



BAPPENAS

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/
Badan Perencanaan Pembangunan Nasional

LAPORAN AKHIR
PENGARUH
KELOMPOK
KEPENTINGAN
DALAM
DEMOKRASI DI
INDONESIA

2023

DIREKTORAT POLITIK DAN KOMUNIKASI
KEMENTERIAN PPN/
BAPPENAS

Daftar Isi

Daftar Isi	1
Daftar Bagan	3
Daftar Tabel	4
Bab 1	5
Pendahuluan	5
1.1. Latar Belakang	5
1.2. Metode.....	7
Bab 2	8
Kelompok Kepentingan dalam Demokrasi	8
2.1. Konsepsi Dasar Kelompok Kepentingan	8
2.2. Memahami Kelompok Kepentingan di Indonesia: Kerangka Teoritis.....	11
2.3. Integrasi Kelompok Kepentingan Dalam Proses Kebijakan	14
2.4. Kelompok Kepentingan di Bidang Politik dan Pemilu	16
2.5. Aktor, Masalah Kelembagaan, dan Akses <i>Funding</i>	17
2.6. Aktor dan Pemantauan Pemilu.....	21
2.7. Koalisi Masyarakat Sipil dan Kelompok Kepentingan	23
2.8. Kelompok Kepentingan di Bidang Media dan Informasi	25
2.9. Redaksi dan Internal Media Sebagai Kelompok Kepentingan.....	27
2.10. Pengaruh Konglomerasi Media	29
2.11. Ekosistem Tambahan Pembentuk Kelompok Kepentingan Media.....	31
Bab 3	35
Urgensi Rancangan Undang-Undang Konflik Kepentingan	35
3.1. <i>Addendum</i> : Urgensi RUU Konflik Kepentingan.....	35
3.2. Kelemahan Aturan Pendahulu Terkait Konflik Kepentingan: UU 30/2014	37
3.3. Aturan-Aturan Lain Tentang Benturan Kepentingan.....	40
3.4. RUU Benturan Kepentingan Masuk Prolegnas.....	43
3.5. Ruang Lingkup Aturan dan Persoalan Etika	44
Bab 4	47
Penutup	47

Kesimpulan.....	47
Rekomendasi	48
Referensi	51
Lampiran	54

Daftar Bagan

Bagan 1 Hubungan ' <i>demand side</i> ' dan ' <i>supply side</i> ' dari kebijakan publik	10
Bagan 2 Hubungan antara aspek teknisitas dan persinggungan kelompok kepentingan dengan masyarakat sipil	16
Bagan 3 Sumber pendanaan NGO berdasarkan level organisasi.....	19
Bagan 4 Aktor dan advokasi isu elektoral pasca demokratisasi	22
Bagan 5 Konglomerasi Media di Indonesia.....	29
Bagan 6 Sebelas anggota resmi Dewan Pers	32
Bagan 7 Identifikasi kelompok kepentingan media dan informasi.....	33
Bagan 8 Usulan Tim Percepatan Reformasi Hukum soal RUU Konflik Kepentingan	44
Bagan 9 Isu-isu utama dalam RUU Benturan Kepentingan	45

Daftar Tabel

Tabel 1 Total <i>funding</i> USAID ke Indonesia berdasarkan sektor tahun 2000 dan 2020	18
Tabel 2 Sejumlah aturan terkait konflik kepentingan	40

Bab 1

Pendahuluan

1.1. Latar Belakang

Apa yang khas dari kelompok kepentingan di Indonesia? Bagaimana kelompok kepentingan memengaruhi jalannya demokrasi? Dan apa beda bentuk-bentuk pengaruh kelompok kepentingan di bidang politik dan pemilu serta media dan informasi? quote

Pemahaman terkait kelompok kepentingan setidaknya bisa dibagi ke dalam dua kelompok. Pertama, mereka yang melihat kelompok kepentingan dari sudut pandang *kritis dan negatif* terkait peran dan pengaruh yang dimiliki (lihat Berry & Wilcox 2018; Cigler et al. 2015). Perspektif ini biasanya menekankan hal-hal seperti pengaruh jejaring aktor dan melihat kelompok kepentingan dari sudut pandang relasi bisnis dan politik. Fokus analisis biasanya meliputi pengaruh organisasi dagang (Yackee & Yackee 2006), hubungan kelompok kepentingan, partai, dan negara (Grossmann & Dominguez 2009), inefisiensi pembuatan kebijakan (Dür & Bièvre 2007), hingga bagaimana kelompok kepentingan menurunkan legitimasi demokrasi itu sendiri (Saurugger 2008).

Kelompok kedua, adalah yang menekankan *afirmasi dan legitimasi aktivitas* kelompok kepentingan sebagai bagian sah demokrasi. Literatur terkait biasanya fokus pada hal-hal seperti perbedaan kapasitas organisasi kelompok (Andrews & Edwards 2004; Knoke 1986), variasi pengaruh lobi dalam pembuatan kebijakan (Berry & Wilcox 2018; Klüver et al. 2015), hingga fungsi representasi yang dimainkan kelompok kepentingan (Halpin 2006). Ada juga kajian yang melihat kelompok kepentingan sebagai bagian memperkuat demokrasi deliberatif (Follesdal 2010). Ini mengingat kuatnya peran negosiasi dan *bargaining* dalam relasi kelompok kepentingan dengan pembuat kebijakan.

Terdapat dua asumsi dasar dari sekian banyak literatur di atas. Pertama, banyak kajian menganggap kelompok kepentingan sebagai entitas yang relatif terpisah dan independen dari negara dan, terutama, masyarakat sipil. Hal ini cukup dipahami mengingat, per definisi, kelompok kepentingan adalah bagian kecil masyarakat terorganisir yang berusaha memperjuangkan kepentingan partisan secara maksimal. Mereka tidak berpretensi mewakili kepentingan masyarakat umum. Karena upaya memperjuangkan kepentingan partisan ini sangat mungkin

dilakukan lewat instrumen kebijakan negara, fungsi kebijakan publik yang diharapkan imparisial menjadi tidak terpenuhi.

Asumsi kedua adalah bahwa kelompok kepentingan dianggap bekerja dalam isu eksklusif dan terbatas. Kelompok kepentingan yang bergerak di sektor keuangan, bisa dibilang tidak memiliki hubungan dengan mereka yang bergerak dalam isu lingkungan, politik, atau media. Banyak kajian menganggap masing-masing kelompok kepentingan memiliki domain yang bisa dibedakan antara satu dengan yang lain. Dengan kata lain, minim sekali atau bahkan tidak ada *cross-cutting issues* dalam kajian-kajian kelompok kepentingan.

Dalam konteks ini, penelitian kelompok kepentingan Bappenas menjadi menarik. Laporan ini menunjukkan kedua asumsi tersebut tidak lah berlaku secara mutlak. Dalam dua studi kasus yang kami angkat – kelompok kepentingan di bidang politik dan pemilu serta media dan informasi – terlihat bahwa pemisahan aktivitas kelompok kepentingan dengan masyarakat sipil hanya terjadi di studi kasus kedua. Ini disebabkan sebagian karena orientasi bisnis kelompok kepentingan di bidang media dan informasi lebih kuat dibanding mereka yang bergerak diisu pemilu. Akibatnya jika pada isu pemilu dan politik terjadi banyak irisan, bahkan kelompok kepentingan menjadi sulit dibedakan dengan kelompok masyarakat sipil, pada isu kedua kelompok kepentingan relatif independen dari aspirasi-aspirasi masyarakat sipil itu sendiri. Jika pada isu pertama aspirasi masyarakat sipil banyak yang berhasil diakomodasi, aspirasi-aspirasi soal media dan informasi yang berorientasi kepentingan publik masih menjadi agenda penting yang perlu diperjuangkan di masa mendatang.

Salah satu temuan dari laporan ini adalah bahwa pengaruh dan efektifitas kelompok kepentingan dalam pembuatan kebijakan bisa dibedakan dari dua variabel: 1) tingkat kecakapan dan teknikalitas organisasi, serta 2) seberapa besar persinggungan mereka dengan aktivitas masyarakat sipil. Makin tinggi kecakapan teknis dan kualitas organisasi yang dimiliki, serta makin tinggi afinitas yang dimiliki dengan gerakan masyarakat sipil, maka semakin tinggi pula legitimasi kelompok kepentingan disertakan dalam proses kebijakan. Sebaliknya, semakin rendah kualitas organisasi dan kemampuan teknis kelompok, serta semakin kecil integrasi mereka dengan aktivitas masyarakat sipil, maka semakin berkurang pula potensi mereka disertakan dalam proses kebijakan. Oleh karena itu, hubungan antara kelompok kepentingan, kebijakan, dan demokrasi bisa dipahami dalam kuadran “X” dan “Y”, dimana X adalah garis kontinum horizontal terkait rendah-tingginya

cross-cutting aktivitas kelompok dengan aspirasi masyarakat sipil. Sedangkan Y adalah garis vertikal tinggi-rendahnya kualitas teknis dan organisasi dari kelompok kepentingan terkait.

1.2. Metode

Data utama laporan berasal dari 13 FGD yang menghadirkan 40 narasumber eksternal. Kami juga melengkapi laporan dengan data observasi sekunder dari dokumen resmi dan media massa. Total FGD dibagi berdasarkan topiknya: 7 FGD terkait pemilu dan politik, 4 FGD soal media dan informasi, serta 2 FGD khusus soal aturan benturan kepentingan. Aturan soal benturan kepentingan ini menjadi *addendum* laporan. Disini kami mengulas mengapa Indonesia perlu memiliki aturan khusus soal Undang-Undang Konflik Kepentingan, serta apa yang kurang dan mesti diperbaiki dari sisi instrumen hukum dan kebijakan yang ada saat ini. *Addendum* ini bisa dibaca secara terpisah dari laporan inti soal kelompok kepentingan

Laporan riset disusun dengan kronologis sebagai berikut: penjelasan konsep soal kelompok kepentingan, kerangka teoritis, penjelasan model integrasi kelompok kepentingan dalam kebijakan publik, studi kasus kelompok kepentingan di bidang politik dan pemilu, studi kasus kelompok kepentingan di bidang media dan informasi, bagian pelengkap soal RUU Konflik Kepentingan, dan kesimpulan serta rekomendasi.

Bab 2

Kelompok Kepentingan dalam Demokrasi

2.1. Konsepsi Dasar Kelompok Kepentingan

Kelompok kepentingan adalah konsep yang mesti dan bisa dibedakan dengan konsep lain seperti gerakan sosial, partai politik, masyarakat sipil, dan NGO. Kelompok kepentingan bisa memiliki tujuan politik. Tetapi berbeda dengan parpol, kelompok kepentingan tidak menempatkan kekuasaan dan jabatan publik sebagai tujuan utama (Gilens & Page 2014). Meski terlibat memengaruhi pemilu, kelompok kepentingan tidak bisa mengikuti proses formal kepemiluan sebagaimana parpol. Seperti masyarakat sipil, kelompok kepentingan memiliki tujuan agregasi kepentingan dan mengubah atau bahkan membuat kebijakan (Richardson 2000). Mereka juga bisa mengajukan preferensi tertentu terkait isu publik. Tetapi kelompok kepentingan bisa dibedakan dengan gerakan masyarakat sipil dalam hal pola dan struktur organisasi mereka yang lebih ajeg dan formal (Kohler-Koch & Quittkat 2009). Kelompok kepentingan juga dianggap memiliki jaringan dan akses kepada pembuat kebijakan yang lebih baik dibandingkan NGO (Bloodgood 2011). Meskipun ada juga literatur yang menyatakan bahwa distingsi antara kelompok kepentingan dan NGO itu kabur (Chambers & Kopstein 2006), tetapi keduanya bisa dibedakan terkait cakupan kepentingan yang mereka perjuangkan; kelompok kepentingan dianggap lebih dekat dengan isu-isu yang bersifat eksklusif dan spesifik, sementara masyarakat sipil dan NGO lebih mementingkan isu yang memiliki dimensi *public interest* (Kohler-Koch & Quittkat 2009).

Tone dan fokus kajian kelompok kepentingan memperlihatkan ada dua perspektif. Pertama, perspektif kritis, yakni mereka yang melihat kelompok kepentingan dari sudut pandang ‘ancaman’ terhadap kepentingan publik (Cigler et al. 2015). Dimulai dengan *the Madison’s Dilemma*, suatu istilah yang dipakai menjelaskan pandangan James Madison, Bapak Bangsa Amerika Serikat, dalam *Federalist Paper No. 10*, tentang keberadaan ‘faksi-faksi’ dalam pemerintahan (lihat Berry & Wilcox 2018). Istilah partai dan kelompok kepentingan belum dikenal saat itu. Tetapi Madison mengingatkan bahwa kecenderungan suatu kelompok selalu mengejar *self-interests* sebagai hal alami dalam pemerintahan demokratis. Pengaruh kelompok yang awalnya terlalu dominan pada akhirnya akan dimoderasi oleh persaingan dengan faksi-faksi lain. Karena itu keberadaan faksi-faksi mesti dibiarkan tumbuh, sehingga tercipta kompetisi sesama mereka. Menurut Madison, yang mesti dilakukan pemerintah bukan menghilangkan atau melarang faksi-faksi beroperasi,

melainkan mengontrol efek buruk yang mungkin timbul dari keberadaan mereka. Caranya dengan menciptakan struktur pemerintahan, aturan main, dan konstitusi yang bisa menekan pengaruh buruk kelompok-kelompok ini (lihat Berry & Wilcox 2018).

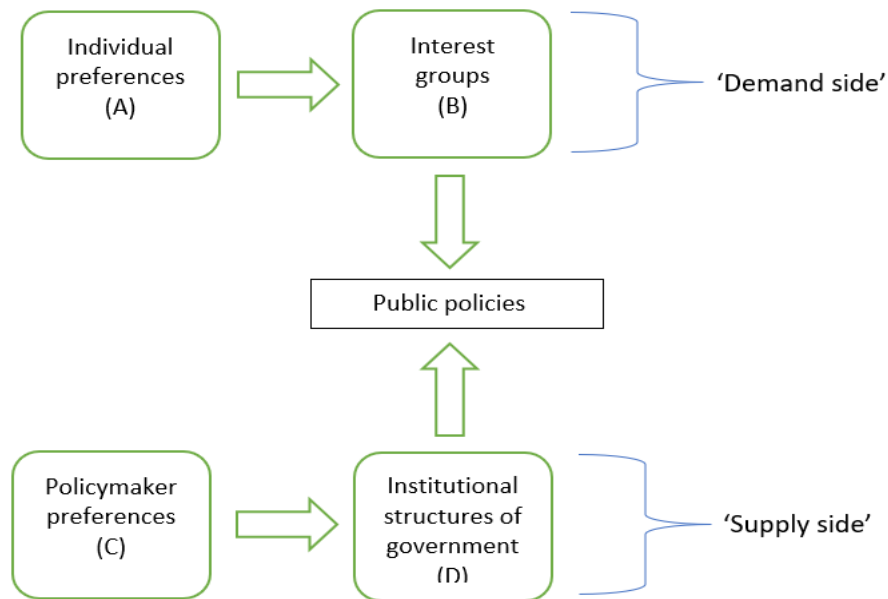
Perspektif Madison menjadi dasar perkembangan kajian-kajian kritis kelompok kepentingan. Fokus kajian biasanya terkait pengaruh kelompok bisnis dalam politik (Eising 2007), bagaimana organisasi dagang memengaruhi kandidat di pemilu (Yackee & Yackee 2006), lobi-lobi pembuatan kebijakan baik di ranah eksekutif maupun legislatif (Dür & Bièvre 2007; Fourniaies & Hall 2018), hingga bagaimana kelompok kepentingan melemahkan legitimasi demokrasi itu sendiri (Saurugger 2008). Perspektif ini kerap menekankan situasi paradoksal dalam konteks sistem politik terbuka, dimana pembuatan kebijakan ternyata tidak berada sepenuhnya dalam kontrol para pembuat kebijakan dan pemilih, melainkan didikte oleh kelompok-kelompok terorganisir (Odell 1990).

