian dikontekskan dalam norma hukum Indonesia lihat juga Gambar 6 dalam Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi, 1990, Hlm. 260

6 Zainal Arifin Mochtar & Eddy O.S Hiarij, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum* (Yogyakarta: Red & White Publishing, 2021) Hlm. 147

7 Laporan Penelitian Pusat Kajian Demokrasi, Konstitusi dan Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Tahun 2023

8 M. Reza Winata, *Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang Rigiditas Tindak Lanjut Dalam Pembentukan Undang-Undang* (Depok: Rajawali Pers, 2020) Hlm. 16

Menariknya sejauh ini memang secara kuantitatif sulit mengukur keterlibatan publik dalam penyusunan suatu undang-undang, sehingga untuk mengukur suatu undang-undang apakah cukup melibatkan publik atau tidak bisa dilihat dari pertama tingginya resistensi publik dan kedua apakah pembentukan suatu undang-undang sesudah memenuhi syarat formil pembentukan atau tidak.

Untuk itu perlu dilihat asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk wetgeving*) misalnya saja mengenai apakah suatu undang-undang sudah memenuhi Indikator ROCCIP yang dikemukakan oleh Aan Seidman. Suatu undang-undang haruslah memenuhi indikator yang diberi nama indikator ROCCIP yakni Peraturan (*Rules*) Kesempatan (*Opportunity*), Kemampuan (*Capacity*), Komunikasi (*Communication*), Kepentingan (*Interest*), Proses (*Process*) dan Ideologi (*Ideology*).⁹

Berkaitan dengan partisipasi publik, maka indikator *Communication* amatlah sangat penting untuk harus dipenuhi. Teori kedua yang bisa digunakan dalam meninjau pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik misalnya dalam arti partisipasi publik ialah gagasan Sheryn Arnstein *a ladder of participation*. Arnstein menjelaskan mengenai *ladder of participation* yang dimulai dari pengawasan oleh warga, pendelegasian kekuasaan, kemitraan, konsultasi, menginformasikan, penenteraman, dan manipulasi.

Selain itu, menarik juga disimak mengenai partisipasi publik dalam pandangannya David Roth dan Frank Wilson yang membagi masyarakat menjadi empat kategori yaitu aktivis, partisipan, penonton dan apolitis.¹⁰ Sementara itu, Thubany menekankan perlunya kewaspadaan terhadap berbagai “jebakan” yang dapat membuat partisipasi menjadi tidak bermakna. Pertama, adanya partisipasi yang dimobilisasi, yang pada dasarnya merupakan bentuk paksaan dan eksploitasi. Kedua, partisipasi kerap disalahartikan sebagai bentuk dukungan masyarakat, padahal kenyataannya hal tersebut dipaksakan melalui perangkat kebijakan dan regulasi. Ketiga, partisipasi sering direduksi menjadi sekadar kegiatan sosialisasi kebijakan pemerintah kepada masyarakat. Keempat, partisipasi dimaknai secara nominal, yakni hanya sebatas memberikan suara dalam pemilu, bukan sebagai proses substantif untuk menyampaikan aspirasi publik. Kelima, partisipasi cenderung dipahami secara formal dan prosedural semata. Terakhir, partisipasi bahkan bisa melahirkan bentuk baru dari tirani.¹¹

Gagasan Thubany hampir mirip namun lebih lengkap dalam menjelaskan fenomena partisipasi publik semu yang kerap terjadi di Indonesia, yang dalam bahasa Arnstein disebut dengan istilah ‘*tokenism*’. Level partisipasi yang sebenarnya hanya sekedar formalitas semata, namun pada dasarnya tetap jauh dari kehendak publik.¹² Tidak bisa disangkal bahwa proses partisipasi dapat pula menggambarkan kualitas legislasi. Proses legislasi yang bersifat “*tokenism*” sangat berpotensi dibawa ke ranah *judicial review*. Terakhir, studi dari Pusat Studi Hukum dan Konstitusi (PSHK) mencatat bahwa masalah partisipasi masih menjadi masalah utama dalam fungsi legislasi di Indonesia. Tidak jarang proses legislasi bersifat nir-partisipatif.¹³

9 Aan Seidman, Robert Saidman, Nalin Abeysekere, *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis: Sebuah Pedoman Untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang* (Jakarta: ELIPS, 2001) Hlm. 117-118

10 Gunawan Suswantoro, *Mengawal Penegak Demokrasi di Balik Tata Kelola Bawaslu dan DKPP* (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2016) Hlm. 105-106

11 *Ibid*

12 Sherry Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, Journal of American Planning Association, Vol.35, July 1969, Hlm. 216-224 selengkapnya dapat diakses di https://www.historyofsocialwork.org/1969_ENG_Ladderofparticipation/1969.%20Arnstein,%20ladder%20of%20participation,%20original%20text%20OCR%20C.pdf Di Indonesia, partisipasi publik bermakna dapat dilacak dalam Putusan MK No.91/PUU-XVII/2021 Tentang Uji Formal Undang-Undang Cipta Kerja

13 Catatan Hukum Akhir Tahun 2020 PSHK bertajuk “Minim Partisipasi Rentan Represi” Tahun 2020.

2. Konflik Kepentingan dalam Pembuatan Undang-Undang di Indonesia

Pada dasarnya kita mengenal bahwa ada tiga kepentingan dalam ilmu hukum menurut Roscoe Pound, yaitu kepentingan negara, kepentingan masyarakat dan kepentingan individu.¹⁴ Ketiga jenis kepentingan ini terakomodir dalam *balancing interest* atau keseimbangan kepentingan, namun perlu diposisikan dengan jelas kapan kepentingan individu digunakan, kapan berlakunya kepentingan Masyarakat dan kapan berlakunya kepentingan negara. Semuanya berada dalam posisi berbeda.

Dalam sebuah negara hukum lazim dikenal adanya 4 unsur dasar menurut F.J. Stahl yaitu perlindungan hak asasi manusia, persamaan di hadapan hukum, pemerintahan berdasar undang-undang dan adanya peradilan administrasi.¹⁵ Kalau dilihat 4 konsepsi dasar negara hukum versi Stahl maka jelas disitu adanya prinsip perlindungan hak asasi manusia memiliki arti bahwa negara dalam hal ini pemerintah wajib menghormati tiap-tiap orang dalam menjalankan haknya masing-masing.

