

LEGISLASI ETIK : SEBUAH ALTERNATIF SOLUSI BAGI LEGITIMASI BARU LEGISLATIF

Denny Hernawan¹

Abstract

Public criticism about “budgetary party” conducted by Local Legislative Body (DPRD) in past two years reveals how important to set up instruments or tools that would be effectively control the body. Beside political approach, ethical approach to this issue will give another perspectives on how public organization or public officials should operate. Based on this approach, there are 3 conflicting sources that resulted in irresponsible, or unatehical, action of public organizations as follow : conflict of authority, conflict of interest, and conflict of role. In order to eliminate negative impact of those conflicting aspects, we have to consider ethics solution as viable alternatives. One of the important steps is put ethics legislation (or ethics law) on policy agenda. It is essential to adopt the law that would regulate public organizations or public officials comply with their ethical action in area such as financial exposure, campaign financing and so forth. Furthermore, some basic principles of limitation should be considered as compelling frameworks.

Assuming that there is a strong political commitment from supra-political structure on legislative reform, the possibility of the law to be implemented is relatively high since sociopolitical setting has changed significantly. The establishment of Ethics Commission (or other names) and Ethics Code in Legislative Act (UU no. 22/2003), the consistency of media to disclose the issues, and the result of legislative general election are some important factors for us to be more optimistic.

Kata kunci: legislatif, kepentingan publik, perilaku tidak etis, etika, responsibilitas

Media massa kita akhir-akhir ini begitu kritis memotret realitas legislatif kita baik di tingkat pusat (DPR) maupun di tingkat daerah (DPRD). Sayangnya realitas yang dipotret adalah sisi buram legislatif kita mulai dari kasus pemalsuan ijasah para caleg, korupsi sumberdaya publik (APBD), kasus immoral yang tidak pantas dilakukan anggota dewan yang “terhormat”, sampai sulitnya menyeret mereka ke depan pengadilan dengan berlindung dibalik argumen prosedural dan hak imunitas yang dimilikinya. Dengan pengecualian kasus pengungkapan di DPRD Sumbar, sampai saat ini masih sedikit sekali *law enforcement* yang berhasil dituntaskan sampai tingkat putusan hakim. Gejala apa ini sebenarnya?

¹ Dosen Senior di Program Studi Ilmu Administarsi Negara FISIP-Universitas Djuanda, Bogor. E-mail: dennyhernawan@yahoo.com

Harus diakui keberadaan legislatif di era reformasi dan era otonomi daerah sekarang ini sangat berbeda dengan era sebelumnya. Semangat reformasi telah menata ulang kewenangan kelembagaan politik yang cenderung lebih bersifat *legislative-heavy* dalam proses politik kita. Sejalan dengan amandemen konstitusi, legislatif mempunyai kewenangan dan diskresi yang begitu luas dan belum pernah ada sebelumnya. Namun, besarnya kewenangan tersebut ternyata tidak diimbangi oleh dua hal penting yaitu tanggungjawab (*responsibility*) dan pengawasan (*control*). Dampak dari hal tersebut sangat mudah untuk diramalkan yakni adanya legislatif yang ‘lepas kendali’. Masalahnya kemudian adalah mekanisme apa yang bisa membuat legislatif menjadi lebih *responsible* dan memiliki *self-control* dalam melaksanakan tugasnya?

Selama ini kendali terhadap proses legislatif lebih bertumpu pada aspek kebijakan(policy). Secara makro-organisasi mereka diatur dalam UU nomor 22 tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPRD; Kedudukan Keuangan DPRD yang diatur PP nomor 110 tahun 2000 ; Pedoman Tatib DPRD diatur PP nomor 1 tahun 2001 (yang terbaru dan sekaligus kontroversial adalah PP nomor 25 tahun 2004) serta kebijakan organik lainnya. Sungguhpun telah ada *legal framework* yang jelas, namun penyimpangan kewenangan (baik secara individual maupun institusional) tetap terjadi dan penyelesaiannya seringkali terbentur pada lemahnya *law enforcement*. Penegakan hukum dipaksa memasuki wilayah politik yang sarat dengan tarik menarik kepentingan diantara para pelaku dalam *political domain*. Domain hukum dan politik seperti ‘tameng’ yang sulit ditembus karena kokohnya bentuk demokrasi prosedural yang ada. Permasalahannya bukan hanya terletak pada adanya unsur pelanggaran hukum, namun lebih terletak pada adanya pelanggaran terhadap prinsip etika terutama berkaitan dengan cara memandang dan menilai kekuasaan. Bila pemegang kekuasaan individu maupun lembaga - memandang kekuasaan sebagai ‘*valuable assets*’ yang bisa dimanfaatkan, maka sangat mungkin terjadi adanya manipulasi terhadap aturan dan misi organisasi untuk kepentingan mereka sendiri bukan kepentingan publik (lihat Savas, 1982). Melalui perspektif etika kita bisa melihat kasus penyimpangan APBD tidak dari legalitas hukumnya saja, namun juga dilihat dari ada tidaknya pelanggaran terhadap prinsip keadilan, kepatutan dan sebagainya. Bila pelanggaran terhadap prinsip-prinsip tersebut dilakukan, maka esensinya tindakan tidak etis telah terjadi. Pendeknya, memahami kecenderungan kekinian yang terjadi di lembaga legislatif kita, termasuk upaya memberikan alternatif solusinya, sebaiknya tidak difokuskan pada aspek legitimasi formal atau legitimasi politik saja tapi juga mempertimbangkan legitimasi etis.