Perspektif kedua lebih melihat keberadaan kelompok kepentingan secara positif dan afirmatif. Kajian ini banyak menekankan dimensi keorganisasian kelompok kepentingan (Andrews & Edwards 2004). Mereka melihat bagaimana kelompok kepentingan melakukan advokasi-advokasi dan *grassroot organizing* (Goldstein 1999). Literatur melihat upaya memengaruhi kebijakan publik itu sebagai suatu hal yang niscaya dalam demokrasi (Berry & Wilcox 2018), dimana setiap pihak bersaing memperkuat *sphere of influence* (Michalowitz 2007). Kebijakan dianggap sebagai titik temu berbagai kepentingan, bukan semacam pendiktean tunggal yang dilakukan kelompok tertentu. Kepentingan dalam perspektif ini dilihat sebagai suatu ekuilibrium yang merupakan titik singgung *multi-stakeholders* (Gilens & Page 2014). Dalam perspektif ini, kelompok kepentingan dilihat sebagai salah satu unsur – dan bukan selalu yang terpenting – dari sekian banyak kelompok-kelompok yang berusaha memengaruhi kebijakan publik.

Dari dua pandangan ini, sintesis bisa dilakukan jika kita meminjam penyederhanaan yang dibuat Rodrik (1985) soal hubungan antara ‘*demand side*’ dan ‘*supply side*’ yang selalu ada dalam pembuatan kebijakan (lihat Bagan 1). Pendekatan *demand side* melihat kepentingan sebagai agregasi dari asumsi *self-interests* dan *utility maximizers*. Preferensi individu (A) berarti bahwa pilihan kebijakan selalu memiliki elemen ‘rasional’ dimana individu atau grup akan memaksimalkan utilitas yang mereka miliki lewat pilihan kebijakan-kebijakan tertentu (Jamal & Milner 2019). Kelompok kepentingan di bidang perdagangan yang merasa bahwa kepentingannya

terganggu dengan adanya impor barang, misalnya, akan meminta pemerintah menerapkan tarif masuk barang dan pajak tambahan yang tinggi. Kelompok kepentingan di sektor energi non-terbarukan akan berupaya agar pemerintah menunda implementasi konversi energi terbarukan. Pilihan-pilihan kebijakan ini konsisten dengan kepentingan yang mereka miliki.

Bagan 1 Hubungan 'demand side' dan 'supply side' dari kebijakan publik



Sumber: Rodrik 1995: 1459, dengan penyesuaian tim penulis.

Pada praktiknya setiap preferensi kebijakan hanya bisa disampaikan jika ada medium perantaranya. Disini lah pentingnya agregasi kepentingan diagendakan secara formal lewat organisasi yang disebut *interest groups* (B). Rodrik menggunakan definisi lentur kelompok kepentingan, yakni setiap organisasi yang memiliki variasi pengaruh formal ke pembuatan kebijakan. Ini berarti kelompok kepentingan bisa mencakup partai politik, organisasi masyarakat sipil, serikat pekerja, hingga kelompok-kelompok lobi. Organisasi-organisasi ini menjalankan fungsi representasi anggota, partisipasi politik, edukasi publik, hingga *agenda building* secara sekaligus (Berry & Wilcox 2018).

Ada kecenderungan menganggap kekuatan kelompok kepentingan demikian kuatnya. Pada kenyataannya, pembuatan kebijakan tidak semudah itu. Ini karena kekuatan kelompok kepentingan kerap termoderasi oleh preferensi yang dimiliki pemerintah. Pemerintah dianggap memiliki kecenderungan tertentu terkait kebijakan yang akan diambil (C) yang bisa saja tidak

sejalan dengan kepentingan *interest groups*. Selain itu, pemerintah dipimpin oleh seseorang, entah itu presiden, menteri, atau gubernur yang memiliki ide dan preferensi kebijakannya sendiri (Yoshimatsu 2012). Pemerintah yang baru terpilih secara demokratis misalnya bisa dihadapkan pada kebutuhan menjawab janji kampanyenya yang, sekali lagi, bisa saja tidak sejalan dengan kepentingan kelompok penekan.

Preferensi pemerintah ini selanjutnya mesti disalurkan lewat institusi-institusi yang telah melembaga (D). Institusi dalam bentuk aturan-aturan, kebiasaan, norma-norma, dan hierarki kelembagaan selalu memberikan *constraints* atas apa yang bisa dan boleh dilakukan pemerintah. Institusi tidak terbatas pada apa yang ada di wilayah domestik, tetapi ada juga dimensi internasional dalam bentuk norma-norma, dan tekanan negara atau organisasi luar yang tidak bisa begitu saja diabaikan.

Keempat dimensi yang disampaikan Rodrik ini saling berinteraksi dan membentuk apa yang disebut ‘kebijakan publik’. Kebijakan publik dalam konteks ini dilihat sebagai *outcome* dari suatu agregasi kepentingan, suatu interaksi antara unsur ‘permintaan’ dan ‘penawaran’ yang saling berkelindan. Ini tidak berarti kita mengabaikan aspek pengaruh kelompok kepentingan. Kita tidak pula mengabaikan adanya dominasi suatu grup dalam pembuatan kebijakan di bidang-bidang tertentu. Hanya saja pengaruh tersebut sangat bergantung pada konteks dan isu dimana kelompok kepentingan beroperasi. Jika kelompok kepentingan beroperasi secara independen dari pengaruh masyarakat sipil, kemungkinan terbentuknya dominasi dalam domain tertentu menjadi lebih terbuka. Tetapi jika kelompok kepentingan termoderasi, bahkan bergabung dengan aktivitas masyarakat sipil, kebijakan publik kiranya lebih pas dilihat sebagai *outcome* dari agregasi kepentingan seperti model yang disampaikan sebelumnya.

Hal ini memerlukan penjelasan tersendiri, mengapa ada kelompok kepentingan yang beroperasi dengan cara menyerupai aktivitas masyarakat sipil? Faktor-faktor apa yang menyebabkan hal tersebut? Dan apa implikasinya bagi kebijakan publik dan demokrasi Indonesia?

2.2. Memahami Kelompok Kepentingan di Indonesia: Kerangka Teoritis

Salah satu perdebatan penting kelompok kepentingan terkait batasan aktor; siapa yang bisa atau tidak bisa digolongkan sebagai kelompok kepentingan. Kita bisa membagi perdebatan ke dua kelompok. Pertama, mereka yang mendefinisikan kelompok kepentingan secara spesifik sebagai grup kecil nan eksklusif yang terkonsolidasi rapi dengan tujuan memengaruhi kebijakan publik

(Cigler et al. 2015). Ini adalah definisi yang paling banyak digunakan literatur. Kelompok kepentingan disini dianggap memiliki kontinuitas dalam menjalankan aktivitasnya. Kontinuitas diperkuat dengan akses formal yang mereka miliki dalam memengaruhi kebijakan. Aktivitas utama mereka adalah lobi-lobi, yang termasuk di dalamnya pertemuan *face-to-face* dengan pembuat kebijakan, menyampaikan kajian penelitian dan rekomendasi kebijakan, menuliskan memo, pengajuan proposal, mengikuti rapat dengar pendapat, mensponsori kegiatan, sampai dengan mengajukan ajudikasi terkait kebijakan atau regulasi yang dianggap merugikan (Berry & Wilcox 2018; Cigler et al. 2015).

Dalam beberapa tahun terakhir, muncul pandangan yang menganggap bahwa definisi di atas banyak berlaku dalam konteks negara maju dimana keberadaan kelompok kepentingan telah tercatat dan terlembaga dengan baik. Di banyak negara berkembang, hal tersebut tampaknya bukan fenomena umum (Grant 2021). Para ahli berpendapat bahwa keberadaan kelompok kepentingan di negara berkembang tetap bisa dirasakan, tetapi fungsi-fungsi, serta cara mereka memengaruhi kebijakan publik kurang memiliki pola-pola baku (Osman 2002). Ini sebagian karena kelompok kepentingan tidak beroperasi secara eksklusif dan independen dari gerakan sosial yang lebih luas (Foley & Edward 1996). Mereka kerap bersinggungan, bahkan menjadi bagian dari kelompok masyarakat sipil itu sendiri. Berbeda dengan pandangan sebelumnya, kelompok kepentingan disini memiliki banyak afinitas yang bersifat *cross-cutting* dengan elemen masyarakat. Sebagaimana lazimnya gerakan masyarakat sipil, mereka perlu menciptakan *public appeal*, dan karena itu memperjuangkan isu-isu yang bersifat *public interests*, bukan semata-mata *private interests*.

Pendekatan yang melihat kedekatan kelompok kepentingan dengan kelompok masyarakat sipil ini kiranya lebih relevan membaca fenomena kelompok kepentingan di Indonesia, khususnya di bidang politik dan pemilu. Tautan kelompok kepentingan dan masyarakat sipil ini setidaknya dapat menciptakan tiga efek positif bagi demokrasi di Indonesia.

Pertama, afinitas masyarakat sipil dapat meningkatkan kapasitas demokratis orang-orang yang terlibat di dalam kelompok kepentingan (Berry & Wilcox 2018). Keterlibatan dalam suatu organisasi yang memiliki tujuan-tujuan politis membuat para anggota sadar bahwa ada proses politik yang mesti dilalui agar tujuan organisasi tercapai. Proses ini meliputi, tapi tidak terbatas pada, diskusi mendalam terkait isu, pemilihan strategi, kebutuhan berjejaring, mempertahankan hubungan baik dengan orang lain, sampai kolaborasi antarpihak yang berkepentingan. Semua hal

ini membutuhkan sikap toleransi, interaksi, koperasi, dan keterbukaan yang semuanya merupakan prakondisi-prakondisi terciptanya demokrasi yang baik.

Kedua, interaksi grup yang memiliki afinitas dengan masyarakat sipil dapat mendorong terciptanya modal sosial lebih kuat (Fukuyama 1996). Studi klasik dari Putnam di Italia (1992) dan Tocqueville di Amerika Serikat (Pierson 1996) menunjukkan bahwa *civic virtues*, alias nilai-nilai sipil, amat dibutuhkan bagi jalannya demokrasi yang sehat. Modal sosial terbentuk jika ada rasa saling percaya dan menghormati sesama unsur-unsur penting di masyarakat. Rasa saling percaya dan hormat-menghormati ini tidak bisa diwujudkan secara instan. Ia mesti dipupuk sedemikian rupa, dan terbentuk secara alamiah lewat interaksi-interaksi antarkelompok masyarakat ketika mereka memperjuangkan kepentingan yang lebih luas. Jika kelompok kepentingan banyak bersinggungan dengan masyarakat sipil, maka kepentingan-kepentingan yang awalnya eksklusif itu bisa termoderasi sedemikian rupa sehingga yang muncul adalah isu-isu yang berorientasi kepentingan publik.

Terakhir, afinitas ini dalam jangka panjang akan membantu pemerintah menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan lebih baik. Jika kita menganggap organisasi keagamaan seperti Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama sebagai kelompok kepentingan, maka keberadaan keduanya sangat membantu pemerintah menjalankan program-program di bidang pendidikan, kesehatan, dan kemasyarakatan. Kedua organisasi bergerak di akar rumput, mendidik anak-anak muda di sekolah-sekolah dan universitas, merawat orang sakit, sampai dengan menyediakan layanan sosial seperti bantuan bencana dan kedaruratan. Kelompok kepentingan di bidang lingkungan seperti WALHI dan *Greenpeace Indonesia* turut membantu pemerintah memastikan kelestarian alam dan lingkungan yang kini telah menjadi agenda global. Di bidang politik dan kepemiluan, organisasi seperti NETGRIT, PERLUDEM, KIPP, dan FORMAPPI tak hanya bermitra dengan pemerintah dan parlemen, tetapi juga secara tidak langsung membantu penyelenggara pemilu dan pemilih lebih mengerti substansi pemilu bersih dan demokratis.

Meski punya persinggungan dengan kelompok sipil, tidak semua organisasi kepentingan relevan diikutsertakan dalam proses kebijakan. Sebagian kelompok yang bersinggungan dengan aktivitas masyarakat sipil cukup dianggap bagian dari partisipasi politik warga. Perlu ada prasyarat tambahan agar relasi kelompok kepentingan dan pemerintah menjadi makin konstruktif. Bagian selanjutnya membahas relasi ini secara lebih rinci.

2.3. Integrasi Kelompok Kepentingan Dalam Proses Kebijakan

Kelompok kepentingan adalah bagian dari warga negara. Tujuan memengaruhi kebijakan mesti dianggap lumrah dalam sistem demokrasi yang kita terapkan. Pasal 28 UUD 1945 menyatakan bahwa negara menjamin *“kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.”* Dalam Pasal 28A UUD 1945 konstitusi menyatakan *“setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.”* Dan Pasal 28C Ayat 2 UUD 1945 menyatakan secara eksplisit bahwa *“setiap orang berhak memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.”* Dengan demikian, keberadaan mereka secara legal formal beroleh jaminan konstitusi dan sistem hukum di negara kita.

Bagaimana dan apa pertimbangan-pertimbangan utama mengintegrasikan kelompok kepentingan dalam proses kebijakan? Lobi dan masukan-masukan yang biasa dilakukan kelompok kepentingan menunjukkan mereka bisa punya peran konstruktif. Pengambilan kebijakan lumrah mempertimbangkan pandangan perwakilan masyarakat yang dianggap kredibel. Tentu tidak semua pandangan bisa diakomodir. Pemerintah biasanya akan meminta pandangan kelompok-kelompok yang memang memiliki spesialisasi dan kecakapan teknis di bidang terkait. Karena itu skill kekhususan penting dimiliki kelompok kepentingan jika mereka ingin relevan dalam pengambilan keputusan. Yang dibutuhkan dalam kebijakan adalah organisasi spesialis, bukan generalis.

Spesialisasi organisasi erat kaitannya dengan kualitas SDM. Disini kita berbicara sekurangnya-kurangnya dua hal, 1) kualitas dan jenjang pendidikan dari anggota kelompok kepentingan, serta 2) pengalaman yang mereka miliki dalam isu yang ditekuni. Akan semakin baik apabila kedua hal ini dibarengi dengan publikasi-publikasi kajian bermutu, misalnya dalam bentuk jurnal ilmiah, laporan riset, monograf, kuantifikasi dan analisis data dan semacamnya. Atau setidaknya anggota-anggota organisasi pernah mendapat penghargaan dari organisasi seprofesi baik di dalam dan luar negeri yang menunjukkan kredibilitas mumpuni. Semua ini menambah bobot organisasi secara keseluruhan, serta memberi sinyal pihak eksternal bahwa kelompok kepentingan ini memang cakap dan berkredibilitas tinggi.

