

MODALITAS ETIKA PUBLIK: MENDORONG MAHKAMAH KEHORMATAN DPR LEBIH EFEKTIF

Oleh Haryatmoko

Banyaknya kasus konflik kepentingan dan korupsi yang menimpa anggota DPR mencoreng citra lembaga wakil rakyat. Akibatnya kinerja anggota wakil rakyat disorot yang melemahkan legitimasi dan kepercayaan publik. Bahkan sampai muncul anggapan bahwa anggota DPR tidak lagi responsif terhadap kebutuhan masyarakat, padahal seharusnya bertanggungjawab mengemban amanat rakyat, sedangkan rakyat merasa diabaikan aspirasinya. Masalahnya bukan hanya terletak pada kualitas moral seseorang (jujur, adil, *fair*), namun juga berhadapan dengan sistem yang bisa melindas integritas seseorang.

Seorang yang jujur dan memiliki integritas tinggi bisa tergerus oleh mekanisme mesin partai yang digerakkan oleh prinsip '*untuk menang pemilu harus memiliki sumber dana kuat*'. Kekuatan yang bekerja secara terselubung ini sebetulnya merupakan masalah besar yang harus dihadapi Mahkamah Kehormatan DPR. Itulah sebabnya mengapa norma dan niat baik yang terumus dalam Kode Etik seperti lumpuh menjawab masalah banyaknya pelanggaran. Maka prioritas program ialah membangun modalitas pelaksanaan norma-norma etika publik.

Modalitas didefinisikan sebagai 'cara bagaimana suatu hal bekerja atau berfungsi' atau 'tindakan khusus yang digunakan untuk mencapai tujuan', atau 'struktur yang mengorganisir tindakan'. Maka keprihatinan utama diarahkan pada 'cara bagaimana etika bisa berfungsi atau bekerja', 'struktur seperti apa yang mampu mengorganisir tindakan agar sesuai dengan etika', atau 'infrastruktur semacam apa dibutuhkan agar etika publik berfungsi'. Anggapan umum kalau "tahu" seakan-akan sudah sama dengan "bisa melakukan". Padahal tahu norma-norma moral belum cukup, masih perlu menemukan cara/prosedur untuk bisa melaksanakannya. Niat baik harus bisa diterjemahkan ke dalam tindakan nyata, yaitu mampu mengorganisir tanggung jawab: bisa menjembatani antara apa yang diketahui dan tindakan nyata. Kode etik belum mencukupi, maka harus bisa membangun akuntabilitas wakil rakyat.

Kode Etik: Mendorong Akuntabilitas Anggota DPR?

Kode Etik berfungsi untuk menjamin agar *core values* sebuah lembaga/organisasi bisa terwujud atau mengarahkan kebijakan serta pelaksanaan bagi anggota lembaga. *Core values* merupakan landasan dari mana setiap anggota menimba gagasan yang jernih ketika

menghadapi masalah agar keputusan/tindakan bisa efektif memajukan lembaganya. Dengan demikian *core values* bagi DPR harus mampu memberi norma dalam berinteraksi dengan para pemangku kepentingan: pemerintah, konstituen, lembaga-lembaga negara lain, masyarakat, publik-LSM-Media. Oleh karena itu, *core values* Dewan Perwakilan Rakyat tidak bisa dilepaskan dari fungsi DPR seperti diamanatkan Konstitusi, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan (Pasal 20 A Ayat (1) UUD NKRI Tahun 1945).

Ketiga fungsi itu yang menjadi *core values* DPR: menjelaskan misi, nilai-nilai dan prinsip-prinsip tindakan dan kebijakan lembaga perwakilan rakyat. Tindakan dan kebijakan anggota DPR akan sesuai dengan misi, nilai dan prinsip tersebut bila ada akuntabilitas. Akuntabilitas wakil rakyat bisa dilihat dari sisi prosedur dan hasil.

Dari sisi **prosedur**, akuntabilitas politik mengacu ke mekanisme yang melibatkan setidaknya hubungan dua pihak, yaitu pihak wakil yang membuat pilihan atau keputusan untuk kepentingan pihak yang mempunyai kekuasaan untuk memberi sanksi atau imbalan (K.Stróm, 2003:62). Sedangkan pada kasus wakil rakyat, yang dihadapi tiga pihak: pertama, berhadapan dengan konstituen atau masyarakat yang diwakili; kedua dengan partai politiknya, dan ketiga berhadapan dengan pemerintah yang harus diawasi.

Pertama, seorang wakil rakyat bisa dikatakan akuntabel bila memiliki hubungan timbal-balik dengan masyarakat yang diwakili, artinya (i) dia mampu bertindak demi sekelompok warganegara yang diwakilinya, dan (ii) yang diwakili mempunyai kemampuan untuk memberi sanksi atau imbalan atas kinerjanya. Syarat yang kedua ini menunjukkan bahwa mekanisme akuntabilitas bukan hanya prosedur, tetapi juga mengandaikan penilaian terhadap hasil kinerjanya. Jadi akuntabilitas, menurut K.Stróm, mengandung arti bahwa yang diwakili (rakyat) memiliki dua hak terhadap yang mewakilinya, yaitu hak untuk meminta informasi dan yang sulit adalah memberi sanksi. Padahal sebetulnya sanksi bisa dalam bentuk (a) menghalangi, menolak atau mengoreksi keputusan; (b) bila konstituen terorganisir baik bisa tidak memilih lagi atau menuntut pimpinan partai untuk melakukan *recall* terhadapnya; (c) menjatuhkan sanksi tertentu, membayar ganti rugi, memprotes melalui demonstrasi, memboikot aktivitasnya, mempublikasikan catatan negatif kinerjanya (2003: 62). Kurang tersedianya informasi bagi konstituen atau publik membuat hampir tidak mungkin menerapkan sanksi seperti itu.

Dalam praktik sistem representasi, konstituen atau rakyat yang diwakili tidak memiliki kemampuan yang efektif memberlakukan sanksi-sanksi tersebut. Warganegara belum terbiasa meminta informasi kepada wakil rakyat tentang apa yang telah dilakukan, apa yang sedang dilakukan, apa proyek politiknya dan bagaimana implementasinya. Bahkan

masyarakat sering tidak tahu bahwa menjadi hak mereka meminta wakil rakyat untuk menjelaskan, memberi alasan, menjawab, menjalankan kewajiban, memperhitungkan apa yang dilakukan sebagai bentuk pertanggungjawaban. Wakil rakyat seharusnya memberi informasi tentang apa yang ingin diketahui oleh konstituen. Sebagai perantara rakyat dan pemerintah, wakil rakyat diandaikan membuka akses ke informasi.

Masalahnya ialah bahwa sistem representasi tidak hanya menyangkut hubungan antara yang mewakili dan diwakili. Harus diperhitungkan beberapa faktor lain yang *de facto* lebih berperan, bahkan lebih menentukan: (i) peran DPP partai politik; (ii) yang diwakili tidak selalu terdiri dari kelompok yang homogen dan belum tentu terorganisir baik. Jadi opininya tidak selalu bisa seragam atau dinilai cukup representatif; (iii) konstituen sering tidak memperoleh informasi yang memadai tentang suatu masalah; (iv) wakil rakyat juga mempunyai kewajiban bekerja untuk kepentingan seluruh bangsa, bukan hanya kepentingan konstituen. Keempat faktor itu memberi peluang wakil rakyat untuk menemukan alasan mengelak dari akuntabilitas. Mengelak juga biasa terjadi dalam pertanggungjawaban terhadap janji kampanye, karena mekanisme untuk menagih janji tidak tersedia kecuali pemilu.

Keluhan bahwa politisi hanya membutuhkan rakyat waktu kampanye pemilu atau pilkada sangat bisa dipahami kalau menimbang keempat faktor tersebut di atas. Dominannya peran pimpinan partai politik membuat wakil rakyat lebih patuh kepada pimpinan partai dari pada konstituen, maka sulit bagi masyarakat untuk percaya komitmen wakil rakyat untuk memperjuangkan kepentingan publik.

Ke dua, akan lebih realistis bila dalam prosedur akuntabilitas, peran DPP partai politik diperhitungkan, terutama yang mengatur kewenangan Dewan Pimpinan Pusat partai politik karena mesin partai ini biasanya lebih menentukan kegiatan-kegiatan dan kinerja wakil rakyat. Maka konstituen perlu membangun basis organisasi agar bisa memiliki akses komunikasi dengan DPP partai-partai politik. Tujuannya ialah meningkatkan daya tawar politik agar bila menerapkan sanksi terhadap wakil rakyat bisa lebih efektif.

Ke tiga, dalam tugasnya mengontrol pemerintah, wakil rakyat harus memeriksa pilihan-pilihan tujuan kebijakan, kemudian pada akhir tahun fiskal, mengevaluasi pencapaian tujuan-tujuan tersebut (R.D. Behn 2001: 105). Ketika memeriksa pilihan-pilihan tujuan kebijakan publik, wakil rakyat dibantu staf ahli menganalisis, membandingkan atau mencari alternatif, mempertimbangkan cara atau sarana yang digunakan pemerintah untuk implementasinya. Wakil rakyat bisa mengadakan dengar-pendapat dengan pihak-pihak yang terlibat dan publik untuk mendapatkan masukan. Bila wakil rakyat tidak puas, bisa memilih tindakan: (i) kementerian atau departemen yang bersangkutan diminta memikirkan ulang

tujuan-tujuannya dan melaporkan kembali; (ii) menekan untuk mengubah, kalau tidak bersedia dihadapkan pada sanksi; (iii) meyakinkan pimpinan untuk mengganti para manajernya; (iv) menetapkan undang-undang untuk mengubah tujuan pada tahun fiskal yang sedang berlangsung (2001: 105).