Tulisan ini mengkaji fenomena aktual legislatif dengan perspektif etika administrasi (publik) mulai dari akar masalah penyimpangan kekuasaan legislatif, eksekusi yang ditimbulkannya, dan alternatif solusi etis tentangnya. Pada bagian akhir akan diulas prospek dari solusi yang ditawarkan.

PENDEKATAN ETIK ATAS KECENDERUNGAN

Dalam melihat realitas sosial, politik maupun administratif pendekatan etik esensinya mencoba mengevaluasi tindakan atau perilaku — individu, kelompok, maupun organisasi sebagai sesuatu yang ‘baik’ di satu pihak maupun ‘buruk’ di lain pihak, berdasarkan standar moralitas tertentu. Ada sejumlah nilai (*values*) yang dapat dijadikan pijakan evaluatif seperti keadilan, persamaan, kepatutan, akseptabilitas, keterbukaan dan sebagainya. Korupsi, misalnya, dipandang sebagai tindakan yang tidak etis (*unethical action*) bukan hanya karena dinilai ‘buruk’ secara moral, tetapi juga bertentangan dengan prinsip keadilan dalam penggunaan sumberdaya publik yang lebih mengedepankan *self-interest* daripada *public interest*.

Nilai-nilai demokrasi pada dasarnya dibentuk untuk merepresentasikan kedaulatan rakyat atau *citizenship*. Karena itu bagaimana demokrasi itu dipraktekan dapat dilihat dari seberapa besar institusi demokrasi - terutama institusi *trias politica* dengan fungsi dan peran masing-masing- mampu merefleksikan serta merespon kepentingan dan kebutuhan publik sebagai *ultimate power holders*. Untuk mewujudkan hal tersebut ada sebuah konsep kunci yang dapat mengkaitkan relasi antara negara (beserta institusinya) dengan warga negaranya, yaitu konsep tentang tanggung jawab (*responsibility*). Dalam pandangan Cooper (1990) konsep tanggung jawab didasarkan pada adanya asumsi bahwa setiap institusi negara - melalui mekanisme dan prosedur tertentu -- harus memberikan tanggung jawab pada publik atau warga negara atas apa yang telah dilakukannya.

Terdapat dua bentuk tanggung jawab pokok, yaitu akuntabilitas (*accountability*) dan kewajiban (*obligation*). Akuntabilitas terutama berkaitan dengan tanggung jawab pada *seseorang atau badan kolektif*, sedangkan kewajiban adalah tanggung jawab untuk tugas-tugas tertentu, pegawai yang menjadi bawahan, dan pencapaian tujuan. Akuntabilitas dapat dipandang sebagai sarana atau cara untuk menjamin tercapainya kewajiban dalam sebuah struktur hirarki tertentu. Akuntabilitas pada dasarnya mengimplikasikan adanya hubungan atasan-bawahan dan pelaksanaan kewenangan dari atas ke bawah (*top-down*) untuk memelihara alur kerja menuju

tercapainya tujuan. Dalam kondisi dimana aspek responsibilitas ini secara kelembagaan lemah, apalagi bila tidak ada sistem responsibilitas yang jelas, maka hal tersebut akan membuka peluang bagi adanya penyimpangan oleh lembaga kekuasaan yang ada. Mengikuti alur logika ini dapat dikemukakan bahwa munculnya gejala dominasi lembaga kekuasaan satu terhadap lembaga kekuasaan lainnya bisa ditelusuri dari tidak berfungsinya sistem akuntabilitas secara benar, atau walaupun ada sifatnya hanya proforma belaka. Laporan Pertanggungjawaban Mandataris MPR pada SU MPR di era orde baru dulu merupakan *exempli gratia*. Praktek seperti ini secara etis tidak dapat diterima karena tidak sesuai dengan prinsip responsibilitas serta kepatutan dalam proses demokrasi.

Lembaga legislatif sebagai salah satu pilar *trial politica* mempunyai sejumlah fungsi mendasar yaitu legislasi (*law making*), *budgeting*, dan kontrol. Pelaksanaan fungsi tersebut dilakukan terhadap dan bersama-sama dengan lembaga eksekutif dalam sebuah pola hubungan yang sangat bersifat politis. Dengan status dan kekuasaan yang dimilikinya itu menempatkan legislatif pada posisi tawar menawar yang kuat vis a vis eksekutif. Dalam fungsi legislasi, misalnya, legislatif tidak hanya sangat menentukan dalam tahapan *agenda setting* serta formulasi kebijakan tetapi juga dalam kontrol terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintah. Dalam hal keduanya melakukan kesepakatan tertentu untuk merubah tujuan atau arah tindakan yang hakiki menjadi tujuan yang ‘saling menguntungkan’, maka telah terjadi tindakan tidak etis yang lazim disebut sebagai *cozy politics*. Karena sifatnya yang eksekutif (*excessive power*), munculnya kecenderungan untuk melakukan *abuse of power* menjadi sebuah keniscayaan (sekurang-kurangnya pada tahap godaan). Sejumlah kasus penyimpangan APBD yang terjadi di sejumlah daerah menunjukkan adanya indikasi kuat tentang telah berlangsungnya *cozy politics* dan kecenderungan menyimpang tersebut. Pertanyaannya kemudian adalah apa yang menjadi *akar masalahnya* dan bagaimana pendekatan etika administrasi (publik) menilai masalah tersebut?