Spesialisasi teknis berkorelasi dengan struktur organisasi yang relatif mapan. Organisasi mapan dan besar biasanya akan merekrut anggota dengan keahlian tinggi. Demikian pula sebaliknya,

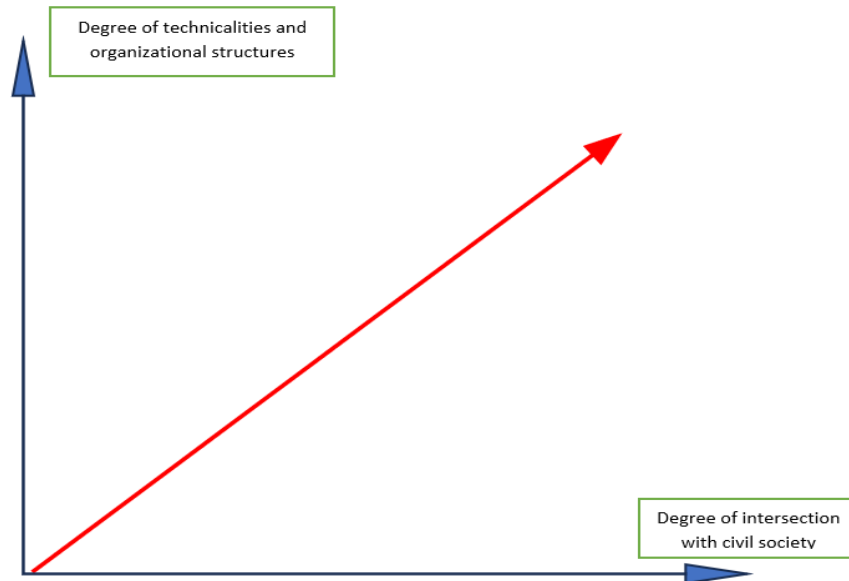
seorang ahli berkemampuan teknis tinggi akan melirik organisasi yang terlembaga dengan baik sebagai tempat bekerja. Kami melihat spesialisasi teknis dan kualitas organisasi ini sebagai dua hal tak terpisahkan dan menjadi indikator penting manakala pemerintah mau mengintegrasikan kelompok kepentingan dalam proses kebijakan.

Selain faktor yang bersifat teknis keorganisasian, pengambilan kebijakan publik juga perlu legitimasi. Legitimasi sebagian ditentukan apakah keputusan telah melalui prosedur-prosedur yang melibatkan *stakeholders* terkait. Kelompok kepentingan bisa dilihat dari kacamata *stakeholders* penting yang perlu diajak sebagai peserta aktif perumusan kebijakan publik.

Karena salah satu model kelompok kepentingan yang berkembang adalah yang banyak bersinggungan dengan aktivitas masyarakat sipil, maka salah satu bentuk legitimasi yang bisa dipertimbangkan adalah seberapa dalam *engagement* kelompok kepentingan dengan aktivitas masyarakat sipil ini. Disini yang perlu dilihat hal-hal seperti apakah kegiatan kelompok kepentingan memiliki konvergensi aktivitas dengan kelompok sipil lain, sejauh mana isu yang diperjuangkan kelompok kepentingan berimplikasi terhadap aktivitas gerakan sosial, apakah kelompok kepentingan memiliki jejaring aktor yang baik, dan sejauh mana kelompok kepentingan tidak memiliki hambatan yang bersifat keorganisasian, psikologis, dan ideologis dengan kelompok masyarakat sipil.

Tentu ada variasi terkait interseksi kelompok kepentingan dan gerakan CSO ini. Tidak semua kelompok kepentingan punya afinitas dengan komunitas sipil, dan tidak semua kelompok kepentingan butuh afinitas tersebut. Namun dalam perspektif legitimasi kebijakan, akan lebih baik jika keputusan diambil dengan memperhatikan *stakeholders* terkait sehingga dapat meminimalisir potensi kritik yang datang kemudian.

Kita bisa mendudukan diskusi di atas dalam hubungan berikut (Bagan 2). Integrasi dan pengaruh kelompok kepentingan dalam kebijakan publik bisa dilihat dari dua dimensi sekaligus: 1) kemampuan teknis serta kualitas organisasi dan 2) derajat interseksi mereka dengan kelompok masyarakat sipil. Sejauh pengamatan kami, dimensi pertama sudah sering dipraktikkan dalam kegiatan-kegiatan teknokratis pemerintah. Kegiatan seperti Musrenbang, FGD, seminar, dan rekrutmen tenaga ahli yang dilakukan pemerintah sudah cukup baik mempertimbangkan dimensi teknikalitas peserta. Yang belum atau kurang dipahami dan dipraktikkan adalah dimensi kedua, dan bagaimana dimensi pertama dan kedua ini saling berinteraksi satu sama lain.



Penggabungan kedua dimensi dapat memperkuat basis pengetahuan dan basis sosial suatu perumusan kebijakan. Disini unsur teknokratisme berpadu dengan dimensi publik yang dimiliki kelompok masyarakat sipil.

Bagian selanjutnya akan meletakkan kerangka konseptual ini dalam kenyataan empiris di dua isu: Pengaruh kelompok kepentingan di bidang politik dan pemilu serta kelompok kepentingan di bidang media dan informasi. Akan terlihat bahwa persinggungan yang dimaksud lebih banyak terjadi pada isu pertama. Sedangkan pada isu kedua persinggungan yang diharapkan masih sulit tercapai karena pengaruh modal dan orientasi profit dari aktor-aktor kunci. Implikasinya pada isu pertama aspirasi kelompok kepentingan dan kelompok masyarakat sipil bisa lebih sejalan dan terakomodasi dalam perumusan kebijakan. Ini terlihat secara umum dari pilihan sistem politik dan pemilu yang diterapkan di Indonesia. Sedangkan pada isu kedua, aktor-aktor media dan informasi menciptakan konglomerasi industri kuat yang masih sulit dikontrol lewat kebijakan negara. Konsekuensinya industri media dan informasi tampak masih memerlukan intervensi yang cukup dalam di masa-masa mendatang.

2.4. Kelompok Kepentingan di Bidang Politik dan Pemilu

Dalam studi ini, kami tidak mengulas secara eksklusif satu-dua kelompok kepentingan di bidang pemilu dan politik. Kami juga tidak membahas cara kerja kelompok kepentingan secara rinci,

melainkan fokus kami adalah pada pembahasan tematik terkait isu-isu yang mencuat dan bagaimana relasi umum yang terbentuk antara kelompok kepentingan, kelompok masyarakat sipil, dengan pembuat kebijakan. Data primer bagian ini berasal dari 7 FGD yang mengundang total 21 narasumber eksternal dan sekitar 5 orang peserta aktif internal Bappenas di tiap sesi. Latar belakang narasumber diantaranya eks komisioner KPU, eks komisioner DKPP, akademisi (ahli ilmu politik dan hukum tata negara), pengusaha, aktivis NGO, dan peneliti non-universitas.

2.5. Aktor, Masalah Kelembagaan, dan Akses *Funding*

Kelompok kepentingan di bidang politik bisa dibedakan dengan kelompok politik lain paling tidak dari segi tujuan yang mendasari kegiatannya. Kelompok kepentingan bukan kelompok yang ingin memerintah, dan bukan kelompok berorientasi pada kekuasaan atau jabatan publik (Jordan dan Maloney 2007). Mereka adalah kelompok yang punya kesamaan kepentingan yang bergerak atas tujuan bersama, yakni memengaruhi kebijakan. Karena itu individu-individu yang bergerak sendiri tanpa payung organisasi tidak bisa disebut kelompok kepentingan. Demikian pula dengan partai politik. Sebab parpol, selain berorientasi kebijakan memiliki tujuan menguasai jabatan dan kekuasaan via pemilu.

Kemunculan kelompok kepentingan di bidang politik tak bisa lepas dari ketidakmampuan negara memenuhi ekspektasi publik terkait itu-isu tertentu.¹ Kemunculan mereka bisa karena perasaan terabaikan, sehingga sebagian masyarakat memilih jalur aktivisme non-partai.² Tak bisa dipungkiri bahwa pengaruh lembaga donor juga penting mendorong kehadiran kelompok-kelompok kepentingan baru, terutama yang berbentuk NGO.³ Karakter sosial-kemasyarakatan Indonesia yang ditandai maraknya ormas berbasis primordialisme suku, golongan, dan agama juga memungkinkan kelompok ini tumbuh dan memiliki jatidiri unik.⁴ Irisan dengan masyarakat sipil juga menjadi salah satu elemen yang membuat kelompok kepentingan dikategorikan bagian dari aktivitas sipil.⁵

Intensitas pengaruh kelompok kepentingan sejalan dengan keterbukaan sistem politik di Indonesia. Di masa orde baru, agak sulit menjelaskan contoh-contoh kemunculan kelompok kepentingan di

¹ Sri Budi Eko Wardani, Dosen Universitas Indonesia, 7 Agustus 2023.

² Pramono Ubaid Thantowi, Eks Komisioner KPU, 1 November 2023.

³ Ferry Daud Liando, Dosen Universitas Sam Ratulangi, 2 Oktober 2023.

⁴ *Ibid.*

⁵ Ferry Amsari, Dosen Universitas Andalas, 2 Oktober 2023.

bidang politik dan pemilu. Selain sistem politik memang tidak memungkinkan mereka tumbuh, ada pula restriksi atas bantuan lembaga-lembaga donor, terutama yang berasal dari luar negeri. Restriksi ini perlahan-lahan hilang pasca Indonesia memasuki era demokrasi. Ini ditandai dengan semakin tingginya perhatian lembaga-lembaga donor yang bertujuan menciptakan sekaligus memperkuat kapasitas SDM dan kelembagaan masyarakat sipil.

Sebagai contoh, laporan resmi tahunan USAID tahun 2000 menunjukkan total grants yang masuk ke Indonesia adalah USD 5,607,928. Dari jumlah ini, sektor terbesar dialokasikan untuk masyarakat sipil sebesar USD 2,146,441 yang terbagi ke dalam 88 grants; diikuti bantuan pemerintah (54 grants), bantuan sipil militer (24 grants), dan media (29 grants).⁶ Dua puluh tahun kemudian, jumlah donor berkurang menjadi USD 5,025,537.⁷ Dan sektor yang menjadi fokus utama adalah lingkungan yang mendapatkan bantuan sebesar USD 2,920,199, diikuti isu resiliensi demokrasi, kesehatan, dan pembangunan SDM. Sangat mungkin sebagian besar dana asing tahun 2020 ini masuk ke organisasi masyarakat sipil. Tetapi fakta bahwa jumlah anggaran khusus masyarakat sipil tahun 2000 jauh lebih tinggi dibandingkan tahun 2020 menunjukkan ada peran penting lembaga donor dalam menggerakkan aktivitas kelompok kepentingan di masa-masa awal reformasi. Jumlah dana yang dikhususkan bagi masyarakat sipil di tahun 2000 menunjukkan fokus pendanaan berkisar pada penguatan dan kelembagaan organisasi masyarakat sipil itu sendiri.

Masuknya isu lingkungan menjadi isu prioritas USAID menunjukkan bahwa fokus bantuan kini diarahkan pada *issue-based* yang dianggap sentral, bukan lagi soal penguatan kapasitas SDM dan organisasi. Pembangunan SDM kini hanya mendapat porsi sangat kecil, yakni sebesar \$185,750. Sebaliknya, isu-isu yang menuntut kecakapan teknis seperti lingkungan dan kesehatan mendapat porsi makin besar.

Tabel 1 Total funding USAID ke Indonesia berdasarkan sektor tahun 2000 dan 2020

Tahun 2000	Jumlah bantuan (USD)	Tahun 2020	Jumlah bantuan (USD)
Masyarakat sipil	2,146,441	Lingkungan	2,920,199
Pemerintah	1,777,989	Kesehatan	832,000
Media	713,315	Pembangunan SDM	185,750

⁶ Sumber: <https://reliefweb.int/report/indonesia/usaaid-field-report-indonesia-nov-2000>

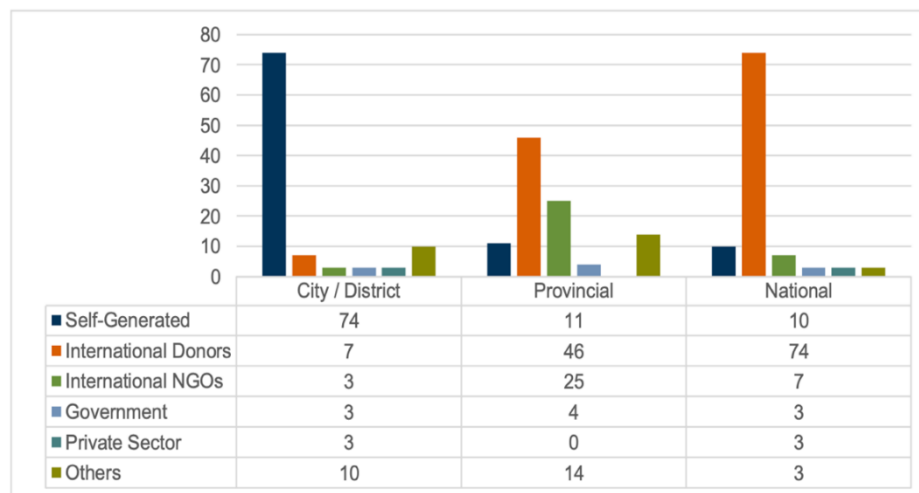
⁷ Sumber: https://www.usaid.gov/sites/default/files/2023-06/USAID_Indonesia_2020_Annual.pdf

Sipil/Militer	970,181	Resiliensi demokrasi	1,087,588
Total	5,607,928	Total	5,025,537

Sumber: *Knowledge Sector Initiative (2020)*, diolah tim penulis.

Riset yang dilansir *Knowledge Sector Initiative* tahun 2020 menunjukkan tantangan terbesar organisasi sipil di Indonesia adalah soal keberlanjutan dan diversifikasi pendanaan (*financial sustainability and funding diversification*).⁸ Laporan tersebut menunjukkan tren pengurangan jumlah pendanaan bagi NGO di berbagai donor dan sektor. Hal ini menciptakan tantangan *survival* bagi banyak organisasi kepentingan. Terlebih kebanyakan organisasi bergantung pada pendanaan jangka pendek berbasis project, yang sebagian dananya digunakan untuk operasional organisasi. Akibatnya begitu project selesai, operasional organisasi terganggu bahkan berhenti.

Bagan 3 Sumber pendanaan NGO berdasarkan level organisasi



Sumber: Ben Davis (2020).

Bagan 3 menunjukkan bahwa semakin tinggi level organisasi suatu NGO, makin tinggi pula tingkat ketergantungan pada lembaga donor internasional. Sebaliknya jika NGO itu berada di level lokal, aktivitas *funding* berasal dari swadaya yang mereka lakukan. Bisa dibayangkan sumber

⁸ Laporan 'Financial Sustainability and Funding Diversification: The Challenge for Indonesian NGOs'. Ditulis Ben Davis (2020).
Sumber: <https://www.ksi-indonesia.org/assets/uploads/original/2020/02/ksi-1580493181.pdf>

swadaya pendanaan ini dikarenakan salah satunya karena NGO lokal sulit mendapat akses pendanaan internasional. Ini sebagian karena kapasitas SDM dan organisasi yang jomplang antara NGO lokal dengan NGO di level yang lebih tinggi. Sementara jika NGO ada di level provinsi, sumber pendanaan bisa berasal dari donor internasional dan jaringan NGO internasional.

Akses dana dan jaringan internasional yang baik berkorelasi dengan pengaruh yang dimiliki kelompok kepentingan. Karena itu kelompok kepentingan yang berpengaruh dan bisa bertahan dari krisis pendanaan biasanya adalah mereka yang beroperasi di tingkat nasional. Sementara pengaruh kelompok kepentingan di daerah menjadi makin tidak terasa. Akses dana asing, apalagi yang berasal dari pemerintah luar, juga biasanya berorientasi kepentingan publik. Penggunaan dana wajib diterjemahkan pada kegiatan-kegiatan yang mencerminkan kepentingan masyarakat sipil. Ini juga yang mendorong terciptanya irisan kuat antara kelompok kepentingan dan masyarakat sipil di sektor politik dan pemilu.

