

Analisis Pola dan Pencegahan Korupsi Legislasi di Dewan Perwakilan Rakyat pada Pembentukan Undang-Undang

Adi Fauzanto

Pusat Studi Sosial-Politik dan Anti-Korupsi

Email: adifauzan06@gmail.com

Naskah diterima: 17/8/2021, direvisi: 4/6/2022, disetujui: 6/6/2022

Abstract

Study about the problems of legislative corruption, direct the urgency of the existence of a state of law that requires the existence of laws and also the legislative institutions that form them. The latest problem regarding the study of law formation is State Capture, where institutions outside the law-making institution try to influence the substance of the regulation in accordance with the interests of that institution. The method to influence it is to bribe law-forming actors. In the study, an analysis of case studies of revisions and the formation of laws is carried out on the process of forming laws such as planning, drafting, discussing and ratifying, enactment with the principles of law formation. To prevent this, the incident of state capture is explained by the existence of a conflict of interest, resulting in the emergence of an enclosed discussion to making the law. Then look for a formula to prevent it by establishing a norm approach through formal institution supervision, public supervision, expert supervision, and supervision of related institutions, then a knowledge approach through public information about background legislators and related institutions, and systems approach through a whistleblowing system in the formation of laws.

Keywords: legislative corruption, state capture, law formation

Abstrak

Pembahasan mengenai problematika korupsi legislasi, mengantarkan urgensi adanya bentuk negara hukum yang menysaratkan adanya undang-undang dan juga lembaga legislatif yang membentuknya. Permasalahan terbaru mengenai kajian pembentukan undang-undang merupakan *State Capture*, di mana pihak diluar lembaga pembentukan undang-undang berusaha mempengaruhi substansi peraturan sesuai dengan kepentingan pihak tersebut. Cara mempengaruhinya dengan melakukan suap kepada aktor-aktor pembentuk undang-undang. Dalam pembahasan dilakukan analisa studi kasus revisi dan pembentukan Undang-Undang terhadap proses pembentukan undang-undang seperti perencanaan, penyusunan, pembahasan dan pengesahan, pengundangan dengan prinsip-prinsip pembentukan undang-undang. Untuk mencegahnya, peristiwa *state capture* dijelaskan dengan adanya konflik kepentingan, sehingga munculnya ruang pembahasan tertutup undang-undang. Kemudian dicari formula mencegahnya dengan membentuk pendekatan norma melalui pengawasan instansi formal, pengawasan publik, pengawasan ahli, serta pengawasan pihak terkait, selanjutnya pendekatan pengetahuan melalui informasi publik latar belakang pembentuk undang-undang serta pihak terkait, dan pendekatan sistem melalui *whistleblowing system* pada pembentukan undang-undang.

Kata Kunci: korupsi legislasi, state capture, pembentukan undang-undang

A. Pendahuluan

Problematika legislasi di Indonesia pasca-reformasi yang bersifat *check and balance* di antara lembaga negara khususnya dalam *Trias Politica* semakin kompleks, salah satunya ialah permasalahan Korupsi Legislasi. Untuk mendeskripsikan permasalahan dan menganalisisnya, diperlukan pengetahuan mengenai sifat dasar negara hukum, yang nantinya mensyaratkan adanya undang-undang sebagai alat untuk mengatur. Lalu pengetahuan terkait sistem pemerintahan, di mana mempengaruhi proses adanya undang-undang terbentuk. Begitu juga aturan mengenai pembentukannya, dari hierarki, prinsip, dan asas hingga kepada lembaga pembentuk dan proses pembentukannya.

Berangkat dari negara hukum, menurut Jimly Asshiddiqie dalam *Gagasan Negara Hukum Indonesia*¹, mengatakan konsep negara dalam bentuk ideal di mana harus dijadikan utama dalam kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik atau ekonomi. Merujuk kepada Julius Stahl,² konsep negara hukum mensyaratkan empat elemen. Pertama, perlindungan hak asasi manusia. Kedua, pembagian kekuasaan. Ketiga, pemerintahan berdasarkan undang-undang. Keempat, peradilan tata usaha negara. Dari banyak ahli mengenai negara hukum, keseluruhan mengatakan mengenai adanya asas kepastian hukum atau asas legalitas atau *due process of law*. Oleh karena mensyaratkan diperlukannya Undang-Undang atau peraturan sebagai syarat prinsip kepastian hukum, mengakibatkan diperlukan aturan yang mengatur tata cara pembentukan Undang-Undang atau peraturan-peraturan.

Sedangkan tata cara proses pembentukannya dipengaruhi oleh sistem pemerintahan. Menurut Jimly dalam *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*,³ terdapat empat sistem pemerintahan, yaitu presidensial seperti di Amerika, parlementer seperti di Inggris, sistem campuran seperti di Prancis, dan sistem pemerintahan di Swiss. Sedangkan di Indonesia menurut Jimly, dengan semangat mencari jalan tengah mempengaruhi perumusan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 untuk mengatur sistem pemerintahan Republik Indonesia. Sehingga dikatakan para ahli menurut Jimly, ialah sistem campuran atau sistem *Quasi Presidentiel* atau sistem presidensial tidak murni. Dengan begitu sistem pemerintahan presidensial tersebut banyak berbagai eksperimen dalam lingkup sejarah.⁴ Dalam kaitannya dengan pembentukan Undang-Undang Indonesia dewasa ini, menurut Zainal dalam *Legislasi Nan Menyebalkan*,⁵ tidak semua negara yang menganut sistem presidensial menempatkan presiden atau kekuasaan eksekutif ikut terlibat dalam pembentukan Undang-Undang. Menurut,⁶ pergeseran fungsi legislasi sebelum amandemen menuju amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, menempatkan kuasa eksekutif tidak hilang sepenuhnya khususnya dalam pembahasan Undang-Undang, namun lebih kepada fungsi legislasi dilakukan secara seimbang dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Pembentukan Undang-Undang di Indonesia secara aturan tertulis di dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pembentukan Undang-Undang dilakukan oleh DPR dengan persetujuan Presiden, dengan melalui beberapa tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan dan pengesahan, dan pengundangan. Secara ilmu pengetahuan, terdapat kategori ilmu pengetahuan perundang-undangan. Menurut Burkhardt Krems, ilmu tersebut merupakan ilmu interdisipliner yang membahas dan mempelajari terkait peraturan negara. Burkhardt Krems membagi ilmu perundang-undang kepada dua jenis spesialisasi, antara teori perundang-undangan yang berorientasi mencari kejelasan makna dan ilmu perundang-undangan yang berorientasi pada pembentukan peraturan.⁷

-
1. Jimly Asshiddiqie. Gagasan Negara Hukum Indonesia. Artikel Pengadilan. Diakses: https://pngunungsitoli.go.id/assets/image/files/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf.
 2. Ibid. Jimly Asshiddiqie.
 3. Jimly Asshiddiqie. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. (Jakarta: Konstitusi Press, 2005).
 4. Ibid. Baca selanjutnya di Presidensialisme versus Parlementarisme dalam Jimly Asshiddiqie. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005).
 5. Zainal Arifin Mochtar. *Legislasi Nan Meyebalkan*. Harian Kompas (20 Oktober 2020).
 6. Fahmi Ramadhan. Pencegahan Korupsi Legislasi Melalui Penguan Partisipasi Publik Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang. *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 17 No. 3 (2020).
 7. Sony Maulana Sikumbang, dkk. Ilmu Perundang-Undangan (Jakarta: Universitas Terbuka, 2015).

Dalam perkembanganya, pembentukan peraturan terdapat beberapa permasalahan dari proses pembentukannya, salah satunya yaitu *State Capture*. Kondisi di mana tindakan individu, kelompok, korporasi swasta atau publik mempengaruhi salah satunya pembentukan peraturan perundang-undangan untuk keuntungan individu, suatu kelompok, atau suatu korporasi. Istilah *State Capture* sendiri muncul dalam kajian World Bank⁸ terhadap negara Eropa Timur dan Asia Tengah ex-komunis yang membagi dua jenis korupsi, pertama *administrative corruption* dan *state capture*. Konsep World Bank mengenai *State Capture* dibangun dari konsep *Regulatory Capture* atau Korupsi Legislasi yang diperkenalkan oleh Stigler, yang pada awalnya mempertanyakan motivasi dibalik pembentuk Undang-Undang atau peraturan dan mencari kemungkinan untuk memberikan kebijakan peraturan yang terbaik atau kemungkinan untuk mencari keuntungan yang diperoleh dari kebijakan peraturan tersebut.⁹

Di Indonesia sendiri, dalam kajian Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mengatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang memiliki fungsi legislasi masih rawan untuk dikorupsi, selain fungsi anggaran.¹⁰ Hal ini setidaknya dibuktikan dalam beberapa pembentukan peraturan perundang-undangan baik yang sudah diputus dan diguga memiliki beberapa indikasi korupsi legislasi. Di antaranya dicatat oleh Ari Kusumah,¹¹ salah satunya kasus korupsi aliran dana Yayasan Pengembangan Perbankan Bank Indonesia. Pada tahun 2019, terdapat Revisi Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi yaitu Undang-Undang No. 19 Tahun 2019, yang tidak memperhatikan beberapa aspek dan diduga terdapat indikasi korupsi legislasi. Pada tahun 2020, terdapat Undang-Undang Cipta Kerja yaitu Undang-Undang No. 11 Tahun 2011, yang tidak memperhatikan aspek partisipasi publik dan diduga terdapat indikasi korupsi legislasi.

Oleh karena itu, dari bentuk negara hukum hingga kepada problematika korupsi legislasi yang menjadi urgensi, untuk menganalisa hal tersebut dengan melihat pola yang terjadi dalam pembentukan undang-undang di parlemen dengan melihat beberapa studi kasus pembentukan undang-undang yang terjadi sebelumnya. Berdasar kepada permasalahan tersebut, kemudian melihat pola yang terjadi dan nantinya peneliti dapat merumuskan sebuah formula normatif dalam mencegah terjadinya permasalahan korupsi legislasi.

B. Pembahasan

B.1. Problematis Korupsi Legislasi di DPR dalam Pembentukan Undang-Undang

Istilah korupsi legislasi didasarkan kepada penyalahgunaan wewenang dalam proses pembentukan atau revisi peraturan perundang-undangan dikarenakan faktor yang menguntungkan secara material untuk pribadi dan/atau golongan tertentu yang terlibat dalam pembentukan undang-undang. Walaupun tidak terdapat dalam definisi secara normatif dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi, istilah korupsi legislasi atau korupsi pada proses pembentukan perundang-undangan menurut Akhmad¹² masuk dalam kategori *State Capture* atau negara terkekang.

Dalam hal ini *State Capture* terdapat dalam 3 jenis menurut Robin Renwick dalam bukunya *How to Steal a Country*¹³, yang pada garis besarnya ialah masuknya kepentingan individu atau korporasi atau pihak diluar pemerintahan pembentuk undang-undang dalam meraih keuntungan dengan mengendalikan sistem, dalam hal ini terdapat dalam pembentukan peraturan yang dinamakan korupsi legislasi.

-
8. World Bank. Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate (Washington DC: World Bank, 2000).
 9. Ibid. World Bank. 2000.
 10. Icha Rastika. 3 Fungsi DPR yang Rawan di Korupsi. Kompas (15 Februari 2013).
 11. Ari Kusumah. Fenomena Jual Beli Pasal Undang-Undang oleh Oknum DPR (Sebuah Analisis Etika) Jurnal Dinamika Vol. 5 No. 2 (2018).
 12. Akhmad Adi Purawan. Korupsi Legislasi dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Jurnal Rechtsvinding Vo. 3 No. 3 (2014).
 13. Nurrochman. Skandal Meikarta dan Fenomena State Capture. Kolom Detik News (19 Oktober 2018).