AKAR PERMASALAHAN

Dalam kaca mata etika administrasi (publik) munculnya kecenderungan *abuse of power* dari pejabat atau organisasi publik (termasuk legislatif) terjadi akibat adanya responsibilitas yang saling bertentangan (*conflicting responsibilities*) akibat dari status dan peran yang harus dimainkannya. Cooper (1990) mengemukakan bahwa kecenderungan penyimpangan tersebut berakar dari 3 hal pokok Pertama, *conflict of authority*. Sering dikemukakan bahwa legislatif

memperoleh hak dan kewenangannya atas dasar legalitas formal yang kuat, baik bersumber dari konstitusi maupun kebijakan organiknya. Hak budget diakui secara formal sebagai salah satu fungsi kelembagaan legislatif terpenting. Namun tidak jarang konflik justru terjadi akibat adanya perbedaan tafsir dari dua sumber kewenangan pada tingkatan yang berbeda. Hak budget, misalnya, telah diatur secara jelas dalam pasal 18 dan 78 UU nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan dikukuhkan dalam perda sebagai bagian integral dari fungsi legislasi tersebut. Ketika kebijakan pelaksanaannya dibuat oleh pemerintah pusat, yaitu PP nomor 110 tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD, ternyata terjadi konflik kepentingan yang dilandasi perbedaan tafsir terhadap sumber legalitas formalnya sehingga mendorong daerah (khususnya DPRD Sumbar) untuk mengajukan judicial review pada MA. Konflik itu akhirnya diselesaikan MA dengan membuat fatwa yang pada intinya membatalkan PP nomor 110 tahun 2000 dengan pertimbangan PP tersebut bertentangan dengan UU yang mempunyai kedudukan hukum lebih tinggi. Bagi sebagian pihak keputusan ini dipandang sebagai pemicu menyebarluasnya gejala penyelewengan APBD di banyak daerah dalam skala yang bersifat masif, setidaknya dalam masa 3 tahun terakhir ini. Bila dikaji sesungguhnya hal itu baru mengungkap sebagian kebenaran saja. Mengapa ? Karena selain legalitas formal ada sumber kewenangan pokok lain yang tidak bisa dihindarkan, namun seringkali diabaikan yaitu rakyat atau warga negara, sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Konstataasi inilah sebenarnya yang menjadi inti dari ungkapan *Vox populi, vox Dei*.

Secara etis, legitimasi lembaga kekuasaan akan sangat tergantung pada kemampuannya mengakomodasi harapan dan keinginan rakyat (*people's will*). Dalam konteks ini konflik akan terjadi jika tindakan legislatif tidak sesuai (*incompatible*) dengan kehendak rakyat atau bertentangan dengan rasa keadilan masyarakat. Kasus aktual menunjukkan konflik bentuk terakhir ini. Legislatif bersikukuh bahwa penggunaan sumberdaya publik (baca: APBD) untuk mereka bukan merupakan *abuse of power* karena prosesnya telah dikukuhkan melalui proses legal-formal berupa UU, Peraturan Pemerintah ataupun Perda. Namun dalam kacamata publik hal itu justru dipandang sebagai tindakan yang kurang tepat (*improper*) karena ditengarai ada unsur pengabaian transparansi, misalokasi untuk kebutuhan lain yang 'disembunyikan' dan berkurangnya hak publik/rakyat terhadap porsi anggaran yang menyentuh kebutuhan dasar mereka.

Kedua, *conflict of role*. Peran merupakan aspek dinamis dari sebuah status yang mencerminkan ekspektasi atas perilaku atau tindakan yang seharusnya dilakukan. Ekspektasi tersebut biasanya dikaitkan dengan upaya penerapan nilai-nilai (*values*) yang sesuai dengan statusnya. Status sebagai anggota legislatif, misalnya, mengharuskan mereka untuk menjunjung tinggi nilai-nilai luhur seperti kejujuran, kredibilitas, integritas, daya tanggap (*responsiveness*), adanya keinginan untuk bekerjasama (*cooperativeness*) maupun kecenderungan untuk berfikir dan bertindak secara menyeluruh (*comprehensiveness*). Konflik akan terjadi bila peran yang seharusnya dimainkan tidak sesuai dengan situasi objektif yang ada. Dalam konteks ini salah satu argumen kuat yang bisa dikemukakan dalam menjelaskan gejala penyalahgunaan APBD di sejumlah daerah adalah karena 'rekayasa' APBD merupakan tindakan yang tidak jujur, tidak *credible* serta tidak tanggap terhadap tuntutan rakyat yang diwakilinya. Bila dikritisi lebih jauh praktek tersebut merupakan akibat dari apa yang oleh Chester Irving Barnard, seperti dikutip oleh Cooper (1990), disebut sebagai sistem moralitas yang kompleks (*complex morality*). Kompleksitas peran (normatif) yang harus dilaksanakan legislatif mengakibatkan interaksi antar-pelaku yang semakin kompleks pula dan seringkali membawa nilai-nilai yang bertentangan di dalamnya. Semakin tinggi posisi seseorang maka semakin sulit untuk bertindak secara bertanggungjawab, memberi respon secara konsisten dan sangat tergantung pada ragam tuntutan dari peran yang begitu banyak

Ketiga, conflict of interest. Pada dasarnya masalah konflik kepentingan bersumber dari adanya 'ketegangan' (*tension*) antara kepentingan dan kewajiban, antara preferensi terhadap kehidupan pribadi dan kewajiban dari peran yang harus dijalankan oleh pejabat atau organisasi publik. Bila merujuk pada pendapat Kenneth Kernaghan, seperti dikutip Cooper (1990), konflik kepentingan akan terjadi bila pejabat maupun organisasi publik (termasuk legislatif di dalamnya), dengan kewenangan yang dimilikinya, melakukan upaya pemengaruhan (*influencing*) terhadap pencapaian tujuan yang bisa mengakomodasi kepentingan pribadinya atau institusinya. Kepentingan yang dimaksudkan disini bisa berbentuk kepentingan ekonomi, afeksi, status sosial, kekuasaan, hubungan sosial, kemakmuran pribadi, kemakmuran pihak lain (terutama yang menyangkut kroni), dan pengakuan (*recognition*) dari pihak lain.