Kelompok kepentingan terkait politik dan pemilu tidak hanya terbatas pada NGO pegiat isu pemilu, tetapi dewasa ini juga mencakup *pollsters* alias lembaga survei,⁹ perusahaan pengadaan logistik pemilu, *think tank*, asosiasi daerah seperti Wali Nagari di Sumatera Barat,¹⁰ *buzzers*,¹¹ lembaga keagamaan, organisasi intra dan ekstra-kampus, kelompok buruh, ormas dan yayasan yang berafiliasi dengan partai, organisasi pekerja sektor formal dan informal (petani, nelayan), hingga kelompok media. Kelompok dengan kesamaan preferensi politik bisa membuat atau bergabung dengan aliansi lintas organisasi. Sebagai contoh, terbentuknya aliansi antara buruh dan mahasiswa, aliansi sesama lembaga survei, atau koalisi lintas profesi seperti media dan aktivis NGO yang terbentuk menjelang pemilu.

Dalam menyikapi isu publik, perbedaan pandangan sesama anggota bisa diredam dalam koalisi sehingga yang muncul biasanya adalah sikap bersama. Semakin besar koalisi semakin besar potensi terciptanya legitimasi kuat yang berasal dari pandangan lintas koalisi ini. Karena itu adakalanya koalisi diajak bekerja sama dalam bentuk kemitraan dengan pemerintah atau pihak eksternal. Ini menciptakan hubungan mutual antara pemerintah dan kelompok kepentingan. Pemerintah mendapatkan legitimasi dan masukan-masukan teknis kebijakan, sementara kelompok

⁹ Ferry Daud Liando.

¹⁰ Asrinaldi, Dosen Universitas Andalas, 11 Oktober 2023.

¹¹ Moch. Nurhasim, Peneliti BRIN, 11 Oktober 2023.

kepentingan mendapat akses langsung memengaruhi bentuk kebijakan. Dalam konteks pemilu, hubungan antara kandidat presiden dan koalisi organisasi kepentingan juga menciptakan hubungan mutual berbasis dukungan elektoral bagi kandidat, dan potensi akses material dan kebijakan bagi organisasi kepentingan.

2.6. Aktor dan Pemantauan Pemilu

Pemilu memang menjadi fokus utama kelompok kepentingan di bidang politik. Isu pemilu ini luas sekali, mencakup hal-hal substantif seperti advokasi sistem pemilu (debat proporsional terbuka vs. proporsional tertutup), jumlah dan besaran dapil, sampai syarat pencalonan presiden. Dalam jumlah lebih sedikit, ada pula kelompok yang berorientasi bisnis seperti lobi-lobi pihak swasta soal pengadaan kotak suara dan surat suara,¹² atau yang berorientasi politik sempit seperti penempatan figur-figur tertentu sebagai komisioner penyelenggara pemilu di tingkat pusat dan daerah.¹³

Tetapi jika dilihat dari sisi aktor dan relasi umum yang tercipta antara kelompok kepentingan dan isu pemilu pasca reformasi hingga sekarang, terlihat bahwa kegiatan utama para aktor ini adalah soal *pemantauan pemilu dan pendidikan pemilih*. Ini sejalan dengan kebutuhan dasar menciptakan pemilu berintegritas di masa-masa awal reformasi dan juga preferensi pendanaan yang datang dari pihak eksternal. Pada masa-masa menjelang akhir kejatuhan Presiden Suharto hingga awal-awal reformasi, komunitas seperti UNFREL (*University Network for Free Election*)¹⁴, KIPP (Komite Independen Pemantau Pemilihan)¹⁵ dan Forum Rektor merupakan pilar utama masyarakat sipil untuk pemilu bersih.

Sokongan dana yang diperoleh komunitas-komunitas ini memungkinkan mereka melakukan rekrutmen relawan pemantau pemilu. KIPP misalnya merekrut 13.260 relawan pada Pemilu 1999. UNFREL diklaim memiliki 100 ribu relawan di 22 dari 27 provinsi pada pemilu yang sama.¹⁶ Komunitas ini tidak bertahan lama. Tetapi aktor-aktor yang terlibat di dalamnya membentuk organisasi pegiat pemilu lain di kemudian hari. Mereka juga terlibat baik secara formal dan

¹² Pramono Ubaid Thantowi.

¹³ Nurlia Dian, Koordinator Nasional JPPR, 8 November 2023.

¹⁴ Dibentuk oleh jaringan dosen dan mahasiswa tahun 1998, dengan coordinator pertama, Todung Mulya Lubis. Sumber: <https://rumahpemilu.org/sejarah-pemantau-pemilu-indonesia/>

¹⁵ Dibentuk tahun 1995, diketuai pegiat pers, Goenawan Mohamad.

¹⁶ <https://rumahpemilu.org/sejarah-pemantau-pemilu-indonesia/>

informal dalam aktivitas yang berkaitan dengan isu partai dan pemilihan, termasuk menjadi bagian dari penyelenggara pemilu itu sendiri.

Bagan 4 Aktor dan advokasi isu elektoral pasca demokratisasi



Sumber: Hasil FGD dengan Sri Budi Eko Wardani, 2023

Dari segi aktor, jumlah kelompok kepentingan pegiat pemilu mengalami peningkatan cukup pesat di era 2009 – 2019, yakni masa-masa dimana pelembagaan demokrasi terjadi (Bagan 4). Jika dibandingkan dengan masa-masa transisi, setidaknya hanya ada dua organisasi yang menonjol (CETRO DAN JPPR). CETRO (*Center for Electoral Reform*) adalah organisasi pemilu yang dibentuk tahun 1999 yang dipimpin Hadar Gumay, eks komisioner KPU, yang juga pernah terlibat

di UNFREL. Fokus advokasi yang dilakukan CETRO adalah soal gagasan Pilpres langsung, pembentukan parlemen bikameral, dan pembentukan KPU yang mandiri dan independen.¹⁷

Di tahun 2009 – 2019, jumlah organisasi pegiat pemilu bertambah. Muncul nama-nama seperti PERLUDEM, ICW, PUSAKO, PUSKAPOL UI, KODE, dan SPD yang secara umum menjalankan fungsi-fungsi produksi pengetahuan dan advokasi. Selain aktivis, sebagian pegiat kelompok ini berprofesi sebagai akademisi yang melakukan kerja-kerja lapangan hingga ke daerah-daerah. Terbentuk semacam konsorsium cair pemantau pemilu yang tersebar hingga Papua yang bertujuan meminimalisir kecurangan.

Intensitas kegiatan jaringan ini mulai berkurang dalam 5 tahun terakhir. Sebagian disebabkan karena pendanaan eksternal yang memang berkurang. Sebagian lagi karena banyaknya eks aktivis yang beralih profesi di luar isu kepemiluan. Jejaring lembaga di daerah menjadi lemah dan konsentrasi kegiatan kelompok pegiat pemilu ini kini terbatas hanya di Jakarta dan kota-kota besar. Tetapi, sekali lagi, orientasi aktivitas dan semangat yang dicerminkan organisasi kepentingan di sektor politik dan pemilu ini lebih berorientasi kemaslahatan publik, bukan meraih kepentingan finansial belaka.

2.7. Koalisi Masyarakat Sipil dan Kelompok Kepentingan

Persinggungan kelompok kepentingan dengan isu yang menjadi fokus kelompok sipil merupakan salah satu karakter khas kelompok kepentingan di Indonesia. Kesamaan cara pandang soal isu-isu penting diantara kelompok kepentingan ini memungkinkan mereka bertindak kolektif sebagai kelompok penekan yang efektif, terutama di masa-masa awal reformasi.

Bisa dikatakan bahwa aktivitas politik terkait pemilu hari ini tidak bisa dipisahkan dari pengaruh kelompok kepentingan sipil. Ada semacam kesinambungan isu dan ide yang mereka anggap penting, dengan model-model lobi serta advokasi sejak masa awal pemilu reformasi hingga sekarang. Kelompok kepentingan ini senantiasa membentuk koalisi yang bersifat formal dan informal. Bersifat formal dalam arti mereka bisa tergabung secara temporer dalam koalisi untuk isu-isu tertentu, misalnya terkait topik representasi perempuan, UU Tindak Pidana Kekerasan Seksual, UU Penyandang Disabilitas, dan Perppu Ormas 2017. Atau secara informal dalam bentuk interaksi-interaksi antarkelompok sehari-hari. Ini didorong fakta bahwa hampir seluruh organisasi

¹⁷ Hadar Gumay, Peneliti NETGRIT, 7 Agustus 2023.

kepentingan ini berlokasi di Jakarta, sehingga memudahkan komunikasi dan koordinasi sesama mereka.

Topik representasi perempuan sering muncul dalam pembahasan FGD sebagai salah satu contoh persinggungan koalisi masyarakat sipil dan organisasi kepentingan. Bentuk konkritnya adalah soal dimasukkannya aturan soal 30 persen kuota pencalonan caleg perempuan di pemilu 2004. Selain dorongan eksternal kelompok kepentingan, keberadaan aktivis pegiat pemilu yang menjadi komisioner KPU juga makin membuka ruang kolaborasi ini. Hadar Gumay yang menjadi komisioner KPU 2012 – 2017, misalnya, mendorong Peraturan KPU (PKPU) yang mewajibkan partai menominasikan minimal 30 persen perempuan dari daftar urutan, dan menempatkan minimal satu perempuan di setiap tiga urutan caleg.¹⁸ Aturan ini dibuat meski tidak ada sanksi dalam UU Pemilu jika partai tidak memenuhi kuota 30 persen. Ini berbeda dengan konteks hari ini dimana KPU tidak mewajibkan parpol memenuhi kuota 30 persen.¹⁹ Kolaborasi ini juga dimudahkan dengan DPR yang ketika itu dianggap relatif terbuka dengan masukan-masukan dari kelompok masyarakat sipil. Sehingga tak hanya isu spesifik soal partisipasi politik perempuan, tetapi isu-isu sentral lain juga berhasil didorong yang semuanya itu membentuk karakter sistem politik Indonesia hari ini. Misalnya terkait dengan amandemen UUD 1945 awal reformasi, pilpres langsung, penetapan pemilu proporsional nomor urutan terbuka, otonomi dan pemekaran daerah, serta pembentukan beberapa komisi dan lembaga negara seperti KPU, KPK, MK, KY, LPSK, KPAI, Ombudsman, dan sebagainya.

Menurut beberapa narasumber, advokasi kebijakan di awal-awal reformasi relatif lebih terbuka dan cukup berhasil dibandingkan hari ini. Dahulu para aktivis dan akademisi membentuk koalisi besar yang disebut ‘Koalisi Konstitusi Baru’ yang bertujuan mendorong pilpres langsung. Cara kerjanya koalisi ini relatif tidak ada yang baru. Mereka misalnya melakukan diskusi media, mengundang pimpinan redaksi ke dalam FGD terbatas, membuat *press conference*, seminar publik, dan rapat tertutup dengan elite partai. Yang membedakan adalah respon pembuat kebijakan ketika itu dianggap lebih akomodatif terhadap keinginan kelompok kepentingan. Terlebih atmosfer politik melakukan perubahan ketika itu lebih terasa kuat. Banyak hal-hal mendasar terkait sistem politik dan pemilu yang masih mencari bentuk sehingga membuka ruang bagi masukan-

¹⁸ Hadar Gumay.

¹⁹ Sumber: <https://www.antarane.ws.com/berita/3811998/kpu-parpol-tak-kena-sanksi-jika-kuota-perempuan-kurang-30-persen>

masukannya yang diberikan kelompok kepentingan. Orang-orang seperti Mochtar Pabottingi, Ryaas Rasyid, dan yang lebih muda seperti Yusril Ihza Mahendra, Saldi Isra, dan Denny Indrayana terlibat aktif dalam dinamika aktivisme sejak awal reformasi.²⁰

Agar masukan dari kelompok kepentingan lebih didengar para pembuat kebijakan, penting diperhatikan gaya dan model advokasi kebijakan publik. Seorang narasumber mengaku bahwa kini ia sulit mengakses orang-orang di DPR karena ia pernah mengajukan *judicial review* UU Pemilu ke MK. Ia juga sulit berkomunikasi dengan para komisioner di KPU sekarang karena pernah menyampaikan kritik keras ke media. Meskipun bertujuan baik, cara-cara advokasi yang ditempuh kadang menciptakan efek yang justru kurang kondusif bagi perjuangan kelompok kepentingan itu sendiri. Model advokasi yang konfrontatif dan terlalu terbuka dianggap kurang pas, apalagi jika isu-isu yang disampaikan sensitif bagi pembuat kebijakan. Sebaliknya, model advokasi tertutup tetapi yang bersifat *engaging* justru bisa lebih efektif, apalagi jika kedua belah pihak berhasil menciptakan *trust* dan komunikasi yang baik. Ditambah lagi apabila diskusi terjadi pada momentum politik. Advokasi yang mensyaratkan lobi kepada politisi untuk isu-isu populis yang dibicarakan di tahun-tahun politik, misalnya terkait RUU Desa, cenderung membuat politisi lebih responsif.²¹ Karena itu keberhasilan advokasi kebijakan juga mesti mempertimbangkan aspek non-teknis seperti gaya komunikasi dan momentum politik.

2.8. Kelompok Kepentingan di Bidang Media dan Informasi

Berbeda dengan pembahasan sebelumnya, afinitas kelompok kepentingan di bidang media dengan aktivitas masyarakat sipil cenderung lebih sedikit. Hal ini disebabkan media dan informasi ada dalam ranah industri sehingga kelompok kepentingan di dalamnya lebih berorientasi bisnis, bukan semata-mata soal *public interest*. Kelompok bisnis ini memiliki pengaruh melampaui kelompok kepentingan yang lebih idealis. Tentu ada aktor media idealis yang memiliki *sense of duty* dalam menjalankan tugas-tugas jurnalistik. Tetapi idealisme ini akan dilematis manakala perusahaan media tidak memiliki cukup pemasukan untuk kelangsungan bisnisnya. Diperlukan keseimbangan dari sisi redaksi yang independen dan juga kondisi finansial yang sehat agar media beroperasi secara optimal.

²⁰ Haday Gumay.

²¹ Dina Mariana, Direktur Eksekutif IRE, 31 Oktober 2023.

Interaksi media dengan kelompok masyarakat sipil sebagaimana model yang kita ajukan dalam penelitian ini tampak hanya terbatas pada media-media kecil. Mereka biasanya dibentuk para jurnalis idealis yang berani mengangkat isu-isu yang tidak populer. Mereka biasanya menyiarkan karya-karya jurnalistik dalam bentuk khusus, seperti film dokumenter dan reportase khusus. Termasuk di dalam kelompok ini adalah pers mahasiswa, *konde.co*, dan *independen.id*, dan *project multatuli*. Karena isunya tidak populer, media jenis ini biasanya memiliki audiens yang spesifik dan terbatas. Jumlah media seperti ini tidak banyak, dan mereka juga tidak punya modal kapital yang besar. Karena itu kelompok media ini bukan bagian utama dalam pembuat kebijakan di industri media.

Pembahasan isu media dan informasi ini kami bagi dalam tiga kelompok: 1) Kelompok kepentingan internal media yang meliputi kelompok redaksi dan *newsroom*, 2) kelompok kepentingan eksternal yang meliputi pemilik dan investor media, serta 3) kelompok ekosistem pembentuk media di luar kelompok internal dan eksternal; disini kita bicara pengaruh organisasi-organisasi profesi, dewan pers, KPI, KIP, dan forum pemred. Narasumber FGD bagian ini berasal dari pengamat media, akademisi, Ketua Dewan Pers, Komisioner KPI dan KIP, Ketua AJI, mantan pemred, dan pemred media nasional.