Setelah tahun fiskal berakhir, wakil rakyat mengevaluasi pencapaiannya. Maka perlu meminta badan pemerintah untuk membuat laporan, meminta audit, dan menunjuk evaluasi independen tentang kinerja pemerintah. Lalu bisa mengorganisir dengar-pendapat dengan pihak-pihak yang bersangkutan, terutama publik yang dilayani untuk mengetahui apakah kinerja badan pemerintah yang bersangkutan memuaskan. Bila wakil rakyat tidak puas harus mencari sebabnya dan meminta badan pemerintah itu mengembangkan rancangan perbaikan kinerja untuk tahun fiskal berikutnya. Wakil rakyat bisa meminta perubahan, memberi sanksi, meyakinkan menteri mengganti stafnya, atau membuat undang-undang yang menentukan tujuan-tujuan baru untuk tahun fiskal yang akan datang (2001: 105).

Melalui akuntabilitas prosedural, bisa dilacak sejauh mana wakil rakyat mengikuti tahap-tahap prosedur kerja yang benar. Biasanya, pihak eksekutif lebih menguasai bidangnya dari pada wakil rakyat sehingga ada kecenderungan pemeriksaan lebih hanya bersifat formalitas atau wakil rakyat dikelabui. Wakil rakyat harus didampingi oleh staf ahli yang kompeten agar pengawasan efektif. Tahap-tahap ini sangat rawan korupsi. Badan pemerintah yang diawasi bisa memberi gratifikasi kepada wakil rakyat agar penilaian dalam evaluasi positif dan pertanggungjawaban diterima. Sejarah memperlihatkan bahwa proses persetujuan oleh wakil rakyat untuk calon pejabat untuk posisi-posisi kunci seperti Gubernur BI, Kapolri, atau Jaksa Agung sangat rentan korupsi. Maka Komisi Etika DPR (Mahkamah Kehormatan), *civil society*, *Parliamentary Watch* dan publik harus membantu mengawasi proses itu dan menjamin bekerjanya mekanisme *whistle-blowing* serta perlindungannya.

Evaluasi Kinerja: Produk UU Responsif terhadap Pelayanan Publik?

Dari sisi kinerja, menilai akuntabilitas wakil rakyat perlu kritis terhadap kebiasaan kinerja wakil rakyat “wakil rakyat biasanya menyisihkan hanya sedikit perhatian, waktu dan energi dalam tugas untuk mengawasi penyelenggaraan negara, kecuali bila ada kasus yang menarik perhatian publik” (R.D. Behn 2001: 75). Kecenderungan ini ditemukan dalam kasus cukup penting seperti pemberantasan korupsi, perhatian baru mulai tercurah ketika media dan masyarakat menyorotinya. Lalu prioritas pekerjaan seakan ditentukan oleh aktualitas dari perspektif media, meski baik sebagai salah satu indikator, tapi sering cukup bias. Seharusnya

prioritas kebijakan diarahkan ke pelayanan publik yang berkualitas dan relevan. Apakah regulasi wakil rakyat memungkinkan mencapai tujuan itu?

Tidak cukup DPR menghasilkan perundangan, namun dituntut harus sampai pada regulasi yang menjawab masalah mendesak pelayanan publik (pengangguran, kemiskinan, tingkat pendidikan rendah, korupsi). Akuntabilitas wakil rakyat juga diukur dari kinerjanya: diamati dari cara menyusun prioritas regulasi. Regulasi di bidang apa wakil rakyat memberi prioritas utama? Bagaimana DPR menentukan kriteria prioritas pembuatan perundangan?

Masyarakat bisa menilai sejauh mana undang-undang memfokuskan pada pelayanan publik bila menjawab kriteria ini: (i) usaha untuk menjaga persatuan bangsa dan untuk menciptakan lapangan pekerjaan; (ii) upaya menciptakan iklim yang mendukung investasi, meski tetap memperhatikan perlindungan pekerja; (iii) usaha memperkuat institusi-institusi untuk melawan korupsi; (iv) upaya mengurangi defisit dan hutang negara, termasuk mengawal hasil pajak, kekayaan negara dan sumber pendapatan negara lainnya; (v) usaha untuk meningkatkan mutu pendidikan; (vi) upaya memajukan daerah tertinggal.

Kalau wakil rakyat bisa memberikan pembenaran atas prioritas pembuatan perundangan, dinamika politik bisa menumbuhkan kepercayaan terhadap politisi. Dinamika itu bisa dalam bentuk DPR atau partai politik mengadakan lokakarya membahas masalah bagaimana memperbaiki sistem regulasi dalam rangka menciptakan iklim yang kondusif untuk investasi agar tercipta lapangan pekerjaan. Keprihatinan yang mendesak juga adalah memperkuat institusi-institusi agar pemberantasan korupsi semakin efektif. Masalah yang dihadapi oleh hampir semua politisi adalah bagaimana membuat efektif regulasi melawan *money politics* atau korupsi. Sejauh mana politisi serius menata pendanaan partai politik?

Kode Etik: Implementasi *Core Values* DPR

Supaya *core values* DPR bisa diimplementasikan, salah satu caranya ialah menerjemahkannya ke dalam bentuk kode etik. Kode etik berfungsi menjaga reputasi dan integritas lembaga perwakilan rakyat ini beserta anggota-anggotanya. Jadi tujuan kode etik pertama-tama adalah mempertajam makna tanggungjawab atas pelaksanaan ketiga fungsi utama DPR. Kode etik dikatakan efektif bila indikator utamanya bisa dirasakan, yaitu menumbuhkan jiwa korsa (*l'esprit de corps*) anggota-anggota DPR. Menurut hasil survei yang dilakukan oleh *Lembaga Survei Indonesia* bersama dengan *Indonesia Corruption Watch* (8-10 Oktober 2018), DPR berada di urutan bawah lembaga-lembaga yang dipercaya masyarakat. Bila secara ilmiah bisa dipertanggungjawabkan, hasil survei tersebut sebetulnya menyiratkan indikator utama, yaitu jiwa korsa (*l'esprit de corps*) DPR belum tumbuh.

Penilaian masyarakat yang rendah itu seharusnya mendorong agar kompetensi etika anggota-anggota DPR ditingkatkan. Fokusnya adalah **mempertajam makna tanggungjawab**: menekankan pendidikan, pelatihan dan penyadaran untuk mempertajam penalaran etika, membiasakan diri peduli pertimbangan etis untuk membangun instusi-institusi lebih adil.

Berbeda dengan hukum, yang mementingkan penindakan, sedangkan kode etik menekankan pencegahan, pembinaan, pelatihan dan pendampingan anggota-anggotanya. Tekanan kode etik bukan penindakan (ciri khas hukum positif), maka harus dibedakan dari hukum positif agar cara-cara implementasinya bisa lebih efektif.

	KODE ETIK	HUKUM
1. FOKUS	1. Pencegahan, pembinaan, dan pentingnya internalisasi nilai-nilai, maka sanksi bersifat mendidik	1. Aturan untuk menjaga stabilitas tatanan sosial → menegakkan dan menghukum
2. TUJUAN	2. Menekankan 'mengapa' dan 'bagaimana' seharusnya bertindak → nilai/prinsip: untuk <i>l'esprit de corps</i> , tekanan pada internalisasi nilai	2. Bukan hanya berfungsi sebagai <i>stare decisis</i> (prinsip yang mengikuti keputusan kasus sebelumnya), tetapi tekanan pada regulasi
3. IDEAL/ PRAGMATIS	3. Lebih mau memajukan suatu ideal, biasanya berupa <i>core values</i> .	3. Demi tatanan sosial: kontrak, keamanan, dan kesejahteraan
4. KONSISTENSI	4. Tidak mudah berubah hanya seturut keinginan pembuatnya, tapi tergantung pada kepekaan, kebiasaan, dan nilai	4. Mudah diubah pembuat UU (beban dan keuntungan masyarakat)
5. FUNGSI UTAMA	5. Mempertajam makna tanggungjawab: melalui pendidikan, pembinaan, sosialisasi dan internalisasi nilai	5. Mengorganisir tanggungjawab dengan sanksi, ancaman hukuman dan penyesuaian perilaku

Pelatihan etika dan kepatuhan pada kode etik masuk ke aspek pencegahan: mencegah agar anggota DPR tidak bertindak atau mengambil kebijakan yang tidak sesuai dengan fungsi utamanya dan mengabaikan prosedur etika publik. Tekanannya untuk membantu internalisasi nilai-nilai etika publik yang menopang integritas anggota DPR. Sedangkan sikap atau perilaku yang tidak langsung mempengaruhi implementasi *core values* DPR, pembinaan dan sanksi bisa diserahkan ke DPP partai politik di mana yang bersangkutan menjadi anggotanya. Kode Etik sering dilengkapi oleh *code of conducts* yang lebih rinci untuk konsumsi internal yang biasanya tidak berhubungan langsung dengan *core values* lembaga, meski penting terkait perilaku individual yang sering bisa memiliki dampak sosial. Memang perbedaan tidak tegas hitam-putih, namun Mahkamah Kehormatan DPR sebaiknya lebih memberi prioritas yang langsung berkaitan dengan *core values* lembaga DPR demi efektivitas pencegahan, pembinaan dan menjaga kewibawaannya.

