

MENJAGA KEHORMATAN LEMBAGA PERWAKILAN

REPUBLIK INDONESIA
DPR menjadi sorotan pu
PENEKAKAN ETIKA
Lembaga Negara / Institusi 2014-2019
talah bag



Jimly Asshiddiqie
Romli Atmasasmita
Surahman Hidayat
Fahri Hamzah
Zainal Arifin Hoesein
Coki Manurung
Widyo Pramono





MENJAGA KEHORMATAN LEMBAGA PERWAKILAN

Jimly Asshiddiqie
Romli Atmasasmita
Surahman Hidayat
Fahri Hamzah
Zainal Arifin Hoesein
Coki Manurung
Widyo Pramono

**Mahkamah Kehormatan DPR RI
2016**



Judul:

Menjaga Kehormatan Lembaga Perwakilan

Penulis:

Jimly Asshiddiqie
Romli Atmasasmita
Surahman Hidayat
Fahri Hamzah
Zainal Arifin Hoesein
Coki Manurung
Widyo Pramono

Editor:

Tenaga Ahli Mahkamah Kehormatan DPR RI

Layout & Tata letak:

Yusuf Soepriatna

Desain Cover:

Kultur@

Cetakan:

Pertama, Agustus 2016

Ukuran:

15 x 23 Cm----vi + 218 Halaman

Diterbitkan oleh:

Mahkamah Kehormatan DPR RI
2016

DAFTAR ISI



Daftar Isi	iii
Kara Pengantar.....	v
Pendahuluan	1
SISTEM PENEGAKAN KODE ETIK DPR <i>Dr. KH. Surahman Hidayat, MA</i>	6
ETIKA PARLEMEN MODERN <i>Fabri Hamzah, SE</i>	19
PENINGKATAN INTEGRITAS ANGGOTA PARLEMEN MELALUI PENATAAN KELEMBAGAAN PENEGAK ETIK DIPARLEMEN <i>Rahmat Bagja, LL.M</i>	31
PENGUATAN SISTEM NORMA ETIKA DALAM RANGKA PENEGAKAN KODE ETIK <i>Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH</i>	42
URGensi ETIKA LEMBAGA PERWAKILAN <i>Zulfikar, S.Sos., M.Si</i>	77
ETIKA LEMBAGA PERWAKILAN SEBAGAI LEMBAGA PENYELENGGARA NEGARA <i>Dr. Zainal Arifin Hoesein</i>	98

TEROBOSAN LEGISLASI SISTEM ETIKA LEMBAGA PERWAKILAN: (Menimbang RUU Etika Lembaga Perwakilan) <i>Yusuf, S.Ag, M.Si.</i>	117
PENEGAKAN KODE ETIK DAN SISTEM PERADILAN PIDANA <i>Prof. Dr. Romli Atmasasmita, SH.,LL.M</i>	147
HUBUNGAN SISTEM PENEGAKKAN KODE ETIK DENGAN CRIMINAL JUSTICE SYSTEM <i>Brigjen (Pol.) Drs. Coki Manurung, SH, M.H.um.</i>	158
PERSPEKTIF PENEGAKAN HUKUM YANG BERDIMENSI PELANGGARAN ETIKA <i>Widyo Pramono</i>	171
PENGUATAN KELEMBAGAAN LEGISLATIF <i>Adlan Nawawi</i>	181
EPILOG MENJAGA KEHORMATAN LEMBAGA PER WAKILAN	214

KATA PENGANTAR



Assalamu Alaikum Wr. Wb.

Buku yang ada di hadapan para pembaca ini adalah merupakan sebarang bentuk ikhtiar kelembagaan disertai dengan niatan politik yang tulus pada cita-cita bersama tentang sebuah lembaga perwakilan yang lebih baik. Pandangan masyarakat tentang lembaga perwakilan, baik DPR maupun DPRD yang masih diwarnai sinisme akibat serangkaian kasus pelanggaran Kode Etik yang melibatkan oknum Anggota DPR atau DPRD tidak usai menghiasi publik politik kita.

Sebagai wakil rakyat yang berada di barisan terdepan dalam penegakan Kode Etik dan Penjagaan Martabat dan Keluhuran Lembaga Perwakilan, sudah seharusnya realitas tersebut menjadi perhatian utama untuk diwacanakan, didiskusikan serta diperbincangkan di hadapan publik. Publikasi ini menjadi penting di tengah suasana kehidupan yang serba terbuka dan cenderung telanjang. Jika masalah muncul dan kasat mata di ruang publik, maka penyelesaiannya pun berdasarkan masukan dari publik yang memiliki solusi konstruktif tentang lembaga perwakilan yang lebih baik.

Mahkamah Kehormatan DPR RI memandang persoalan penegakan etika lembaga perwakilan adalah persoalan bersama, seluruh Anggota DPR maupun DPRD. Karena subjek maupun objek dari tugas dan fungsi MKD serta Badan Kehormatan (BK) adalah wakil rakyat itu sendiri, yang mungkin sesama partai politik, sesama ideologi maupun sesama kepentingan. Boleh jadi,

rangkaian "kesamaan" itulah yang terkadang membuat publik tidak terlalu menaruh harap pada hasil-hasil dalam proses penegakan yang dilakukan oleh MKD maupun BK terhadap oknum-oknum Anggota DPR/DPD yang diduga melakukan pelanggaran Kode Etik.

Meski demikian, kita tetap terus berupaya menjalankan fungsi dan tugas tersebut dengan baik sambil memperbaiki segala kekurangan yang menjadi kendala dalam proses penegakan tersebut. Salah satu dari upaya tersebut adalah mendiskusikan dan membicarakan penegakan etika lembaga perwakilan ini bersama sejumlah pemikir, pakar dan tokoh-tokoh yang akrab dalam usaha-usaha penegakan kode etik di berbagai lembaga negara. Sejumlah pemikiran, opini dan saran kami rangkum dalam buku yang berjudul "Menjaga Kehormatan Lembaga Perwakilan Ini".