Hal lain yang perlu diperhatikan adalah soal pengaruh digitalisasi dalam industri media mainstream. Meski seluruh media hari ini telah beradaptasi dan mengadopsi pendekatan-pendekatan digital, pengaruh digitalisasi ini masih sangat kuat. Sering kali pelaku digitalisme informasi tidak menyebut diri mereka sebagai jurnalis, padahal aktivitas yang mereka lakukan memiliki dampak jurnalistik yang kentara, bahkan mungkin lebih kuat daripada jurnalisme mainstream. Keberadaan podcast yang banyak digemari masyarakat seperti *Deddy Corbuzier*, *Rans Entertainment*, *Atta Halilintar*, dan sebagainya cukup mengubah lanskap informasi di kanal-kanal digital. Karena mereka bukan jurnalis, individu atau grup ini tidak terikat pada kode etik jurnalisme. Sekalipun mereka melakukan wawancara pakar, menggali informasi dari narasumber, melakukan riset ala jurnalistik, dan menyebarkan konten mereka di kanal publik, tidak ada aturan yang memaksa mereka patuh pada standar-standar klasik jurnalisme. Karena itu ketika kita bicara kelompok kepentingan di media, kita tidak bisa melepaskan pengaruh digitalisme ini dalam konteks jurnalisme mainstream. Topik soal pengaruh digitalisasi ini akan kami diskusikan secara simultan dalam pembahasan di ketiga kelompok.

2.9. Redaksi dan Internal Media Sebagai Kelompok Kepentingan

Mereka yang masuk ke dalam kelompok redaksi dan internal media ini adalah semua pihak yang tunduk pada kode etik jurnalistik dan mereka yang sungguh-sungguh memperjuangkan kebebasan pers. Kode etik jurnalistik adalah prinsip yang harus dipegang semua jurnalis tanpa terkecuali.²² Kode etik harus dibarengi dengan atmosfer kebebasan pers yang baik. Kebebasan pers mesti dianggap suci tanpa intervensi dari negara.²³ Setiap kebijakan yang berpotensi mencederai kebebasan pers mesti dikomunikasikan dengan organisasi profesi.

Lanskap media hari ini telah menciptakan *groupings* sesama insan media. Ini terjadi karena tercipta konglomerasi media yang saling bersaing.²⁴ Konglomerasi menciptakan nuansa bisnis yang sangat kental, sehingga setiap media fokus berkompetisi memperebutkan audiens dan iklan. Kepentingan publik bukan menjadi fokus utama media besar. Selain itu konglomerasi dan kompetisi membuat jarang ada komunikasi antarpemilik media. Bisa dibayangkan, media di Indonesia menciptakan *bubble*-nya sendiri. Media-media alternatif masih terlalu kecil dan sebagian besar mengalami masalah finansial yang serius.²⁵ Kondisi ini membuat ekosistem media yang sehat sulit terbentuk.²⁶

Model pemberitaan ideal dapat tercapai ketika ruang redaksi memiliki kebebasan penuh menentukan *frame*, *setting*, dan isi berita. Hal ini sulit terjadi di Indonesia karena setidaknya dua hal. Pertama, pemisahan antara redaksi dan marketing tidak bisa dilakukan secara rigid, apalagi dalam ekosistem industri media mainstream hari ini yang mengalami penurunan kinerja.²⁷ Banyak media yang terpaksa melakukan rasionalisasi karyawan karena pemasukan minim. *Event* yang dibuat belum tentu menghadirkan keuntungan sehingga yang menjadi ‘korban’ biasanya adalah ruang redaksi. Intervensi semakin rentan jika media hanya bergantung pada satu-dua pengiklan saja. Ini terutama terjadi di daerah-daerah dimana pemasukan iklan bergantung terutama dari iklan layanan masyarakat.

²² Bambang Harymurti, Eks Pemred Tempo, 18 Oktober 2023.

²³ Evi Mariani, Pemimpin Project Multatuli, 25 Oktober 2023.

²⁴ Hermin Indah Wahyuni, Dosen UGM, 25 Oktober 2023.

²⁵ Zen RS, Pemred Narasi. 18 Oktober 2023.

²⁶ Hermin Indah Wahyuni.

²⁷ Irwansyah, Dosen Universitas Indonesia, 18 Oktober 2023.

Faktor kedua adalah yang bersifat politis. Sebagian pemilik media utama di Indonesia adalah aktor politik, baik yang menjabat ketua partai, petinggi partai, dan pejabat pemerintahan.²⁸ Ini mempersulit independensi redaksi manakala ada isu sensitif melibatkan kepentingan politik pemilik. Intervensi memang tidak terjadi setiap hari, hanya untuk isu-isu tertentu. Tetapi ia memengaruhi *mood*, *agenda setting*, dan cara ruang redaksi bekerja. Demi melindungi pemilik, berita yang sama yang disajikan dengan *angle* dan gaya tertentu bisa dipahami publik dengan cara berbeda.

Karena kondisi yang tidak ideal itu, sebagian jurnalis idealis belakangan mencoba membentuk media alternatif. Namun pada praktiknya, media alternatif ini sulit menyaingi media besar karena keterbatasan dana. Muncul istilah '*media start-up*' untuk menggambarkan fenomena 'bakar uang' yang dilakukan media baru demi memperoleh traksi penonton.²⁹ Upaya seperti ini tetap mensyaratkan adanya investor yang pada akhirnya akan mengevaluasi secara periodik kualitas dan kuantitas konten. 'Bakar uang' media baru juga ada batasnya. Biasanya jika dalam dua tahun media gagal memperoleh *revenue*, investor bisa undur diri sehingga mengakibatkan media alternatif gulung tikar.

Saat ini terdapat sejumlah organisasi profesi jurnalis seperti AJI, PWI, dan AMSI. Mereka semua tergabung sebagai anggota resmi Dewan Pers. AJI adalah organisasi yang terlihat paling banyak memiliki kaitan dengan aktivitas masyarakat sipil di luar ranah media. Namun karena aktivitas koalisi masyarakat sipil ini tidak begitu relevan dengan pekerjaan-pekerjaan media, keberlanjutan kerja sama aliansi media dengan kelompok masyarakat sipil jarang bertahan dalam jangka panjang. Koalisi lintas profesi kerap terbentuk karena dorongan donor yang bersifat temporer. Ketika momen kerja sama selesai, aktivis media akan kembali berkulat ke habitat asalnya.

Organisasi profesi ini juga lebih banyak berperan dalam memberi pelatihan-pelatihan dasar jurnalistik, serta payung yang melindungi wartawan dari bentuk-bentuk kekerasan di lapangan. Tetapi organisasi profesi kurang memiliki peran dalam melindungi wartawan dan redaksi dari intervensi para pemilik. Posisi *bargaining* mereka sangat lemah. Sebagai bagian kelompok kepentingan, anggota redaksi dan wartawan lapangan relatif tidak memiliki kekuatan jika

²⁸ Bayu Wardhana, Aliansi Jurnalis Independen, 24 Oktober 2023.

²⁹ Zen RS.

berhadapan dengan kepentingan pemilik, kepentingan pimpinan, dan organisasi pembentuk kebijakan media di Indonesia.

2.10. Pengaruh Konglomerasi Media

Studi yang dilakukan Ross Tapsell (2017) menunjukkan ada setidaknya delapan media mainstream yang menguasai pemberitaan: Media Group, MNC, Trans, Viva, Emtek, Kompas, Jawa Pos, dan Lippo (Bagan 5). Separuh dari kelompok ini dimiliki politisi. Hal ini menciptakan lanskap media yang cukup unik di Indonesia dimana informasi arus utama dikuasai aktor-aktor politik dengan kepentingannya masing-masing.

Bagan 5 Konglomerasi Media di Indonesia



Sumber: Hasil FGD Bayu Wardhana, 2023

Relasi pemilik media dengan partai politik sudah menjadi rahasa umum. Saat ini masih belum ada tindakan berarti yang bisa meminimalisir dampak penggunaan media sebagai instrumen politik. Ini perlu jadi perhatian mengingat sekalipun penggunaan internet dan kanal digital makin masif, televisi masih menjadi media paling banyak memengaruhi opini masyarakat.³⁰ Payung hukum penyiaran, yakni UU Nomor 32/2002 dibuat sebelum industri penyiaran berkembang sedemikian rupa. Semangat dari UU ini adalah *diversity of content* dan *ownership* dari penyiaran,

³⁰ Ninik Rahayu, Ketua Dewan Pers, 16 Agustus 2023.

menggantikan semangat sentralisasi dari UU Penyiaran era orde baru, yakni UU Nomor 24/1997.³¹ Tetapi yang terjadi justru UU Penyiaran hari ini gagal menjawab persoalan konglomerasi media.

Konglomerasi media tidak terbatas pada media-media arus utama. Dengan kemudahan teknologi, banyak perusahaan-perusahaan swasta dengan unit bisnis utama non-media kini membuat perusahaan medianya sendiri. Media-media seperti ini biasanya memiliki afiliasi politik tertentu yang tidak selalu mengarah ke partai politik. Para pekerja di media seperti ini sulit diawasi karena biasanya tidak aktif terlibat dalam organisasi profesi, meskipun mereka aktif meliput kegiatan-kegiatan di lapangan. Konglomerasi media besar juga mesti memperhitungkan media-media skala kecil yang jumlahnya ribuan. Per 2018, mereka terdiri dari sekitar 2000 print media, 674 radio, 523 stasiun televisi, dan lebih dari 43.000 media online.³² Bisa dipastikan belum ada regulasi yang bisa mengawasi secara efektif kualitas pemberitaan seluruh jenis media tersebut.

Karena kelompok kepentingan media besar menguasai pemberitaan, menciptakan ruang-ruang alternatif masih menjadi tantangan. Padahal media dan informasi mesti dipahami dalam konteks *'knowledge regime'*, dimana semakin beragam pemberitaan akan memungkinkan keberagaman perspektif dan *standpoint* yang baik bagi demokrasi.³³ Ini membuat kebijakan media di Indonesia masih sangat membutuhkan intervensi agar lebih berorientasi *public interest*. Pasar informasi saat ini boleh dibilang jenuh akibat dominannya market informasi dan kepentingan politik pemilik media.³⁴

Keberadaan komisi negara seperti KIP dan KPI juga dianggap tidak memiliki pengaruh menyehatkan kualitas informasi. Seperti yang disampaikan Komisioner KIP, keberadaan komisi informasi lebih banyak menyoroti aspek teknis soal sengketa informasi dan pemberian akses informasi publik terkait keputusan-keputusan pemerintah.³⁵ Dalam beberapa kasus, KIP mesti menghadapi sejumlah NGO yang sengaja meminta pemerintah hal penggunaan anggaran dengan alasan bahwa informasi tersebut merupakan ranah informasi publik. Padahal isu utama KIP adalah soal informasi dan penyiaran. Ini membuat substansi utama soal bagaimana kita bisa memiliki

³¹ Ubaidillah, Ketua KPI Pusat, 31 Agustus 2023.

³² Bambang Harymurti.

³³ Hermin Indah Wahyuni.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Syawaluddin, Komisioner KIP, 31 Agustus 2023.

bentuk-bentuk penyiaran dan pemberitaan yang sehat dan bebas dari kepentingan politik sempit menjadi kurang diperhatikan.

Dorongan merevisi UU Penyiaran salah satunya agar memperjelas syarat-syarat penggunaan frekuensi publik. Jika media berbentuk yayasan yang tidak terlalu mengejar profit, syarat penggunaan frekuensi bisa dipermudah. Tetapi jika kelompok kepentingan media secara eksklusif berorientasi profit, ditambah jika mereka dikuasai elite politik, mesti ada provisi yang mengatur cara kerja media tersebut. Termasuk mengatur dari segi kepemilikannya. Misalnya di Australia, minimal 15 persen kepemilikan saham mesti diberikan kepada masyarakat sebagai *ultimate beneficiary* dari frekuensi publik yang digunakan media mainstream.³⁶ Ini adalah opsi yang bisa dieksplorasi lebih jauh demi memoderasi pengaruh kuat pemilik media di Indonesia.

2.11. Ekosistem Tambahan Pembentuk Kelompok Kepentingan Media

Ekosistem media di Indonesia tidak bisa lepas dari pengaruh negara. Bagi mereka yang percaya penuh dengan independensi pers, keberadaan komisi-komisi bentukan negara seperti Dewan Pers, KPI, dan KIP mungkin akan dipandang problematik. Ini karena ada pandangan bahwa industri media mesti bersifat *self-regulated*, dimana untuk menjaga independensi, aturan-aturan internal terkait media mesti dibuat oleh pelaku industri media itu sendiri. Misalnya aturan internal dibuat oleh gabungan sesama organisasi profesi. Keberadaan organisasi negara yang mengkoordinasikan urusan-urusan pers dianggap berpotensi mengurangi independensi pers.

Akan tetapi persoalannya aktor-aktor yang membentuk kebijakan media dan informasi di Indonesia cenderung terfragmentasi. Sesama anggota profesi juga cenderung bersaing memperebutkan *resources* dan pengaruh ke sesama anggota. Dewan Pers yang beranggotakan sebelas anggota resmi misalnya dianggap terlalu rigid dan kurang mengakomodasi kepentingan organisasi profesi baru yang bisa saja bermunculan.³⁷

Selain itu ada pandangan minimnya transparansi dan partisipasi kebijakan media tertentu. Keberadaan organisasi seperti ‘Forum Pemred’ yang berisikan pemimpin-pemimpin redaksi media mainstream juga dianggap terlalu eksklusif dan kurang mengakomodasi kepentingan media-media

³⁶ Bambang Harymurti.

³⁷ Narasumber X.

alternatif.³⁸ Forum Pemred dianggap sebagai cara pemerintah memengaruhi pemberitaan dan independen pers.

Bagan 6 Sebelas anggota resmi Dewan Pers



Sumber: Hasil FGD dengan Bayu Wardhana, 2023.

Isu lain yang beberapa kali disampaikan misalnya soal Draft Pepres Jurnalisme Berkualitas. Draft yang disampaikan Dewan Pers ini dianggap dianggap bias kepentingan media mainstream yang merasa terancam eksistensinya dengan penetrasi konten-konten digital yang disediakan platform raksasa seperti Google dan Meta. Draft ini akan ‘memaksa’ platform digital tunduk pada prinsip kode etik jurnalisme. Platform diwajibkan memoderasi konten-konten yang bukan ranah *news* dan jurnalisme, atas rekomendasi Dewan Pers. Platform juga diminta bertanggung jawab atas penyebaran disinformasi dan misinformasi yang marak akhir-akhir ini.

³⁸ Narasumber Y.



Sumber: Hasil FGD dengan Sasmito Madrim, 2023

Keberadaan Perpres Jurnalisme Berkualitas – meski bertujuan baik – dianggap kurang mengakomodasi suara kelompok-kelompok media alternatif. Sebagian juga menganggap bahwa pertanggungjawaban platform digital terhadap konten akan mengurangi akses masyarakat atas informasi-informasi alternatif. Dari sisi platform, terlihat ada keberatan soal Perpres ini. Pernyataan resmi Google yang disampaikan Michaela Browning, *VP Government Affairs and Public Policy, Google Asia Pacific*, menyikapi Perpres tersebut adalah sebagai berikut:³⁹

“Sebagaimana yang telah kami sampaikan kepada Pemerintah Indonesia, kami khawatir bahwa, jika disahkan tanpa perubahan, rancangan terbaru Perpres tentang Jurnalisme Berkualitas yang tengah diusulkan saat ini tidak dapat dilaksanakan. Alih-alih membangun jurnalisme berkualitas, peraturan ini dapat membatasi keberagaman sumber berita bagi publik karena memberikan kekuasaan kepada sebuah lembaga non-pemerintah untuk menentukan konten apa yang boleh muncul online dan penerbit berita mana yang boleh meraih penghasilan dari iklan.