**PERBEDAAN-KESAMAAN
KODE ETIK & CODE OF CONDUCTS**

	Kode Etik	<i>Code of Conducts</i>
1. Mengarahkan	Mengarahkan mengambil keputusan dengan acuan ke nilai inti lembaga (<i>core values</i>)	Mengatur secara rinci tindakan/perilaku anggota-anggotanya
2. Fokus	Nilai/prinsip umum tindakan agar keputusan lebih <u>aspiratif</u> : mengatur anggota dlm rangka menjaga tujuan/reputasi/wibawa lembaga	Isi/daging atau penerapan lebih rinci Kode Etik lebih kontekstual & <u>directif</u> : → mengatur tindakan anggota individual
3. Hubungan Hukum	Kode Etik mencegah agar anggota tidak sampai terseret ke kasus pidana/perdata	Hukum harus dirinci sampai dengan kaitannya dengan bidang yang spesifik
4. Jangkauan Materi	Jangkauannya lebih luas & tidak spesifik: mengarahkan nilai & pilihan-pilihan untuk mempengaruhi keputusan	Menggariskan perilaku khusus: pelecehan seksual, diskriminasi rasial, isi komputer yang tidak pantas, narkoba
5. Modalitas	Memungkinkan anggota membuat penilaian mandiri yang paling sesuai dalam tindakan	Menghindari skandal, membangun suasana lebih sehat & menjaga reputasi
6. Publik atau Internal	Diumumkan juga untuk publik supaya ada kontrol dan mendorong tumbuhnya jiwa korsa (<i>l'esprit de corps</i>)	Untuk konsumsi intern anggota: harapan jelas akan tuntutan, tindakan diterima/dilarang, sesuai/tidak dengan norma
7. Kesamaan	Mendorong tindakan yang sesuai dengan norma yang diharapkan oleh organisasi	Mendorong perilaku/tindakan yang diharapkan oleh organisasi

Masalahnya, meski kode etik sudah dirumuskan, ada Komisi Etika (Mahkamah Kehormatan DPR), sudah ada sosialisasi Kode Etik, bahkan *code of conducts* lebih rinci juga dibuat, mengapa konflik kepentingan dan korupsi tetap marak? Dalam upaya menjawab pertanyaan ini, penulis mengajukan dua hipotesis: pertama, masih lemahnya modalitas etika publik menghambat upaya sistematis membangun budaya etika di DPR; dan kedua, lemahnya menghadapi korupsi kartel-elite berdampak ke maraknya pelanggaran orang-perorangan yang dijadikan cara mengalihkan perhatian publik, hanya menimpakan kesalahan ke oknum. Mahkamah Kehormatan DPR tidak cukup kuat mencegah/melawan korupsi kartel-elite karena jenis korupsi ini melibatkan jaringan partai politik, pengusaha, penegak hukum dan birokrasi sebagai akibat dari kondisi politik penuh ketidakpastian (M. Johnston, 2005: 89-90). Pelaku korupsi cenderung tidak merasa bersalah kalau untuk kepentingan partai. Dan sejauh belum menjadi skandal publik atau kasus pidana, disinyalir partai sering membiarkannya.

Modalitas Etika Publik: Membangun Budaya Etika di DPR

Etika publik tidak berhenti hanya pada niat baik (merumuskan norma-norma etika), namun fokusnya ke modalitas penerapannya, yaitu budaya etika dalam organisasi pelayanan publik. Modalitas etika publik meliputi bentuk pengawasan, kemandirian komisi etika, kompetensi etika dan instansi kritis di luar lembaga perwakilan rakyat:

Pertama, mengintegrasikan kode etik ke lembaga DPR dan peran Komisi Etika (Mahkamah Kehormatan DPR) harus mandiri agar bisa menjamin kompetensi etika anggota DPR. Bagian ini akan kami jelaskan secara lebih detil setelah memerinci modalitas ini.

Ke dua, akuntabilitas, termasuk terbuka menghadapi pers bebas yang kritis; Akuntabilitas dipakai untuk mengukur atau menilai apakah ‘mandat rakyat’ dijalankan dengan baik. Dalam akuntabilitas, setidaknya ada tiga aspek: (i) tekanan akuntabilitas pada pertanggungjawaban wakil rakyat melalui keterbukaan atau adanya akses informasi bagi pihak luar organisasi atau masyarakat (G.E.Caiden); (ii) memahami akuntabilitas sekaligus sebagai tanggungjawab sehingga bisa sampai harus berhadapan dengan ganti rugi dan organisasi (J.G.Jabbara); (iii) tekanan pada hak warganegara untuk bisa mengoreksi dan ambil bagian dalam kebijakan publik sehingga disamakan dengan transparansi (B.Guy Peters).

Akuntabilitas menunjuk pada pertanggungjawaban pejabat publik atas kepercayaan warganegara untuk menjalankan menyuarakan aspirasi masyarakat. Caiden mendefinisikan akuntabilitas sebagai “memenuhi tanggungjawab untuk melaporkan, menjelaskan, memberi alasan, menjawab, menjalankan kewajiban, memperhitungkan dan menyerahkan apa yang dilakukan dan diminta sebagai pertanggungjawaban atau yang ingin diketahui oleh pihak di luar organisasi” (1988:25), terutama oleh masyarakat yang diwakili. Anggota DPR harus membuka informasi atau laporan apa yang telah dilakukan/gagal dilakukan dan siap untuk mengoreksi atau menanggung sanksi secara hukum dan moral setelah dievaluasi oleh pihak internal maupun pihak luar.

Akuntabilitas, menurut J.G. Jabbara (1989: 25), mengandung tiga dimensi, yaitu tanggungjawab, akuntabilitas dan *liabilitas*. Bertanggungjawab berarti memiliki otoritas untuk bertindak, mampu mengendalikan, bebas memutuskan, mampu bertindak rasional, konsisten dan dapat dipercaya dalam melakukan penilaian atau keputusan. Akuntabilitas mengandaikan hubungan kekuasaan: di satu pihak, wakil rakyat bisa memberi pertanggungjawaban dengan melaporkan, menjelaskan, memberi alasan, membuat perhitungan dan menyerahkan penilaian kepada pihak di luar organisasi atau publik; di lain pihak, ada instansi atau organisasi yang bisa meminta anggota DPR untuk memberi pembenaran atas apa yang dilakukan, atau memberi sanksi terhadap kinerja yang jelek. *Liabilitas* adalah bertanggungjawab untuk menjalankan tugas dengan baik, mengoreksi kekeliruan, mengganti kerugian, atau membayar kesalahan, pelanggaran atau keputusan yang salah. Ketiga pengertian itu merupakan tiga dimensi yang dituntut dari akuntabilitas pelayanan publik. Jadi akuntabilitas merupakan prinsip masyarakat yang transparan. Transparansi dipahami bahwa lembaga perwakilan rakyat bisa mempertanggungjawabkan

apa yang telah dilakukan dengan memberi informasi yang relevan atau laporan terbuka terhadap masyarakat dan *civil society*. Bila ternyata wakil rakyat lalai terhadap kewajibannya, masyarakat bisa menuntut tanggung jawab terhadap akibat yang harus diderita.

Ke tiga, menjamin adanya rotasi jabatan sebagai benteng melawan godaan korupsi dan konflik kepentingan. Lamanya seorang anggota DPR di suatu komisi, di satu sisi, positif karena semakin menguasai bidang pengawasannya dan kemampuan merencanakan, mewujudkan dan mendorong pemberlakuan suatu UU, namun sekaligus menjadi godaan untuk menjalin persekongkolan untuk korupsi dan memudahkan memuluskan menutupi bentuk-bentuk konflik kepentingan. Maka rotasi jabatan dimaksudkan untuk menghindari kerentanan korupsi dan konflik kepentingan.

Ke empat, *e-governance* dan mekanisme pengawasan oleh *civil society* dengan menerapkan teknologi digital sehingga memungkinkan Mahkamah Kehormatan peduli terhadap keluhan/laporan masyarakat dan terhadap kepentingan mereka: *user experience design* dan *user interface* sangat diperlukan. Berkembangnya lembaga-lembaga swadaya masyarakat seperti *Corruption Watch*, Lembaga Advokasi Konsumen, *Police Watch*, Asosiasi Perlindungan Saksi, selain sebagai bentuk kritik terhadap sistem representasi yang tidak berjalan bagus, juga merupakan tempat konsultasi dan pengawasan publik yang terorganisir baik. Meski harus diakui peran mereka masih terbatas karena masih dipertanyakan sejauh mana bisa mengisi fungsi perwakilan *civil society* dan kepentingannya. Kenyataan bahwa mereka merupakan lembaga-lembaga yang mandiri terhadap pemerintah dianggap cukup responsif terhadap kebutuhan atau permintaan masyarakat dan menumbuhkan kepercayaan yang tidak dinikmati oleh lembaga-lembaga pemerintah.

Kemampuan organisasi *civil society* untuk menyumbang dalam meningkatkan akuntabilitas, menurut R.Jenkins, tergantung pada enam faktor: (i) sumberdaya baik tenaga maupun dukungan finansial; (ii) jaringan sosial dan politik yang dimiliki; (iii) kemampuan berinteraksi dengan sikap lembaga-lembaga resmi yang diurus atau diawasi; (iv) kekuatan media dan komposisi media yang mendukungnya melalui penyebaran pesan dan pengungkapan kasus hasil penelitian atau investigasi mereka; (v) budaya politik yang berlaku, dalam arti cara-cara yang sudah berjalan untuk mempertanyakan bagaimana memperoleh, mengalokasikan dan melaksanakan kekuasaan ditangani di dalam konteks sosial tertentu; (vi) akuntabilitas *civil society* itu sendiri (2007: 159). Maka kepemimpinan, manajemen dan integritas pengurusnya menentukan tersedianya ke enam faktor tersebut.

Keterlibatan *civil society* di dalam proses pengambilan kebijakan publik, pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dan pengawasan terhadap tiga fungsi DPR (legislasi,

pengawasan dan anggaran) semakin besar dengan kemajuan teknologi membantu mengembangkan *E-Governance*. T. Bergman membedakan istilah “government” dari “governance”. “Government” dipahami sebagai serangkaian institusi untuk pembuatan kebijakan publik, sedangkan “governance” adalah proses kebijakan publik yang berlangsung di dalam eksekutif, legislatif dan yudikatif, tetapi juga menuntut keterlibatan hubungan antara warganegara dan politisi (K.Stróm, 2003:110). Berkat kemajuan teknologi informasi berkembang pola baru dalam interaksi antara pemerintah, wakil rakyat dan masyarakat. Maka “e-governance” diperlukan dalam pelaksanaan ketiga fungsi DPR. Pola baru itu menyentuh pengambilan keputusan, pembagian kekuasaan dan koordinasi kegiatan:

(i) *E-governance* membuat teknologi informasi menjadi perantara dalam interaksi antara pemerintah, wakil rakyat, masyarakat, swasta, asosiasi nir-laba dalam sistem politik, pelayanan publik dan pembuatan kebijakan publik (S.Borins, 2008:178 dalam *Public sector transparency and accountability*).