Dalam hal inilah kepentingan individu menjadi *prima facie* ketimbang kepentingan lainnya. Lalu bagaimana jika kepentingan individu bertentangan dengan kepentingan umum? Kapan kepentingan individu terdegradasi dari kepentingan umum? Menurut Eddy Hiariej, berlaku beberapa asas atau postulat hukum dalam hal pertentangan antar kepentingan jika terjadi misalnya postulat *privatum commodum public cedit* yang memiliki arti yaitu kepentingan pribadi harus disingkirkan demi kepentingan publik.¹⁶ Apabila diperhatikan dengan seksama, maka suatu kepentingan umum bersifat *primus inter pares* ketimbang kepentingan lainnya, hal ini jelas merupakan konsekuensi dari manusia sebagai makhluk sosial, yang lazimnya tidak lepas dari pergaulan sosial, sehingga demi mencegah konflik kepentingan atau benturan kepentingan antar pihak maka negara kemudian memfasilitasi lewat *legal substance* dan *legal structure* untuk mencegah adanya benturan kepentingan antar pihak.

Hal ini yang menarik untuk dibahas lebih lanjut, yaitu selain memaparkan fakta empiris tingginya konflik kepentingan di dalam proses pemuatan suatu undang-undang, masalah konflik kepentingan ditubuh DPR RI dalam proses penyusunan UU harus bisa diatasi dari segi *legal substance* dengan berbasis pendekatan normatif dan *legal structure* dengan berbasis pendekatan institusional.

2.1 Latar Belakang Anggota DPR RI

Masih cukup hangat pemberitaan media pada sekitar bulan April tahun 2023 dalam sebuah rapat komisi di DPR RI dimana ada seorang anggota DPR RI, sewaktu berdiskusi dengan pihak terkait (Pertamina) melontarkan argumen bahwa sulitnya mendapat sedekah karena setiap urusan BUMN harus lewat Menteri BUMN, sedekah itu sering digunakan untuk daerah pemilihan di mana calon tersebut berasal, hal itu tentunya banyak menimbulkan perdebatan sampai kemudian anggota dewan tersebut diberi sanksi.¹⁷

Kasus tersebut hanyalah merupakan fenomena gunung es, dimana masih banyak lagi praktik-praktik anggota dewan yang sebenarnya berfungsi melakukan regulasi dan pengawasan, justru bergeser ke arah menggunakan sumber daya negara untuk kepentingan pribadi. Praktik tersebut lazim dikenal sebagai praktik *pork barrel bills* yakni suatu tindakan yang mengacu pada pengeluaran yang diusahakan oleh politisi atau anggota parlemen untuk konstituennya sebagai imbalan atas dukungan politiknya.¹⁸

14 W. Friedmann, *Legal Theory* (London: Stevens & Sons Limited) Hlm. 293

15 Achmad Irwan Hamzani, *Menggagas Indonesia Sebagai Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*, Jurnal Yustisia, Edisi 90 September - Desember 2014, Hlm. 137

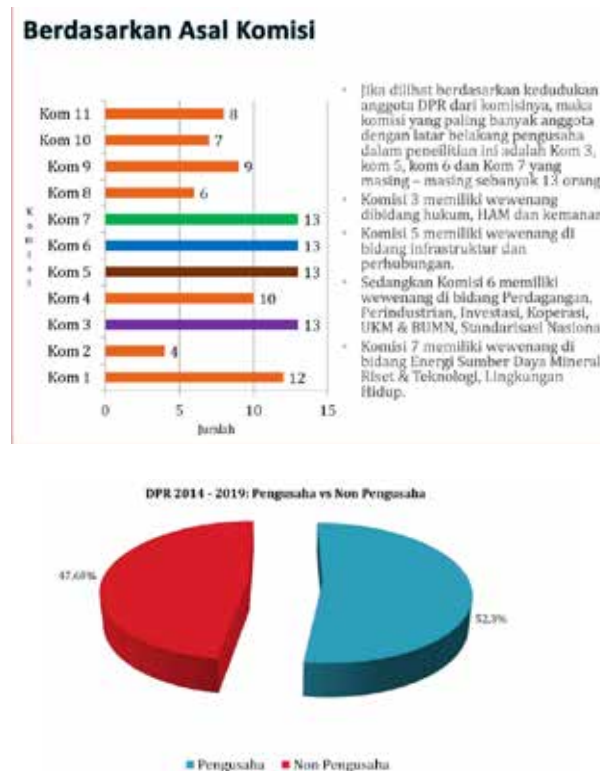
16 Zainal Arifin Mochtar & Eddy O.S Hiariej, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum* (Yogyakarta: Red & White Publishing, 2021) Hlm. 12

17 <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20230405064007-85-933686/menyoal-etika-dpr-minta-sedekah-sarung-ke-pertamina-buat-dapil> diakses pada 13 Desember 2023 Pukul 01.38 WIB

18 Riawan Tjandra, *Memutus Siklus Politik Uang Membongkar Oligarki...* Dalam Gregorius Sahdan, *Membongkar Mafia dan Oligarki Dalam Pemilu 2019* (Yogyakarta: The Indonesian Power for Democracy) Hlm. 36

Kalau dilihat laporan penelitian ICW tentang bagaimana komposisi pebisnis dalam DPR RI, lebih menarik lagi bahwa yaitu para pebisnis justru tergabung dalam komisi yang bisa dikatakan memiliki sumber daya langsung ke negara dan bisa juga dikatakan merupakan “tempat basah” misalnya saja komisi 6 yang membidangi investasi dan komisi 7 dibidang energi dan sumber daya mineral, sehingga sangat mungkin para anggota DPR menggunakan kekuasaan mereka untuk “balik modal” atau untuk kepentingan pencalonan kedepan atau pula untuk “balas budi” kepada pihak yang membiayai kepentingan politik mereka.

Gambar 1 Komposisi Pengusaha dan Non Pengusaha di Parlemen



Sumber: Laporan Indonesian Corruption Watch Tahun 2015

Menarik untuk disimak bahwa, hal ini sebenarnya merupakan residu dari mahalnnya harga demokrasi di Indonesia, tingginya biaya pencalonan diindikasikan merupakan *grass root* masalah yang menyebabkan beberapa implikasi, misalnya demokrasi berbasis demokrasi *sure pay*, memudarnya ideologi partai sebab kepentingan seorang calon legislatif lebih kepada kepentingan pragmatis ketimbang berbasis program kerja. Alhasil banyak sekali kader partai yang main pindah partai dari partai A ke partai B kemudian pindah ke Partai C akibat tidak ter konsolidasikannya kepentingan pragmatis para anggota dewan.