Konflik kepentingan ini, harus diakui, adalah sesuatu yang berbahaya dan mungkin sulit untuk dipecahkan secara parsial. Mereka yang duduk dalam institusi legislatif mempunyai akses khusus dan luas terhadap sumberdaya publik. Sesuatu yang hampir pasti tidak dimiliki oleh

kebanyakan rakyat biasa. Akses tersebut dapat menciptakan kesempatan, bahkan mungkin godaan, untuk mengeksploitasi sumberdaya publik untuk keuntungan personal maupun institusional. Apalagi legislatif dilengkapi dengan sejumlah hak istimewa yang sifatnya inheren dan melembaga. Undang-undang No. 22 tahun 2003, misalnya, menyebutkan bahwa anggota legislatif di semua tingkatan (mulai dari DPR sampai DPRD Kabupaten/Kota) mempunyai 8 hak istimewa tersebut mulai dari hak inisiatif, kekebalan hukum karena posisi yang dimilikinya (imunitas) sampai hak keuangan dan administratif. Kondisi ini akan semakin diperburuk oleh ketiadaan kontrol sosial dan sistem akuntabilitas publik yang melembaga.

Melihat akar permasalahan serta potensi dampak yang ditimbulkan seperti yang telah dipaparkan diatas, menjadi jelas kiranya betapa *urgent* untuk mengajukan sejumlah alternatif solusi yang dipandang tepat agar *abuse of power* dapat dihindarkan, atau setidaknya dapat dieliminasi.

PERLUNYA LEGISLASI ETIK

Merujuk pada sejumlah kasus penyelewengan kewenangan APBD yang dilakukan legislatif di sejumlah daerah menyadarkan kita bahwa dampak negatif yang ditimbulkannya begitu besar baik secara ekonomis maupun etis. Secara ekonomis, rakyat telah dirugikan puluhan (atau bahkan mungkin ratusan) milyar rupiah sebagai hasil dari ‘rekayasa’ anggaran yang melibatkan begitu banyak wakil rakyat. Secara etis, kasus tersebut telah mencederai kepercayaan rakyat terhadap para wakilnya. Hal ini mendorong munculnya ketidak-percayaan publik (*public distrust*) terhadap legislatif, setidaknya seperti tercermin dari hasil pemilu legislatif April 2004 lalu yang menempatkan golput sebagai ‘pemenang’ (23,34 prosen suara). Kondisi ini merupakan cermin erosi terhadap lembaga demokrasi, terutama institusi legislatifnya. Padahal secara hakiki dalam negara demokrasi berlaku ungkapan “*public office is public trust*” atau jabatan publik adalah kepercayaan publik. Kepercayaan (trust) dipandang sebagai prinsip dasar (*tenet*) dalam demokrasi. Robert N. Bellah (1991:3) mengemukakan bahwa “*democracy requires a degree of trust that we often take for granted... (but) it is much harder to build trust than to lose it*”. Bagi Berman, West, dan Cava (1994) kepercayaan publik tersebut perlu diraih dan dipertahankan oleh para pejabat atau institusi publik sebagai wujud sikap responsif mereka terhadap para stakeholders.

Dengan setting seperti itu diperlukan adanya tindakan nyata untuk mencari solusi secara melembaga. Salah satu solusi yang ditawarkan adalah legislasi etik (*ethics legislation atau ethics law*). Dengan merujuk pada pendapat Steiberg dan Austern (1990) legislasi etik merupakan upaya untuk membuat hukum dan aturan-aturan untuk memperoleh dan mengatur tindakan etis. Menurut mereka “perilaku etis tidak hanya cukup mengandalkan adanya kodifikasi dan penegakan pedoman etis saja, tetapi juga membutuhkan adanya praktek manajemen pemerintahan yang sistematis untuk mendukung elemen preventif dan proaktif dari tindakan tersebut”. Dari konsep tersebut ada beberapa hal yang penting dicatat. *Pertama*, secara hakiki legislasi etik dapat dilihat dari produk kodifikasi hukum serta aturan lainnya yang sengaja dibuat untuk menjamin adanya konsistensi tindakan yang dinilai benar secara etis. *Kedua*, legislasi etik bertujuan untuk mendapatkan dan mengatur tindakan pelaku agar selaras dengan prinsip-prinsip etika. *Ketiga*, legislasi etik ini secara luas mengatur tindakan individu maupun institusi publik penyelenggara negara baik di eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Jadi, keberadaan legislasi etik ini tidak hanya mengatur etika legislatif saja, namun juga tersebar luas dalam praktek di berbagai cabang pemerintahan yang lain. Di Amerika Serikat, misalnya, legislasi etik tentang ketentuan financial *disclosure* tidak hanya merupakan bagian dari pembenahan lembaga legislatif (*legislative reform*) saja, namun juga ketentuan yang mengatur para pejabat publik maupun kandidat pejabat publik, para anggota komisi independen, pejabat di agensi atau instansi pemerintah, maupun pejabat yudikatif. Khusus dalam tulisan ini, sesuai dengan judul, fokus lebih diletakkan pada legislasi etik sebagai bagian dari legislative reform.