(ii) *E-governance* mengintensifkan hubungan timbal balik antara warganegara, wakil rakyat, organisasi pemerintahan dan pejabat publik (H.Drücke, 2007: 63). Kongkritnya, penggunaan teknologi informasi mendukung proses pengambilan keputusan dan memperluas lingkup partisipasi karena memungkinkan pencarian informasi secara cepat, pembentukan opini, pengambilan keputusan bersama, negosiasi, atau penanganan konflik.

(iii) *E-governance* meningkatkan transparansi administrasi publik dan pembuatan legislasi nasional karena memungkinkan warganegara untuk memonitor proses administrasi, bisa menelusuri sistem yang harus dilewati, bahkan bisa mengikuti tahap demi tahap prosedurnya ketika warganegara mengajukan permohonan pelayanan publik, ijin mendirikan bangunan, ijin usaha, memperpanjang KTP, membayar pajak, meminta keringanan pajak atau mengurus tanah dan warisan serta mengikuti dengan cermat tahapan-tahapan proses legislasi.

(iv) Sistem *E-governance* bisa digunakan juga untuk mengajukan keluhan, protes atau keberatan sehingga pejabat publik dan wakil rakyat mau tidak mau harus menjawab atau memberi penjelasan. Warganegara dengan mudah bisa menghubungi wakil rakyat, dewan penasehat daerah atau staf administrasi melalui internet. Inilah pentingnya setiap lembaga memiliki *user interface*.

Upaya meningkatkan akuntabilitas melalui *E-Governance* ini sekaligus merupakan cara untuk melawan korupsi, karena (i) semua proses kontrak, tender atau kerjasama dengan swasta, asosiasi nir-laba atau LSM diproses melalui teknologi informasi sehingga setiap pihak membatasi resiko yang harus ditanggung, lalu kepentingan masing-masing bisa terbaca. (ii) Dengan menggunakan teknologi informasi kerjasama swasta dan pemerintah terpaksa

harus mengikuti prosedur yang lebih pasti, misalnya, dalam hal ijin bangunan, pengadaan barang, perekrutan tenaga, *outsourcing* atau kontrak jangka panjang dan pendek. (iii) Dengan model pengadaan barang secara elektronik dijamin anonimitas pemasok barang sampai tawaran dibuka. (iv) Prosedur seperti itu menjamin transparansi karena setiap pihak yang mendaftarkan diri dalam transaksi memiliki akses dan menekan serendah mungkin favoritisme, diskriminasi atau subyektivitas dalam pemenangan tender. (v) Dengan *E-Governance* itu prediktibilitas aturan-aturan dan prosedur dalam kontrak dan tender semakin ditingkatkan. Dampak positifnya terasa semakin mengutamakan kepentingan publik atau orientasi kepada yang dilayani dan meningkatkan legitimitas pelayanan publik.

E-Governance memberi kemungkinan luas agar warganegara memperoleh informasi yang memadai dan relevan tentang kebijakan, program, budget, hukum atau aturan-aturan pemerintah, termasuk proses legislasi yang sedang dijalankan DPR, meski harus diakui belum tentu menjamin akses ke dokumen-dokumen penting. Namun interaksi antara wakil rakyat, *civil society*, swasta, publik pada umumnya merupakan tempat pendidikan politik di mana warganegara dibiasakan untuk diskusi, negosiasi, menengahi serta mencari jalan keluar bersama. Pemberdayaan *civil society* semacam ini membangun koalisi di antara pihak-pihak yang ingin mengubah negara yang lemah menjadi negara yang memungkinkan pemerintahan yang kompeten (H.Drüker, 2007: 79).

Intensifikasi interaksi antara lembaga-lembaga negara dengan *civil society* berkat *E-Governance* itu ikut meningkatkan empat fungsi *civil society* dalam memajukan akuntabilitas pelayanan publik seperti dikutip Jenkins. (i) meningkatkan transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan; (ii) memonitor dan mengkaji ulang kebijakan-kebijakan publik; (iii) mengusahakan perbaikan atau ganti rugi yang diderita publik karena kebijakan pemerintah yang keliru; dan (iv) mendorong penciptaan mekanisme akuntabilitas yang formal (R.Jenkins, 2007: 159). Berkat *E-Governance*, pengalihan sebagian tugas pelayanan publik ke pihak swasta atau asosiasi nir-laba bisa membantu memecah kekakuan birokrasi yang disebabkan oleh sentralisasi dan pengkotak kewenangan. *E-Governance* memudahkan koordinasi manajemen sehingga tidak akan kesulitan bila dilakukan pengalihan tugas semacam itu asal tetap berpegang pada prinsip subsidiaritas.

Langkah-Langkah Integrasi Kode Etik ke Lembaga DPR

Agar kode etik bisa efektif diperlukan langkah-langkah integrasi ke pengorganisasian lembaga perwakilan rakyat: pertama, dalam penyusunan atau revisi kode etik harus mengikutsertakan anggota-anggota yang dianggap cukup representatif. Adanya

partisipasi memungkinkan penggunaan khasanah istilah yang sama untuk memudahkan tumbuhnya rasa memiliki dan komitmen bersama. Ke dua, kompetensi etika anggota DPR mengandaikan Mahkamah Kehormatan menyelenggarakan pelatihan etika secara berkala dan mengusulkan agar proses evaluasi kinerja komisi-komisi mempertimbangkan identifikasi dimensi-dimensi etikanya. Mahkamah Kehormatan perlu memberi catatan kepada partai-partai anggota fraksi moda perekrutan calon legislatif. Ke tiga, disediakan konsultasi etika dan saluran pelaporan untuk membahas masalah etika, prosedur menyalurkan keluhan, protes, mekanisme *whistle-blowing* melalui *hotlines*, komunikasi konfidensial, dan sistem perlindungan pelapor. Ke empat, mengefektifkan sosialisasi kode etik dengan memasang kode etik per tematik di setiap tempat berkumpul dan mengingatkan kembali kode etik di setiap awal rapat komisi. Ke lima, Mahkamah Kehormatan mengadakan audit etika secara berkala yang meliputi: melihat kembali dokumen-dokumen, menilai kerentanan masalah, wawancara, survei karyawan dan evaluasi terhadap prosedur/sistem pengorganisasian DPR.

Kompetensi etika, menurut Bowman, meliputi manajemen nilai, pengembangan moral dan penalaran moral, moralitas publik dan pribadi serta etika organisasi (2010: 28). Keterampilan etika yang dibutuhkan dalam pelayanan publik menekankan empat hal: (i) tingkat kesadaran penalaran moral sebagai dasar pengambilan keputusan etis; (ii) kemampuan memahami etika sebagai sarana dalam menghadapi konflik; (iii) kemampuan menolak perilaku yang melawan etika; (iv) mampu menerapkan teori-teori etika (2010: 28). Jadi internalisasi etika publik menjadi sangat mendesak.

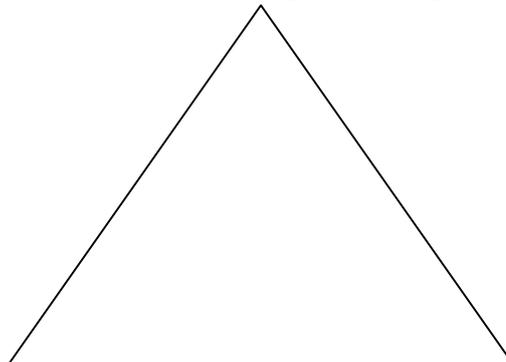
Fokus etika publik lebih diarahkan pada pelayanan publik dan integritas para pejabat publik. Etika publik adalah refleksi tentang norma/standar yang menentukan baik/buruk, benar/salah perilaku, tindakan dan keputusan untuk mengarahkan kebijakan publik dalam rangka menjalankan tanggungjawab pelayanan publik. Jadi etika publik bukan pertama-tama sibuk dengan merumuskan norma, tetapi mencoba membangun sistem atau prosedur yang memudahkan norma-norma etika publik bisa dilaksanakan untuk mencegah konflik kepentingan dan korupsi.

Integritas publik yang terungkap dalam konsistensi sikap etisnya bukan hanya masalah pengetahuan penalaran moral, tapi lebih merupakan pembiasaan diri melakukan yang baik. Memiliki kompetensi teknis dan *leadership* memungkinkan memperkecil risiko menghadapi dilema-dilema etis yang tidak perlu. Kompetensi etis memberi informasi yang memadai bagi pejabat publik untuk mengambil keputusan sesuai dengan etika publik. Maka penting untuk memenuhi tuntutan segitiga kompetensi agar profesionalitas dijamin.

**SEGITIGA KOMPETENSI
PROFESIONALISME PELAYANAN PUBLIK**

- Pengetahuan yang terspesialisasi,
- Pengetahuan hukum,
- Manajemen program,
- Manajemen Strategis
- Manajemen Sumberdaya

KOMPETENSI TEKNIS



KOMPETENSI ETIKA

- Manajemen nilai,
- Kemampuan penalaran moral
- Moralitas pribadi, Moralitas Publik
- Etika organisasional

KOMPETENSI LEADERSHIP

- Penilaian dan penetapan tujuan
- Ketrampilan Manajemen *hard/soft*
- Gaya manajemen
- Ketrampilan politik dan negosiasi
- Evaluasi

(J.S. Bowman, *Achieving Competencies in Public Services: Professional Edge*, New York: Armonk, 2010:23)

Dari segitiga kompetensi profesional pelayanan publik itu kelihatan bahwa kompetensi etis harus didukung oleh kompetensi teknis dan *leadership*. Kompetensi teknik merupakan inti profesionalisme pelayanan publik. Kompetensi teknik mencakup pengetahuan ilmiah yang diperlukan untuk melaksanakan tugas, pemahaman yang baik tentang hukum yang terkait dengan bidang keahliannya (bagaimana agar kontrak-kontrak pengadaan barang/jasa sesuai dengan hukum), serta manajemen organisasi (J.S. Bowman, 2010: 37-38). Manajemen organisasi mengandaikan kemampuan merencanakan program, membangun dukungan dari *stakeholders* dan mengantisipasi resistensi. Kompetensi teknis bersifat fungsional, artinya harus memiliki pengetahuan terspesialisasi yang memungkinkan untuk menguasai pekerjaan khusus di suatu bidang (misalnya pengawasan keuangan di bidang pendidikan). Kompetensi itu sekaligus meliputi pengetahuan tentang aturan-aturan dan batas-batasnya yang mengarahkan bagaimana pekerjaan itu bisa dilaksanakan. Kelemahan di kompetensi teknis dan *leadership* bisa menggerus kemampuan mengambil keputusan yang etis atau bisa dijerumuskan melakukan kesalahan teknis atau *leadership* yang berdampak pada lemahnya dimensi etis pelayanan publik.