Sedangkan *Transparency International*¹⁴ menjelaskan bahwa *State Capture*, kondisi di mana individu yang memiliki kekuasaan, institusi, perusahaan atau kelompok di dalam atau di luar suatu negara melakukan korupsi dengan cara membentuk kebijakan di suatu negara, lingkungan hukum, dan ekonominya demi menguntungkan kepentingan pribadi atau golongan tertentu.

Terdapat beberapa kasus yang berkaitan dengan permasalahan pembentukan Undang-Undang di Indonesia, di antaranya terbukti *inkracht* dalam putusan pengadilan yang membuktikan kecurangan berupa suap yaitu kasus suap Yayasan Pengembangan Perbankan Indonesia kepada DPR untuk mempengaruhi revisi Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (BI). Kasus lainnya menjadi informasi yang diketahui publik bahwa terdapat kejanggalan dalam proses revisi Undang-Undang KPK dan pembentukan *Omnibus Law* Undang-Undang Cipta Kerja.

Berkaitan dengan pembentukan undang-undang di Indonesia, kewenangan untuk membentuknya ialah legislatif yaitu DPR dan eksekutif yaitu Presiden yang diwakili Kementerian Hukum dan HAM. Kedua institusi ini menurut Farida dan Fajlurrahman,¹⁵ menempatkan keduanya dalam garis hubungan kompromi yang intim terkait dengan fungsinya, salah satunya legislasi, menyebabkan kedua insitusi ini menampilkan arus kepentingan yang terkadang menimbulkan korupsi. Namun dalam penelitian ini, pembahasan akan menempatkan parlemen yang didalamnya terdapat DPR yang menjadi aktor utama dalam proses pembentukan undang-undang pada umumnya.

1. Analisis Kasus Korupsi Legislasi Pembentukan Undang-Undang

Analisis kasus dalam pembentukan undang-undang didasarkan pada berita yang menunjukkan fakta. Selain berita juga terdapat fakta hukum, baik yang melibatkan tata cara pembentukan Undang-Undang, mulai dari perencanaan, penelitian, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan.

Fakta tersebut dianalisis berdasarkan prinsip umum dalam pembentukan Undang-Undang, yaitu keterbukaan informasi, partisipasi publik, partisipasi kepakaran yang berkaitan dengan substansi undang-undang, dan partisipasi pihak-pihak yang berkaitan dengan kepentingan undang-undang. Prinsip-prinsip tersebut dijadikan indikator konsep ideal bagaimana pembentukan Undang-Undang dilaksanakan. Maria Farida dalam bukunya *Ilmu Perundang-Undangan* bagian pertama,¹⁶ mengatakan bahwa asas pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merupakan suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik

1.1. Analisis Kasus Revisi Undang-Undang Bank Indonesia dan Keterlibatan Bank Indonesia

Kasus penyalahgunaan keuangan negara yang melibatkan petinggi Bank Indonesia atas dana Yayasan Pengembangan Perbankan Indonesia tahun 2004, memberikan fakta hukum bahwa terdapat aliran dana kepada DPR komisi IX periode 2003 yang merupakan panitia perbankan untuk penyelesaian masalah Bantuan Likiuditas Bank Indonesia dan amandemen UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.¹⁷

Kasus suap kepada DPR tersebut merupakan salah satu dari kasus besar yang dilakukan petinggi BI senilai 100 miliar, di mana sebagian diberikan kepada DPR sebesar 31,5 miliar oleh Rusli Simanjutak yang merupakan Kepala Biro Gubernur Bank Indonesia pada saat itu, kepada DPR untuk mengamandemen Undang-Undang tentang Bank Indonesia.

Sedangkan sisanya sebesar 68,5 miliar diberikan kepada mantan pejabat Bank Indonesia yang ketika itu terjerat kasus hukum dana Bantuan Likiuditas Bank Indonesia (BLBI) oleh Oey Hoey Tiong yang merupakan deputi hukum Bank Indonesia pada saat itu, usaha tersebut berhasil mengubah status hukum tersangka dengan dilakukannya SP3 (Surat Pemberhentian Penyidikan) kepada mantan pejabat Bank Indonesia tersebut.¹⁸

14. Hana Ramiza. Korupsi State Capture sebagai Crime Against Humanity. Jurnal Media Juris Vol. 3 No. 2 (2020).

15. Farida dan Fajlurrahman. Korupsi Kekuasaan, Dilema Penegakan Hukum di Atas Hegemoni Oligarki. (Jakarta: Rajawali Press, 2016).

16. Maria Farida. Ilmu Perundang-Undangan (1) Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan. (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007).

17. Lilik Dwi Mardjianto. Benang Kusut Aliran Dana Bank Sentral. Antara News (18 Agustus 2008).

18. Hans Henricus. Dana YPPI Milik Negara. Kontan, 14 November. Baca juga Kompas. 2009. SP3 Kasus BLBI Diduga Dampak dari Aliran Dana YPPI. Kompas (14 April 2008).

Dalam fakta persidangan, aktor yang terlibat mewakili Bank Indonesia yaitu Rusli membagikan uang suap dibantu Asnar kepada dua anggota DPR, yaitu Antony dan Hamka. Keduanya lalu membagikan kepada anggota DPR yang lain. Dalam pengakuan Asnar, penyerahan uang kepada perwakilan DPR dilakukan sebanyak lima tahap. Dalam keterangan lainnya terdapat perbedaan tahap dan jumlah pembayaran. Dengan demikian hampir seluruh anggota komisi IX DPR ikut menikmati dana bank sentral. Metode yang digunakan perwakilan DPR tersebut membaginya berdasarkan fraksi yang ada diparlemen.¹⁹

Hal tersebut menunjukkan bahwa mudahnya legislatif dapat dikontrol dengan bayaran untuk maksud dan tujuan tertentu, yaitu merevisi UU Bank Indonesia, dengan melibatkan seluruh fraksi di parlemen dan aktor eksternal yaitu petinggi Bank Indonesia. Perlu digaris bawahi, bahwa dalam perencanaan suatu pembentukan atau revisi Undang-Undang, jika pihak yang menjadi *steakholder* pembahasan banyak terlibat atau dominan di dalamnya perlu diselidiki, seberapa peran yang diberikan dan faktor apa yang mempengaruhinya. Kasus suap petinggi BI adalah contoh, bagaimana revisi UU Bank Indonesia ingin dikontrol oleh faktor di luar pembentuk Undang-Undang berperan penting yaitu petinggi Bank Indonesia.

1.2 Analisis Kasus Revisi Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi dan Keterlibatan KPK

Revisi Undang-Undang KPK terhitung 13 hari dari total semua tahap pembentukan, mulai dari proses awal pengusulan Rancangan Undang-Undang hingga kepada pengesahan revisi Undang-Undang KPK. Beberapa kejanggalan formil dilakukan DPR dalam merevisi Undang-Undang KPK. Di antaranya revisi UU KPK bukan menjadi program legislasi nasional prioritas di tahun 2019. Berlanjut kepada inisiatif yang dilakukan DPR untuk revisi UU KPK hanya dihadiri 70 orang, yang tidak memenuhi syarat, serta tidak menyertakan naskah akademik terbaru. Hingga kepada rapat pembahasan yang singkat dilakukan pada malam hari, tanpa melibatkan publik, terutama kelembagaan dan struktur KPK sebagai objek pembahasan yang terdapat dalam revisi Undang-Undang tersebut.²⁰

Berbeda dengan Revisi UU Bank Indonesia sebelumnya, Revisi Undang-Undang KPK sebaliknya, dalam proses perumusan dan pembahasan yang singkat justru tidak melibatkan kelembagaan KPK. Hal tersebut menunjukkan bahwa dalam proses pembentukan atau revisi harus menempatkan bentuk proporsional, yaitu menempatkan pihak terkait pada tempatnya, dalam arti tidak dikontrol dalam pembentukannya, juga tidak boleh ada yang tidak dilibatkan.

Selain melibatkan pihak terkait, minimnya partisipasi publik dikarenakan cepatnya proses perubahan UU KPK yang menyebabkan keterbukaan informasi tidak dapat dikaji secara mendalam oleh publik, dan juga tidak terdapatnya akses Naskah Akademik yang menjadi acuan dalam revisi UU KPK pada tahun 2019. Sehingga menghasilkan produk legislasi yang tidak partisipatif, baik dari perspektif publik maupun kepakaran.

1.3. Analisis Pembentukan Undang-Undang (*Omnibus Law*) Cipta Kerja, Keterbukaan Informasi dan Partisipasi Publik

Presiden Indonesia Jokowi pada tahun 2019 bulan oktober, mengusulkan untuk membentuk produk legislasi, salah satunya ialah UU Cipta Kerja berbentuk *Omnibus Law* atau Undang-Undang *Sapu Jagat*, yang merupakan suatu metode untuk membentuk Undang-Undang, berisikan beberapa tema peraturan Undang-Undang yang membahas satu topik dalam satu payung Undang-Undang. Dalam hal ini DPR dan Pemerintah, sudah melakukan pertimbangan untuk menggunakan metode *Omnibus* dalam sistem hukum di Indonesia.

19. Bambang. KPK Arahkan Penyidikan Kasus Aliran Dana BI ke DPR. Antara News (30 Januari 2008)

20. Adi Fauzanto. Puncak KPK dalam Belenggu. Kolom Duta Masyarakat 12 Juni. Baca juga Detik News. 2019. Kronologi 13 Hari DPR-Jokowi Revisi UU KPK. Detik News (17 September 2020)

Proses legislasi RUU usulan pemerintah tersebut disahkan pada September 2020, dengan beberapa kontroversi. Di balik pro-kontra substansi UU yang ada, terdapat beberapa kejanggalan di antaranya keterbukaan informasi mengenai *draft* UU yang tidak jelas sehingga membingungkan masyarakat, termasuk juga ahli yang ingin mengkaji, dan pihak terkait yang terdapat dalam objek pembentukan UU Cipta Kerja. Pasca pengesahan, terdapat perubahan dan pengurangan pasal.²¹ Pekerjaan DPR bersama Pemerintah, untuk mengesahkan UU Cipta Kerja ini juga terkesan *terburu-buru* hingga mengambil waktu libur akhir pekan untuk rapat diluar gedung dan mengesahkan ketika malam hari.²²

Di balik ketidaksinambungan informasi dan terkesan singkat, adanya undang-undang ini juga memperlihatkan politik hukum pemerintah dan juga termasuk legislatif pendukung pemerintah yaitu kepentingan ekonomi, namun fakta mayoritas anggota DPR sebanyak 55 persen atau 518 anggota yang memiliki latar belakang pebisnis sehingga menimbulkan konflik kepentingan.²³ Politik hukum sendiri menurut Mahfud dalam bukunya *Politik Hukum di Indonesia*²⁴ merupakan garis biru atau *blueprint* kebijakan hukum oleh pemerintahan dalam rangka mencapai tujuan negara.