Dalam ke semuanya itu, yang paling buruk ialah munculnya keterpisahan elektoral antara petugas rakyat yakni para legislator dengan rakyat sendiri.¹⁹ Rakyat akan pula cenderung bersifat pragmatis ketimbang berbasis program kerja, sebab dalam pandangan rakyat, menerima bantuan uang dalam pemilihan adalah sama dengan menerima bantuan para wakil rakyat selama 5 tahun. Para wakil rakyat cenderung bersifat aktif ketika dalam suasana pemilu, tetapi justru bersifat pasif ketika sudah terpilih. Yang lebih parah lagi, walaupun ada anggota dewan yang aktif pasca menjadi anggota dewan justru sebagian besar dikarenakan praktik “balik modal” atau “balas jasa” yang seperti sudah dikemukakan sebelumnya.

Karena itu, ada dua strategi dasar dalam mengatasi tingginya tingkat konflik kepentingan di DPR terutama dalam menjalankan fungsi dibidang legislasi. Misalnya saja dengan pertama, membuat aturan

¹⁹ Ibid, Hlm. xxii

mengenai larangan konflik kepentingan dan kedua, melakukan penegakan hukum terhadap praktik konflik kepentingan dalam pembuatan undang-undang di Indonesia.

Gambar 2 Sebaran Pengusaha di Parlemen Berdasarkan Pembagian Komisi dan Bentuk-bentuk Usahanya



Sumber: Laporan Indonesian Corruption Watch Tahun 2015

2.2 Institusionalisasi Larangan Konflik Kepentingan

Isu konflik kepentingan telah mendapatkan perhatian dalam berbagai peraturan di Indonesia. Beberapa regulasi yang mengatur hal ini antara lain adalah Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, serta Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Selain itu, konflik kepentingan juga diatur dalam Kode Etik DPR RI, yang tertuang dalam Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2015. Secara khusus, bagian kelima dari kode etik tersebut membahas mengenai prinsip keterbukaan dan pengaturan konflik kepentingan.²⁰ Namun, perlu dikritisi bahwa institusionalisasi larangan konflik kepentingan dalam hukum positif di Indonesia kerap kali menjadi seperti *black letter law* alias tidak mempunyai kekuatan dalam mendisiplinkan para anggota dewan dari adanya konflik kepentingan.

Di Indonesia justru sejauh ini belum ada aturan yang bersifat khusus yang mengatur mengenai larangan konflik kepentingan bukan hanya yang bersifat internal kelembagaan saja, melainkan sepanjang lembaga tersebut memiliki akses ke sumber daya negara, maka segala konflik kepentingan harus bisa diredam. Kenapa pentingnya institusionalisasi larangan konflik kepentingan di Indonesia? Karena dalam beberapa penelitian menunjukkan di Indonesia marak sekali terjadi *mark up* anggaran dan *mark down* anggaran, selain itu tingkat korupsi di Indonesia masih cukup tinggi.²¹ Khususnya dalam pembentukan undang-undang di DPR ini rasanya sangat penting apabila ada suatu aturan yang mengatur mengenai larangan konflik kepentingan.

Menarik disimak dalam laporan terkini yang dilaksanakan Lembaga Survei Indikator Politik Indonesia yang menjelaskan rendahnya tingkat kepercayaan terhadap lembaga legislatif seperti DPR dan Partai Politik bahwa di kalangan mahasiswa atau milenial, tingkat kepercayaan masyarakat yang paling rendah justru berada di DPR dan Partai Politik.²² Adanya RUU larangan konflik kepentingan sebenarnya dapat mengembalikan marwah institusi partai politik dan DPR RI. Karena dipandang punya komitmen yang kuat dalam mewujudkan UU yang anti koruptif dan kolusi seperti RUU larangan konflik kepentingan. Sedangkan dari segi institusional, salah satu masalah paling dasar saat ini ialah ketika di satu sisi tersedia norma yang mengatur larangan konflik kepentingan, namun sepanjang tidak tersedianya mekanisme

20 Laporan Transparency International Indonesia bertajuk Pejabat Publik dan Afiliasi Bisnis Energi Tahun 2022, Hlm. 12

21 Terakhir Laporan Persepsi Korupsi di Indonesia turun peringkat 110 dari 180 negara selengkapnya dalam <https://www.republika.id/posts/37081/titik-terendah-indeks-persepsi-korupsi-indonesia> diakses pada 13 Desember 2023 Pukul 01.38 WIB

22 <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2023/05/02/survei-indikator-politik-atas-kepercayaan-masyarakat-terhadap-lembaga-tni-masih-memimpin> diakses pada 13 Desember 2023 Pukul 01.38 WIB

penegakan terhadap pelanggaran tersebut maka sama saja Undang-Undang tersebut menjadi tidak berguna.

Maka dari itu perlu adanya pelembagaan atau institusionalisasi larangan konflik kepentingan di Indonesia. Sebenarnya bisa saja ada alternatif penegakan konflik kepentingan yang bersifat internal dan eksternal. Misalnya saja eksternal, apabila konflik kepentingan tersebut mengarah kepada praktik KKN maka yang harus menindak ialah lembaga penegak hukum seperti KPK dan Kejaksaan, namun kelemahannya ialah jika menggunakan instrumen hukum konvensional seperti KPK dan Kejaksaan, maka penegakan hukum di bidang larangan konflik kepentingan justru bersifat represif bukan preventif. Begitu pula dengan mekanisme internal, sejauh ini patut pula diapresiasi yakni berkenaan dengan munculnya lembaga bersifat *kuasi peradilan* tetapi yang bukan menggunakan instrumen hukum pada umumnya melainkan menggunakan instrumen penegakan kode etik.²³

Di Indonesia sendiri banyak lembaga-lembaga internal yang memiliki mekanisme pengawasan secara etik, namun kelemahannya yaitu sama dengan pengawasan eksternal, dalam pengawasan yang bersifat internal, dewan kehormatan bersifat represif atau *wait and see* dan bukan bersifat preventif atau mencegah. Padahal ada istilah yang sangat terkenal yakni mencegah lebih baik daripada mengobati. Selain itu, dalam mekanisme pengawasan internal, masih terdapat variasi berbeda tiap lembaga negara, bahkan dalam rumpun eksekutif misalnya tidak ada pengawasan secara internal terkecuali bagi ASN dan di bidang keuangan seperti BPK dan BPKP.