Kompetensi *leadership* menuntut bahwa anggota DPR memiliki ketrampilan dalam memberi prioritas, kerjasama dan negosiasi serta cepat menentukan perubahan manajemen agar mudah menumbuhkan kepercayaan. Anggota DPR yang profesional seharusnya memiliki sistem informasi, *database*, *benchmark* dan jaringan untuk membantu agar keputusan-keputusan kebijakan publik menyumbang pemahaman yang lebih baik akan situasi politik. Dalam fungsi pengawasan dan budgeting DPR perlu mendorong adanya kerjasama antar lembaga-lembaga pemerintah sendiri, tetapi juga dengan pihak swasta untuk menjamin pelayanan publik dengan standar integritas yang tinggi, terutama yang terkait manajemen kontrak. Tuntutan etika publik mewajibkan DPR untuk mendorong pemerintah agar menentukan secara jelas rangkaian tanggungjawab dengan mekanisme kontrol yang efektif.

Mahkamah Kehormatan DPR Menghadapi Pengaruh Kelompok Kepentingan

Peran Komisi Etika (MKD) adalah mengingatkan kesesuaian dengan tuntutan standar etika publik dan upaya membangun budaya etika dalam organisasi. Maka MKD perlu mengingatkan anggota DPR agar mengupayakan untuk selalu ada kontak dengan konstituen, menciptakan hubungan kepercayaan dan membangun kesamaan visi atau perspektif antara wakil rakyat dan konstituen menantang, terutama karena besarnya jumlah dan beragamnya opini mereka (Mezey, 2008: 130).

Berkat komunikasi yang teratur, wakil rakyat juga bisa melihat peluang bahwa ada bidang di mana mereka bisa meningkatkan efektivitas kerjanya dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat, yaitu dengan menjadi perantara antara konstituen dan pemerintah. Dalam peran seperti itu, wakil rakyat membantu mengurus masalah-masalah pihak-pihak tertentu (seseorang, keluarga, pengusaha, organisasi masyarakat, LSM, yayasan swasta, pemerintah daerah) yang mempunyai masalah atau urusan dengan pemerintah pusat agar menemukan kemudahan dalam penyelesaiannya. Bisa dalam hal ijin usaha, pencarian beasiswa, urusan asuransi, dana pensiun, peningkatan anggaran pendidikan, pembangunan jalan atau jembatan. Semua upaya ini tentu dalam kerangka memajukan daerah konstituennya. Tugas semacam itu dimungkinkan karena wakil rakyat mempunyai pengaruh dalam perencanaan program dan persetujuan rancangan anggaran belanja negara. Hanya peran perantara semacam itu sangat riskan konflik kepentingan dan rawan korupsi. MKD harus serius mendampingi dan ketat mengawasi anggota-anggotanya.

Permintaan bantuan kepada wakil rakyat bisa untuk kepentingan individu warganegara yang berurusan dengan pemerintah (kalau di Amerika Serikat disebut *errand running* atau *casework*), maka perannya bisa sebagai perantara; dan yang kedua dalam bentuk

campurtangan langsung wakil rakyat untuk mengarahkan dana atau proyek pemerintah untuk konstituennya (*pork barreling* atau *project work*) (Mezey: 2008:85). Dana yang dipakai untuk program khusus atas permintaan wakil rakyat untuk membeayai proyek tertentu di daerah konstituennya disebut *earmarks*, yang di Indonesia, gagasan yang sama diperjuangkan oleh wakil rakyat dari partai Golkar dengan istilah “dana aspirasi”. Dana model ini di Amerika Serikat dikritik karena sangat rentan korupsi dan, akhirnya, tujuan yang lebih menonjol adalah agar wakil rakyat terpilih kembali. MKD ditantang memikirkan cara mengaudit dana aspirasi yang sangat rentan konflik kepentingan ini.

Tidak jarang dana aspirasi semacam itu lebih menguntungkan kelompok-kelompok kepentingan yang focal, terorganisir baik serta memiliki dukungan keuangan yang kuat. Maka ketika wakil rakyat memberi kesan seperti mengabaikan kepentingan rakyat atau konstituen, lalu bukannya tanpa alasan, bahwa yang dijadikan kambing hitam adalah kelompok-kelompok kepentingan itu. Banyak perusahaan swasta, pengusaha tambang, pengusaha hutan, perbankan, perdagangan, organisasi sosial keagamaan yang kuat akhirnya menentukan pengaruhnya di dalam proses pengambilan keputusan kebijakan publik. Mereka yang memiliki kapital ekonomi kuat dengan kepentingan yang lebih sempit akan lebih menentukan dari pada kepentingan pelayanan publik. MKD harus jeli menimbang agar rumusan kode etik memperhitungkan untuk bisa mengatasi masalah seperti ini.

Dalam dinamika politik, kemampuan kelompok-kelompok kepentingan untuk mempengaruhi kebijakan publik sangat kongkrit berkat organisasi yang efektif dan efisien (Mezey, 2008:146): (i) mereka memiliki opini tentang kebijakan publik yang terartikulasi secara jelas untuk kepentingan anggota-anggota organisasinya; (ii) kelompok-kelompok itu, melalui pimpinannya menghubungkan wakil rakyat dengan anggota-anggota kelompoknya, termasuk mengkomunikasikan kepentingan mereka; (iii) mereka memiliki orang-orang yang secara profesional menguasai prosedur dan labirin politik sehingga mampu memonitor proses pembuatan perundangan, menempatkan orang untuk memberi informasi tentang perkembangannya, membentuk tim untuk mempengaruhi agar memperhitungkan kepentingan mereka, dan terutama menyumbang dana kampanye atau keperluan lain bukan hanya untuk wakil rakyat, tetapi juga untuk partai politiknya.

Tidak jarang kelompok-kelompok kepentingan itu juga bisa melihat peluang untuk mempengaruhi kebijakan publik melalui informasi dari pakar. Wakil rakyat harus menghadapi banyak masalah dan cukup pelik. Padahal mereka hanya mempunyai waktu terbatas dan banyak kepentingan yang harus diperjuangkan. Tentu saja mereka sangat membutuhkan informasi yang relevan dan akurat seperti yang menyangkut detail tentang

proposal kebijakan publik, kemungkinan pemecahannya, risiko-risikonya, argumen pro dan kontranya. Bisa saja wakil rakyat konsultasi dengan staf ahlinya, komisi pakar dari partainya, pimpinan partainya, atau pakar yang berasal dari konstituennya, tetapi kelompok kepentingan biasanya sudah lebih siap dan mempunyai informasi yang baik. Data, statistik, *power points* tentang kebijakan publik sering tersedia lebih lengkap dan meski kadang tidak harus diberikan langsung ke wakil rakyat, tetapi melalui stafnya. Wakil rakyat sering tidak menolak, bahkan merasa terbantu karena tekanan waktu dan tidak mau kehilangan muka menghadapi opini publik, artinya supaya di mata konstituennya, bisa kelihatan selalu dalam arus aktualitas dan memiliki konsep yang jelas. MKD harus mewaspadaai rekayasa semacam ini dengan mempersiapkan tindakan preventif dan kalau perlu koersif.

Pengaruh kuat kelompok-kelompok kepentingan akan melemahkan sistem representasi, meminggirkan kepentingan mayoritas warganegara yang tidak kuat secara finansial dan cenderung mengabaikan kualitas pelayanan publik. Dalam situasi konflik kepentingan, wakil rakyat sulit menolak mengikuti kepentingan kelompok-kelompok tersebut karena memberi kemudahan, fasilitas, pelayanan dan keuntungan finansial/material, bahkan menolong untuk bisa terpilih kembali. Maka dibutuhkan kode etik yang memberi pegangan cara bertindak wakil rakyat karena akan sangat membantu, terutama dalam menghadapi konflik kepentingan supaya faktor fasilitas, pelayanan, keuntungan material dan finansial tidak terlalu mempengaruhi pembuatan perundang-undangan dan keputusan kebijakan publik. Pemberlakuan kode etik untuk mencegah pengaruh seperti ini harus dirumuskan kembali dengan sistem kontrolnya dibuat efektif, misalnya, dengan mekanisme *whistle-blowing*.

Mahkamah Kehormatan: Mekanisme *Whistle-Blowing* Dibuat Efektif

Mahkamah Kehormatan DPR merupakan fungsi yang di banyak lembaga di negara-negara maju disebut komisi etika. Fungsinya ialah (i) mengawasi sistem transparansi dalam penyingkapan keuangan anggota DPR; (ii) ikut memeriksa laporan kekayaan, sumber pendapatan dan hutang sebelum menjadi anggota DPR; (iii) memeriksa laporan hubungan-hubungan berisiko untuk meminimalisir konflik kepentingan; (iv) di setiap pertemuan komisi-komisi DPR dan pengambilan keputusan, komisi etika diikutsertakan untuk mengangkat masalah etika, memfasilitasi audit dan evaluasi kinerja untuk identifikasi dimensi-dimensi etika; (v) mendorong diciptakannya mekanisme *whistle-blowing* dengan memberi perlindungan hukum terhadap *whistle-blower*, menyediakan sarana komunikasi, *hotlines* dan petunjuk pelaporan yang bisa dipercaya. Maka peran Mahkamah Kehormatan sebagai komisi etika ini, bisa menjadi pintu masuk di dalam membangun kredibilitas DPR.