2. Analisis Pola Korupsi Legislasi dalam Pembentukan Undang-Undang

Ketiga gambaran studi kasus tadi menunjukkan bahwa terdapat beberapa pola yang menyebabkan adanya penyelahgunaan dalam membentuk suatu peraturan di beberapa tahapan pembentukan atau revisi Undang-Undang. Jika diringkas penyebabnya, terdapat faktor keterlibatan pihak terkait dalam suatu pembentukan atau revisi Undang-Undang, faktor selanjutnya ialah keterbukaan informasi publik yang mengakibatkan adanya partisipasi publik, dan partisipasi kepakaran dalam mengkaji pembentukan atau revisi Undang-Undang.

2.1 Faktor-Faktor Korupsi Legislasi dalam Tahap Pembentukan Undang-Undang

2.1.1 Perencanaan

Dalam tahap perencanaan Undang-Undang kondisi terburuk Korupsi Legislasi digambarkan dalam kasus revisi Undang-Undang Bank Indonesia, di mana sesuai fakta hukum dalam persidangan bahwa terdapat anggaran yang dibagikan kepada komisi di antara seluruh fraksi yang ditunjukan untuk mempengaruhi revisi Undang-Undang Bank Indonesia, merupakan sebuah ancaman dalam legislasi. Hal tersebut hanyalah yang tertangkap, bagaimana dengan yang tidak tertangkap publik atau penegak hukum dengan pengesahan produk peraturan di seluruh Indonesia. Atau dengan metode lain, tanpa harus berbentuk suap anggaran.

Seperti di daerah-daerah untuk menentukan Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, setiap anggota DPRD diberikan jatah untuk mendapatkan fasilitas yang secara tidak langsung untuk mewujudkan maksud di luar kehendak legislatif untuk mewujudkan keinginan RAPBD yang direncanakan oleh pihak di luar legislatif, dalam hal ini tergambar dalam kasus 41 anggota DPRD kota Malang.²⁵

Hal tersebut juga dilihat dari kegentingan penyusunan program legislasi nasional atau Prolegnas. Revisi UU KPK merupakan bentuk kejanggalan di mana tidak terdapat dalam program prioritas tahun 2019, lalu secara mengejutkan DPR dengan persetujuan semua fraksi memberikan inisiatif untuk melakukan revisi.

Ketidakpatuhan terhadap Prolegnas mencenderai semangat penyusunan program legislasi nasional, untuk apa dan mengapa harus ada Prolegnas tersebut. Ada beberapa Undang-Undang yang bahkan tidak tersentuh oleh DPR selama bertahun-tahun, besar faktor merupakan konflik kepentingan antara KPK dan DPR dalam revisi UU KPK.

21. Yoan Oktiviani. Polemik Omnibus Law Cipta Kerja. Kompas Pedia, 20 Oktober. Baca juga Ochi. 2020. Kronologi UU Omnibus Law Cipta Kerja. Kumparan (4 November 2020).

22. CNN Indonesia. Detik-Detik Ketok Palu RUU Ciptaker di Malam Minggu Pandemi (04 Oktober 2020).

23. Tsarina Maharani. Riset Marepus Corner: 5-6 dari 10 Anggota DPR Pengusaha. Kompas (23 Oktober 2020).

24. Adi Fauzanto. Arah Kebijakan Pemberantasan Korupsi. Kolom Harian Bhirawa 18 Juni. Baca juga Mahfud MD. 2018. Politik Hukum di Indonesia (Jakarta: Penerbit Rajagrafindo, 2021).

25. Haris Fadhil. Perjalanan Kasus Korupsi 41 Anggota DPRD Malang hingga PAW Massal. Detik News (11 September 2018).

2.1.2 Penyusunan

Dalam tahap penyusunan belajar dari kasus Revisi UU KPK yang bahkan terhitung beberapa hari untuk menyusun sebuah Undang-Undang menjadi problematika tersendiri. Ketidaan Naskah Akademik terbaru untuk publik juga menjadi kebingungan. Keterbukaan dan dapat diaksesnya Naskah Akademik oleh publik merupakan bentuk partisipasi menilai layak atau tidak Undang-Undang tersebut direvisi atau dibentuk, khususnya pakar dalam lingkup kajian substansi Undang-Undang tersebut yang dapat menilai secara objektif dan bersifat akademis.

Hal tersebut seakan diulang dalam *Omnibus Law* UU Cipta Kerja, di mana terdapat ketidakjelasan informasi terhadap *draft* usulan pembentukan UU Cipta Kerja. Sehingga informasi mengenai pasal yang akan dirumuskan tidak dapat menjadi perdebatan, baik untuk membangun argumen atau mengkoreksi pasal demi pasal.

Naskah Akademik beserta Rancangan Undang-Undang (RUU) yang tertera merupakan suatu urgensi kuat untuk melakukan pembentukan atau revisi Undang-Undang. Ketidaan keduanya, disandingkan dengan politik hukum pemerintahan yang sudah digariskan menjadi sebuah kontradiksi, yang akan menimbulkan kecurigaan publik atas keseriusan dalam membentuk atau merevisi produk legislasi.

2.1.3 Pembahasan dan Pengesahan

Dalam tahap pembahasan faktor utama permasalahan ialah waktu yang singkat untuk DPR dalam membahas dan mengesahkan menjadikan indikasi konflik kepentingan didalam DPR, dibuktikan dengan agenda rapat diluar gedung DPR dan di luar jam kerja atau hari kerja. Revisi UU KPK dan pembentukan *Omnibus Law* UU Cipta Kerja menjadi salah satunya gambaran pembahasan yang singkat dan terburu-buru.

Selain itu, terdapat beberapa permasalahan di mana pembahasan yang tidak proporsional, dalam kasus Revisi UU KPK, tidak diundangnya kelembagaan KPK dalam membahas substansi revisi menjadi permasalahan. Dalam pembahasan UU Cipta Kerja, walaupun diterima masukan dari beberapa pihak, terdapat langkah DPR untuk mempercepat pengesahan, sehingga menciptakan adanya indikasi konflik kepentingan.

2.1.4 Pengundangan

Dalam tahap pengundangan, belajar dari kasus UU Cipta Kerja, di mana sebelum dan sesudah diundangkan masih terdapat tiga kali perubahan setelah disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Tercatat dari awal disahkan 905 halaman, kemudian menjadi 1.035 halaman, dan final yang dirapikan menjadi 812 halaman. Setelah itu bertambah menjadi 1.187 halaman. Adapun berkurang dan bertambahnya karena faktor ukuran, tulisan, dan kesalahan.²⁶ Akan tetapi hal tersebut menjadi berbahaya untuk kedepannya, jika merubah setelah pengesahan, karena hal tersebut membutuhkan kesepatakan dari parlemen. Bukan tidak mungkin, kedepannya terdapat *pasar gelap* pasal demi pasal dapat dipesan melalui fenomena ini di waktu pengundangan.

Hal tersebut menjadi indikasi adanya penyelahgunaan wewenang, jika setiap peraturan yang sudah disahkan dapat dikurangi atau ditambahkan pasal atau substansi dalam pasal Undang-Undang tersebut, menjadi indikasi buruk bagi produk legislasi. Pada awalnya hanya dibenarkan karena perubahan kesalahan teknis, dan berubah menjadi penyelahgunaan kewenangan tersebut untuk merubah dengan sewenang-wenang.

2.2. Pola Korupsi Legislasi terhadap Prinsip Pembentukan Undang-Undang

2.2.1 Keterbukaan Informasi

Keterbukaan Informasi menjadi sebuah kewajiban dalam merencanakan kebijakan publik untuk masyarakat, hal tersebut juga diamanatkan dalam konsep *good governance*. Dalam hal ini, legislasi merupakan bentuk kebijakan kepada masyarakat dalam bentuk pembentukan peraturan perundang-undangan, terlebih dengan adanya teknologi informasi dapat dipergunakan dengan optimal prinsip keterbukaan informasi.

Menjadi sebuah hal yang berbeda jika dalam pembentukan undang-undang tidak mencerminkan hal tersebut. Membatasi informasi mengenai pembentukan sebuah Undang-Undang hanya akan menimbulkan kecurigaan publik terhadap konflik kepentingan. Dengan perencanaan yang matang, prinsip keterbukaan informasi dapat diwujudkan, sehingga tidak adanya produk legislasi yang di pertanyakan terkait *draft* Rancangan Undang-Undang ataupun ketidaan Naskah Akademik.

26. Ochi. Kronologi UU Omnibus Law Cipta Kerja. Kumparan (4 November 2020).

2.2.2 Partisipasi Publik

Menurut Fahmi²⁷ dalam artikelnya yang membahas partipasi public, salah satu bentuk mencegah korupsi legislasi ialah dengan melibatkan partisipasi publik yang aspiratif. Hal tersebut ada benarnya, akan tetapi dalam prinsip pembentukan suatu Undang-Undang, baik diatur secara normatif atau tidak, dalam prinsip negara demokrasi, adanya partisipasi publik menjadi sebuah kewajiban dalam setiap kebijakan, khususnya pembentukan peraturan perundang-undangan.

Bentuk dari partisipasi publik dapat diwujudkan dalam bentuk pengawasan publik baik kepada aktor pembentuk dan pihak terkait dalam pembentukan Undang-Undang, atau dengan memberikan masukan kepada substansi Undang-Undang yang mengatur khalayak umum, hal tersebut tercermin kepada partisipasi pakar dalam sebuah Undang-Undang atau pihak-pihak terkait yang masuk kedalam objek pembahasan Undang-Undang tersebut.

2.2.3 Partisipasi Kepakaran

Dalam artikel Akhmad²⁸ yang membahas korupsi legislasi, disinggung makna profesionalitas dalam menunjang pembentukan suatu Undang-Undang. Hal tersebut seharusnya menjadi sebuah kewajiban yang memiliki suatu kepakaran untuk memberikan masukan, baik secara resmi melalui tim pembentuk Undang-Undang ataupun melalui ranah publik dengan membentuk suatu opini atau gagasan berdasarkan kepada kepakaran.

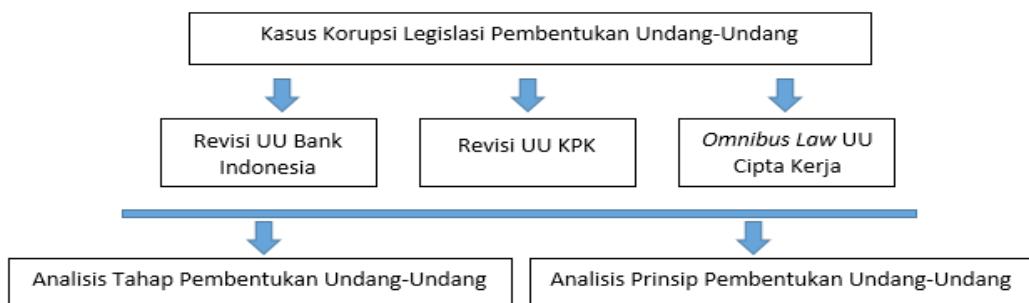
Hal tersebut menunjukkan jika pembentukan Undang-Undang dilakukan dengan memperhatikan segala aspek substansi, dengan begitu menghindari adanya konflik kepentingan dalam pembahasan suatu Undang-Undang, juga untuk menghindari pembahasan waktu yang singkat atau pembahasan diluar kewenangan parlemen.

2.2.4 Partisipasi Pihak terkait

Pembentukan Undang-Undang tanpa melibatkan pihak terkait yang menjadi objek pembahasan substansi Undang-Undang merupakan suatu hal yang mustahil. Dengan memberikan partispasi tersebut, tentu mendapatkan gambaran pengetahuan permasalahan yang terjadi. Hal tersebut menunjukkan adanya sisi akuntabilitas dan proporsionalitas dalam membentuk sebuah Undang-Undang.