Upaya legislasi etik ini sekaligus mencoba untuk mengeliminasi adanya pandangan bahwa masalah etis hanya merupakan wacana dan sifatnya tidak mengikat atau memaksa. Kalaupun ada tindakan yang dinilai tidak etis, sanksi yang diberikan biasanya hanya berupa sanksi moral. Sebaliknya, legislasi etik melangkah lebih jauh lagi dengan berupaya untuk mengidentifikasi sejumlah tindakan yang diklasifikasikan sebagai etis dan tidak etis dalam persepsi publik, sanksi atas pelanggaran terhadapnya serta mengatur prosedur untuk menyalurkan keluhan (*ethics complain procedure*) yang datang baik dari individu, masyarakat maupun lembaga (Menzel, 1995). Tujuan utama dari *ethics law* ini adalah mencegah para pejabat publik (termasuk legislatif) menyelewengkan kekuasaan dan statusnya sebagai pejabat publik untuk kepentingan pribadinya. *Law ini*, idealnya, bisa dijadikan *internal guidelines* bagi para pejabat publik

umumnya dan legislatif pada khususnya dalam mengarahkan perilakunya, terutama dalam *policy making process*.

Bila diasumsikan ada komitmen yang kuat dari lembaga legislatif untuk melakukan legislasi etik, dalam arti ada tindakan sistematis untuk memberikan solusi atas 3 akar masalah seperti yang dipaparkan sebelumnya, maka yang terpenting dilakukan adalah adanya sejumlah *prinsip pembatasan (The principles of restriction)* yang jelas agar tindakan tidak etis berupa *legislative abuse of power* bisa dicegah.

Secara prinsipil ada 5 kategori pembatasan atau restriksi yang secara normatif harus dipertimbangkan dalam *ethics law* (lihat, *Public Integrity Annual, 1996*). *Pertama*, prinsip yang berkaitan dengan hal-hal yang bersifat resmi (*official matter*). Prinsip ini memberikan batasan terhadap penggunaan jabatan untuk keuntungan ekonomi, kontrak, pekerjaan dan hak hak istimewa bagi legislator serta rekan dekatnya. *Kedua*, prinsip keuntungan pribadi (*personal gain*). Prinsip ini membatasi keikutsertaan legislatif, baik secara individual maupun institusional, dalam sidang atau tindakan komisi legislative sepanjang hal itu menyangkut kepentingan pribadi legislator maupun rekanannya. *Ketiga*, prinsip keuntungan privat (*private gain*). Prinsip ini memberikan batasan terhadap penggunaan sumberdaya publik untuk kepentingan privat. *Keempat*, prinsip yang berkenaan dengan pemberian atau hadiah (*gifts*). Prinsip ini memberikan batasan terhadap penerimaan hadiah, layanan dan hal-hal menguntungkan lainnya (*favoritism*) bagi legislator atau rekanannya. *Kelima*, prinsip ketidak patutan (*improper*). Prinsip ini memberikan restriksi terhadap tindakan mewakili klien dihadapan legislator atau agensi pemerintah sepanjang hal itu menyangkut kepentingan rekanan legislator. Bila diperhatikan dengan seksama prinsip-prinsip tersebut sangat terbuka bagi munculnya perbedaan definisi sesuai kepentingan serta situasi dan kondisi yang dihadapi. Saat prinsip tersebut diturunkan dalam bentuk aktivitas-aktivitas yang dibatasi (*restricted activities*), maka hal tersebut akan sangat tergantung dari *common ground* sebagai hasil dari proses interaksi antar lintas-pelaku.

Bercermin dari pengalaman sejumlah negara maju terdapat sejumlah aspek yang perlu diatur dalam legislasi etik ini. *Pertama*, pendanaan kampanye (*campaign finance*). Dalam hal hendaknya didalamnya terdapat ketentuan, misalnya, mengenai siapa yang harus memberikan laporan, kapan, pembatasan atas besaran kontribusi, serta ketentuan dalam kasus terdapat surplus dalam dana kampanye. *Kedua*, aktivitas lobi (*lobbying*). Ruang lingkup yang diatur didalamnya, misalnya, tentang lingkup aktivitas *lobby*, keharusan melakukan registrasi, besaran *registration*

fee, siapa yang melakukan pelaporan, intensitas pelaporan, serta larangan terhadap sejumlah aktivitas. *Ketiga*, perilaku etik, pengungkapan keuangan dan konflik kepentingan. Berkenaan dengan ini terdapat dua hal penting yang perlu diperhatikan. *Pertama*, tentang *siapa* yang harus memberikan pengungkapan (*disclosure*). Ada sejumlah pihak yang secara etis harus diatur untuk memberikan pengungkapan, yaitu :

1. pejabat publik yang dipilih (elected official) ;
2. kandidat pejabat publik ;
3. para relawan dari dewan atau komisi legislatif ;
4. para pejabat di kantor pemerintah, agensi atau departemen;
5. pegawai yudikatif ;
6. anggota dewan atau komisi yang digaji ;
7. legislator.

Kedua, *aktivitas dan sumber* yang dilakukan pembatasan. Pembatasan dapat dilakukan pada aktivitas dan sumber semisal:

1. penggunaan posisi publik untuk memperoleh manfaat pribadi;
2. memberi manfaat untuk mempengaruhi tindakan resmi;
3. menggunakan informasi pemerintah yang bersifat rahasia;
4. pekerjaan pasca-pensiun sebagai pegawai pemerintah (*postgovernment employment*);
5. menerima hadiah;
6. mewakili klien privat oleh pejabat atau pegawai di depan entitas publik;
7. penerimaan honorarium atau *fee* oleh pejabat atau pegawai publik;
8. konflik kepentingan menyangkut masalah finansial;
9. nepotisme;
10. aktivitas politik oleh pegawai publik;
11. penawaran kompetitif;
12. pekerjaan atau aktivitas bisnis di luar pemerintahan;
13. pembayaran biaya perjalanan dari layanan non-pemerintah.