Perubahan dimulai dengan memfasilitasi personalia yang memiliki visi untuk pembaharuan budaya etika di dalam lembaga perwakilan rakyat ini. Responsif terhadap aspirasi dan kepentingan publik berarti juga terbuka terhadap masukan atau koreksi dari masyarakat yang diwakili. Masyarakat perlu dilibatkan dalam pengawasan pelaksanaan penyelenggaraan fungsi pengawasan, regulasi dan anggaran.

Seharusnya Mahkamah Kehormatan bisa juga mengusulkan kepada para pimpinan partai politik untuk mengefektifkan fungsi pengawasan DPR melalui pemberdayaan masyarakat dengan membuat *Kartu Pelaporan Warganegara* (KPW). KPW ini bisa membantu memberikan berbagai masukan. (i) memberi ukuran penilaian tentang akses, kelengkapan dan kualitas pelayanan publik sejauh dialami atau dirasakan oleh masyarakat serta membandingkan dengan pelayanan-pelayanan publik yang lain dandibuat 'rating'; (ii) memberi ukuran kepuasan warganegara dengan memberi prioritas pada perbaikan. Dalam kartu tersebut secara sederhana dan jelas ditunjukkan tingkat kepuasan atau ketidakpuasan; (iii) memberi indikator lingkup masalah di dalam pelaksanaan pelayanan publik, misal memberi penjelasan segi khusus interaksi antara warganegara dan petugas pelayanan publik (ketidakpuasan berakibat pada suplai air atau listrik, ketersediaan obat di rumah sakit), kesulitan-kesulitan yang dihadapi (nota lebih tinggi, dipersulit dalam urusan); (iv) memberi perkiraan korupsi dan ongkos lain yang disembunyikan; (v) membantu warganegara untuk mengeksplorasi kemungkinan memperbaiki pelayanan publik karena sebagai sarana untuk mentes berbagai pilihan yang diharapkan masyarakat dalam mengatasi beragam masalah. Lalu akan diketahui apakah masyarakat bersedia membayar lebih mahal demi pelayanan yang lebih baik (C. Sampford, 2006: 235-236). Dengan pemberdayaan masyarakat untuk ambil bagian dalam pengawasan pelayanan publik, wakil rakyat sebetulnya juga sedang membantu memberikan pendidikan politik terhadap masyarakat.

Syarat-syarat kemungkinan implementasi etika melalui partisipasi masyarakat dalam pengawasan ini sebetulnya dimaksudkan untuk membangun budaya etika di dalam organisasi. Maka selain pengawasan dari luar organisasi, Mahkamah Kehormatan DPR harus memperhitungkan peran penting pimpinan partai politik dan pimpinan DPR untuk: pertama, kemampuan membangun konsensus moral di lembaganya; kedua, kemampuan memberdayakan staf untuk mengidentifikasi dimensi-dimensi etika dari masalah-masalah yang dipertaruhkan; ketiga, ketrampilan membangun kecerdasan kolektif, yaitu mendorong semua pihak yang terlibat di dalam fungsi pengawasan, legislasi dan anggaran untuk bisa mengomunikasikan secara efektif gagasan dan kepentingan mereka agar bisa didengar dan dipahami. Asumsinya, komunikasi yang baik bisa menghindarkan dilema moral dan

membantu dalam menjamin integritas publik. Integritas sering butuh bantuan dari sistem pengawasan yang tidak kelihatan dalam bentuk mekanisme *whistle-blower*.

Peran *whistle-blower* sangat penting untuk memecah situasi kerahasiaan atau tutup mulut yang dipaksakan oleh tindak korupsi atau konflik kepentingan (J.L. Fleishman, 1981: 206-218). Di dalam upaya meniupkan peluit itu, sebetulnya ada tiga hal yang mau disingkap, yaitu ada ketidaksepakatan, pelanggaran loyalitas dan tindakan menuduh. Jadi dengan penyingkapan itu informasi yang masuk mau mengingatkan adanya tanda risiko korupsi atau konflik kepentingan. Sikap ini perlu dihargai karena pelaku berani mengambil risiko pembalasan, mengorbankan karir dan masa depan, kendati motivasi penyingkapan belum tentu selalu demi kepentingan publik. Sering menyingkap informasi seperti itu tidak bergema, tidak ada reaksi yang mendukung apalagi ketika *audience* tidak bebas atau ada sensor serta ketakutan terhadap pembalasan, maka pesan bisa menghancurkan *whistle-blower* itu sendiri.

Meniupkan peluit akan efektif bila memperhitungkan ketepatan laporan yang dituduhkan, bukti awal yang jelas atau memungkinkan pihak yang mendapat laporan bisa memverifikasi; telah mencari atau mengusahakan upaya lain namun tidak efektif; mencek dan mencek kembali fakta yang diketahui sebelum mengatakan; spesifikasikan tingkat pelanggarannya; *fair* dalam tuduhan (sejauh mana penyalahgunaan wewenang itu mengancam atau membahayakan kepentingan publik, bukan sekedar bentuk balas dendam atau mencari sensasi). Memang penyingkapan akan lebih dipercaya oleh publik bila tidak dalam anonimitas. Tetapi meskipun dalam anonimitas, informasi seperti itu tetap berharga dan perlu mendapatkan dorongan. Hanya memang perlu ada perlindungan hukum terhadap *whistle-blowers*. Tanpa jaminan perlindungan hukum, banyak orang enggan menghadapi risiko pembalasan atau tuntutan pencemaran nama baik.

Seharusnya apapun motivasi *whistle-blower*, Mahkamah Kehormatan harus berterimakasih bahwa ada yang mengingatkan, bahkan kalau perlu dibuat regulasi yang mewajibkan anggota DPR, staf administrasi atau masyarakat melaporkan tindak korupsi atau bentuk pelanggaran lain, lalu bisa dianggap lalai mengusahakan kepentingan publik bila tidak melaporkan. Maka *whistle-blower* harus mencari pertimbangan obyektif atas pilihannya itu karena dampaknya terhadap tertuduh atau institusi bisa menghancurkan. Upaya yang secara tidak langsung melindungi *whistle-blower* adalah pembentukan dewan revisi yang independen, *ombudsman*, perwakilan warganegara di dalam dewan pengawas, jaminan terhadap hak-hak pekerja. Hanya saja sering terjadi bila dewan pengawas tidak tanggap, penyingkapan informasi oleh *whistle-blower* mudah dialihkan ke masalah sekitar ketepatan laporan, ke perbedaan antara yang urgen atau hanya mencemaskan, ke masalah moral yang

mencurigai motivasi dan loyalitas pelapor serta tanggungjawabnya akan kepentingan publik.

Diam memang sikap yang paling kecil risikonya ketika menghadapi tindak korupsi atau bentuk pelanggaran lain. Sedangkan melaporkan pelanggaran sangat berisiko. Pertama, harus membuktikan dan belum tentu ditindaklanjuti. Kedua, kalau tidak dilindungi akan dibalas, dilecehkan, diisolasi, bahkan bisa dipecat (R.Calland, 2004: 4-5). Sebetulnya satu-satunya lembaga tempat mengadu yang bisa membantu memberi perlindungan adalah Mahkamah Kehormatan DPR. Budaya diam berarti membiarkan pelanggaran tetap berjalan dan mengancam atau merugikan kepentingan publik. Ketua komisi, ketua fraksi, anggota fraksi yang tidak punya rasa salah itu akan selalu meyakinkan bahwa tidak ada yang salah dari tindakan mereka. Akibatnya hukum hanya fokus pada hukuman dan kompensasi, tetapi tidak mengusahakan pencegahan dan mengingatkan (OECD *Working Papers*, 2000: 14).

Untuk mengubah budaya diam, secara internal lembaga perwakilan rakyat harus membangun mekanisme perlindungan *whistle-blowers* dengan menggariskan prosedur yang mudah diikuti. Belajar dari rekomendasi Komisi Standar Kehidupan Publik Pemerintah Inggris, sangat bermanfaat merumuskan regulasi perlindungan *whistle-blowers* dengan mencermati beberapa langkahnya (OECD *Working Papers*, 2000: 14): (i) harus ada pernyataan tegas bahwa pelaporan pelanggaran korupsi atau konflik kepentingan akan ditanggapi serius dalam organisasi asal indikasinya bisa dipertanggungjawabkan; (ii) konfidensialitas pelapor dilindungi karena informasinya memang diharapkan, dan memberi kesempatan mengemukakan keprihatinan itu di luar jalur struktur manajemen; (iii) sanksi akan diberikan terhadap siapa saja yang membuat laporan palsu atau tuduhan jahat; (iv) memberi indikasi cara yang baik bagaimana keprihatinan itu akan diangkat di luar organisasi.

Biasanya karena pelapor tidak merasa aman melalui mekanisme intern, maka pilihan yang diambil adalah melaporkan ke lembaga di luar organisasi atau langsung ke media. Mahkamah Kehormatan DPR dan *ombudsman* memegang peran kunci agar budaya *whistle-blowing* ini berkembang untuk menjamin pengawasan dalam pelaksanaan kepentingan publik. Pelaporan semacam itu berfungsi juga sebagai cara untuk meminta akuntabilitas karena seseorang yang ada di posisi kekuasaan diberitahu telah terjadi pelanggaran atau korupsi. Mereka harus menyadari bila mengabaikan, risikonya terjadi hal yang merugikan sehingga kemungkinan akan dituntut di muka hukum.

Peran media masa dan media sosial sebagai sekutu *whistle-blower* sangat penting karena selain sebagai saksi, media membantu menggalang agar opini publik memihak kepada pelapor dan meningkatkan kekuatan tawar menghadapi pihak-pihak yang dilaporkan. Hanya tidak semua media berminat karena kasus korupsi menuntut ketrampilan dan komitmen

khusus untuk organisasi pemberitaan model jurnalisme investigatif ini. Banyak wartawan tidak cukup siap atau terlatih dalam jurnalisme investigatif dan tidak semua pemegang saham media tahan menghadapi tekanan politik atau godaan uang. Media sosial akan memberi tekanan bisa *fair*, tetapi bisa juga berisiko menjadi *trial by press* dan *trial by social media*.