Dalam hal proposisionalitas juga menggambarkan bahwa tidak boleh adanya objek dominan dalam sebuah pembahasan Undang-Undang tersebut. Jika hal tersebut dilanggar, maka gambaran *State Capture* dalam wujud bentuk kontrol terhadap pembentukan Undang-Undang dapat terlihat nyata. Dalam konsep yang ideal sebuah peraturan dapat menjembatani semua objek pembahasan, hal tersebut dapat diwujudkan dengan tidak boleh adanya objek yang dominan dan memperhatikan semua aspek dari pihak terkait.

Bagan 1. Analisis Korupsi Legislasi berdasarkan kepada Prinsip dan Tahap Pembentukan Undang-Undang



27. Op.cit. Fahmi. 2020.

28. Op.cit. Akhmad Adi Purawan. 2014.

29. Zainal Arifin Mochtar. Antinomi dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. Hasanudin Law Review Vol. 1 No. 3 (2015).

B.2. Formula Mencegah Korupsi Legislasi

Pembahasan mengenai konsep pencegahan terjadinya korupsi legislasi dibentuk berdasarkan urgensi permasalahan atas terjadinya pergeseran substansi dan tahapan dalam pembentukan undang-undang oleh pembentuk undang-undang. Dari hal tersebut, penulis terlebih dahulu memberikan hal-hal yang menjadi gambaran permasalahan, seperti yang sudah disinggung di awal pembahasan mengenai *state capture*, dari hal tersebut mengetahui urgensi untuk membahas konflik kepentingan pembuat undang-undang, adanya konflik kepentingan dapat menimbulkan *jual-beli* pasal dalam ruang pembahasan tertutup yang coba dideskripsikan.

Seperti menurut Zainal²⁹, pembentukan Undang-Undang seharusnya menampilkan adanya antinomi atau perdebatan substansi norma di antara pembentuk Undang-Undang yang menghasilkan produk hukum yang berkualitas. Akan tetapi yang terjadi, dominan menampilkan adanya politik transaksional antara fraksi di DPR.

Hal-hal yang menjadi permasalahan tersebut, dicarikan alternatif penyelesaian untuk mencegah terjadinya korupsi legislasi. Dimulai dari pengawasan, seperti pengawasan kelembagaan, pengawasan publik terhadap seluruh proses legislasi, pengawasan ahli terhadap substansi, dan pengawasan pihak terkait sebagai objek yang terdapat dalam undang-undang. Pengawasan tersebut memunculkan informasi publik, seperti informasi mengenai konflik kepentingan pembuat undang-undang dan afiliasi nya, serta informasi mengenai pihak-pihak yang terlibat dalam pembentuk undang-undang tersebut. Selain itu, perlu juga dibangun sistem *whistleblower* dalam Badan Legislatif DPR, untuk mencegah terjadinya ruang pembahasan tertutup yang tidak mudah untuk dideteksi.

Arah pencegahan tersebut terbentuk melalui sistem yang menjadi nilai normatif dalam mencegah terjadinya korupsi legislasi. Hal tersebut tercermin dalam arah kebijakan pemberantasan korupsi, tidak hanya melalui penindakan, tetapi juga pencegahan,³⁰ salah satunya mencegah terjadinya korupsi legislasi. Pencegahan korupsi sejatinya dibangun berdasarkan sistem, kemudian menjadi budaya dalam kelembagaan pembentuk legislasi dan merujuk kepada perbaikan etika individu yang menjadi nilai dalam proses legislasi.

1. Peristiwa Problematika Korupsi Legislasi

1.1 State Capture

Pembahasan mengenai *state capture* diperlukan pengetahuan dasar terkait apa itu *state capture*, kemudian mengetahui bagaimana *state capture* bekerja. Dari kedua hal tersebut barulah dapat mengetahui bagaimana cara mencegah terjadinya *state capture* tersebut untuk mengatasi terjadinya korupsi legislasi dalam pembentukan Undang-Undang.

State capture seperti yang dijelaskan di pembahasan awal oleh Robin Renwick, menurut nya *state capture* bekerja dengan bercirikan menjadi tiga cara. Pertama, pemberian suap pada pejabat publik yang mengambil keputusan atau kebijakan publik untuk mempengaruhi pembuatan undang-undang atau peraturan. Kedua, mempengaruhi pejabat publik tanpa harus memberikan suap, yaitu dengan cara menggunakan kedekatan bisnis perusahaan atau kolega dekat pejabat publik tersebut. Ketiga, yaitu dengan cara memberikan suap kepada pejabat administratif atau birokrat atau penegak hukum tingkat pertama untuk tidak melaksanakan peraturan hukum sebagaimana mestinya, hal ini juga bisa dikatakan korupsi administrative.³¹

Tiga cara yang dilakukan untuk mendeteksi kerja *state capture* tersebut, terdiri dari beberapa element atau unsur untuk menunjang bekerjanya *state capture*. Solveig Richter.³² menjelaskan bahwa terdapat 4 element utama dari *state capture*. Pertama, adanya individu atau kelompok bisnis yang memiliki maksud untuk mengekang (*capture*) suatu institusi negara atau orang-orang yang memiliki pengaruh atau kewenangan untuk

30. Adi Fauzanto. Arah Kebijakan Pemberantasan Korupsi. Kolom Harian Bhirawa (18 Juni 2021)

31. Op.cit. Nurrochman. 2018.

32. Op.cit. Hana Ramiza. 2020.

membentuk peraturan hukum atau kebijakan publik, dalam arti lain individu atau kelompok bisnis tersebut tidak menargetkan pejabat administratif yang tugasnya hanya mengimplementasikan atau melaksanakan peraturan hukum atau kebijakan publik. Penargetan tersebut, biasanya melalui pintu masuk pemilihan umum pejabat yang memiliki pengaruh tersebut, melalui pendanaan kampanye misalnya. Sedangkan pejabat publik yang ditargetkan tersebut melakukan timbal balik pembayaran dengan mengantinya melalui kebijakan publik atau peraturan yang dibentuk untuk menguntungkan kelompok bisnis tersebut.³³

Kedua, *state capture* memiliki karakter korupsi yang dilakukan secara berjejering melalui klientelisme³⁴ dan patronase.³⁵ Jaringan tersebut menjadi unsur yang berisikan timbal balik dan kesetiaan aktor-aktor yang terlibat, di mana di dalamnya terdapat, di antaranya kelompok bisnis dan beberapa kelompok kepentingan lainnya. Jaringan klientelisme tersebut menurut Erdward Aspinall³⁶ merupakan jejaring informal, daripada jaringan formal. Hal tersebut berbahaya jika timbal balik yang dilakukan dalam bentuk pembentukan peraturan atau kebijakan publik yang menguntungkan kelompok-kelompok tersebut.

Ketiga, sejatinya bahwa *state capture* berbeda dengan korupsi individu. Letak perbedaannya ialah korupsi individu berorientasi untuk keuntungan individu, sedangkan *state capture* ialah berusaha untuk mengakses dan mempertahankan sumber daya kekuasaan negara tersebut dengan bentuk mengekang dengan peraturan-peraturan melalui pejabat publik. Selain unsur entitas negara dan pejabat publiknya, lembaga-lembaga non-formal seperti partai politik, lembaga masyarakat, dan media massa juga menjadi sasaran aktor untuk melakukan *state capture*, hal tersebut menjadi element keempat jika ingin melihat *state capture* terjadi dalam suatu negara.

Perilah aktor-aktor yang dicengkram dalam usaha melakukan *state capture*, menurut Anne Lugon³⁷, membedakan dua jenis, yaitu lembaga yang harus dicengkram dan aktor aktif yang dicengkram. Lembaga yang dicengkram tersebut terdiri dari *trias politica* pada umumnya yaitu eksekutif, yudikatif, dan legislatif. Sedangkan jenis aktor yang aktif, seperti pemimpin politik berupa partai politik atau kelompok kepentingan, pejabat publik bertingkat tinggi, perusahaan-perusahaan besar dalam negara tersebut. Dari kedua aktor baik institusi atau aktor aktif, juga menentukan besarnya skala dan dampak dari *state capture*.³⁸

Penjelasan tersebut memberikan metode kerja dan target-target baik individu atau institusi untuk melakukan *state capture* dalam suatu negara. Sehingga jika terjadi korupsi legislasi, dapat dilacak dengan membedah cara kerja tersebut, atau menggunakan pendekatan aktor pembuat kebijakan atau pembentuk peraturan untuk membuka pintu informasi terjadinya korupsi legislasi.

33. Edward Aspinall dan Ward Berenschot. Democracy For Sale, Pemilu, Klientelisme, dan Negara di Indonesia (Jakarta: Penerbit Obor, 2019).

34. Klientelisme menurut Hutchroft merupakan relasi kuasa bersifat personal tempat mengembangkan patronase. Sedangkan mneurut Kitschelt dan Wilkinson merupakan pemberian keuntungan dari politisi yang disesuaikan dengan tindakan anggota tertentu dalam kelompok pemilih. Menurut Allen Hicken, terdapat beberapa karakteristik Klientelisme, pertama, relasi dua pihak yang mengembangkan relasi secara langsung, tatap muka, dan transaksional. Kedua, relasi bersifat dua arah; patron dan klien saling memberi dan menerima. Ketiga, perihal hirarki, di mana posisi patron lebih tinggi daripada kedudukan klien. Keempat, yaitu perulangan di mana relasi di antara keduanya berlangsung secara terus menerus dalam jangka waktu panjang (Mada Sukmajati. Korupsi Politik: Teori dan Praktiknya di Indonesia. Jurnal Prisma Vol. 37 No. 3, 2018).

35. Patronase menurut Martin Shefter merupakan strategi elektoral dengan cara menyediakan keuntungan yang dapat dibagi kepada para pemilih. Sedangkan menurut Edward Aspinall dan Sukmajati, memberikan startegi patronase dari parpol atau kandidat dalam beberapa bentuk, yaitu pembelian suara berupa penyerahan uang tunai, pemberian barang kepada pemilih, janji atas penyediaan berbagai pelayanan dan aktivitas, dan penyediaan barang-barang untuk kelompok dan politik gentong babi (Ibid. Mada Sukmajati).

36. Op.cit. Edward Aspinall dan Ward Berenschot. 2019.

37. Anne Lugon-Maulin. Tanpa Tahun. Understanding State Capture. Kolom Freedom From Fear Magazine (F3) Ghent University.

38. Harron dalam Hariadi Kartoodihardjo. Lingkaran Korupsi Sumber Daya Alam. Jurnal Prisma Vol. 37 No. 3 (2018).

1.2 Konflik Kepentingan Pembentuk Undang-Undang

Setelah mengetahui peristiwa terjadinya *state capture* dengan beberapa penjelasan, mulai dari aktor yang terlibat dan insitusi yang dicengkram, serta aktivitas jika terjadinya *state capture*. Dari hal tersebut diperlukan pengetahuan mengenai aktor pejabat publik yang melakukan konflik kepentingan sebagai pintu masuk terjadinya *state capture*, khususnya dalam pemegang otoritas yang membentuk undang-undang. Pengetahuan mengenai konflik kepentingan pada pembentukan undang-undang ditunjukkan untuk mencegah konflik kepentingan yang membawa kepentingan individu atau korporasi yang hanya menguntungkan dari mereka untuk mencegah terjadinya *state capture*.