Misi Google adalah membuat informasi mudah diakses dan bermanfaat bagi semua orang. Jika disahkan dalam versi sekarang, peraturan berita yang baru ini dapat secara langsung

³⁹ Sumber: <https://indonesia.googleblog.com/2023/07/rancangan-peraturan-untuk-masa-depan-media-di-Indonesia.html>

memengaruhi kemampuan kami untuk menyediakan sumber informasi online yang relevan, kredibel, dan beragam bagi pengguna produk kami di Indonesia. Akibatnya, segala upaya yang telah dan ingin kami lakukan untuk mendukung industri berita di Indonesia selama ini dapat menjadi sia-sia. Kami akan terpaksa harus mengevaluasi keberlangsungan berbagai program yang sudah berjalan serta bagaimana kami mengoperasikan produk berita di negara ini.”

Kontroversi ini menunjukkan bahwa kelompok kepentingan di ranah media semakin bertambah dengan masuknya platform digital sebagai aktor baru yang kian berpengaruh. Bersama dengan lembaga pemerintah, insan pers, dan pemilik media mainstream, perusahaan digital turut membentuk dinamika kelompok kepentingan yang masih akan mencari bentuk dalam beberapa tahun ke depan.

Dengan kuatnya adu kepentingan antara konglomerasi media mainstream, organisasi profesi pemerintah, dan perusahaan digital, keberadaan kelompok kepentingan media yang berorientasi kepentingan sipil menjadi makin terpinggirkan. Mereka tidak memainkan peran sekuat yang bisa dilihat dari kelompok kepentingan di bidang pemilu dan politik. Menciptakan industri media dan informasi yang lebih sehat masih menjadi tantangan besar kita kedepannya.

Bab 3

Urgensi Rancangan Undang-Undang Konflik Kepentingan

Kelompok kepentingan yang dipahami sebagai bagian dari masyarakat sipil terlihat tak begitu mudah disandingkan dengan dua studi kasus dalam penelitian ini. Persinggungan aktivitas lebih banyak ditemukan dalam studi kasus pertama: isu politik dan pemilu. Sementara untuk studi kasus terkait media dan informasi, irisan kegiatan lebih jarang ditemukan. Ini karena kuatnya orientasi bisnis dalam kegiatan-kegiatan kelompok kepentingan di bidang media dan informasi sehingga mengurangi dimensi *public interest*. Sebaliknya orientasi *public interest* lebih banyak dirasakan dalam aktivitas masyarakat sipil di bidang politik dan pemilu. Koalisi politik lintas aktor yang tercipta sejak era reformasi terbukti berhasil menciptakan atmosfer yang mendukung keterlibatan kelompok kepentingan dalam isu-isu publik. Meski keterlibatan masyarakat sipil dalam lima tahun terakhir agar berkurang, hal ini disebabkan karena dinamika yang ada di dalam kelompok kepentingan itu sendiri, seperti berkurangnya dukungan finansial dari lembaga donor, dan bergantinya profesi dari aktor-aktor masyarakat sipil belakang ini.

Kuatnya orientasi bisnis dan motif ekonomi dalam pembuatan kebijakan publik berpotensi menciptakan benturan kepentingan dalam proses kebijakan. Kebijakan yang didesain tetapi bias kepentingan kelompok tertentu dapat mengurangi aspek kepentingan publik dalam kebijakan. Ini tak hanya terbatas di bidang media. Lebih dari itu, setiap kebijakan publik mesti berorientasi publik dan bersifat imparisial. Segala potensi benturan kepentingan dalam pembuatan kebijakan mesti diminimalisir.

Bagian selanjutnya mencoba mengeksplorasi kebutuhan Indonesia memiliki aturan soal benturan kepentingan. Bagian ini menjadi pelengkap laporan utama dimana kami mengundang para ahli berdiskusi soal urgensi RUU Konflik Kepentingan sekaligus mengidentifikasi kelemahan-kelemahan dari aturan konflik kepentingan yang sudah ada.

3.1. Addendum: Urgensi RUU Konflik Kepentingan

Konflik kepentingan menjadi hal yang erat kaitannya dalam upaya memahami keberadaan kelompok kepentingan. Konflik kepentingan – atau benturan kepentingan – adalah situasi yang ingin dihindari dalam proses pembuatan kebijakan publik. Ini karena konflik kepentingan berpotensi menciptakan bias dimana aktor-aktor yang terlibat dalam pengambilan keputusan dianggap memiliki motif-motif tertentu (seperti ekonomi dan politik) yang tidak atau sulit

diungkap secara fair dan terbuka. Akibatnya kebijakan publik berpotensi disalahgunakan dengan menguntungkan pihak-pihak tertentu yang memiliki asosiasi baik secara langsung dan tidak langsung dengan pembuat kebijakan.

Istilah ‘konflik kepentingan’ sering disebut dalam diskusi terkait kebijakan. Misalnya, seorang pejabat yang baru dilantik dianggap mesti mengundurkan diri dari jabatan eksekutif di perusahaan yang ia pimpin agar terhindar dari konflik kepentingan. Sering juga kita mendengar keluarga dari pejabat publik dilarang terlibat dalam aktivitas bisnis dimana anggota keluarganya memiliki wewenang dalam mengambil keputusan. Namun sekalipun kerap digunakan dalam diskusi dan pembicaraan sehari-hari, pemahaman dasar terkait benturan kepentingan ini masih belum begitu jelas. Sama halnya masih belum jelas bagaimana definisi, batasan-batasan, dan aplikasi konkrit dari benturan kepentingan ini jika ia ingin diterapkan dalam konteks kebijakan. Sebelum kita membuat dan menerapkan kebijakan baru, kita perlu menyepakati dulu apa pengertian dasar dari aturan terkait, serta apa problem mendasar yang ingin diatasi lewat aturan tersebut.

Tujuan *addendum* ini adalah perlunya aturan *membatasi atau melarang* seseorang yang memiliki otoritas dalam pembuatan kebijakan terlibat dalam *pengambilan keputusan, memberi persetujuan, rekomendasi, nasihat, dan/atau investigasi* terkait hal-hal yang masuk ke dalam lingkup kebijakan yang menjadi kewenangannya.⁴⁰⁻⁴¹ Larangan ini bisa diperluas kepada orang lain, atau badan, organisasi, serta perusahaan yang memiliki, atau bisa ditafsirkan memiliki hubungan langsung atau tidak langsung, baik secara kekeluargaan dan profesional, dengan pejabat publik yang dimaksud.⁴² Batasan-batasan ini bertujuan agar aktor-aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan terhindar

⁴⁰ Sebagai contoh: 18 United States Code 208 yang merupakan kompilasi dari peraturan pemerintah federal terkait larangan konflik kepentingan bagi staff dan pimpinan pemerintah. <https://bja.ojp.gov/program/project-safe-neighborhoods-psn/summary-standards-conduct-and-conflict-interest-rules>. Penjelasan tentang aturan konflik kepentingan di Amerika Serikat juga bisa dilihat dalam buku Prof. Jimly Asshiddiqie: “Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia (2010)”, hal 209-305, dimana beliau mendudukan persoalan konflik kepentingan ini dalam diskusi terkait etika publik, *good governance*, dan ‘Komisi Etika’ yang menyelidiki potensi-potensi konflik kepentingan bagi pejabat-pejabat yang diangkat baik lewat diskresi pemerintah federal, maupun lewat persetujuan kongres.

⁴¹ Bisa juga dilihat Undang-Undang Konflik Kepentingan di Kanada. Definisi pasal 4 Undang-Undang Konflik Kepentingan 2006/9/2: *For the purposes of this Act, a public office holder is in a conflict of interest when he or she exercises an official power, duty or function that provides an opportunity to further his or her private interests or those of his or her relatives or friends or to improperly further another person’s private interests*. Sumber: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-36.65/page-1.html#h-92089>

⁴² Selain contoh di atas, contoh lain adalah Regulasi Uni Eropa 2018/1726, khususnya pasal 29 dan pasal 19 ayat 1 (i) yang mewajibkan pejabat eksekutif menjalankan tugasnya dalam konteks ‘public interest’ dan melarang mereka memiliki konflik kepentingan. Sumber: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32018R1726>

dari bias kepentingan dan betul-betul menerapkan prinsip imparzialità dalam pengambilan keputusan.

Subbagian ini khusus membahas urgensi Indonesia memiliki aturan rinci dan terpadu terkait konflik kepentingan. Aturan konflik kepentingan sebetulnya sudah ada di beberapa instansi pemerintah. Akan tetapi karena ia tersebar di beberapa instansi, pemaknaan, penekanan, ruang lingkup serta efektifitasnya menjadi terbatas. Kami mengusulkan agar Indonesia memiliki undang-undang khusus konflik kepentingan yang bisa menaungi aturan-aturan yang ada, serta bisa memberi panduan dasar potensi konflik yang terjadi dalam pembuatan kebijakan. *Addendum* ini diharapkan memberi perspektif dalam merumuskan naskah akademik RUU Konflik Kepentingan, sebelum naskah akademik resmi disusun pemerintah.

3.2. Kelemahan Aturan Pendahulu Terkait Konflik Kepentingan: UU 30/2014

Kami menggunakan istilah ‘konflik kepentingan’ yang akan digunakan dengan pemaknaan sama dengan ‘benturan kepentingan’. Aturan terkait konflik kepentingan bukan hal yang sama sekali baru. Aturan ini sudah dimuat dalam UU 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam UU ini disebutkan definisi konflik kepentingan adalah sebagai berikut:

“Pejabat pemerintahan yang memiliki kepentingan pribadi untuk menguntungkan diri sendiri dan/atau orang lain dalam penggunaan wewenang sehingga dapat memengaruhi netralitas dan kualitas keputusan dan/atau tindakan yang dibuat dan/atau dilakukannya.” (pasal 1 ayat 14)

Masih dalam aturan yang sama, ditekankan bahwa setiap pejabat pemerintahan boleh memiliki diskresi asalkan *“tidak (boleh) menimbulkan konflik kepentingan”* (pasal 24 huruf e). Dan jika dalam pelaksanaannya pejabat publik memiliki konflik kepentingan, maka prosedur pengambilan kebijakan diserahkan kepada pejabat di atasnya atau atasan langsung: *“keputusan diambil oleh atasan pejabat seperti presiden bagi menteri, menteri/pimpinan lembaga bagi pejabat di lingkungan terkait, kepala daerah bagi pejabat daerah, dan atasan langsung pejabat daerah”* (pasal 42 ayat 2 dan 3).

UU 30/2014 menunjukkan sudah ada perhatian negara terhadap bahaya konflik kepentingan. UU ini diharapkan memberi pedoman meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan dan membantu mewujudkan pemerintahan yang baik, khususnya bagi pejabat publik. Akan tetapi kami memandang terdapat sejumlah kelemahan mendasar dari UU 30/2014.

Pertama, fokus utama UU ini adalah soal tata kelola pemerintahan, bukan soal konflik kepentingan. UU ini banyak mengulas soal wewenang dan diskresi pejabat pemerintah. Penjelasan soal wewenang dan diskresi ini boleh diartikan sebagai sejumlah ‘hak’ yang melekat pada pejabat sebagai implikasi dari kekuasaan yang ia miliki. Sementara diskusi soal konflik kepentingan masuk ke dalam ‘batasan’ atau ‘prinsip-prinsip’ yang tidak boleh dilanggar manakala pejabat publik ingin mengambil keputusan. Sejauh istilah konflik kepentingan dibahas dalam UU 30/2014, ia hanya masuk ke dalam “Bab VIII: Prosedur Administrasi Pemerintahan”, dan bukan bagian dari prinsip-prinsip dasar dalam menjalankan administrasi pemerintahan.

Kedua, UU ini tidak memiliki definisi dan batasan konflik kepentingan yang lengkap. UU hanya melarang pejabat terlibat langsung dalam mengambil keputusan, tetapi tidak menjelaskan secara spesifik bentuk-bentuk pengaruh lain dalam pengambilan kebijakan. Bentuk-bentuk pengaruh dalam kebijakan publik itu cukup luas. Misalnya seorang pejabat bisa saja tidak terlibat secara langsung, tapi ia turut memengaruhi dalam bentuk *trading in influence*. Dalam bentuk lain, upaya-upaya memengaruhi objektivitas keputusan bisa dilakukan dengan cara tidak langsung, seperti memberi pandangan, memberi rekomendasi, mengarahkan jasa konsultasi, memberikan nasihat langsung dan tidak langsung, menyetujui pandangan, terlibat dalam investigasi atau pendalaman suatu isu, dan sebagainya. Seorang pejabat juga bisa memanfaatkan pihak ketiga dimana ia memiliki pengaruh dan kepentingan dengan pihak tersebut, untuk kemudian berhubungan dengan aktivitas pembuat kebijakan.

Ketiga, UU ini juga tidak mengatur larangan pejabat publik memiliki rangkap jabatan, terutama dalam jabatan-jabatan bisnis. Sejumlah pejabat yang memiliki pengaruh dalam pengambilan keputusan diketahui tidak men-*disclose* bahwa ia memiliki posisi penting di beberapa perusahaan, entah itu sebagai direktur atau komisaris. Jabatan publik yang diemban rentan disalahgunakan untuk mendapatkan keuntungan material lewat kerja sama perusahaan dengan instansi pemerintah.

UU hanya menyatakan bahwa konflik kepentingan bisa terjadi jika dilatarbelakangi oleh “*adanya kepentingan pribadi dan/atau bisnis, .. hubungan dengan pihak yang bekerja dan mendapat gaji dari pihak yang terlibat,.. hubungan dengan pihak yang memberikan rekomendasi terhadap pihak yang terlibat*” (pasal 43). Tetapi, sekali lagi, UU tidak menyatakan secara tegas bahwa pejabat publik tidak boleh memiliki rangkap jabatan dalam urusan bisnis perusahaan.

Keempat, UU ini hanya mengatur sanksi administratif terhadap pelanggaran. Pelanggaran aturan soal benturan kepentingan diganjar sanksi mulai dari ringan (teguran lisan dan tertulis) hingga berat seperti pemberhentian tanpa hak keuangan (pasal 80 dan 81). Ke depan perlu dipertimbangkan memasukkan sanksi yang lebih tegas, seperti sanksi pidana. Soal apakah RUU Benturan Kepentingan ini perlu sampai mengatur hingga sanksi pidana adalah hal yang terbuka untuk diperdebatkan. Dari FGD yang dilakukan, sebagian narasumber menganggap persoalan benturan kepentingan masuk ke dalam ranah etika, sehingga tidak perlu diatur secara rinci dalam hukum positif.⁴³ Karena prinsip etika dianggap ada di atas hukum, maka jika ia diturunkan menjadi aturan konkrit, etika menjadi ‘turun’ nilainya. Pendapat lain menyatakan, karena aturan terkait benturan kepentingan ini sudah ada dan tersebar di beberapa instansi, mungkin bisa dipertimbangkan pembentukan aturan yang bisa mengompilasi aturan-aturan tadi ke dalam satu aturan baru dengan topik khusus soal benturan kepentingan.⁴⁴

Kelima, UU 30/2014 tidak mengatur sama sekali apa implikasi dari kebijakan yang dibuat atau terbukti dibuat lewat konflik kepentingan. Fenomena Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XXI/2023 tentang uji materi syarat usia calon presiden dan wakil presiden, misalnya, terbukti secara nyata melanggar konflik kepentingan, sebagaimana yang dilansir oleh Putusan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi Nomor 02/MKMK/L/11/2023 yang diketuai Jimly Asshiddiqie.⁴⁵ Ketua MK, Anwar Usman, terbukti melakukan pelanggaran etik berat sehingga dikenai sanksi pemberhentian sebagai ketua. Akan tetapi putusan MKMK tidak memiliki implikasi apapun terhadap Putusan Nomor 90/PUU-XXI/2023 tersebut. Konsekuensi putusan hanya terjadi pada subjek pelanggar, bukan objek kebijakan yang dibuat. Tak tersentuhnya objek kebijakan ini memiliki konsekuensi yang sangat luas bagi kehidupan politik bernegara dan juga kehidupan

⁴³ Direktur Eksekutif PSHK, Rizky Argama. 8 November 2023.