Untuk menghindari fitnah dan semua bentuk rekayasa politik perlu ditetapkan suatu bentuk panduan meniup peluit: (i) Ketepatan laporan yang dituduhkan; (ii) Bukti awal jelas sehingga memungkinkan pihak yang dilapor bisa memverifikasi; (iii) Telah mengusahakan upaya lain, namun tidak efektif; (iv) Mencek kembali fakta yang diketahui sebelum mengatakan dengan spesifikasi tingkat pelanggaran; (v) Tuduhan harus *fair* (sejauh mana penyalahgunaan wewenang itu mengancam kepentingan publik (bukan sekedar balas dendam atau mencari sensasi); dan (vi) Akan lebih dipercaya publik bila **tidak dalam anonimitas**.

Untuk membentuk suasana kondusif sehingga orang berani meniup pluit perlu adanya perlindungan *Whistle-Blower* dalam bentuk: (i) Mahkamah Kehormatan DPR membuat pernyataan bahwa pelaporan korupsi akan ditanggapi serius asal indikasinya bisa dipertanggungjawabkan; (ii) Mahkamah Kehormatan menjamin bahwa konfidensialitas pelapor dilindungi karena informasinya diharapkan, dan memberi kesempatan mengemukakan keprihatinan itu di luar jalur struktur manajemen; (iii) Sanksi akan diberikan terhadap siapa saja yang membuat laporan palsu atau tuduhan jahat; (iv) Memberi indikasi cara yang baik bagaimana keprihatinan itu akan diangkat di luar organisasi.

Mekanisme perlindungan bagi peniup peluit semacam ini akan memberi dampak menciptakan suasana pengawasan internal (*panoptikon*) yang akan meningkatkan otosensor, pengawasan diri dan kesadaran bahwa tindakannya senantiasa diawasi secara tersembunyi. Pengawasan seperti itu lebih efektif dan sebetulnya membantu anggota DPR untuk waspada dan agar tidak jatuh dalam korupsi dan konflik kepentingan yang lebih berat. Pencegahan yang sulit dihadapi ialah bila diancam tuduhan terlibat dalam suatu perkara, tetapi perkara itu sebetulnya sengaja direkayasa untuk menjatuhkannya. Ancaman seperti itu sangat nyata, terutama ketika yang dihadapi adalah korupsi *kartel-elite*.

Akar Masalah: Konflik Kepentingan dan Korupsi Kartel-Elite

Konflik kepentingan menggoda anggota DPR “konflik antara tanggungjawab publik dan kepentingan pribadi/kelompok. Pejabat publik menyalahgunakan kekuasaan untuk kepentingan diri/kelompok sehingga melemahkan atau membusukkan kinerjanya dalam tugas pelayanan publik” (OECD, 2008: 24). Konflik kepentingan bukan hanya mendapatkan uang, materi atau fasilitas untuk dirinya, tetapi juga semua bentuk kegiatan (penyalahgunaan

kekuasaan) untuk kepentingan keluarga, perusahaan, partai politik, ikatan alumni, *alma mater* atau organisasi keagamaannya.

Konflik kepentingan mendorong pengalihan dana publik. *Modus operandi*-nya beragam: korupsi pengadaan barang/jasa, penjualan saham, *bailout*, proyek fiktif, manipulasi pajak, parkir uang di Bank dengan menunda pembayaran untuk memperoleh bunga. Konflik kepentingan ada yang mencolok (pendanaan ilegal partai politik), dan yang tersamar (calo anggaran, cari posisi paska-jabatan, kunjungan kerja, turisme berkedok studi banding). Berbagai macam konflik kepentingan itu merupakan bentuk kejahatan struktural yang merugikan kepentingan publik.

Pendanaan ilegal partai politik sarat konflik kepentingan menyeret ke korupsi *kartel-elite*. Korupsi ini melibatkan jaringan partai politik, pengusaha, penegak hukum dan birokrasi karena kondisi politik berikut (M. Johnston, 2005: 89-90): (i) para pemimpin menghadapi persaingan politik dalam lembaga-lembaga yang masih lemah; (ii) partai politik tidak mengakar, tapi lebih mewakili kepentingan elite; (iii) sistem peradilan korup; (iv) birokrasi rentan korupsi. Situasi ini membuat politik penuh resiko dan ketidakpastian.

Dengan korupsi *kartel-elite*, ketidakpastian mau dihindari, tidak hanya mempengaruhi kebijakan publik, tetapi dengan menghalangi atau mengkooptasi pesaing-pesaing potensial, menghimpun pengaruh untuk menguasai atau menjauhkan keuntungan ekonomi dan kebijakan publik dari tekanan sosial dan elektoral. Korupsi *kartel-elite* adalah cara elite menggalang dukungan politik dari masyarakat dan memenangkan kerjasama dengan lembaga legislatif, penegak hukum dan birokrasi (F. Lordon, 2008: 10).

Konflik kepentingan sulit dihindari ketika pejabat publik sekaligus pemilik perusahaan. Bila pemisahan antara kepentingan publik dan perusahaan tidak jelas, sumberdaya Negara bisa dianggap aset perusahaannya. Konflik kepentingan juga merusak kebijakan anggaran. Fungsi pengawasan budget bisa berubah menjadi politik manipulasi ketika alokasi dana dalam perencanaan budget diperdagangkan di antara kelompok-kelompok kepentingan. DPR bisa berubah menjadi pemangsa yang siap memeras pejabat pemerintah pusat, Daerah atau Departemen. Konflik kepentingan yang tersamar adalah mengatur nasib masa depannya. Menggunakan pengaruhnya ketika masih pejabat publik untuk mencari kedudukan atau pekerjaan setelah selesai jabatan (OECD, 2008:25).

Upaya memerangi korupsi dan konflik kepentingan itu harus mulai dari adanya partai oposisi yang serius. Sistem politik yang memungkinkan adanya partai oposisi membuka peluang kekuasaan alternatif dan kritis terhadap penyelenggaraan Negara yang korup. Dengan demikian pengawasan akan lebih efektif dan memiliki bobot politik, karena sistem

politik sudah mengandung pengawasan mempermudah implementasi etika publik. Sedangkan model koalisi dengan tiadanya partai oposisi memudahkan beroperasinya korupsi kartel-elite.

Sejauh Mahkamah Kehormatan DPR hanya berwenang mengawasi, mengingatkan, mendampingi dan memberi sanksi anggota-anggota DPR, sulit melawan korupsi kartel-elite. Yang bisa dilakukan hanya terkait dengan integritas pribadi anggota DPR. Integritas semacam itu tumbuh dari pendidikan keluarga, berkembang di sekolah, lingkungan masyarakat dan teruji dalam kehidupan professional, terutama keterlibatannya di berbagai organisasi. Jadi integritas publik adalah hasil pendidikan, pelatihan dan pembiasaan tindakan yang diarahkan ke nilai-nilai etika publik.

Tiga kriteria bisa untuk mengukur integritas pejabat publik ialah (Kolthoff, 2007:40): a) hidupnya mendasarkan pada nilai-nilai dan norma-norma yang stabil dan mempunyai visi karena mau memperjuangkan suatu nilai; b) jujur terhadap ideal yang mau dicapainya yang terungkap dalam satunya kata dan perbuatan. c) perhatian dan tanggungjawab terhadap masalah-masalah kepentingan publik. Tiga hal ini juga menjadi pilar *good governance*, yang melihat integritas publik sebagai tindakan seorang/lembaga pemegang kekuasaan yang sesuai dengan nilai, tujuan dan kewajiban yang dipercayakan atau dengan norma yang jabatan kekuasaan yang dipegangnya (A.J. Brown, 2008:4). Jadi integritas publik bukan hanya sekedar tidak korupsi atau tidak melakukan kecurangan.

Integritas publik baru kelihatan ketika berhadapan dengan kebijakan publik yang menyangkut pengelolaan kekayaan negara. Integritas publik terkait erat dengan penggunaan dana, sumberdaya, aset dan kekuasaan yang sesuai dengan tujuan-tujuan jabatan publik untuk digunakan untuk meningkatkan pelayanan publik (OECD *Principles for Integrity Public Procurement*, 2009: 19). DPR memiliki fungsi anggaran sehingga sangat berperan dalam mengambil keputusan atau persetujuan RAPBN yang menyangkut dana publik yang besar triliunan. Integritas publik anggota DPR akan teruji ketika anggota DPR dihadapkan pada pilihan-pilihan kewajiban yang saling bertentangan mampu memberi pemecahan dengan mengesampingkan kepentingan pribadi atau kelompok. Godaan korupsi kartel-elite sangat nyata dalam penentuan anggaran tersebut. Maka Fleishman melihat integritas sebagai kejujuran dan kesungguhan untuk melakukan yang benar dan adil dalam setiap situasi sehingga mempertajam keputusan dan tindakannya (1981:53) dalam kerangka pelayanan publik. Integritas semacam ini semakin tumbuh bila sistem kerja mendukung, misalnya, dalam hal pengadaan barang dan jasa publik transparansi sungguh dijamin. Kementerian atau departemen harus memiliki mekanisme *whistle-blowing* untuk menyingkap korupsi anggota DPR yang terlibat dalam penentuan anggaran.

Sedangkan dalam pengadaan barang dan jasa harus ditata agar: (i) terbuka akses ke informasi tentang aturan, prosedur dan kesempatan pengadaan barang/jasa tertentu; (ii) informasi harus jelas, konsisten dan relevan supaya menjamin persaingan terbuka dan menghindarkan kolusi; (iii) standardisasi proses melalui *benchmark* : keputusan-keputusan bisa dibandingkan untuk memudahkan kontrol internal dan melacak pelanggaran atau penyimpangan; (iv) keputusan penting dalam pengadaan barang/jasa terdokumentasi baik dan mudah diakses. (v) *E-Procurement*: sistem ini perlu diterapkan karena meninggalkan jejak untuk memudahkan audit, revisi dan evaluasi kebijakan pengadaan barang/jasa. Sistem elektronik membantu menghubungkan dengan seluruh sistem manajemen keuangan.