Sehingga apabila memang ingin mengatasi konflik kepentingan yang tinggi terutama di lembaga seperti legislatif dan eksekutif maka langkah yang paling mudah, konkret dan baik ialah lewat institusi tersendiri yang mengikuti model seperti di Amerika Serikat. Namun hal ini hanya dapat terjadi apabila memang ada *political will* yang baik dari para legislator dan Presiden dalam mewujudkan RUU Larangan Konflik Kepentingan.

Berikut perbandingan institusionalisasi larangan konflik kepentingan dengan beberapa negara yang dikutip dalam Laporan Transparency International Indonesia Tahun 2023 yang telah dikompilasi secara baik sebagai berikut:²⁴

1. Amerika Serikat

Di Amerika Serikat, persoalan konflik kepentingan diatur melalui berbagai regulasi hukum di tingkat federal. Salah satu rujukan hukum utama adalah *Federal Conflict of Interest Statutes* yang tercantum dalam *Title 18 United States Code*, Bagian I, Bab 11, Pasal 208. Aturan ini pada dasarnya melarang pejabat negara untuk ikut serta dalam proses pengambilan keputusan apabila mereka mengetahui, atau seharusnya mengetahui, bahwa keputusan tersebut dapat memberikan manfaat pribadi baik untuk dirinya sendiri, pasangan, anak-anak, maupun pihak lain yang memiliki hubungan kepentingan dengannya. Jika aturan ini dilanggar, pelakunya dapat dikenai sanksi pidana berupa hukuman penjara antara satu hingga lima tahun dan/atau denda.²⁵

Bahkan setelah pensiun, mantan pejabat publik tetap dikenai pembatasan dalam hal partisipasi langsung dalam kebijakan publik maupun komunikasi dengan pegawai atau pejabat lain, terutama jika bertujuan untuk memengaruhi proses pengambilan kebijakan.²⁶ Di samping *Federal Conflict of Interest Statutes*, terdapat pula regulasi lain di tingkat federal yang relevan, yaitu *Electronic Code of Federal*

23 Jimly Asshiddiqie menggagas konsepsi mengenai *law of ethics* sebagai cikal bakal munculnya berbagai peradilan etik, selengkapnya baca dalam Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi*, terbitan Sinar Grafika

24 Laporan Lengkapnya dikutip dari Laporan Transparency International bertajuk "*Memperkuat Regulasi Anti Konflik Kepentingan: Studi Kasus Pebisnis di Balik Pengelolaan Sumber Daya Energi*" Tahun 2023.

25 *Vide Federal Conflict of Interest Statutes, Title 18 US Code Section 216 point a*

26 *Vide Federal Conflict of Interest Statutes, Title 18 US Code, Part I, Chapter 11, Section 207*

Regulations (e-CFR), yang mengatur persoalan konflik kepentingan dalam konteks tata kelola perusahaan. Dalam regulasi ini, konflik kepentingan didefinisikan sebagai situasi di mana seorang direktur, karyawan, atau bahkan entitas perusahaan memiliki keterlibatan dalam suatu transaksi, relasi, atau aktivitas tertentu yang berpotensi (atau secara langsung) dapat merugikan perusahaan karena ketidakmampuan individu atau entitas tersebut untuk bertindak secara netral dan adil.

Selain di tingkat federal, pengaturan mengenai konflik kepentingan juga diterapkan di level negara bagian. Sebagai contoh, Negara Bagian California mengatur hal ini dalam *California Code of Regulations*, khususnya pada Divisi 8 yang memuat *Miscellaneous Conflict of Interest Code*. Negara bagian lain seperti Illinois dan Colorado pun memiliki peraturan sejenis. Di Illinois, misalnya, *Illinois Administrative Code* pada *Title 20, Part 2900, Section 2900.120.5* tidak memberikan definisi konflik kepentingan secara langsung, namun mencantumkan sejumlah kondisi atau tindakan yang dikategorikan sebagai bentuk konflik kepentingan. Beberapa contohnya meliputi penggunaan fasilitas milik negara untuk kepentingan pribadi, perlakuan khusus terhadap individu atau institusi tertentu, serta hilangnya kemampuan untuk bersikap objektif dan independen dalam proses pengambilan keputusan atau kebijakan.

Menurut Laporan Transparency International Tahun 2023 dalam model seperti Amerika, meski masing-masing regulasi memiliki perbedaan, terdapat sejumlah elemen umum yang dapat dijadikan pedoman dalam mengidentifikasi konflik kepentingan. Pertama, konflik kepentingan tidak terbatas pada keuntungan pribadi langsung yang diterima oleh pejabat atau pegawai publik, melainkan juga mencakup keuntungan yang diperoleh oleh keluarga, kerabat, atau organisasi yang berafiliasi dengannya. Kedua, bentuk keuntungan tersebut tidak hanya bersifat materi, melainkan juga bisa berupa hilangnya sikap netral dan independen dalam menjalankan tugas. Ketiga, potensi konflik kepentingan tetap dapat terjadi bahkan setelah pejabat atau pegawai publik mengundurkan diri atau pensiun dari jabatannya.²⁷

2. Jerman

Regulasi mengenai benturan kepentingan di Jerman tercantum dalam berbagai instrumen hukum. Beberapa di antaranya mencakup misalnya Undang-Undang Dasar, aturan dalam kitab perdata, undang-undang terkait anggota parlemen (*Bundestag*), undang-undang pelayanan sipil, undang-undang prosedur administrasi dan terakhir yaitu regulasi tentang pengadaan barang dan jasa publik (*Vergabeverordnung*).²⁸