Kepentingan sendiri merupakan konotasi yang netral, setiap pejabat publik membawa kepentingan. Misal, pejabat publik tersebut membawa kepentingan rakyat daerahnya. Akan berbanding terbalik jika, kepentingan yang dibawa merupakan kepentingan dari beberapa pihak bisnis atau individu atau mereka yang memberikan suap yang ditunjukkan untuk keuntungan mereka, dari hal tersebutlah terjadi konflik kepentingan.

Konflik kepentingan sendiri menurut Duncan Williamson³⁹ menggambarkan situasi di mana seseorang, seperti pembuat kebijakan, pegawai, atau profesional, memiliki kepentingan privat atau pribadi dengan mempengaruhi tujuan dan pelaksanaan dari tugas-tugas kantor atau organisasinya. KPK sendiri mengartikan⁴⁰ situasi di mana seseorang penyelenggara negara mendapatkan kekuasaan dan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan memiliki atau diduga memiliki kepentingan pribadi atas setiap penggunaan wewenang yang dimilikinya sehingga dapat mempengaruhi kualitas dan kinerja yang seharusnya dilakukan.

Kepentingan pribadi dalam hal konflik kepentingan, menurut Boyce⁴¹ mencakup kepentingan finansial, seperti kepemilikan perusahaan atau kepemilikan saham, selain itu terdapat kepentingan pemberi hadiah, kepentingan afiliasi bersifat non-finansial, seperti afiliasi personal, afiliasi keluarga, afiliasi organisasi politik, atau afiliasi organisasi tertentu yang berhubungan dengan pembuat kebijakan.

Permasalahan konflik kepentingan tersebut sejatinya sudah diatur di dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, baik yang berisikan peraturan mengenai penanganan konflik kepentingan seperti Pasal 12 huruf i Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi atau yang berisikan mengatur perilaku atau kode etik untuk mencegah terjadinya konflik kepentingan seperti Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2015 tentang Kode Etik DPR.

Dalam implementasinya menurut Siti Juliantari⁴² aturan yang mengatur mengenai konflik kepentingan belum efektif dan optimal, baik dalam tataran pelaksanaan ataupun penegakannya untuk meminimalisir konflik kepentingan. Sedangkan menurut Yuris Rezha⁴³ permasalahan implementasi peraturan mengenai konflik kepentingan tidak efektif karena peraturan tersebut tidak dilaksanakan, anggota DPR misalnya merangkap jabatan diperusahaan atau menjadi pengurus partai politik, hal tersebut diperparah dengan tidak adanya transparansi dari pejabat publik untuk menginformasikan di awal terkait adanya konflik kepentingan pada dirinya.

Dari hal tersebut, diketahui bagaimana permasalahan konflik kepentingan terjadi. Menurut Laderach⁴⁴, Untuk mendekripsi konflik kepentingan dalam kerangka hubungan kerja organisasi, dapat didekripsi melalui 4 dimensi hubungan yaitu personal; relasional; struktural; dan kultural. Pertama, dimensi hubungan personal, dengan cara mengetahui adanya konflik kepentingan diketahui berdasarkan sifat personal, misal karakteristik individu, kepribadian, emosional, dan spiritual. Selain itu diketahui dengan melihat rekam jejak individu tersebut yang akan menjadi pengambil kebijakan atau pembentuk aturan.

39. Direktorat Pendidikan dan Pelayanan Masyarakat KPK. Modul Pengelolaan Konflik Kepentingan. (Jakarta: Penerbit KPK, 2016).

40. Siti Juliantari. Parlemen dan Konflik Kepentingan. Kolom ICW (14 Januari 2016).

41. Yuris Rezha. Konflik Kepentingan, Korupsi, dan Integritas Pelayanan Publik (Kolom Detik News, 27 April 2020)

42. Op.cit. Siti Juliantari.

43. Op.cit. Yuris Rezha.

44. Direktorat Pendidikan dan Pelayanan Masyarakat KPK. Modul Pengelolaan Konflik Kepentingan (Jakarta: Penerbit KPK, 2016).

Kedua, dimensi hubungan relasional, dengan cara mengetahui adanya konflik kepentingan berdasarkan hubungan kesukuan, darah atau keluarga, lembaga, perusahaan, keyakinan, dan sebagainya yang berhubungan dengan relasi pengambil kebijakan. Hal tersebut mewajibkan sebuah organisasi harus selalu memperbarui informasi relasional setiap pengambil kebijakan dalam hal konflik kepentingan.

Ketiga, dimensi hubungan struktural, dalam mengetahui adanya konflik kepentingan diperlukan struktur sebuah organisasi yang proporsional disesuaikan dengan kompleksitas kelembagaan, di mana menempatkan seluruh element organisasi tersebut terlibat dalam mengetahui adanya konflik kepentingan. Untuk mengetahui adanya konflik kepentingan dalam struktur organisasi didukung juga dengan adanya pengaturan aturan mengenai kode etik. Keempat, merupakan dimensi hubungan kultural atau budaya, dengan cara mengetahui adanya konflik kepentingan berdasarkan latar belakang interaksi dalam organisasi yang membentuk nilai-nilai, hal tersebut perlu dibangun untuk mencegah adanya konflik kepentingan dalam organisasi.

Keempat dimensi tersebut diperlukan untuk mengetahui adanya konflik kepentingan yang digunakan dalam mendekripsi proses pembuatan undang-undang untuk mencegah terjadinya korupsi legislasi. Hal tersebut diperlukan untuk dicegah secara komprehensif, mulai dari awal pemilihan pembuat undang-undang hingga implementasi undang-undang tersebut.

1.3. Ruang Pembahasan Tertutup dari Ruang Publik

Peristiwa terjadinya *State Capture* serta terdapatnya konflik kepentingan pada pembentukan undang-undang, mengantarkan kepada peristiwa kecil yang terjadi jika korupsi legislasi dilakukan yaitu peristiwa pembahasan mengenai rancangan undang-undang dalam pembahasan tertutup yang merujuk kepada keuntungan individu atau kelompok bisnis tertentu. Ruang pembahasan tertutup ini bisa dikatakan *Fenomena Pasar Gelap Undang-Undang* atau tempat di mana *Jual Beli Undang-Undang* dilakukan dalam ruang pembahasan tertutup, yang seharusnya dibahas dalam ruang rapat pembahasan resmi dan terbuka.

Peristiwa ruang pembahasan tertutup tersebut tidak mudah di deskripsikan, tetapi hal tersebut menjadi rahasia umum masyarakat kepada para pembentuk peraturan. Sejatinya, ruang pembahasan tertutup ialah netral, dapat digunakan untuk membahas bagaimana konsep menyejahterakan rakyat di daerah melalui pembentukan undang-undang, tetapi hal tersebut merugikan jika membahas undang-undang atau sebuah peraturan yang menguntungkan individu atau kelompok bisnis tertentu.

Adanya pembahasan ruang tertutup bermasalah tersebut, didasarkan atas undang-undang yang ingin dibentuk sesuai kepentingannya. Kepentingan tersebut dalam konteks DPR, masuk melalui pintu individu anggota parlemen atau melalui fraksi partai politik dalam DPR, di mana fraksi partai politik di DPR tersebut cenderung lebih mudah untuk meloloskan undang-undang.⁴⁵ Hal tersebut menjadi perhatian Mahkamah Konstitusi sebagai *negative legislator* akan adanya Undang-Undang bermasalah yang dilakukan *judicial review*, menurut Mahfud MD terdapat tiga hal mengapa terdapat jual beli pasal undang-undang dalam DPR.⁴⁶

Pertama, terdapat tukar menuka isi atau substansi pasal di antara aktor politik yang didasarkan bukan atas kepentingan rakyat, tetapi kepentingan politik. Kedua, terdapat adanya pemaksaan untuk meloloskan suatu rancangan undang-undang meskipun tidak terdapat naskah akademik dan tidak jelas urgensi permasalahnya. Ketiga, yaitu terdapat adanya lembaga di luar DPR yang menyediakan dana besar untuk meloloskan suatu undang-undang.

Peristiwa ruang pembahasan terutup tersebut, merupakan pintu terakhir terjadinya peristiwa korupsi legislasi dalam pembentukan undang-undang. Untuk mencegah secara komprehensif, diperlukan sistem bagaimana mencegah terjadinya ruang pembahasan tertutup tersebut, mulai dari faktor internal seperti kelembagaan hingga kepada faktor eksternal yaitu pengawasan pihak di luar kelembagaan pembentuk undang-undang.

45. Detik News. Jual Beli Pasal UU Bisa Dimainkan Sendiri atau Lewat Fraksi. Detik News (16 November 2011).

46. Detik News. Mahfud MD: Ada Jual-Beli Pasal UU di DPR. Detik News (16 November 2011).

2. Formula Pencegahan

Peristiwa yang terjadi jika terjadinya korupsi legislasi, mulai dari *state capture*, kemudian adanya konflik kepentingan oleh pembentuk undang-undang, hingga menimbulkan ruang pembahasan tertutup dari pembentukan undang-undang. Ketiganya memberikan gambaran bagaimana formula untuk mencegah hal tersebut. Dalam hal ini penulis memberikan skema pencegahan korupsi legislasi, digaris bawahi kepada tiga garis besar yaitu melalui pendekatan norma, pendekatan pengetahuan, pendekatan sistem.

Pertama, melalui pendekatan norma dilakukan untuk memberikan suatu tatanan atau padanan untuk melakukan pengawasan, hal-hal yang harus dilakukan untuk mengawasi untuk mencegah terjadinya korupsi legislasi. Kemudian yang kedua, melalui pendekatan pengetahuan, skema memberikan informasi kepada publik dan pembentuk undang-undang yang berkaitan dengan unsur-unsur mencegah terjadinya korupsi legislasi. Terakhir yang ketiga, melalui pendekatan sistem, di mana harus adanya sistem yang memungkinkan dan meminimalisir terjadinya korupsi legislasi, dengan upaya pelaporan dan investigasi.

2.1 Pengawasan Pencegahan Korupsi Legislasi

Pengawasan yang dilakukan untuk mencegah terjadinya korupsi legislasi, didasarkan atas kelembagaan dalam negara itu sendiri, dalam hal ini bersifat instansi internal dan instansi eksternal. Setelah mengetahui sifat pengawasan tersebut, tentu diperlukannya pengawasan oleh publik atau masyarakat sebagai konsekuensi dari negara demokrasi.

Dalam hal pembentukan undang-undang juga perlu diawasi oleh ahli baik itu yang bersumber dari tim ahli perancang undang-undang berkaitan dengan substansi dan teknis, ataupun ahli yang berada di luar lembaga legislatif yang mengkaji substansi atau teknis perancangan undang-undang. Selain itu, masukan dari pihak terkait juga diperlukan untuk memberikan suatu pandangan, jika dirasakan ketimpangan keuntungan dalam salah satu pihak terkait, maka hal tersebut terdapat indikasi terjadinya korupsi legislasi. Jika di bagi terdapat empat jenis pengawasan, (1) pengawasan instansi formal, (2) pengawasan publik, (3) pengawasan ahli, (4) pengawasan pihak terkait.