Dengan melihat locus terjadinya kasus penyimpangan yang banyak terjadi di tingkat lokal, maka terdapat kebutuhan mendesak untuk segera membuat legislasi etik yang secara *jelas* mengandung muatan makro dan mikro tentang tindakan yang boleh dan tidak boleh dilakukan legislatif, baik secara individual maupun institusional. Secara makro, misalnya, legislasi harus

secara jelas mendefinisikan, membuat kategori tentang tindakan tidak etik (*unethical action*) beserta sanksi penegakannya. Secara mikro, misalnya, perlu adanya definisi dan batas besaran ‘hadiah’ (*gifts*) yang diperbolehkan, penerapan prinsip pembatasan penggunaan alokasi anggaran (terutama berkaitan ‘perimbangan’ yang layak antara pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan), legalitas aktivitas *lobby*, sampai pada penerapan sanksi melembaga terhadap anggota legislatif yang melakukan tindakan tidak etik. Karena efektifitasnya akan sangat tergantung pada upaya penegakan hukumnya, maka aspek kelembagaan yang diberi kewenangan khusus untuk melakukan *law enforcement* perlu dipertimbangkan secara seksama.

KOMISI ETIK : PERSPEKTIF KELEMBAGAAN

Jika *ethics law* telah berhasil diadopsi, maka pertanyaan mendasar berikutnya adalah siapa yang akan mengawal dan menegakan *law* tersebut ? Disinilah kita bersinggungan dengan aspek kelembagaan, karena nilai-nilai yang ada dalam tentunya harus dapat melembaga dalam praktik.

Ada beberapa pendekatan atau model berbeda yang dapat dipergunakan dalam mengelola dan menegakkan legislasi etik. *Pertama*, menciptakan komisi etik di dalam lembaga legislatif itu sendiri. Model ini dipandang sebagai model tradisional dan konservatif karena keanggotaan komisi etik hanya terbatas pada legislator saja. Berdasarkan model ini problem etika lebih dipandang sebagai urusan interen legislatif. Walaupun disatu sisi model ini sejalan dengan prinsip pemisahan kekuasaan karena secara jelas dapat melindungi independensi legislatif, namun disisi lain oleh sejumlah pihak (publik dan anggota dewan yang reformis) dianggap tidak efektif dan kurang independen dalam memutuskan masalah etis yang ada. *Kedua*, melalui amandemen konstitusi dan peraturan perundangan lain dapat dibentuk sebuah komisi etik sebagai bagian dari eksekutif atau sebuah agensi independen yang diberi kewenangan luas untuk mengawasi penegakan hukum etik yang berlaku tidak hanya bagi legislator saja tetapi juga pejabat dan pegawai publik bahkan pejabat yudikatif (Bullock, 1993). *Ketiga*, komisi etik terdiri dari anggota yang merupakan gabungan dari unsur legislatif dan pihak luar baik yang berasal dari tokoh masyarakat, akademisi, praktisi hukum, dan sebagainya.

Berkaitan dengan anggota komisi etik, hal ini sangat tergantung pada pilihan model. Bila model pertama yang dipilih, akan muncul kecenderungan kuat untuk sedikit memberi ruang partisipasi publik sebagai anggota komisi karena telah terjadi internalisasi masalah etik di legislatif. Sebaliknya, ruang bagi partisipasi publik sebagai anggota komisi akan lebih terbuka

bila model kedua yang dipilih, apalagi bila bentuk kelembagaannya adalah agensi independen. Siapa pun yang dipilih sebagai anggota komisi sepatutnya mempunyai integritas moral, kompetensi serta sikap independen atau non-partisan, sehingga dapat secara objektif dan proporsional memutus masalah pelanggaran etik yang ada. Namun, bila dilihat dari sisi legislatif model kedua ini akan berpotensi mengurangi independensi yang dimilikinya sebagai sebuah lembaga politik. Jalan tengah bisa ditempuh dengan mengadopsi model ketiga, dimana pada satu sisi ada cukup ruang bagi partisipasi publik dan pada sisi lain independensi legislatif dapat tetap dipelihara.

Berapa pun jumlahnya dan siapa pun yang dipilih sebagai anggota komisi sepatutnya komisi ini terdiri dari orang-orang mempunyai integritas moral, kompetensi serta sikap independen atau non-partisan, sehingga dapat secara objektif dan proporsional memutus masalah pelanggaran etik yang ada.

DELIBERASI PUBLIK : PRASYARAT AWAL

Mengingat solusi tuntas dan komprehensif tentang penegakan hukum etik ini baru sebatas ekspektasi publik, sementara dalam ragam tindakan tidak etik sudah demikian akut dalam lembaga-kekuasaan, maka harus ditempuh berbagai cara untuk membangun semacam *common ground* diantara publik dengan mereka. Lord Lindsay, seperti dikutip dalam Reich (1990), pernah menulis bahwa kunci demokrasi adalah adanya potensi atau peluang bagi adanya diskusi. Diskusi yang baik akan membuat kita menjadi lebih bijaksana. Dalam konteks ini publik dapat merencanakan tercapainya *common ground* tersebut melalui diskusi yang fokus pada nilai dan pemahaman bersama. Tanpa ada keduanya (nilai dan pemahaman bersama) seringkali diskusi hanya akan menghasilkan debat kusir belaka. Karena diskusi yang ideal terjadi hanya pada pihak-pihak yang dipandang sederajat, maka perlu ada ukuran tentang hakekat persamaan sosial dan persamaan akses terhadap informasi. Tidak ada hubungan subordinasi. Disinilah letak pentingnya deliberasi publik sebagai sebuah upaya sadar dalam menentukan tujuan-tujuan publik dan sekaligus menemukan cara untuk mencapai tujuan tersebut.