⁴⁴ Rizky Argama dan Charles Simabura, Dosen Universitas Andalas, 8 November 2023.

⁴⁵ Sumber putusan: <https://www.mkri.id/index.php?page=web.PutusanMKMK&pages=1&menu=2>

bermasyarakat, seperti terlihat pada derasnya kritik publik. Praktik ini tidak memberi tauladan yang baik dari segi politik hukum. Karena itu perlu dipertimbangkan aturan baru yang bisa memperjelas apa implikasi dari kebijakan yang dibuat dengan konflik kepentingan: apakah kebijakan mesti dibatalkan dan dibahas ulang; jika iya, bagaimana caranya; atau apakah kebijakan hanya perlu direvisi sebagian, atau tidak memiliki implikasi apapun dan hanya mengatur sanksi bagi subjek pelanggar seperti yang terjadi hari ini.

Sekalipun provisi soal benturan kepentingan sudah ada dalam UU, tetapi pengaturannya bersifat terlalu umum. Aturan benturan kepentingan ini juga memiliki cukup banyak kelemahan seperti tidak adanya definisi yang lengkap, tidak melarang pejabat merangkap jabatan, hanya mengatur sanksi administratif, serta tidak ada ketentuan terhadap kebijakan yang dibuat dengan konflik kepentingan. Pembuatan aturan khusus soal konflik kepentingan akan lebih memberi kekuatan dan kejelasan soal isu ini.

3.3. Aturan-Aturan Lain Tentang Benturan Kepentingan

Selain UU 30/2014, konflik kepentingan juga sudah ada di dalam peraturan-peraturan pemerintah yang lebih rendah, seperti peraturan menteri, peraturan lembaga-lembaga negara, peraturan walikota, dan peraturan bupati (Tabel 2). Di level UU, aturan soal konflik kepentingan ini juga sudah dicantumkan. Ia dinyatakan secara implisit dan mengandung semangat yang sama dengan UU 30/2014. Contohnya UU 28/1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme; dan UU 19/2019 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Data dari Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) menunjukkan dalam periode 1986 – 2023 setidaknya ada 16 UU, 14 PP, 3 Perpres, 164 peraturan di tingkat kementerian dan lembaga terkait benturan kepentingan.⁴⁶

Tabel 2 Sejumlah aturan terkait konflik kepentingan

No.	Nama Aturan	Lembaga	Fokus Kepentingan yang Diatur
-----	-------------	---------	-------------------------------

⁴⁶ Rizky Argama.

1.	PermenPAN RB No. 37 Tahun 2012	KemenPAN-RB	Pedoman umum penanganan benturan kepentingan
2.	Persesjend MK No. 18 Tahun 2015	MK	Pedoman penanganan benturan kepentingan di lingkungan kepaniteraan dan sekretariat jenderal MK
3.	Peraturan KPK No. 5 Tahun 2019	KPK	Pengelolaan benturan kepentingan di KPK
4.	Peraturan LKPP No. 15 Tahun 2019	LKPP	Pedoman penanganan benturan kepentingan di lembaga kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah
5.	Perwali Kota Depok No. 47 Tahun 2020	Pemda Kota Depok	Pedoman penanganan benturan kepentingan di lingkungan pemerintah daerah Kota Depok
6.	Perwali Kota Yogyakarta No. 40 Tahun 2022	Pemda Kota Yogyakarta	Pedoman penanganan benturan kepentingan
7.	Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010	Presiden (Pemerintah Pusat)	Disiplin PNS
8.	Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2018	Presiden (Pemerintah Pusat)	Pengelolaan kepentingan PNS
9.	Undang-Undang No. 30 Tahun 2014	Presiden (Pemerintah Pusat)	Administrasi pemerintahan (definisi konflik kepentingan, cara pelaporannya)
10.	Undang-Undang No. 48 Tahun 2009	Presiden (Pemerintah Pusat)	Kekuasaan Kehakiman
11.	Undang-Undang No. 2 Tahun 2014	Presiden (Pemerintah Pusat)	Jabatan notaris (etika notaris)
12.	Keputusan Ketua Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga	Bapepam	Transaksi afiliasi dan benturan kepentingan transaksi tertentu

	Keuangan No. 412/BL/2009		
13.	Permen Kominfo No. 21 Tahun 2015	Kominfo	Pedoman penanganan benturan kepentingan di lingkungan Kominfo
14.	Peraturan Bupati Badung No. 33 Tahun 2019	Pemda Badung	Pedoman penanganan benturan kepentingan di lingkungan pemerintah Kab. Badung
15.	Keputusan KPU No. 323 Tahun 2020	KPU	Pedoman penanganan benturan kepentingan di lingkungan KPU
16.	Peraturan Bupati Klungkung No. 12 Tahun 2020	Pemda Klungkung	Penanganan benturan kepentingan di lingkungan Pemda Kab. Klungkung
17.	Peraturan Bank Indonesia No. 18/17/PDI/2016	BI	Tata Kelola Perusahaan Bank
18.	Peraturan OJK No. 33/POJK.04/2014	OJK	Direksi dan dewan komisaris emiten atau perusahaan publik
19.	Perpres No. 54 Tahun 2010	Presiden (Pemerintah Pusat)	Pengelolaan kepentingan pribadi pimpinan pemerintahan dan pegawai negeri
20.	Kode Etik dan Pedoman Perusahaan	Perusahaan Swasta	Aturan pencegahan aturan benturan kepentingan di kalangan karyawan dan pimpinan perusahaan
21.	Undang-Undang No. 28 Tahun 1999	Presiden (Pemerintah Pusat)	Penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme
22.	Undang-Undang No. 19 Tahun 2019	Presiden (Pemerintah Pusat)	Perubahan atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
23.	Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010	Presiden (Pemerintah Pusat)	Standar pelayanan minimal

Sumber: Diolah oleh penulis, 2023.

Di level lembaga dan kementerian, aturan konflik kepentingan menjadi pedoman tingkah laku dan etik profesi. Persesjend MK No. 18 Tahun 2015 menjadi pedoman penanganan benturan kepentingan di lingkungan kepaniteraan dan sekretariat jenderal MK; di KPU, aturan sejenis menjadi pedoman larangan benturan kepentingan dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemilu; di BI, ia menjadi provisi yang mengatur tata kelola dunia perbankan; dan di OJK, aturan terkait mengikat etik dewan direksi, komisaris, emiten, dan perusahaan publik.

Di dunia swasta, etika profesi tidak hanya melarang konflik kepentingan, tetapi setiap potensi timbulnya benturan, atau sesuatu yang patut diduga bisa menimbulkan konflik, sudah cukup membuat perusahaan bersikap. Ini sejalan dengan teori yang mengatakan konflik kepentingan sebagai keadaan dimana ada *kemungkinan* kepentingan pribadi yang memandu keputusan seseorang, sekecil apa pun kemungkinan itu.⁴⁷

Aturan konflik kepentingan saat ini tersebar di banyak tempat. Di berbagai instansi pemerintah aturan ini kurang memiliki standar baku. Banyak aturan di level instansi yang tidak memiliki definisi dan batasan jelas soal konflik kepentingan, tetapi ia langsung mengatur objek terkait dalam aturan-aturan internal. Keberadaan aturan ini juga belum ada di setiap instansi. Ada dan tidak adanya aturan sangat tergantung dari diskresi pimpinan masing-masing instansi. Akibatnya tidak ada acuan bersama bagi instansi lain yang mencoba mengadopsi aturan ini.

3.4. RUU Benturan Kepentingan Masuk Prolegnas

Tak banyak yang tahu bahwa pemerintah sudah mengajukan RUU Benturan Kepentingan ini sebagai salah satu usulan di Prolegnas 2026 (Bagan 8). RUU Benturan Kepentingan menjadi satu dari lebih 150 rekomendasi utama *Tim Percepatan Reformasi Hukum* yang dipimpin Menko Polhukam di akhir 2023. Tim yang terdiri dari 34 tokoh, akademisi, dan perwakilan masyarakat sipil ini membagi rekomendasi ke dalam agenda prioritas jangka pendek (hingga September 2024) dan jangka menengah (2024 – 2029). Agenda ini telah mempertimbangkan masukan dari 18 kementerian/lembaga dan 32 perwakilan masyarakat sipil.⁴⁸ Tim ini dibagi ke dalam empat Pokja meliputi Reformasi Pengadilan dan Penegakan Hukum, Reformasi Hukum Sektor Agraria dan Sumber Daya Alam, Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi, dan Reformasi Sektor Peraturan

⁴⁷ Hendry Julian Noor, Dosen UGM, 20 November 2023

⁴⁸ Sumber: <https://www.hukumonline.com/berita/a/tim-percepatan-reformasi-hukum-sodorkan-rekomendasi-ke-presiden-lt6503f3826dc4c/>

Perundang-undangan. Masing-masing Pokja telah menyampaikan rekomendasi langsung kepada presiden.

Bagan 8 Usulan Tim Percepatan Reformasi Hukum soal RUU Konflik Kepentingan



Rekomendasi Agenda Prioritas Percepatan Reformasi Hukum (Tim Percepatan Reformasi Hukum, 2023)

Sumber: Hasil FGD dengan Rizky Argama, 2023.

Usulan dimasukkannya RUU ini ke Prolegnas perlu ditindaklanjuti dan disikapi serius lewat langkah-langkah konkrit yang mengarah pada implementasi. Usulan ini sekurang-kurangnya bisa menjadi panduan pemerintah yang akan datang bahwa RUU Konflik Kepentingan adalah regulasi mendesak yang perlu segera dibuat. K/L lintas kementerian terkait bisa segera dibentuk dengan tujuan koordinasi. Ini bisa melibatkan KemenPAN-RB, Kemenko Polhukam, Kemenkum-HAM, Kemendagri, dan Bappenas. Nantinya pemerintah baru bisa menunjuk kementerian mana yang menjadi tulang punggung dalam perumusan RUU. Langkah selanjutnya adalah berkoordinasi dengan DPR dan mempersiapkan naskah akademik sebelum draft RUU disampaikan ke publik.

3.5. Ruang Lingkup Aturan dan Persoalan Etika

Pandangan para ahli menunjukkan bahwa aturan eksplisit soal benturan kepentingan ini sangat urgen bagi negara kita.⁴⁹ Mantan Ketua MK, Jimly Asshiddiqie, adalah yang termasuk paling sering menyampaikan urgensi soal aturan ini. Narasumber lain menyatakan temuan seperti

⁴⁹ Bivitri Susanti, Dosen STH Indonesia Jentera, 11 Oktober 2023.

pelanggaran etik Ketua MK, Anwar Usman,⁵⁰ dan kasus hukum yang menjerat Ketua KPK, Firly Bahuri,⁵¹ sebagai sinyal bahwa aturan internal konflik kepentingan yang ada dua lembaga tersebut tidak efektif dipahami dan diimplementasikan.

Sebagian narasumber menyatakan isu konflik kepentingan dalam kebijakan adalah persoalan etika. Etika memang terkait dengan hukum positif, tetapi keduanya mesti dipisahkan.⁵² Etika ada di atas hukum. Jika prinsip etis dibuat dalam aturan tertulis, ditakutkan itu akan menurunkan derajat etika itu sendiri. Pendapat lain menyatakan bahwa aturan ini belum terlalu penting disahkan dan sebaiknya negara memaksimalkan aturan yang sudah ada.⁵³ Ini karena istilah ‘kepentingan’ itu sendiri agak sulit dicarikan penjelasan dan batasannya. Ditakutkan jika ada aturan dalam bentuk UU, regulasi ini sulit dijalankan. Isu lain adalah apakah RUU Benturan Kepentingan ini perlu memasukkan unsur pidana bagi pelanggaran. Aturan-aturan sejauh ini menyatakan bahwa setiap pelanggaran dijatuhi hukuman administrasi dari ringan (teguran), sedang (disiplin), hingga berat (pemberhentian). Hukuman pidana misalnya tidak ditemukan dalam UU 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Bagan 9 Isu-isu utama dalam RUU Benturan Kepentingan



Sumber: Hasil FGD dengan Rizky Argama, 2023.

⁵⁰ Charles Simabura,

⁵¹ Ferry Amsari, Dosen Universitas Andalas, 2 Oktober 2023.

⁵² Hendry Julian Noor.

⁵³ Julian Aldrin Pasha, Dosen Universitas Indonesia, 20 November 2023.

Hal lain yang juga mengemuka adalah apakah memungkinkan dibuatkan semacam kompilasi aturan soal benturan kepentingan.⁵⁴ Kompilasi berarti aturan baru dapat menjadi naungan bagi aturan lama dan memperjelas prinsip-prinsip pokok dari konflik kepentingan ini. Kompilasi juga berarti aturan baru tidak boleh bertentangan atau membatalkan aturan-aturan yang sudah ada. Ini karena aturan soal benturan kepentingan tersebar di banyak tempat, sehingga terbuka kebutuhan semacam kompilasi aturan yang bisa memperjelas berbagai ketentuan di aturan-aturan yang sudah ada.

Jika yang dipilih adalah pemerintah membentuk aturan baru dalam bentuk RUU, maka prinsip aturan ini akan memberi *constraint* tambahan kepada pejabat negara dalam menjalankan tugas-tugasnya. Isu-isu utama dari RUU ini meliputi (Bagan 9), tapi tidak terbatas pada, definisi dan ruang lingkup konflik kepentingan, mekanisme penangangan dan pencegahan, kewajiban pengungkapan pejabat soal potensi konflik, pembatasan wewenang, kewajiban mengundurkan diri bagi pelanggaran, dan pelembagaan dewan etik. Semua ini perlu dijelaskan secara rinci dalam naskah akademik RUU Konflik Kepentingan sebagai basis pembuatan draft RUU dan diskusi di parlemen.

⁵⁴ Charles Simabura.

Bab 4

Penutup

Kesimpulan

Fokus utama laporan ini adalah soal pengaruh kelompok kepentingan terhadap demokrasi. Kami mengangkat dua studi kasus: kelompok kepentingan di bidang politik dan pemilu serta media dan informasi. *Frame* berpikir yang digunakan adalah bahwa kelompok kepentingan di Indonesia memiliki persinggungan yang cukup besar dengan masyarakat sipil. Ini membuat kelompok kepentingan sukar dibedakan dengan gerakan masyarakat sipil karena mereka kerap menjadi bagian dari aktivitas masyarakat sipil itu sendiri. Teori yang digunakan menunjukkan bahwa aspek teknikalitas kelompok dan legitimasi kebijakan penting diperhatikan jika pemerintah mengikutsertakan mereka dalam proses kebijakan.