Pertama, pengawasan yang dilakukan oleh instansi formal, yang dapat dibagi menjadi dua, lembaga internal pembentuk legislasi, dalam konteks DPR terdapat Badan Legislatif (Baleg) dan lembaga eksternal pembentuk legislasi, yaitu lembaga penegak hukum. Lembaga penegak hukum tanpa adanya aduan atau laporan masyarakat tidak dapat bekerja, hal tersebut juga menyebabkan perlu adanya peran aktif masyarakat untuk bersinergi dengan penegak hukum, disatu sisi diperlukan penegak hukum yang bersifat independen dalam hal ini tidak ada jalinan relasional dengan DPR.

Sama halnya dengan Baleg, tanpa ada yang melapor atau bersuara tentang kesalahan dalam pembentukan undang-undang maka korupsi legislasi dapat terjadi. Maka dalam hal ini peran oposisi dalam sistem legislatif diperlukan untuk menyeimbangkan, termasuk dalam hal pembentukan undang-undang. Begitu juga dengan rekan kerja kelembagaan pemerintah yaitu Kementerian Hukum dan HAM, di mana memiliki kewenangan untuk mengusulkan produk undang-undang. Keduanya harus memiliki prinsip *check and balances*, jika tidak maka hubungan relasional keduanya saling menguntungkan, akan berdampak negatif jika terdapat produk undang-undang yang dipaksakan oleh pemiliki kepentingan individu atau kelompok bisnis tertentu.

Kedua, ialah pengawasan yang dilakukan oleh publik yang dapat diartikan sebagai kepentingan masyarakat. Hal yang dapat dilakukan garis besarnya melalui pendidikan secara langsung atau melalui massa (masyarakat banyak) berupa opini publik atau ceramah yang memberikan edukasi terkait korupsi legislasi. Hal tersebut menyebabkan permasalahan korupsi legislasi menjadi perhatian publik yang dapat diidentifikasi sebab dan akibatnya. Akan tetapi menurut Hariadi⁴⁷ terjadinya *state capture* beriringan dengan peran masyarakat sipil yang melemah atau suaranya sengaja tidak didengarkan.

47. Op.cit. Hariadi.

Ketiga, keteribatan ahli atau akademisi dalam pembentukan undang-undang dapat bersumber dari dalam berupa tim ahli yang dibentuk untuk mengkaji substansi dan teknis perancangan undang-undang. Selain itu, terdapat peran dari luar tim tersebut. Pada prinsipnya setiap akademisi memiliki tanggungjawab dan etika sebagai intelektual terhadap kehidupan bermasyarakat dan bernegara, dalam hal ini melalui undang-undang. Jika terdapat rencana politik hukum pembentukan undang-undang, akademisi perlu mengkaji secara mendalam, yang hasilnya berupa pembentukan cara berpikir melalui data atau konsep-konsep yang tujuannya akhirnya pembentukan opini publik dan opini pembentuk undang-undang.

Dalam tim ahli, yang menjadi permasalahanya menurut Hariadi⁴⁸ terdapat kajian ilmiah yang dipesan yang bersifat setengah benar untuk mendukung kepentingan dalam konteks *state capture*. Hal tersebut dapat terjadi dengan pemilihan argumen ilmiah yang salah sasaran, seperti salah menentukan objek permasalahan, salah menentukan subjek utama yang seharusnya mendapat manfaat dari suatu hasil penelitian.⁴⁹

Berikut juga dengan ahli di luar tim dari dalam pembentukan undang-undang, perlu memberikan suatu kajian ilmiah yang objektif terkait argumen ilmiah untuk menentukan arah substansi undang-undang tersebut. Kajian ilmiah tersebut disampaikan kepada publik untuk menentukan opini publik yang nantinya mempengaruhi pengambilan kebijakan atau pembentukan undang-undang, hal tersebut bisa dikatakan sebagai intelektual publik.⁵⁰ Opini publik tersebut tentu berpengaruh terhadap hukum, menurut Upendra Baxi⁵¹ opini publik yang mendapat penerangan dapat membangun sanksi masyarakat yang membantu implementasi hukum secara efektif dengan syarat adanya kebebasan pers. Dalam hal ini Bentham⁵² memahami bahwa opini publik merupakan suatu struktur penunjang yang penting, baik bagi legitimasi hukum maupun pelaksanaan hukum secara efektif.

Keempat, pengawasan yang dilakukan pihak terkait, di mana pihak terkait merupakan pihak yang menjadi objek pembahasan dalam substansi pembentukan undang-undang tersebut. Mulai dari instansi formal negara, perusahaan, lembaga-lembaga lainnya di dalam masyarakat. Bentuk pengawasan tersebut, dapat memberikan suatu pandangan terhadap objek yang dipermasalahkan, bentuknya dapat berupa surat terbuka yang berisikan kajian komprehensif dari pandangan tersebut. Pandangan yang dapat memberikan masukan dari perspektif objek pembahasan substansi undang-undang.

Pengawasan pihak terkait tersebut tentu untuk mencegah terjadinya salah satu pihak yang diuntungkan. Jika hal tersebut terjadi, dan dibuktikan terdapat kecurangan dalam proses pembentukan, pihak terkait lainnya dapat menjadi pihak yang melaporkan karena dirugikan dengan syarat terdapatnya *whistleblowing system*. Dari keempat pengawasan tersebut, akan menimbulkan adanya antinomi atau perdebatan norma yang menghasilkan produk Undang-Undang berkualitas seperti simultan, dinamis, memenuhi cita hukum, dan tidak melanggar hak konstitusional⁵³, yang nantinya meminimalisir terjadinya *state capture*.

2.2. Informasi Publik Latar Belakang Pembentuk Undang-Undang dan Pihak yang Berkepentingan

Informasi merupakan sebuah pengetahuan yang dapat meningkatkan kualitas objek, dalam pembahasan ini merupakan kualitas demokrasi dalam suatu negara. Informasi tersebut berupa latar belakang pejabat publik yang masyarakat pilih sebagai konsekuensi dari demokrasi melalui pemilihan umum. Selain informasi pejabat publik, seperti yang dibahas sebelumnya bahwa terdapat banyak konflik kepentingan pejabat publik, salah satunya dengan perusahaan atau kelompok bisnis. Diperlukan akan adanya transparansi terkait perusahaan atau korporasi, tujuannya untuk mencegah adanya konflik kepentingan jika perusahaan tersebut berhubungan dengan pejabat publik.

48. Ibid. Hariadi.

49. Ibid. Hariadi.

50. Intelektual Publik dapat dilihat dari fungsinya, menurut Edward Said, ialah mereka yang terpanggil untuk tugas representasi, yaitu merepresentasikan suatu posisi dan pandangan yang diartikulasikannya untuk suatu publik, hal yang disampaikan merupakan suatu keyakinan yang mengejawantahkan apa yang diucapkan atau diajarkan agar menjadi testimoni yang dihadirkan untuk sebuah publik. (Ignas Kleden. 2020. Fragmen Sejarah Intelektual. Penerbit Obor: Jakarta).

51. Jeremy Bentham (terj. Nurhadi). Teori Perundang-Undangan. (Bandung: Penerbit Nuansa Cendekia, 2016).

52. Ibid. Jeremy Bentham. 2016.

53. Op.cit. Zainal Arifin Mochtar. 2015.

Pertama, ialah informasi yang perlu disampaikan kepada publik merupakan aktor pembentuk undang-undang, yaitu pejabat publik strategis, dalam konteks ini yaitu DPR. Informasi yang disampaikan mengenai jaringan relasional pejabat publik tersebut, tentu nya jika terdapat bisnis atau perusahaan dalam jaringan relasional.

Informasi publik tersebut dapat disampaikan pada saat pemilihan umum, karena merupakan pintu masuk pejabat publik yang memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan atau kebijakan publik. Hal tersebut penting untuk mengetahui siapa yang mendukung pejabat publik tersebut dalam pemilihan umum dan kepentingan apa yang ingin diinginkannya, atau setidaknya latar belakang pendukung dan motif mendukungnya.

Mengenai jaringan relasional keluarga dan bisnis yang dimiliki pejabat publik. Salah satu contoh laporan yang dilakukan oleh media massa Tirto.id yang melakukan pemetaan jaringan bisnis anak presiden secara komprehensif ketika Pilkada tahun 2020 yaitu Gibran Rakabuming melalui buku berjudul Dinasti Politik Keluarga Presiden Jokowi⁵⁴. Yaitu dengan melakukan pemetaan kerjasama bisnis, kepemilikan saham, dan sektor-sektor usaha dalam bisnis tersebut.

Metode yang dilakukan Tirto.id tersebut, kedepan dapat menjadi salah satu pedoman dan pendorong untuk dilakukannya pemetaan jaringan bisnis atau perusahaan yang melakukan kerjasama dengan setiap pejabat publik daerah ataupun dalam lingkup nasional, khususnya pembentuk undang-undang. Dilakukan oleh masyarakat itu sendiri ataupun melalui lembaga, misalnya melalui media massa dengan metode investigasi atau laporan mendalam.

Selain informasi mengenai jaringan relasional bisnis, terdapat informasi mengenai transparansi dana kampanye yang bersifat institusional melalui Komisi Pemilihan Umum (KPU). Transparansi tersebut menunjukan adanya komitmen untuk memberikan jaminan independen dan terbuka terhadap adanya konflik kepentingan yang menyangkut kebijakan publik atau pembentukan suatu peraturan.

Pada prinsipnya pengaturan mengenai dana kampanye menurut KD Edwing⁵⁵ bertujuan menjaga kemandirian calon anggota legislatif atau eksekutif dari pengaruh uang yang disetor penyumbang, hal tersebut untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat pada umumnya. Selain prinsip transparansi, diperlukan prinsip akuntabilitas, di mana nantinya laporan dana kampanye tersebut dapat dipertanggungjawabkan untuk kepentingan publik, menjamin keberlangsung demokrasi dan pembentukan kebijakan publik serta peraturan ketika menjabat kedepan.

Kedua prinsip tersebut dilakukan untuk menghindari setidaknya adanya pendukung dari kelompok bisnis untuk mendapatkan keuntungan setelah kemenangan tersebut. Menurut Edward⁵⁶ bagi pebisnis, sumbangsih kampanye adalah bentuk korupsi ‘pra-bayar’, dalam arti lain dimasa yang akan datang suap yang diberikan jumlahnya dapat berkurang untuk mendapatkan kepentingan yang diinginkan dari pejabat publik tersebut. Hal sebaliknya, suap dan gratifikasi merupakan sumbangsih kampanye ‘pasca-bayar’, dalam arti lain pebisnis tersebut telah membantu politisi menutup biaya kampanye dengan maksud kepentingan di baliknya.

Selanjutnya yang kedua, jika terdapat perusahaan penyumbang yang memberikan dukungan dana kampanye atau terdapat pejabat publik terpilih memiliki konflik kepentingan dengan salah satu perusahaan atau korporasi tertentu, hal tersebut berdampak kepada konsekuensi keterbukaan informasi publik kedua, yaitu adanya informasi mengenai *beneficial ownership* (BO) atau pemilik manfaat suatu perusahaan. BO sendiri diartikan perusahaan perlu terbuka terhadap pengambil kebijakan berpengaruh atau pengarah perusahaan tersebut yang tentu juga mendapat keuntungan dari perusahaan selain kepemilikan sahamnya.

54. Tim Tirto.id. Dinasti Politik Keluarga Presiden Jokowi. Ebook: Tirto.id (2020).

55. Didik Supriyanto & Lia Wulandari. Basa-Basi Dana Kampanye, Pengabaian Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas Peserta Pemilu (Jakarta: Penerbit Yayasan Perludem, 2013).