Dengan merujuk pendapat Robert Reich (1990), sebagai tahapan awal setidaknya ada 2 hal yang perlu dipertimbangkan dalam deliberasi publik ini. *Pertama, fokus.* Prasyarat paling mendasar dari deliberasi publik adalah publik atau masyarakat luas setuju untuk memfokuskan debat pada masalah yang menyangkut kepentingan umum, bukan kepentingan individu maupun

kelompok. Sebelum suatu posisi diambil harus ada persetujuan yang luas tentang hakekat dari masalah utama yang dihadapi publik. Penyelewengan dana APBD, misalnya, yang tidak menyentuh langsung kepentingan publik seperti anggaran untuk purna bakti, dana operasional, dana studi banding ke luar negeri dsb dapat dijadikan sebagai entry point. Mengapa ? Karena publik setuju bahwa tindakan penyelewengan kekuasaan tidak ada alasan pembenarnya baik secara legal, politik apalagi secara etik dan moral. Selain itu, wujud dari penyelewengan itu bisa diukur besarannya. Angka kumulatif dari besaran penyelewengan APBD di sejumlah daerah seperti Padang, Payakumbuh, Palembang, Bandar Lampung, Garut dan daerah lain menurut perkiraan bisa mencapai ratusan milyar rupiah. Lebih jauh lagi, hakekat dan akar masalahnya pun cukup jelas yakni tanggungjawab (*responsibility*). Tindakan tidak bertanggungjawab mereka disebabkan oleh kombinasi dari konflik kepentingan, konflik peran dan konflik kewenangan yang dimiliki secara tidak proporsional.

Bila pada sisi publik deliberasi bisa menghasilkan kesepakatan luas tentang *public-interest focused* dan hakekat masalahnya, maka untuk meningkatkan *leverage effect* dibutuhkan peran sentral media massa. Hal ini disebabkan karena perbincangan tentang banyak masalah publik, terutama antara pejabat dengan warganya, seringkali menggunakan komunikasi melalui media massa. Sepanjang media massa mempunyai concern yang kuat terhadap public interest melalui konsistensi peliputannya serta efek teknologis yang dimilikinya terhadap perubahan sosio - politik, maka pengaruh media massa terhadap proses pembuatan kebijakan publik terlalu signifikan untuk diabaikan. Pada titik inilah kita berharap bahwa kesepakatan publik hasil deliberasi dapat didorong lebih lanjut dalam agenda kebijakan, apakah agenda sistemik maupun agenda institusional.

Kedua, norm-setting. Norm-setting berkaitan dengan upaya untuk menentukan kapan kondisi tertentu dapat dianggap sebagai masalah kebijakan. Bila publik telah bersepakat bahwa penyelewengan yang dilakukan legislatif, baik secara individual dan institusional, merupakan bentuk pelanggaran berat sementara pihak legislatif menganggapnya bukan sebagai *unethical behaviour* karena telah berdasarkan UU atau PP yang mengaturnya, itu merupakan cermin bahwa *norm-setting* belum terbentuk. Karena itu sangat diperlukan adanya pertukaran gagasan dan sikap kritis bersama agar tercipta kondisi dimana masalah yang dihadapi adalah masalah bersama yang mencakup lintas segmen sosial dan lintas kepentingan.

Sebenarnya proses diskusi atau deliberasi publik telah dilakukan secara terpisah dalam sejumlah forum, namun satu sama lain saling terkait. Partai politik mendiskusikan rumusan program dan mengidentifikasi sejumlah masalah bagi kepentingan pemilu; Pemilih mendiskusikan masalah dan para calon legislatifnya; Legislatif mencoba menterjemahkan program ke dalam perundangan setelah melakukan serangkaian debat dengan pihak-pihak yang berbeda kepentingan; Eksekutif mendiskusikan bagaimana melaksanakan kebijakan; dan Yudikatif yang menyediakan dorongan bagi agensi dan pihak-pihak yang berkepentingan untuk mengemukakan argumen mereka yang paling kuat dalam kasus terjadi perselisihan hukum. Pendeknya, debat dan persuasi terjadi di setiap level proses dengan fungsi khusus oleh masing-masing organ deliberasi publik, dalam hal ini parpol, pemilih, legislatif, eksekutif dan pengadilan. Mereka berdebat dalam bentuk dan sudut pandang yang berbeda. Namun karena mereka mendiskusikan masalah yang sama yang saling berkaitan, maka semuanya akan memberikan kontribusi terhadap solusi secara keseluruhan. Untuk itulah menjadi urgen upaya untuk melakukan pelembagaan deliberasi publik ini. Disini diperlukan sejumlah prosedur yang disusun dengan maksud menjamin bahwa setiap opini dari pihak manapun didengarkan tanpa harus ada kewajiban untuk sampai pada kesimpulan bersama. Bentuk-bentuk seperti *public hearing*, *public expose*, *public dialogue* dan forum pengungkapan informasi lain secara terbuka perlu dikembangkan.

Dalam tahapan kedua ini diharapkan ada semacam *collective awareness* bahwa kasus-kasus yang menyangkut penyelewengan dan APBD, misalnya, akan memberikan dampak negatif berupa arus balik kritik publik terhadap keberadaan legislatif sebagai lembaga yang seharusnya mewakili aspirasi dan kepentingan publik. Munculnya beragam demonstrasi atas kinerja dewan, desakan untuk menandatangani kontrak politik dan *expose* media massa atasnya harus dimaknai sebagai ekspektasi publik untuk mengembalikan legislatif pada fungsi pokoknya yang hakiki : *responsible law-making and representing public interest*. Harus ada kesadaran baru dari legislatif untuk *back to basics* melalui kesepakatan bersama untuk mencari solusi masalah yang dihadapi dengan menentukan norma-norma yang sifatnya mengatur dan mengikat, baik secara individual maupun kelembagaan. Langkah awal untuk mewujudkannya adalah melalui legislasi etik yang didalamnya mengatur tentang apa yang boleh dan tidak boleh mereka lakukan sebagai wakil rakyat.