Secara umum pengaturan konflik kepentingan di Jerman dapat dikategorikan dalam dua jenis utama. Pertama, ketentuan yang secara eksplisit melarang terjadinya konflik kepentingan; kedua, ketentuan yang membatasi rangkap jabatan dan penerimaan penghasilan tambahan. Kedua kategori tersebut saling melengkapi, karena praktik rangkap jabatan dan penghasilan ganda berpotensi besar menimbulkan konflik kepentingan. Pegawai atau pejabat publik dituntut untuk mengabdikan dirinya sepenuhnya pada tugas pelayanan publik, dan keterlibatan dalam jabatan ganda atau menerima pendapatan dari luar dapat memengaruhi objektivitas dalam pengambilan keputusan dan penyusunan kebijakan.²⁹

Jerman juga memiliki aturan yang komprehensif mengenai jenis hubungan pribadi yang dapat menimbulkan konflik kepentingan. Hal ini diatur dalam Pasal 20 ayat (1) angka 1, 2, dan 6 serta ayat (5) dari Administrative Procedure Act. Ketentuan ini melarang pegawai publik untuk bertindak atas nama kementerian atau lembaga negara dalam konteks administrative apabila: merupakan pihak yang berkepentingan

27 Transparency International, *Memperkuat Regulasi Anti Konflik Kepentingan...Op.Cit.* Hlm. 18

28 Peraturan-peraturan terkait dengan konflik kepentingan di Jerman ini dikompilasi dari Laporan *Fifth Evaluation Round European Union Group of States against Corruption* (GRECO) dan *Thematic Compilation Of Relevant Information Submitted By Germany to UNODC* dikutip kembali dalam Laporan Transparency International Tahun 2023 Hlm. 18

29 *Thematic Compilation of Relevant Information Submitted by Germany To Unodc Article 7, Paragraph 4 Uncac Conflict of Interest*, Hlm. 3

- a. Merupakan pihak yang berkepentingan
- b. Salah satu kerabatnya menjadi pihak terkait; atau
- c. Telah membentuk opini atau pandangan di luar kapasitas tugas resminya.

Istilah “kerabat” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) angka 2 dijelaskan lebih lanjut dalam ayat (5) pada pasal yang sama. Yang termasuk dalam kategori kerabat antara lain adalah tunangan, pasangan hidup (suami/istri), saudara kandung, sepupu, anak dari saudara kandung, pasangan dari saudara kandung, saudara pasangan, paman/bibi, serta orang tua atau anak asuh.

Sejalan dengan pendekatan yang diambil di Amerika Serikat, potensi konflik kepentingan di Jerman tidak secara otomatis berakhir ketika seorang pejabat atau pegawai publik memasuki masa pensiun atau mengakhiri masa jabatannya. Untuk mengantisipasi hal tersebut, Jerman menerapkan mekanisme *revolving door* atau masa tunggu (*cooling-off period*) guna mencegah penyalahgunaan jejaring atau pengaruh yang mungkin masih dimiliki oleh mantan pejabat dalam lingkungan kerja lamanya.

3. Denmark

Dengan model monarki tetapi bersifat konstitusional, Denmark memiliki konstitusi bernama *Grundlov*, yang dikenal merupakan satu dari sekian banyak konstitusi tertua di dunia karena telah berlaku sejak tahun 1849.³⁰ Selama dekade terakhir, Denmark secara konsisten menempati peringkat atas dalam Indeks Persepsi Korupsi (IPK) global.³¹ Meskipun demikian, Denmark tidak memiliki undang-undang khusus yang secara eksplisit mengatur tindak pidana korupsi. Tindakan-tindakan yang dikategorikan sebagai korupsi diatur dalam *Danish Criminal Code (Straffeloven)*.

Ketiadaan regulasi khusus yang memadai dalam upaya pemberantasan korupsi turut tercermin dalam lemahnya pengaturan mengenai konflik kepentingan. Sebagaimana terjadi di sejumlah negara lain, Denmark juga tidak merumuskan definisi hukum formal atas konflik kepentingan. Meski demikian, Undang-Undang Administrasi Publik Denmark menetapkan beberapa kondisi atau tindakan yang dikategorikan sebagai bentuk konflik kepentingan. Ketentuan ini dijabarkan secara negatif dalam Pasal 3 undang-undang tersebut. Dalam pasal tersebut, seorang pejabat atau pegawai publik dianggap tidak layak menjalankan tugas administratif apabila:

- a. Memiliki kepentingan pribadi atau keuangan terhadap kebijakan yang berada dalam lingkup wewenangnya, atau pernah mewakili pihak yang berkepentingan serupa;
- b. Pasangan atau kerabatnya (termasuk mereka yang memiliki hubungan darah atau ikatan keluarga melalui pernikahan, baik dalam garis lurus ke atas, ke bawah, maupun sejajar) memiliki kepentingan pribadi atau finansial terhadap kebijakan tersebut atau pernah mewakili pihak dengan kepentingan serupa;
- c. Menjadi bagian dari pengelolaan suatu badan usaha atau memiliki hubungan dekat dengan entitas privat, seperti perusahaan, asosiasi, atau kemitraan, yang memiliki kepentingan terkait kebijakan tersebut;
- d. Terdapat kekhawatiran atau laporan yang berkaitan dengan tugas pengawasan atau pengendalian terhadap lembaga publik tempat ia pernah bekerja atau pernah memberikan pendampingan dalam pengambilan kebijakan atau tindakan administratif; atau
- e. Terdapat alasan lain yang cukup untuk meragukan netralitas dan objektivitasnya.

³⁰ “Government and Politics” selengkapnya dalam <https://denmark.dk/society-and-business/government-and-politics>, diakses pada 13 Desember 2023

³¹ Transparency International Indonesia, “Corruption Perceptions Index” dalam <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/dnk>, data tahun 2022, bandingkan juga dengan beberapa data dari World Justice Project Tahun 2022 dan 2023.

Ketentuan dalam Undang-Undang Administrasi Publik Denmark ini berlaku bagi seluruh individu yang terlibat dalam administrasi pemerintahan, termasuk menteri, sekretaris negara, dan penasihat khusus.³² Berdasarkan Pasal 6 dalam undang-undang yang sama, setiap pegawai atau pejabat yang menyadari adanya potensi konflik kepentingan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 wajib segera melaporkannya kepada atasan langsung.