56. Op.cit. Edward Aspinall dan Ward Berenschot. 2019.

Kelahiran BO pada awalnya dalam sistem hukum *common law*, difungsikan untuk membedakan adanya kepemilikan yang sah secara hukum (*legal ownership*) dan kepemilikan yang mengendalikan perusahaan (*beneficial ownership*)⁵⁷. Seringkali pemilik manfaat atau BO salah diartikan sebagai pemegang saham, yang ternyata pemilik manfaat merupakan pemegang kendali perusahaan sekaligus juga penerima manfaat.

Definisi lengkap yang digunakan *Transparency International* yang disampaikan oleh Martini dan Murphy⁵⁸ mengacu kepada negara-negara dengan skor Indeks Persepsi Korupsi (IPK) tinggi mengartikan pemilik manfaat mengacu kepada seseorang sebenarnya yang secara langsung maupun tidak langsung memegang kendali utama atas sebuah badan atau kesepakatan hukum, dengan definisi kepemilikan itu sendiri meliputi kendali melalui jalur selain kepemilikan sah.

Berbeda dengan negara-negara skor IPK rendah, mengartikan pemilik manfaat memiliki sekian persen saham, tetapi tidak ada penjelasan apakah kendali dijalankan secara langsung maupun tidak langsung, atau kendali dibatasi berdasarkan sekian persen kepemilikan saham.⁵⁹ Dalam hal ini pemiliknya terhubung secara politis yang bersedia memberikan penawaran, seperti pemberian saham dengan tujuan menghasilkan keuntungan cepat dari pejabat publik atau pembuat aturan.⁶⁰

Nantinya perusahaan yang menyumbang dana kampanye kepada pejabat publik atau pembuat peraturan atau pejabat publik yang memiliki konflik kepentingan menjabat disuatu perusahaan, dapat dilacak sehingga mencegah adanya konflik kepentingan dalam pembuatan undang-undang atau kebijakan publik.

Hal tersebut memudahkan untuk mencari rekam jejak pemilik manfaat, jika memiliki pengaruh atau aktivitas politik nasional atau daerah, baik secara langsung ataupun tidak langsung, dengan atau tanpa kesepakatan aktor pejabat publik atau pembuat undang-undang.⁶¹ Selain itu terdapat salah satu kegunaan dari transparansi BO ini merupakan wujud dari perusahaan yang berprinsip pada *good corporate governance* dan efektivitas hukum pajak.⁶²

2.3. Whistleblowing System dalam Pembentuk Undang-Undang

Menerapkan *Whistleblowing System* dalam proses pembentukan undang-undang merupakan langkah progresif. Hal tersebut, dikarenakan *whistleblowing system* umumnya diterapkan pada perusahaan-perusahaan untuk menjamin adanya *good corporate governance* dan mencegah adanya *fraud* dalam perusahaan. Dalam lembaga yang memiliki kewenangan untuk membentuk sebuah peraturan, bukan tidak mungkin untuk menerapkannya, karena pada prinsipnya ialah permasalahan tanggungjawab kepada pemilik, yang dalam hal ini pemiliknya merupakan rakyat yang memilih pejabat publik tersebut.

Whistleblowing system yang dalam arti bahasa indonesia merupakan ‘peniup peluit’, yang dianalogikan seperti wasit yang meniupkan peluit jika terjadi pelanggaran, dalam hal ini diartikan sebagai orang yang mengungkap fakta dan data kepada publik mengenai adanya kecurangan berupa *mal-administrasi*, korupsi, dan kejahatan lainnya secara terorganisir. Menurut Cyntia dan Sulhani,⁶³ *Whistleblowing system* merupakan bagian dari pengendalian internal perusahaan yang digunakan untuk mengungkapkan pelanggaran yang terjadi didalam perusahaan.

-
57. Leonard Pandopatan Sinaga. Prinsip Keterbukaan Beneficial Owner (BO) Perusahaan Terbuka Terhadap Upaya Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU). Tesis Universitas Sumatra Utara (2019).
58. Egi, Firdaus, dan Mouna. Batu Bara dan Ancaman Korupsi. (Malang: Penerbit Intrans, 2018).
59. Ibid. Egi, Firdaus, dan Mouna. 2018.
60. Ibid. Egi, Firdaus, dan Mouna. 2018.
61. Adi Fauzanto. Problematika Oligarki, Korupsi, dan Relasi Kuasa dalam Batu Bara dan Pembangkit Listrik Tenaga Uap. Jurnal Muqoddimah Vol. 5 No. 1 (2021).
62. Aji Prasetyo. Aturan Beneficial Ownership Bersinggungan dengan Data Pribadi. Berita Hukumonline (28 Maret 2019).
63. Cyntia dan Sulhani. Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penerapan Whistleblowing System di Indonesia. Jurnal Aset Akuntansi Vol. 9 No. 1 (2017).

Whistleblowing system sendiri muncul ketika Sarbanes-Oxley Act mulai diberlakukan tahun 2002 di Amerika Serikat dengan tujuan untuk memperkecil terjadinya kecurangan-kecurangan yang dilakukan perusahaan untuk mendukung adanya prinsip *good corporate governance* dan mencegah terjadinya kecurangan yang dilakukan akuntan publik terkait laporan keuangan dengan standar akuntabilitas yang kuat. Dalam undang-undang ini juga, perusahaan diwajibkan untuk membuat kebijakan sistem pelaporan pelanggaran atau *whistleblowing system*.⁶⁴

Dalam menerapkan kebijakan *whistleblowing system*, perusahaan dan karyawan harus memiliki komitmen dalam melaksanakan sistem kebijakan tersebut.⁶⁵ Dalam hal ini ada seorang *whistleblower* yang merupakan seseorang mengungkapkan atau melaporkan tindakan yang dianggap ilegal atau tindakan *fraud* berdasarkan iktikad baik. *Whistleblower* tersebut dapat merupakan orang internal organisasi tersebut, tentunya pelaporan tersebut bersifat rahasia dan *whistleblower* tersebut perlu dilindungi kerahasiannya.

Dalam hal kaitannya dengan DPR sebagai lembaga legislatif, garis penghubung dengan sistem pelaporan adalah teori agensi. *Whistleblowing system* pada awalnya juga berawal dari teori agensi *good corporate governance*. Di mana teori tersebut merupakan hubungan antara manajemen dan pemilik.⁶⁶ Manajemen bertindak sebagai agen yang memiliki tanggungjawab untuk mengoptimalkan keuntungan para pemilik. Hal tersebut sama dengan DPR sebagai manajemen dan rakyat sebagai pemilik, di mana DPR bertanggungjawab atas kesejahteraan masyarakat.

Selain itu dalam menerapkan sistem ini, diperlukan tim independen sebagai tindak lanjut dari laporan sang *whistleblower* tersebut, tentunya diperlukan prinsip responsif dalam hal penegakan laporan tersebut. Hal tersebut bertujuan untuk adanya akuntabilitas dalam sebuah aktivitas yang berorientasi peningkatan kepercayaan publik.

Skema yang dibentuk penulis dalam hal penerapan pada pembentukan undang-undang. Ialah skema lembaga internal, dalam konteks DPR merupakan Badan Legislasi dan lembaga eksternal dalam hal ini merupakan media massa yang orientasinya merupakan investigasi *non-litigasi* dan lembaga *watch* atau lembaga *think-tank* yang bergerak dalam permasalahan kebijakan publik atau pembentukan peraturan dengan metode investigasi.

Skema pertama, yaitu melalui lembaga internal atau alat kelengkapan DPR yaitu Badan Legislasi. Salah dua dari 13 tugas Baleg⁶⁷ yaitu membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan setiap akhir tahun sidang untuk disampaikan kepada pimpinan DPR dan membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR untuk dapat digunakan oleh Badan Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya. Dalam hal ini jelas letak kelemahannya, Baleg hanya melakukan inventarisasi masalah, tidak mengidentifikasi pada saat proses pembentukan lalu melakukan pemberahan. Kedepan perlu ditambahkan tugas dari Baleg tersebut dengan menerapkan prinsip yang telah disampaikan sebelumnya tujuannya untuk meningkatkan kepercayaan publik dan mencegah terjadinya korupsi legislasi.

Tetapi hal tersebut, hanya berbentuk norma pada pelaksanaanya memang sulit karena benturan kepentingan sulit untuk diidentifikasi dalam proses legislasi. Hal tersebut dapat diatasi dengan peran oposisi kekuasaan atau pemerintah yang kuat dalam Badan Legislasi, sehingga motif kesulitan untuk diidentifikasi karena benturan kepentingan dapat diatasi dengan motif oposisi yang bekerja sebagai anti-thesis dari pemerintah tentunya untuk membongkar jika terjadinya *fraud* atau tindakan ilegal lainnya.

64. Ibid. Cyntia dan Sulhani. 2017.

65. Ibid. Cyntia dan Sulhani. 2017.

66. Ibid. Cyntia dan Sulhani. 2017.

67. Selanjutnya baca Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Skema kedua, dengan melibatkan lembaga eksternal pembentukan undang-undang, dengan melibatkan media massa dengan orientasi investigatif dan laporan mendalam atau melibatkan lembaga *watch* (pemantau) atau *think tank* yang berorientasi kepada transparansi dan advokasi kebijakan publik.

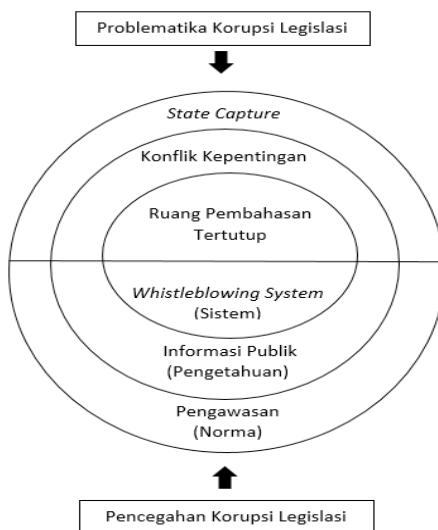
Media massa tersebut, salah satu contoh nya yaitu Tempo. Dalam buku yang diterbitkan yaitu Dibalik Investigasi Tempo 01⁶⁸, metode investigasi Tempo menggunakan berbagai pendekatan, terutama ketepatan data. Sebagaimana dalam kasus Industri Farmasi, di mana Tempo mendapatkan data dari sumber utama yang mengungkapkan beberapa dokter yang diberikan janji atau hadiah untuk menggunakan obat dari salah satu industri obat tertentu.

Data tersebut didapatkan dari seseorang yang tidak ingin disampaikan namanya, dalam kata lain dia merupakan *whistleblower* atau seseorang yang menunjukkan adanya *fraud*, hal tersebut menjalankan prinsip kerahasiaan. Salah satu hasil dari investigasi Tempo terkait kasus Industri Farmasi ialah keluarnya aturan kebijakan publik yang mengatur gratifikasi industri farmasi dalam dunia kedokteran, tetapi yang utama adalah pemberian informasi kepada publik. Hal tersebut, bisa digunakan jika dalam pembentukan peraturan undang-undang terdapat *fraud*, media massa dapat melakukan investigasi secara mendalam kejanggalan yang terjadi.