Saran-Saran agar Mahkamah Kehormatan DPR Lebih Efektif

1. Mahkamah Kehormatan DPR jangan terlalu banyak campur mengurus *code of conducts*, sebaiknya urusan ini diserahkan kepada DPP Partai dari mana asal anggota DPR atau diserahkan ke ketua fraksi masing-masing untuk mengurusinya. Mahkamah Kehormatan DPR sebaiknya fokus ke menjamin pewujudan *core values* karena langsung terkait dengan ketiga fungsi atau tugas DPR, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan (Pasal 20 A Ayat (1) UUD NKRI Tahun 1945)

2. Pemerintah perlu menambah dana politik kepada partai-partai politik untuk menghindari korupsi kartel-elite. Dasar penghitungan dana publik yang dialokasikan ke partai politik adalah jumlah sah suara yang dimenangkan oleh partai politik dalam pemilu terakhir. Setiap tahun harus ada laporan pertanggungjawaban keuangan yang diaudit oleh auditor mandiri yang tersertifikasi. Bila ada pelanggaran yang terkait dengan korupsi dan konflik kepentingan, partai politik yang anggotanya terlibat diwajibkan membayar denda tiga kali lipat dari kerugian negara atau swasta karena tindak korupsi.

3. MKD yang berperan sebagai komisi etika perlu selalu memberi pengarahannya tertulis, pendampingan dan evaluasi dari segi etika publik terhadap cara atau prosedur bagaimana para wakil rakyat menghadapi masalah-masalah yang terkait dengan ketiga fungsi DPR. Komisi Etika memberi sanksi dengan mempertimbangkan informasi adanya pelanggaran wakil rakyat, bahkan bila tidak ada keluhan atau laporan, bila ternyata mengganggu kinerja tugasnya; maka perlu sub-komisi investigasi lintas fraksi untuk mengumpulkan fakta (wawancara saksi, memeriksa dokumen, meninjau lokasi) agar bisa menentukan benar tidaknya pelanggaran tersebut. Bentuk sanksi bisa pemecatan, peringatan, skors, atau ganti rugi.

Tidak cukup hanya dibuat kode etik tapi membangun modalitasnya. Dan kode etik harus masuk sampai pada **refleksi kritis** yang memungkinkan anggota DPR memahami dasar argumentasinya, logika tindakan atas dasar hubungan sarana-tujuan, konteks atau situasinya, konsekuensinya, siapa diuntungkan atau siapa dirugikan; adakah alasan yang memadai untuk memberi pembenaran pihak yang diuntungkan; adakah alasan yang memadai untuk memberi pembenaran pihak yang dirugikan? Apa kompensasinya? Bagaimana membantu memberi keadilan bagi korban, mereka yang terpinggirkan, minoritas karena secara struktural sudah dalam posisi lemah? Oleh karena itu, MKD perlu serius memikirkan model pelatihan, pendampingan, dan pencegahan dalam rangka internalisasi nilai-nilai dan refleksi kritis itu. Terutama MKD perlu serius membangun mekanisme *whistle-blowing* yang efektif dan menjamin sistem perlindungan bagi peniup peluit.

4. Pencegahan korupsi dan konflik kepentingan sebaiknya dirumuskan lebih kongkrit untuk menghindari mencari pembenaran melalui lubang-lubang aturan. Momen pemberian dan permintaan dengan cara yang tidak langsung menjadi perhatian pembatasan. Lingkungan dekat wakil rakyat (keluarga, teman dekat, partai politiknya) termasuk bagian dari lingkup pengawasan kode etik. Jenis pemberian dan sumber pemberi tidak dilepaskan dari motivasi pemberian yang dianggap bisa mendorong terjadinya konflik kepentingan.

5. Sebaiknya MKD memiliki mitra kerja dari partai politik, yaitu komisi etika partai politik yang akan memberi pelatihan etika publik, memberi arahan tertulis tentang dimensi etika di dalam kebijakan publik, membantu menjamin akuntabilitas dan mengawasi anggota partai yang menjadi wakil rakyat. Seharusnya komisi etika partai politik itu yang mengurus *code of conducts* anggota-anggotanya sehingga MKD bisa lebih fokus menjamin kepatuhan anggota DPR ke kode etik. Agar akuntabilitas efektif, perlu membangun mekanisme untuk menampung masukan, keluhan atau laporan dari organisasi independen, atau *civil society*. Media menentukan karena bisa menjadi pengawas, penyambung lidah *whistle-blower*, dan pemberi sanksi (memberitakan pelanggaran, konflik kepentingan atau korupsi berarti menyebarkan reputasi buruk). Antisipasi dalam akuntabilitas berarti partai politik harus mulai dengan rekrutmen yang ketat. Akuntabilitas tidak bisa dilepaskan dari kemampuan partai menyeleksi calon anggota legislatif yang berkualitas, melatih dan mendampingi. Sebagai bentuk tanggungjawab setelah seleksi, partai politik harus memfasilitasi agar wakil rakyat semakin memperhatikan kepentingan konstituennya. Etika publik mengingatkan agar dalam mengambil keputusan, wakil rakyat memberi prioritas kepada kepentingan pelayanan publik.

6. *E-governance* perlu dalam pelaksanaan ketiga fungsi DPR karena menyetujui pengambilan keputusan, pembagian kekuasaan dan koordinasi kegiatan: *E-governance* membuat teknologi informasi menjadi perantara dalam interaksi antara pemerintah, wakil rakyat, masyarakat, swasta, asosiasi nir-laba dalam sistem politik, pelayanan publik dan pembuatan kebijakan publik (S.Borins, 2008:178 dalam *Public sector transparency and accountability*). *E-governance* mengintensifkan hubungan timbal balik antara warganegara, wakil rakyat, organisasi pemerintahan dan pejabat publik (H.Drüke, 2007: 63). Kongkritnya, penggunaan teknologi informasi mendukung proses pengambilan keputusan dan memperluas lingkup partisipasi karena memungkinkan pencarian informasi secara cepat, pembentukan opini, pengambilan keputusan bersama, negosiasi, atau penanganan konflik. Maka untuk mempermudah dalam menampung aspirasi dan memperoleh *feedback* dari masyarakat sebaiknya MKD membangun sistem *user experience design* dan *user interface*.

Daftar Pustaka

- Bishop, Patrick (ed.), 2003, **Management Organisation, and Ethics in the Public Sector**, Burlington: Ashgate
- Boisvert, Yves, **Crise de confiance et crise de légitimité: de l'éthique gouvernementale à l'éthique publique**, dans: *Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, vol. 4, no 1, Printemps 2002, 19-31.
- Bourdieu, P., 1980: **Le sens pratique**. Paris: Minuit
- ., 1994: **Raisons pratiques**. Sur la théorie de l'action. Paris: Seuil
- Bowman, James S., 2010: **Achieving Competencies in Public Services. The Professional Edge**, Second Edition, Armonk N.Y.: M.E.Sharpe
- Cochran, Charles L., & Malone, Eloise F., 2005: **Public Policy: Perspectives and Choices**, Colorado: Lynne Rienner
- Considine, Mark, 1994: **Public Policy: A Critical Approach**, South Melbourne: Macmillan
- Crozier, M. dan Friedberg, E., 1977: **L'acteur et le système**, Paris: Seuil
- David & Rasmussen, Ken, 2008: **Professionalism and Public Service**, Toronto: University of Toronto Press
- Dobel, Patrick J., 1999: **Public Integrity**, Baltimore: Johns Hopkins University press
- Drüke, Helmut, 2007: *Can E-Government Make public Governance More Accountable?*, dalam: Anwar Shah, **Performance Accountability and Combating Corruption**, Washington DC: The World Bank, hlm. 59-87
- Fleishman, Joel L., 1981: **Public Duties: The Moral Obligation of Government Officials**, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

- Giddens, Anthony, 1993: **New Rules of Sociological Method**, Cambridge: Polity Press
- Haryatmoko, 2011: **Etika Publik: untuk Integritas Pejabat Publik dan Politisi**,
Jakarta: Gramedia
- Kohlberg, Lawrence, 1981: **Essays on Moral Development**, Vol.I, *The Philosophy of Moral Development, Moral Stages and the Idea of Justice*, San Francisco: Harper & Row
- Kolthoff, Emile, 2007, **Ethics and New Public Management**, Den Haag: BJU
- Lévinas, Emmanuel, 1971: **Totalité et Infini**. Essai sur l'extériorité, La Haye: Nijhoff
- , 1982 : **Ethique et Infini**, Paris : Fayard.
- OECD, 2003: Guidelines and Overview, **Managing Conflict of Interest in the Public Service**, Paris: OECD Publishing
- OECD, 2002: **Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen**, Paris: OECD Publishing
- OECD, 2005: **Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement**, Paris: OECD Publishing
- OECD, 2007: **Integrity in Public Procurement. Good Practice From A to Z**, Paris: OECD Publishing
- OECD, 2009: **OECD Principles for Integrity in Public Procurement**, Paris: OECD Publishing
- Peeters, B.Guy, 2007, *Performance-Based Accountability*, dlm: Shah, Anwar, **Performance Accountability and Combating Corruption**, Washington DC: The World Bank, hlm.15-32
- Rawls, John, 1971, **A Theory Justice**, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Ricoeur, Paul, 1986: **Du texte à l'action**. Essais d'herméneutique II, Paris: Esprit-Seuil.
- , 1990: **Soi-meme comme un autre**, Paris: Esprit-Seuil.
- , 1991: **Lectures 1. Autour du Politique**, Paris: Esprit/Seuil
- Sampford, Charles (ed.), 2006: **Measuring Corruption**, Burlington: Ashgate
- Sutor, Bernhard, 1991: **Politische Ethik**, Paderborn: Ferdinand Schöningh
- Tebbit, Mark, 2002: **Philosophy of Law**, London: Routledge.
- Thai, Khi V., 2009: **International Handbook of Public Procurement**, Boca Raton, FL: Taylor and Francis