Kendati regulasi ini telah mencakup pejabat tinggi negara, hasil evaluasi kepatuhan Denmark oleh GRECO mendorong perlunya penyusunan regulasi teknis tambahan berupa pedoman perilaku bagi pejabat publik. Pedoman tersebut bertujuan untuk memperkuat integritas, termasuk di dalamnya pengaturan mengenai konflik kepentingan, penerimaan hadiah, relasi dengan pihak ketiga, serta pengelolaan informasi yang bersifat rahasia.³³

Selain itu, pengelolaan konflik kepentingan di Denmark juga mencakup pengaturan mengenai praktik rangkap jabatan. Secara prinsip, praktik tersebut dilarang. Namun, terdapat pengecualian sebagaimana tercantum sesuai Pasal 3 angka 17 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara Denmark yang memungkinkan pegawai atau pejabat publik untuk merangkap jabatan asalkan mendapatkan persetujuan dari menteri yang berwenang.

4. Belanda

Serupa dengan Denmark, Belanda juga tidak memiliki regulasi khusus yang secara eksplisit mengatur mengenai konflik kepentingan. Pengaturan mengenai isu ini lebih banyak dituangkan dalam level teknis melalui pedoman perilaku, yang dalam banyak kasus tidak secara tegas menyebut istilah “konflik kepentingan.”³⁴ Dalam praktiknya, Belanda mengidentifikasi bentuk konflik kepentingan terutama melalui larangan terhadap penerimaan hadiah serta praktik rangkap jabatan dan pendapatan ganda.³⁵

Ketentuan eksplisit mengenai larangan tersebut dapat ditemukan dalam Konstitusi Belanda (*Grondwet*), yang secara khusus mengatur anggota Dewan Kota (*Municipal Council*). Meskipun begitu, tidak terdapat regulasi serupa yang mengikat secara *expresses verbis* bagi kalangan elite di tingkat pusat. Kekosongan inilah yang menjadi perhatian lembaga pemantau seperti GRECO, yang kemudian merekomendasikan penyusunan pedoman perilaku bagi pejabat eksekutif tingkat pusat atau pejabat tinggi negara. Pedoman ini diharapkan mencakup materi mengenai konflik kepentingan, integritas, hubungan dengan pihak ketiga, penerimaan hadiah, serta aktivitas lobi.³⁶

Sebagaimana telah disebutkan, tidak terdapat definisi hukum formal mengenai konflik kepentingan dalam sistem hukum Belanda. Meskipun demikian, unsur-unsur konflik kepentingan tercermin dalam larangan atas tindakan-tindakan tertentu seperti rangkap jabatan dan memperoleh pendapatan tambahan dari luar jabatan publik. Untuk mendukung integritas dalam pelayanan publik, Kementerian Perumahan dan Pemerintahan Pusat Belanda telah menerbitkan sebuah *Pedoman Perilaku tentang Integritas dalam Administrasi Publik Pusat (Code of Conduct for Integrity in the Central Public Administration)*.

Dalam bagian ketiga pedoman tersebut, yang membahas tentang nilai-nilai integritas, prinsip imparcialitas dan independensi ditegaskan sebagai nilai-nilai utama yang harus dijunjung oleh para

32 Denmark's Evaluation Report Submitted to The Council of Europe's Group of States against Corruption (GRECO) for Fifth Evaluation Round, 2019, Hlm. 24

33 Vide GRECO's Compliance Report on Denmark Evaluation Report's Submission

34 Christoph Demmke, Maros Paulini, Jari Autioniemi, dan Florian Lenner, *Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies, The Effectiveness of Conflict of Interest Policies in the EU Member States*, European Parliament, 2020, Hlm. 59

35 Netherlands's Evaluation Report Submitted to The Council of Europe's Group of States against Corruption (GRECO) for Fifth Evaluation Round, 2018, Hlm. 16

36 Council of Europe Group of States against Corruption (GRECO), Press Release, “The Netherlands needs to enhance measures to preserve integrity in the government and in the police”, selengkapnya dapat diakses di https://search.coe.int/directorate_of_communications/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809322d6

pegawai publik.³⁷ Di bagian inilah konflik kepentingan didefinisikan lebih jelas sebagai situasi di mana seorang pegawai publik, baik secara langsung maupun tidak langsung, memiliki kepentingan pribadi terhadap suatu keputusan atau kebijakan yang menjadi bagian dari tugasnya.

Lebih lanjut, istilah konflik kepentingan juga digunakan dalam konteks larangan menerima hadiah, layanan, atau keuntungan lain sebagaimana dijabarkan dalam bagian keempat pedoman tersebut. Ketentuan ini sejalan dengan Pasal 64 ayat (1) dari *Algemeen Rijksambtenarenreglement* (ARar) atau Undang-Undang Pegawai Negeri Sipil Belanda, yang secara tegas menyatakan bahwa pegawai publik dilarang untuk meminta atau menerima pembayaran, hadiah, atau bentuk pemberian lainnya dari pihak ketiga selama menjalankan tugasnya.

5. Inggris

Sebagaimana halnya Jerman, Inggris merupakan contoh lain dari negara di Eropa yang mengatur larangan konflik kepentingan dalam kerangka hukum tertulis. Meskipun demikian, seperti Jerman, Inggris tidak menetapkan definisi hukum yang tegas mengenai konflik kepentingan dalam peraturan perundang-undangan yang secara eksplisit membahas atau setidaknya menggunakan istilah “konflik kepentingan” dalam substansinya.³⁸

Salah satu instrumen hukum utama yang memuat ketentuan mengenai larangan konflik kepentingan adalah *Ministerial Code*, khususnya dalam Bagian 1, angka 1.3, huruf f. Ketentuan ini menegaskan bahwa seorang menteri harus menghindari setiap kemungkinan timbulnya konflik antara kepentingan pribadi dengan tugas dan tanggung jawabnya sebagai pejabat publik. Selain menteri, *Ministerial Code* juga memberlakukan kewajiban serupa bagi *Parliamentary Private Secretary*, meskipun posisi tersebut secara formal tidak termasuk dalam struktur pemerintahan. Ketentuan tersebut diatur dalam Bagian 3, angka 3.7 dari *Ministerial Code*.³⁹

Selain *Ministerial Code*, terdapat setidaknya tiga regulasi lain yang turut mengatur kewajiban pejabat publik untuk menghindari konflik kepentingan di Inggris, yaitu: *Code of Conduct for Members of the House of Commons*, *Code of Conduct for Members of the House of Lords*, serta *Civil Service Management Code*. Ketiga dokumen tersebut memuat prinsip-prinsip dasar mengenai integritas dan etika pelayanan publik, termasuk larangan untuk memanfaatkan jabatan guna memperoleh keuntungan pribadi yang dapat mengganggu netralitas dan objektivitas dalam menjalankan tugas-tugas kenegaraan.⁴⁰