Berbeda dengan lembaga *watch* (pemantau) atau *think tank*, jika media massa berorientasi kepada publikasi informasi kepada publik - nonlitigasi atau tidak menggunakan lembaga hukum peradilan - sedangkan lembaga *watch* salah satu orientasinya adalah advokasi litigasi dengan menggunakan lembaga peradilan sebagai instrumen advokasi. Misalnya kasus korupsi pengadaan mesin jahit yang dilakukan oleh Kementerian Sosial era presiden Susilo Bambang Yudhoyono periode pertama yang diungkap oleh Indonesia Corruption Watch (ICW).

Pengungkapan tersebut, pada awalnya hanya bukti pembayaran (nota) dari sebuah pembelian mesin jahit oleh seseorang yang dirahasiakan (*whistleblower*) yang diberikan kepada ICW.⁶⁹ Bersumber dari bukti kecil tersebut, ICW mendalami proses dan aktor yang terlibat didalamnya. Menyebabkan beberapa pejabat kementerian sosial dan perusahaan yang terlibat dijerat, karena terbukti menggelembungkan dana pengadaan dan merugikan keuangan negara.⁷⁰ Hal tersebut, dapat digunakan juga bila terjadi adanya *fraud* dalam pembentukan undang-undang, lembaga *watch* atau *think tank* dapat melakukan investigasi dengan berorientasi kepada litigasi, tetapi yang utama ialah pelibatan masyarakat dalam memantau pemerintah.

Bagan 2. Formula Pencegahan Korupsi Legislasi pada Pembentukan Undang-Undang



68. Toriq Hadad, dkk. Dibalik Investigasi Tempo 01 (Jakarta: Penerbit Tempo, 2017).

69. Materi Sekolah Anti Korupsi oleh Indonesia Corruption Watch tahun 2018.

70. Detik News. Terbukti Korupsi Mesin Jahit, Pejabat Kemensos Divonis 22 Bulan BUI. Detik News (30 Januari 2012)

C. Penutup

Pembahasan mengenai problematika korupsi legislasi, mengantarkan urgensi adanya bentuk negara hukum yang mensyaratkan adanya undang-undang dan juga lembaga legislatif yang membentuknya. Permasalahan terbaru mengenai kajian pembentukan undang-undang merupakan *State Capture*, di mana pihak di luar lembaga pembentukan undang-undang berusaha mempengaruhi substansi peraturan sesuai dengan kepentingan pihak tersebut. Cara mempengaruhinya dengan melakukan suap kepada aktor-aktor pembentuk undang-undang.

Sehingga mulai tahapan pembentukan seperti perencanaan, penyusunan, pembahasan dan pengesahan, dan pengundangan terdapat beberapa kejanggalan. Selain tahap pembentukan, terdapat prinsip-prinsip pembentukan yang bermasalah, seperti pada tahap durasi perencanaan yang singkat, minimnya keterlibatan publik dan ahli, tidak tersampaikannya informasi kepada publik yang akurat, dan keterlibatan pihak-pihak terkait yang tidak proporsional. Hal tersebut digambarkan pada revisi Undang-Undang Bank Indonesia, revisi Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi, dan pembentukan Undang-Undang *Omnibus Cipta Kerja*.

Permasalahan tersebut memberikan suatu analisa terjadinya *State Capture* dan mencegah terjadinya korupsi legislasi. Peristiwa *state capture* yang menempatkan pembentuk undang-undang dalam konflik kepentingan, yang membuatnya mengharuskan lolosnya suatu undang-undang atau pasal-pasal untuk kepentingan pihak lain, dengan proses di baliknya terdapat pembahasan tertutup mengenai kepentingan pihak lain tersebut.

Analisis penulis dalam mengatasi permasalahan ketiga tahapan tersebut, mulai dari *state capture*, konflik kepentingan, dan pembahasan terutup dengan pendekatan pencegahan norma, pengetahuan, dan sistem. Pencegahan norma dilakukan dengan pengawasan mulai dari instansi formal, pengawasan publik, pengawasan ahli, dan pengawasan pihak terkait. Selanjutnya, pencegahan pengetahuan dilakukan dengan memberikan informasi publik mengenai latar belakang pembentuk undang-undang dan informasi publik latar belakang pihak-pihak terkait dalam pembentukan undang-undang tersebut. Terakhir, pencegahan dilakukan dengan pendekatan sistem, dengan menerapkan *whistleblowing system* dalam pembentukan undang-undang dengan melibatkan internal lembaga tersebut atau lembaga di luar pembentukan undang-undang, seperti media massa atau lembaga *watch think-tank*.

Daftar Pustaka

- Adi Fauzanto. 2020. Puncak KPK dalam Belenggu. Kolom Duta Masyarakat, 12 Juni.
- Adi Fauzanto. 2021. Arah Kebijakan Pemberantasan Korupsi. Kolom Harian Bhirawa 18 Juni.
- Adi Fauzanto. 2021. Problematika Oligarki, Korupsi, dan Relasi Kuasa dalam Batu Bara dan Pembangkit Listrik Tenaga Uap. Jurnal Muqoddimah Volume 5 Nomor 1.
- Aji Prasetyo. 2019. Aturan Beneficial Ownership Bersinggungan dengan Data Pribadi. Berita Hukumonline, 28 Maret.
- Akhmad Adi Purawan. 2014. Korupsi Legislasi dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Jurnal Rechtsvinding Volume 3 Nomor 3.
- Anne Lugon-Maulin. Tanpa Tahun. Understanding State Capture. Kolom Freedom From Fear Magazine (F3) Ghent University.
- Ari Kusumah. 2018. Fenomena Jual Beli Pasal Undang-Undang oleh Oknum DPR (Sebuah Analisis Etika). Jurnal Dinamika Volume 5 Nomor 2.
- Bambang. 2008. KPK Arahkan Penyidikan Kasus Aliran Dana BI ke DPR. Antara News, 30 Januari.
- CNN Indonesia. 2020. Detik-Detik Ketok Palu RUU Ciptaker di Malam Minggu Pandemi. 04 Oktober.

- Cyntia dan Sulhani. 2017. Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penerapan Whistleblowing System di Indonesia. Jurnal Aset Akuntansi Volume 9 Nomor 1.
- Detik News. 2011. Jual Beli Pasal UU Bisa Dimainkan Sendiri atau Lewat Fraksi. Detik News, 16 November.
- Detik News. 2011. Mahfud MD: Ada Jual-Beli Pasal UU di DPR. Detik News, 16 November.
- Detik News. 2012. Terbukti Korupsi Mesin Jahit, Pejabat Kemensos Divonis 22 Bulan BUI. Detik News, 30 Januari.
- Didik Supriyanto & Lia Wulandari. 2013. Basa-Basi Dana Kampanye, Pengabaian Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas Peserta Pemilu. Jakarta: Penerbit Yayasan Perludem.
- Direktorat Pendidikan dan Pelayanan Masyarakat KPK. 2016. Modul Pengelolaan Konflik Kepentingan. Jakarta: Penerbit KPK.
- Edward Aspinall dan Ward Berenschot. 2019. Democracy For Sale, Pemilu, Klientelisme, dan Negara di Indonesia. Jakarta: Penerbit Obor.
- Egi, Firdaus, dan Mouna. 2018. Batu Bara dan Ancaman Korupsi. Malang: Penerbit Intrans
- Fahmi Ramadhan. 2020. Pencegahan Korupsi Legislasi Melalui Penguatan
- Farida dan Fajlurrahman. 2016. Korupsi Kekuasaan, Dilema Penegakan Hukum di Atas Hegemoni Oligarki. Jakarta: Rajawali Press
- Hana Ramiza. 2020. Korupsi State Capture sebagai Crime Against Humanity. Jurnal Media Juris Volume 3 Nomor 2.
- Hans Henricus. 2008. Dana YPPI Milik Negara. Kontan, 14 November.
- Hariadi Kartoodihardjo. 2018. Lingkaran Korupsi Sumber Daya Alam. Jurnal Prisma Volume 37 Nomor 3.
- Haris Fadhil. 2018. Perjalanan Kasus Korupsi 41 Anggota DPRD Malang hingga PAW Massal. Detik News, 11 September.
- Icha Rastika. 2013. 3 Fungsi DPR yang Rawan di Korupsi. Kompas, 15 Februari.
- Ignas Kleden. 2020. Fragmen Sejarah Intelektual. Jakarta: Penerbit Obor.
- Jeremy Bentham (terj. Nurhadi). 2016. Teori Perundang-Undangan. Bandung: Penerbit Nuansa Cendekia.
- Jimly Asshiddiqie. 2005. Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi. Jakarta: Konstitusi Press
- Jimly Asshiddiqie. Gagasan Negara Hukum Indonesia. Artikel Pengadilan. Diakses: https://pungungsitoli.go.id/assets/image/files/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf.
- Kompas. 2009. SP3 Kasus BLBI Diduga Dampak dari Aliran Dana YPPI. Kompas, 14 April.
- Leonard Pandopatan Sinaga. 2019. Prinsip Keterbukaan Beneficial Owner (BO)
- Lilik Dwi Mardjianto. 2008. Benang Kusut Aliran Dana Bank Sentral. Antara News, 18 Agustus.
- Mada Sukmajati. 2018. Korupsi Politik: Teori dan Praktiknya di Indonesia. Jurnal Prisma Volume 37 Nomor 3.
- Mahfud MD. 2018. Politik Hukum di Indonesia. Jakarta: Penerbit Rajagrafindo.
- Maria Farida. 2007. Ilmu Perundang-Undangan (1) Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.

- Nurrochman. 2018. Skandal Meikarta dan Fenomena State Capture. Kolom Detik News, 19 Oktober.
- Ochi. 2020. Kronologi UU Omnibus Law Cipta Kerja. Kumparan, 4 November.
- Partisipasi Publik Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang. Jurnal Legislasi Indonesia Volume 17 Nomor 3.
- Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2015 tentang Kode Etik DPR.
- Perusahaan Terbuka Terhadap Upaya Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU). Tesis Universitas Sumatra Utara.
- Siti Juliantri. 2016. Parlemen dan Konflik Kepentingan. Kolom ICW, 14 Januari. Materi Sekolah Anti Korupsi oleh Indonesia Corruption Watch tahun 2018.
- Sony Maulana Sikumbang, dkk. 2015. Ilmu Perundang-Undangan. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Tim Detik. 2019. Kronologi 13 Hari DPR-Jokowi Revisi UU KPK. Detik News, 17 September.
- Tim Tirto.id. 2020. Dinasti Politik Keluarga Presiden Jokowi. Ebook: Tirto.id.
- Toriq Hadad, dkk. 2017. Dibalik Investigasi Tempo 01. Jakarta: Penerbit Tempo.
- Transparency International Indonesia. 2017. Pencegahan dan Pengendalian Konflik Kepentingan di Perguruan Tinggi. Jakarta: Transparency International Indonesia.
- Tsarina Maharani. 2020. Riset Marepus Corner: 5-6 dari 10 Anggota DPR Pengusaha. Kompas, 23 Oktober.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perunaham Ketiga Atas Undang-
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 199 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.
- Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- World Bank. 2000. Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate. Washington DC: World Bank.
- Yoan Oktiviani. 2020. Polemik Omnibus Law Cipta Kerja. Kompas Pedia, 20 Oktober.
- Yuris Rezha. 2020. Konflik Kepentingan, Korupsi, dan Integritas Pelayanan Publik. Kolom Detik News, 27 April.
- Zainal Arifin Mochtar. 2015. Antinomi dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. Hasanudin Law Review Volume 1 Nomor 3.
- Zainal Arifin Mochtar. 2020. Legislasi Nan Meyebalkan. Harian Kompas, 20 Oktober.