PROSPEK

Difahami bahwa mendorong komitmen yang kuat dari legislatif untuk mau melakukan *self-regulated* melalui legislasi etik bukan merupakan tugas yang mudah. Sejumlah indikasi menunjukkan derajat resistensi yang cukup tinggi untuk melakukan *legislative reform* karena hal itu hakekatnya hanya akan mengurangi power yang begitu besar mereka miliki sekarang. Namun demikian prospek legislasi etik ini cukup terbuka jika melihat momentum dan perkembangan yang terjadi akhir-akhir ini. Ada sejumlah hal yang mengukuhkan optimisme tersebut. *Pertama*, ekspos media massa yang cukup intens terhadap *unethical behaviour* yang dilakukan legislatif. Media massa nasional maupun daerah selama bulan-bulan terakhir ini cukup intens mengungkap sejumlah kasus *legislative abuse of power*, baik dalam bentuk pemberitaan maupun editorial. Mayoritas penyimpangan berbentuk penyalahgunaan dana APBD untuk sejumlah aktivitas yang secara langsung lebih menguntungkan mereka (secara pribadi atau lembaga) dibanding kepentingan publik. Ternyata peliputan tersebut telah turut mendorong reaksi dan tindakan publik yang terorganisasi. Beberapa diantara kasus (seperti kasus di DPRD Propinsi Sumbar dan menyusul Kota Payakumbuh dan Garut) upaya penegakan hukumnya sudah sesuai dengan ekspektasi publik. Empat puluh tiga anggota DPRD Sumbar dieksekusi hukuman 2 tahun dan dari sisi publik ini merupakan harapan baru. Kondisi ini tentu dapat dijadikan momentum untuk juga bergulir di daerah lain.

Kedua, hasil pemilu Legislatif 2004. Ada secercah harapan melihat hasil pemilu legislatif april yang baru lalu. Di tingkat nasional maupun di tingkat lokal komposisi legislatif melibatkan lebih banyak pihak dengan perubahan komposisi yang cukup signifikan, terutama dengan meningkatnya kursi PKS dan signifikannya raihan kursi Partai Demokrat di sejumlah daerah atau tingginya jumlah anggota baru DPR yakni sekitar 73 persen. Adanya sirkulasi anggota legislatif dengan muka dan semangat baru memunculkan optimisme akan adanya potensi dorongan perubahan karena mereka adalah orang-orang yang tidak memiliki kaitan langsung dengan sistem lama. Selain itu, komposisi SDM anggota legislatif baru secara kualitatif (setidaknya berdasarkan taraf pendidikan) dipandang lebih baik. Idealnya kondisi ini akan memberikan citra berbeda dalam proses diskusi dan deliberasi publik ke depan sehingga kebijakan publik yang dihasilkan diharapkan akan lebih aspiratif lagi.

Ketiga, diadopsinya kelembagaan Badan Kehormatan dalam UU Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Badan tersebut diberi

kewenangan formal untuk melakukan investigasi sampai penindakan hukum terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh anggota legislatif. Ini merupakan sebuah terobosan kelembagaan yang bila berjalan efektif diharapkan mampu mengurangi derajat penyimpangan legislatif.

Keempat, masyarakat yang semakin *well-educated* dan *well-informed*. Publik sekarang ditandai oleh tingkat pendidikan dan akses terhadap informasi yang lebih baik. Terima kasih terhadap akses pendidikan yang lebih terbuka luas serta perkembangan teknologi informasi (TI) yang begitu cepat. Setiap bentuk penyimpangan kekuasaan yang dilakukan oleh legislatif di suatu daerah, misalnya, akan begitu cepat dikritisi dan disebarluaskan pada masyarakat luas. Dengan sentralitas media massa, adanya efek domino ke daerah lain menjadi sebuah keniscayaan. Kondisi ini tentu mengharuskan legislatif untuk selalu menunjukkan daya tanggap (*responsiveness*) terhadap kecenderungan tuntutan perubahan yang diinginkan publik

Dengan keempat kecenderungan tersebut terdapat cukup alasan bila kita mendesak pada legislatif baru untuk tidak hanya sekedar mempertimbangkannya namun lebih jauh mengagendakan legislasi etik sebagai salah satu agenda mendesak karena ia merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari keinginan untuk mewujudkan *trustworthy government* atau pemerintahan yang amanah.

DAFTAR PUSTAKA

- Savas, E.S. 1982. *Privatizing Public Sector*. Chatham: N.J.
- Berman, Evan. Jonathan P. West. and Anita Cava. 1994. "Ethics management in Municipal Government and Large Firm: Exploring Similarities and Difference". *Administration and Society* vol. 26, no.2 PP.185-203
- Bullock, Joyce. 1993. *Cogel Blue Book. 9th ed.* Lexington, KY.: The Council of State Government.
- Steinberg, Sheldon S. and David T. Austern. 1990. *Government, Ethics, and Managers*. Westport: Connecticut.
- Bellah, Robert N., et.al., 1991. *The Good Society*, New York Random House.
- Menzel, Donald C. 1995, "Through the Ethical Looking Glass Darkly." *Administration and Society*. vol.27 (November), pp 379-399.

Public Integrity Annual, 1996. The Council of State Government and American Society for Public Administration. Lexington, KY.

Reich, Robert. 1990. *The Power Of Public Ideas*. Harvard University Press.

Cooper, Terry R 1990. *The Responsible Administrators*. San Francisco: Jossey-Bass.