Berdasarkan himpunan data yang dihimpun oleh Transparency International Indonesia Tahun 2023 dalam laporannya, grafik pengaturan konflik kepentingan di berbagai negara cukup variatif dan beragam, ada yang pengaturannya diatur setingkat undang-undang atau ada juga yang mengatur berupa kode etik (*code of conduct*). Grafiknya kurang lebih dapat digambarkan sebagai berikut.⁴¹

37 *Vide Ministry for Housing and the Central Government Sector, Code of Conduct for Integrity in the Central Public Administration* 2016, Hlm. 10

38 Transparency International, *Memperkuat Regulasi Anti Konflik Kepentingan...Op. Cit.* Hlm. 25

39 *Ibid*

40 *Ibid*

41 *Ibid*, Hlm. 26

Gambar 3 Jenis Peraturan Perundang-undangan yang mengatur mengenai norma anti konflik kepentingan

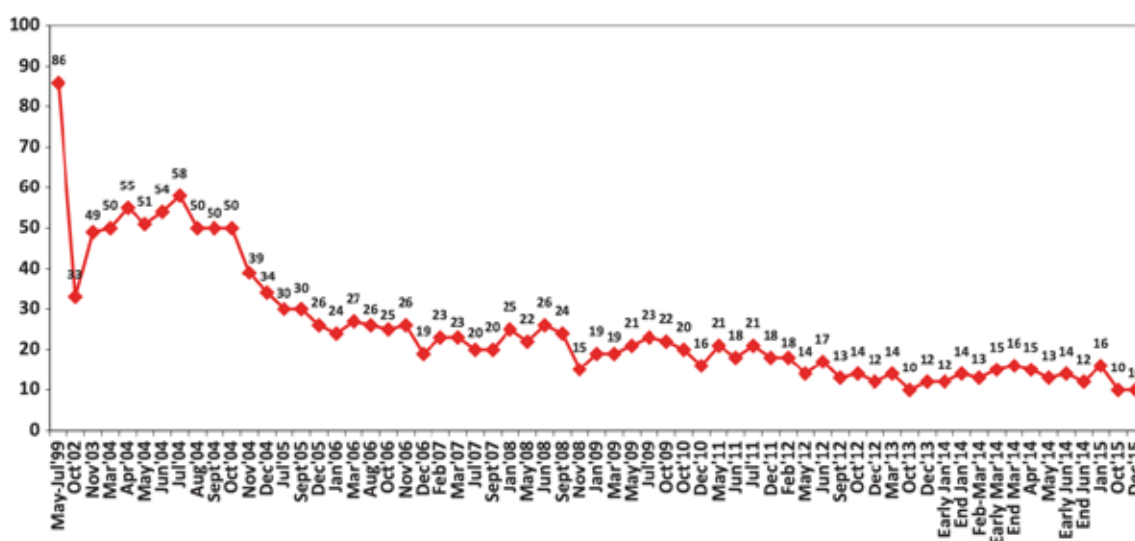


Sumber : Transparency International Tahun 2023

2.3 Penguatan Ideologi Partai Politik

Tidak bisa dimungkiri nyatanya keberadaan partai politik di Indonesia seperti pepatah arab *wujuduhu ka'adamihi* yang memiliki arti yakni keberadaan partai politik ialah adanya sama seperti ketidakberadaannya. Tidak bisa di mungkiri, keberadaan partai politik di Indonesia sangat penting dalam menyalurkan kehendak publik dalam bentuk kepentingan publik, namun nyatanya seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya keberadaan partai politik khususnya di Indonesia direspons secara negatif oleh kebanyakan masyarakat Indonesia.⁴² Nyatanya memang partai politik di Indonesia cenderung lemah misalnya dalam hal ideologi partai politik. Burhanuddin Muhtadi merilis data *party ID* di Indonesia sejak tahun 1999 sampai tahun 2015 sebagai berikut:⁴³

Gambar 4 Tren perkembangan *Party ID* di Indonesia



Sumber: Burhanuddin Muhtadi, Tahun 2020.

Menurut Muhtadi selama ini ada semacam konsensus di antara para akademisi yang menyimpulkan bahwa dalam konteks Indonesia, partai politik cenderung lemah dalam identitas kepartaian, perilaku yang kolusif dan dominasi individu yang begitu kuat.⁴⁴

Dengan demikian lemahnya parpol turut serta menggeser peran partai dalam mengontrol aktivitas para kader partai, kelemahan ini turut menyumbang tingginya konflik kepentingan dalam penyusunan legislasi karena partai politik di Indonesia cenderung koruptif dan punya daya ideologis yang lemah.

42 *Loc. Cit*

43 Burhanuddin Muhtadi, *Kuasa Uang Politik Uang Dalam Pemilu Pasca Orde Baru* (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2020) Hlm. 171

44 Soderborg, Seth and Muhtadi, Burhanuddin, *Resentment and Polarization in Indonesia* (March 24, 2021). Selengkapnya dapat diakses di <https://ssrn.com/abstract=3873291> atau <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3873291>

Sehingga, ke depan harus ada penguatan nilai ideologis partai politik. Jika partai bekerja berbasis ideologis maka kecenderungan untuk berjuang demi kepentingan pribadi akan tersingkir karena para kader partai memiliki nilai tujuan yang sama yakni berjuang demi konstituen ideologis mereka.

C. Penutup

1. Kesimpulan

Terdapat beberapa kesimpulan yang bisa dirumuskan dari permasalahan yang sudah dijelaskan. Pertama, kualitas legislasi di Indonesia tergolong masih cukup buruk hal ini ditandai dengan tingginya angka *judicial review* undang-undang di Mahkamah Konstitusi. Selain itu, buruknya kualitas legislasi disinyalir lahir dari minimnya partisipasi publik yang bermakna.