Studi ini memperlihatkan bahwa interaksi yang dimaksud lebih banyak terjadi pada studi kasus pertama, yakni isu pemilu dan politik. Sejak awal reformasi hingga sekarang, kelompok kepentingan pegiat pemilu muncul silih berganti. Mereka relatif memiliki konsistensi soal ide, gagasan, model-model advokasi, dan koalisi lintas organisasi dari era demokratisasi sampai saat ini. Keberadaan donor penting diperhatikan. Namun latar belakang sosial figur-figur kunci kelompok yang kebanyakan berasal dari akademisi, seperti dosen dan peneliti, juga membentuk karakter publik gerakan. Ini ditambah keberhasilan kesinambungan semangat dan nilai-nilai sipil yang terjadi sejak era akhir kepresidenan Suharto hingga hari ini. Hasilnya kepentingan eksklusif kelompok kepentingan di bidang politik, seperti yang kerap dicitrakan di negara-negara demokrasi maju, jarang atau tidak ditemukan di Indonesia.

Hal berbeda ditemukan dalam bidang media dan informasi. Derasnya pengaruh modal menciptakan konglomerasi media yang saling bersaing. Kelompok kepentingan idealis hanya merupakan bagian kecil dan tidak memainkan pengaruh berarti dalam kebijakan. Pemerintah mencoba meregulasi hal tersebut lewat beberapa instrumen seperti UU Penyiaran, UU Keterbukaan Informasi Publik, dan UU Pers. Tetapi ketiga regulasi tidak bisa menjawab persoalan konglomerasi media yang sebagian besar dimiliki aktor politik. Frekuensi publik akhirnya dikuasai kepentingan oligopoli media. Keberadaan organisasi profesi lebih banyak mengurus hal-hal teknis seperti pelatihan jurnalis dan perlindungan wartawan dari intimidasi dan kekerasan di lapangan.

Tetapi *bargain* yang mereka miliki ketika berhadapan dengan pemilik dan ekosistem pembentuk kebijakan media dan informasi relatif lemah. Ini belum lagi ditambah dengan penetrasi platform digital dengan kapital raksasa seperti Google dan Meta.

Laporan ini dilengkapi dengan pembahasan awal RUU Konflik Kepentingan. Isu ini makin hangat dibicarakan seiring kontroversi akibat putusan MKMK 02/MKMK/L/11/2023 yang menyatakan pelanggaran etik berat Ketua MK, Answar Usman, dan kasus hukum yang kini menjerat Ketua KPK, Firly Bahuri. Terlepas dari itu, RUU ini penting segera dibahas demi terwujudnya kebijakan publik yang lebih imparisial dan bebas dari motif ekonomi dan politik. Aturan konflik kepentingan sudah ada di sejumlah instansi pemerintah, termasuk larangan konflik kepentingan di UU 30/2014. Tetapi UU tersebut memiliki beberapa kelemahan seperti ketiadaan definisi dan batasan soal apa itu konflik kepentingan, minimnya sanksi, ketiadaan larangan rangkap jabatan, dan ketiadaan konsekuensi kebijakan yang terbukti dibuat dengan konflik kepentingan. Aturan bebas kepentingan yang ada di internal tiap K/L juga amat bergantung dari diskresi pimpinan sebab tidak ada instrumen hukum yang mewajibkan keberadaan aturan ini di setiap instansi.

Rekomendasi

Berdasarkan diskusi di atas, laporan ini mengajukan lima rekomendasi kebijakan.

- 1. Dalam proses kebijakan, dimensi teknikalitas dan kualitas organisasi kelompok kepentingan perlu diimbangi dengan tingkat persinggungan mereka dengan aktivitas masyarakat sipil.**

Karena tidak semua kelompok masyarakat sipil relevan dalam proses kebijakan, identifikasi kelompok-kelompok mana yang bisa diikutsertakan perlu diperjelas. Kedua dimensi di atas bisa menjadi rujukan karena menggabungkan aspek teknokratisme dan legitimasi kebijakan. Identifikasi ini relatif lebih mudah dilakukan pada isu politik dan pemilu. Sementara di isu media dan informasi, identifikasi aktor bisa dimulai dari organisasi profesi yang banyak bersinggungan dengan koalisi masyarakat sipil.

- 2. Pengikutsertaan kelompok kepentingan yang kredibel bisa dilakukan dengan skema kerja-sama jangka-panjang. Misalnya lewat keterlibatan kontinu pembahasan dan evaluasi dalam kurun waktu RPJMN.**

Kelompok kepentingan yang kredibel bisa menjadi partner dalam mengevaluasi pelaksanaan RPJMN/RPJMD secara kontinu dari tahun ke tahun. Model seperti ini memungkinkan evaluasi dan perbaikan dilakukan secara bertahap, dan tidak memulai sesuatu dari nol. Kekurangan evaluasi di tahun sebelumnya bisa terus diperbaiki model MONEV yang dilakukan pihak eksternal menjadi lebih baik dari tahun ke tahun.

- 3. Diperlukan revisi UU Penyiaran dan UU Keterbukaan Informasi Publik yang bisa menjawab tantangan konglomerasi media di Indonesia.**

Kedua UU tersebut dibuat sebelum konglomerasi media menjadi demikian kompleks seperti sekarang. Instrumen hukum yang bertujuan menyehatkan industri media dan informasi perlu diperjelas. Draft Perpres Jurnalisme Berkualitas saat ini juga masih mengundang kontroversi, utamanya dari media-media non-mainstream. Pandangan kelompok kepentingan yang lebih kecil ini perlu lebih didengar agar pemerintah tidak dianggap memiliki konflik kepentingan dengan pemilik media besar.

- 4. Usulan RUU Konflik Kepentingan dari Tim Percepatan Reformasi Hukum perlu menjadi agenda prioritas.**

Usulan RUU Konflik Kepentingan masuk Prolegnas 2026 perlu ditindaklanjuti dengan memulai koordinasi dan komunikasi lintas K/L. Instansi relevan dalam pembahasan tingkat awal adalah Kemenko Polhukam, KemenPAN-RB, Kemenkum-HAM, Kemendagri, dan Bappenas. Pemerintah bisa menunjuk K/L mana yang menjadi tulang punggung pembahasan RUU ini ke depan. Diskusi awal diperlukan dalam rangka menyepakati ketentuan-ketentuan pokok soal aturan ini, mulai dari definisi, batasan, hingga implementasi dari larangan konflik kepenetingan diantara pejabat publik.

5. Menyepakati pembahasan dan Menyusun Naskah Akademik RUU Konflik Kepentingan untuk diajukan ke DPR

Naskah Akademik bisa dipertajam dengan mengundang para ahli hukum, ahli politik, etika, kebijakan publik, dan administrasi publik. Perlu dibuat satu kajian khusus yang mendalami isu RUU Konflik Kepentingan. Studi ini bisa menjadi langkah awal untuk studi yang lebih sistematis sebelum Naskah Akademik disusun oleh pemerintah.

Referensi

- Andrews, K. T., & Edwards, B. (2004). Advocacy organizations in the US political process. *Annual review of sociology*, 30, 479-506.
- Berry, J. M., & Wilcox, C. (2018). *The interest group society*. Routledge.
- Bloodgood, E. A. (2011). The interest group analogy: international non-governmental advocacy organisations in international politics. *Review of international studies*, 37(1), 93-120.
- Chambers, S., & Kopstein, J. (2006). Civil Society. *The Oxford handbook of political theory*, 1, 363.
- Cigler, A. J., Loomis, B. A., & Nownes, A. J. (Eds.). (2015). *Interest group politics*. Cq Press.
- Dür, A., & De Bièvre, D. (2007). The question of interest group influence. *Journal of public policy*, 27(1), 1-12.
- Eising, R. (2007). The access of business interests to EU institutions: towards elite pluralism? *Journal of European public policy*, 14(3), 384-403.
- Foley, M. W., & Edwards, B. (1996). The paradox of civil society. *Journal of Democracy*, 7, 38.
- Follesdal, A. (2010). The place of self-interest and the role of power in the deliberative democracy. *Journal of political philosophy*, 18(1), 64-100.
- Fournaies, A., & Hall, A. B. (2018). How do interest groups seek access to committees? *American journal of political science*, 62(1), 132-147.
- Fukuyama, F. (1996). *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*. Simon and Schuster.
- Gilens, M., & Page, B. I. (2014). Testing theories of American politics: Elites, interest groups, and average citizens. *Perspectives on politics*, 12(3), 564-581.
- Grant, W. (2021). Pressure groups. In *Politics UK* (pp. 266-288). Routledge.
- Grossmann, M., & Dominguez, C. B. (2009). Party coalitions and interest group networks. *American politics research*, 37(5), 767-800.
- Goldstein, K. M. (1999). *Interest groups, lobbying, and participation in America*. Cambridge University Press.
- Halpin, D. R. (2006). The participatory and democratic potential and practice of interest groups: Between solidarity and representation. *Public administration*, 84(4), 919-940.
- Jamal, A., & Milner, H. V. (2019). Economic self-interest, information, and trade policy preferences: Evidence from an experiment in Tunisia. *Review of international political economy*, 26(4), 545-572.

- Klüver, H., Braun, C., & Beyers, J. (2015). Legislative lobbying in context: towards a conceptual framework of interest group lobbying in the European Union. *Journal of European public policy*, 22(4), 447-461.
- Knoke, D. (1986). Associations and interest groups. *Annual review of sociology*, 12(1), 1-21.
- Kohler-Koch, B., & Quittkat, C. (2009). What is civil society and who represents civil society in the EU? Results of an online survey among civil society experts. *Policy and society*, 28(1), 11-22.
- Michalowitz, I. (2007). What determines influence? Assessing conditions for decision-making influence of interest groups in the EU. *Journal of European public policy*, 14(1), 132-151.
- Osman, F. A. (2002). Public policy making: theories and their implications in developing countries. *Asian affairs*, 24(3), 37-52.
- Pierson, G. W. (1996). *Tocqueville in America*. JHU Press.
- Putnam, R. D., Leonardi, R., & Nanetti, R. Y. (1992). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton university press.
- Richardson, J. (2000). Government, interest groups and policy change. *Political studies*, 48(5), 1006-1025.
- Saurugger, S. (2008). Interest groups and democracy in the European Union. *West European politics*, 31(6), 1274-1291.
- Yackee, J. W., & Yackee, S. W. (2006). A bias towards business? Assessing interest group influence on the US bureaucracy. *The journal of politics*, 68(1), 128-139.

Referensi online

<https://www.hukumonline.com/berita/a/tim-percepatan-reformasi-hukum-sodorkan-rekomendasi-ke-presiden-lt6503f3826dc4c/>

<https://www.mkri.id/index.php?page=web.PutusanMKMK&pages=1&menu=2>

<https://indonesia.googleblog.com/2023/07/rancangan-peraturan-untuk-masa-depan-media-di-Indonesia.html>

<https://www.antaraneews.com/berita/3811998/kpu-parpol-tak-kena-sanksi-jika-kuota-perempuan-kurang-30-persen>

<https://rumahpemilu.org/sejarah-pemantau-pemilu-indonesia/>

<https://www.ksi-indonesia.org/assets/uploads/original/2020/02/ksi-1580493181.pdf>

<https://reliefweb.int/report/indonesia/usaid-field-report-indonesia-nov-2000>

https://www.usaid.gov/sites/default/files/2023-06/USAID_Indonesia_2020_Annual.pdf

<https://bja.ojp.gov/program/project-safe-neighborhoods-psn/summary-standards-conduct-and-conflict-interest-rules>

<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-36.65/page-1.html#h-92089>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32018R1726>

Lampiran

Daftar Narasumber dan Pelaksanaan FGD Kelompok Kepentingan

Nama Narasumber	Pelaksanaan FGD
<ol style="list-style-type: none"> 1. Claudia Rosari (Nalar Institute) 2. Anton Joenoes Supit (KADIN Indonesia) 3. Heroik M. Pratama (Perludem) 	<p>Senin, 24 Juli 2023 Kantor Bappenas</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Hadar Gumay (Netgrit) 2. Sri Budi Eko Wardani (Akademisi UI) 3. Abdul Malik Gismar (Akademisi Pramadina) 	<p>Senin, 7 Agustus 2023 Kantor Bappenas</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ninik Rahayu (Dewan Pers) 2. Sasmito Madrim (Ketua AJI) 3. Anthony Lee (Peneliti Kompas) 	<p>Rabu, 16 Agustus 2023 Zoom Meeting</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Wawan Mas'udi (Akademisi UGM) 2. Wijayanto (Akademisi Undip) 	<p>Zoom Meeting</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Firman Manan (Akademisi Unpad) 2. Caroline Paskarina (Akademisi Unpad) 3. Moch. Nurhasim (BRIN) 	<p>Rabu, 30 Agustus 2023 Kampus Unpad</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Syawaludin (Komisi Informasi Pusat) 2. Ubaidillah (Komisi Penyiaran Indonesia) 	<p>Kamis, 31 Agustus 2023 Zoom Meeting</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Dr. Sri Lestari Wahyuningroem (Akademisi UPNVJ) 2. Dr. Abdul Gaffar Karim (Akademisi UGM) 3. Feri Amsari, S.H., M.H., LL.M (Akademisi Unand) 4. Dr. Ferry Daud Liando, S.IP., M.Si. (Akademisi Unsrat) 	<p>Senin, 2 Oktober 2023 Hotel Aryaduta</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Prof. Dr. Asrinaldi, S.Sos., M.Si. (Akademisi Universitas Andalas) 2. Airlangga Pribadi Kusman, Ph.D. (Akademisi Universitas Airlangga) 3. Bivitri Susanti, S.H., LL.M. (Akademisi STH Indonesia Jentera) 	<p>Rabu, 11 Oktober 2023 Hotel Novotel Cikini, Jakarta.</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Bambang Harymurti (Dewan Komisaris Tempo) 2. Dr. Irwansyah (Dosen Ilmu Komunikasi Universitas Indonesia) 3. Zen Rachmat Sugito (Pimpinan Redaksi Narasi) 	<p>Rabu, 18 Oktober 2023 Hotel Swiss-Belin, Bogor.</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Evi Mariani (Pendiri Project Multatuli) 	<p>Rabu, 25 Oktober 2023</p>

<ol style="list-style-type: none"> 2. Bayu Wardana (Ketua Bidang Data dan Informasi, AJI) 3. Prof. Hermin Indah Wahyuni (Akademisi UGM) 	Hotel Mercure Jakarta Sabang
<ol style="list-style-type: none"> 1. Pramono Ubaid Tanthowi, S. Ag., M.A. (Anggota KPU RI 2017-2022) 2. Dr. Kris Nugroho, MA. (Ketua Program Studi Pascasarjana Universitas Airlangga) 3. Dina Mariana (Direktur Eksekutif Institute Research and Empowerment) 	Rabu, 1 November 2023 Hotel Mercure Jakarta Sabang
<ol style="list-style-type: none"> 1. Adharinalti, S.H., M.H. (Koordinator Penyusunan Naskah Akademik, BPHN) 2. Dr. Charles Simabura, S.H., M.H. (Direktur Eksekutif Pusako Unand) 3. Rizky Argama, S.H., LL.M. (Direktur Eksekutif PSHK) 4. Nurlia Dina Paramita, S.IP., MA. (Koordinator Nasional JPPR) 	Rabu, 8 November 2023 Hotel Aryaduta Menteng
<ol style="list-style-type: none"> 1. Drs. Julian Aldrin Pasha, M.A., Ph.D. (Akademisi Politik Universitas Indonesia) 2. Dr. Hendry Julian Noor, S.H., M.Kn. (Akademisi Hukum Universitas Gadjah Mada) 3. Milda Istiqomah, S.H., MTCP, Ph.D. (Akademisi Hukum Universitas Brawijaya) 	Senin, 20 November 2023 Hotel Ashley Tanah Abang