Kedua, buruknya kualitas legislasi di Indonesia disinyalir akibat dari tingginya konflik kepentingan dalam penyusunan legislasi yang ditandai dengan tingginya afiliasi pebisnis di parlemen. Kuatnya afiliasi pebisnis (data ICW menunjukkan sekitar 52,3 persen legislator adalah pebisnis) mengakibatkan tingginya konflik kepentingan disinyalir karena mahalannya demokrasi dan minimnya peran ideologi partai politik. Selain itu, kelemahan ini diperparah dengan tidak adanya mekanisme institusional yang dibalut dengan norma hukum yang memadai dalam mencegah praktik benturan kepentingan terutama dalam proses legislasi di Indonesia terutama jika dibandingkan dengan beberapa negara yang mengaturnya dalam aturan setara konstitusi, undang-undang ataupun aturan lain berupa kode etik terkait konflik kepentingan seperti Amerika Serikat, Denmark, Jerman, Belanda dan Inggris. Meski demikian memang pengaturan larangan konflik kepentingan akan sangat bervariasi tergantung kepada politik hukum negara masing-masing.

2. Saran

Berdasarkan permasalahan yang sudah dijabarkan, dipandang perlu adanya: Pertama, perlu ada perbaikan dalam proses legislasi di Indonesia baik yang bersifat materiil maupun formil. Kedua, kajian ini berpandangan bahwa diperlukan suatu undang-undang khusus mengenai konflik kepentingan terutama dalam proses legislasi. Sebab sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, kajian ini dibangun dari presuposisi bahwa salah satu penyebab utama dibalik buruknya kualitas legislasi tidak terlepas dari tingginya konflik kepentingan dalam proses legislasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Aspinall, Edward & Berenschot, Ward . (2019). *Democracy For Sale*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor.
- Arnstein, Sherry. A Ladder of Citizen Participation, *Journal of American Planning Association*, Vol.35, July 1969, Hlm. 216-224
- Attamimi, H. (1990). *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*. Disertasi.
- Christoph Demmke, Maros Paulini, Jari Autioniemi, dan Florian Lenner, *Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies, The Effectiveness of Conflict of Interest Policies in the EU Member States*, European Parliament, 2020.
- Cornell Law School. Illinois Administrative Court HYPERLINK "<https://www.law.cornell.edu/regulations/illinois/IL-AdminCode-20-2900-120>" <https://www.law.cornell.edu/regulations/illinois/IL-AdminCode-20-2900-120> diakses pada 13 Desember 2023
- CNN Indonesia, 2023. Menyoal Etika DPR Minta Sedekah Sarung ke Pertamina Buat Dapil CNN Indonesia. <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20230405064007-8-933686/menyoal-etika-dpr-minta-sedekah-sarung-ke-pertamina-buat-dapil/2>. diakses pada 13 Desember 2023
- Denmark's Evaluation Report Submitted to The Council of Europe's Group of States against Corruption (GRECO) for Fifth Evaluation Round*, 2019.
- Friedmann, W. (n.d.). *Legal Theory*. London: Stevens & Sons Limited.
- "Government and Politics" <https://denmark.dk/society-and-business/government-and-politics> diakses pada 13 Desember 2023
- GRECO, 2019. "The Netherlands needs to enhance measures to preserve integrity in the government and in the police" https://search.coe.int/directorate_of_communications/Pages/result_details. diakses pada 13 Desember 2023
- Hamzani, Achmad I. Menggagas Indonesia Sebagai Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya, *Jurnal Yustisia*, Edisi 90 September - Desember 2014, Hlm. 137
- Laporan Indonesian Corruption Watch Tahun 2015.
- Laporan Penelitian Pusat Kajian Demokrasi, Konstitusi dan Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah.
- Laporan Transparency International Indonesia bertajuk Pejabat Publik dan Afiliasi Bisnis Energi Tahun 2022.
- Laporan Transparency International, Memperkuat Regulasi Anti Konflik Kepentingan: Studi Kasus Pebisnis di Balik Pengelolaan Sumber Daya Energi Tahun 2023.
- Mochtar, Zainal Arifin & Hiariej, Eddy O.S. (2021). *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*. Yogyakarta: Red & White Publishing.
- Muhtadi, B. (2020). *Kuasa Uang Politik Uang Dalam Pemilu Pasca Orde Baru*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Netherlands's Evaluation Report Submitted to The Council of Europe's Group of States against Corruption (GRECO) for Fifth Evaluation Round*, 2018.
- Pusat Studi Hukum dan Konstitusi (PSHK), Minim Partisipasi Rentan Represi, Tahun 2020.
- Ranggawidjaja, R. (1998). *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*. Bandung: Mandar Maju.

- Sahdan, G. (2019). *Membongkar Mafia dan Oligarki Dalam Pemilu 2019*. Yogyakarta: The Indonesian Power for Democracy.
- Santika, Erlina. 2023. Survei Indikator Politik Atas Kepercayaan Masyarakat Terhadap Lembaga, TNI Masih Memimpin. HYPERLINK "<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2023/05/02/survei-indikator-politik-atas-kepercayaan-masyarakat-terhadap-lembaga-tni-masih-memimpin>" <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2023/05/02/survei-indikator-politik-atas-kepercayaan-masyarakat-terhadap-lembaga-tni-masih-memimpin> diakses pada 13 Desember 2023
- Seidman, Aan. Saidman, Robert. Abeyserkere, Nalin. (2001). *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis: Sebuah Pedoman Untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang*. Jakarta: ELIPS.
- Soderborg, Seth and Muhtadi, Burhanuddin, *Resentment and Polarization in Indonesia* (March 24, 2021).
- Suswanto, G. (2016). *Mengawal Penegak Demokrasi di Balik Tata Kelola Bawaslu dan DKPP*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Suryarandika, Rizky dkk. 2023. Titik Terendah Indeks Persepsi Korupsi Indonesia. HYPERLINK "<https://www.republika.id/posts/37081/titik-terendah-indeks-persepsi-korupsi-indonesia>" <https://www.republika.id/posts/37081/titik-terendah-indeks-persepsi-korupsi-indonesia> diakses pada 13 Desember 2023
- Tanya, B. L. (2011). *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Thematic Compilation of Relevant Information Submitted by Germany To Unodc*.
- Transparency International, 2021. Corruption Perception Index. HYPERLINK "<https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/dnk>" <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/dnk> , diakses pada 13 Desember 2023
- Winata, M. R. (2020). *Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang Rigiditas Tindak Lanjut Dalam Pembentukan Undang-Undang*. Depok: Rajawali Pers.