Buku ini adalah produk literasi yang bernuansa opini pertama yang diterbitkan oleh MKD. Kami berharap produk-produk seperti ini akan senantiasa lahir dan memenuhi erelase pemikiran kita, demi terus mendiskusikan dan membicarakan penegakan etika lembaga perwakilan ini agar menjadi perhatian seluruh masyarakat.

MKD menyampaikan terima kasih kepada seluruh pihak yang membantu terbitnya buku ini. Semoga segala aktivitas kita menjadi bagian dari upaya bersama untuk mewujudkan masa depan lembaga perwakilan yang lebih baik.

Wassalamu'alaikum Wx Wb.

Dr. Ir. Sufmi Dasco Ahmad, SH., MH
Ketua Mahkamah Kehormatan DPR RI

PENDAHULUAN



Kompleksitas kehidupan berbangsa dan bernegara telah memunculkan berbagai gagasan tentang penguatan kelembagaan politik. Terbukanya keran demokratisasi pasca runtuhnya rezim Orde Baru telah memunculkan berbagai wacana tentang bagaimana mengelola kelembagaan politik agar sesuai dengan kehendak dan tuntutan rakyat.

Kompleksitas itulah yang sekaligus mendasari perubahan (amandemen) UUD 1945 sejak tahun 1999. Perubahan yang dimaksudkan untuk mendiferensiasi masa lalu dengan masa kini, agar terwujud kehidupan sosial dan politik yang menyesuaikan diri dengan amanat reformasi dan menahbiskan demokrasi sebagai sistem dan nilai yang sejatinya terkandung dalam tara politik dan pemerintahan modern.

Oleh karena itu, empat kali momentum perubahan UUD 1945 senantiasa mengintrodukir penguatan-penguatan baru yang dipandang mampu membangun konstalasi kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu poin penting dari serangkaian penguatan tersebut adalah pergeseran paradigma tentang kelembagaan legislatif.

Sebagai satu-satunya lembaga yang "disebut" sebagai "perwakilan rakyat", kelembagaan legislatif dipandang belum sepenuhnya mampu merepresentasikan dirinya secara utuh. Amandemen UUD 1945 telah membaca kebutuhan tersebut hingga memunculkan perubahan signifikan. Perubahan tersebut memuat pergeseran kekuasaan tertinggi pembentukan undang-undang yang berada di

DPR atau lembaga perwakilan (legislatif) setelah sebelumnya berada di rangan eksekutif.

Lembaga perwakilan kemudian memperoleh penguatan lanjutan sebagai pengawas pelaksanaan undang-undang disertai dengan hak-hak imunitas dalam rangka pengawasan tersebut. Dalam rangka pengawasan, DPR bahkan dapat mengusulkan pemberhentian kekuasaan eksekutif jika dipandang tidak menjalankan amanat dan melakukan pelanggaran undang-undang.

Sekelumir tentang perubahan tersebut menunjukkan bahwa amanat reformasi telah mengubah paradigma tentang bagaimana mengelola bangsa dan negara. Sebetuk pengelolaan yang menempatkan lembaga legislatif sebagai "epicentrum" kekuatan yang sekaligus menunjukkan lembaga tersebut sebagai manifestasi kekuatan rakyat itu sendiri.

Namun seiring berjalannya waktu, kekuatan tersebut belum sepenuhnya dipahami dengan baik oleh publik, termasuk oleh kalangan legislatif itu sendiri, baik dari segi kelembagaan maupun dari individu yang hilir-mudik menangkai jabatan sebagai Anggota DPR/DPRD. Ironisnya, kekuatan tersebut semakin tergerus oleh serangkaian opini publik dan media massa yang setiap saat memotret dan mempublikasikan sisi-sisi lain dari lembaga perwakilan. Potret yang mengetengahkan tentang perilaku wakil rakyat yang jauh dari kehendak dan tuntutan rakyat. Potret tenrang oknum-oknum yang terlibat perilaku tidak pantas, melanggar etika-etika sosial dan budaya, hingga mereka yang tersangkut berbagai kasus pelanggaran hukum.

Tentu saja lembaga perwakilan tidak menutup mata akan kenyataan yang hadir dan dipertontonkan di depan publik. Kelembagaan tersebut bahkan memiliki lembaga tersendiri dalam rangka merespons kenyataan-kenyataan miring dan anomali-anomali yang berpotensi meruntuhkan citra, wibawa dan keluhuran martabat wakil rakyat. Lembaga itulah yang disebut dalam undang-

undang sebagai Mahkamah Kehormatan di lembaga DPR dan Badan Kehormatan di DPRD.

Meski demikian, MKD maupun BK sebagai salah satu Alat Kelengkapan Dewan (AKD) masih berada dalam masa-masa transisi di tengah keterpurukan citra lembaga perwakilan itu di mata publik. Pada gilirannya, “taji” yang dilekatkan kepada MKD seringkali membentur persepsi. Persepsi yang terlanjur menyelimuti memori publik tentang lembaga DPR yang dipenuhi dengan suasana politik, sehingga keputusan-keputusan MKD maupun BK “boleh jadi” hanya sekedar intrik dalam sebuah “peradilan semu”.

Persepsi publik tersebut “tampaknya” berdampak pada kesulitan-kesulitan tertentu yang dialami oleh MKD dan BK dalam rangka menjalankan tugas, fungsi dan kewenangannya. Kesulitan-kesulitan yang terkait dengan respons penegak hukum yang juga memiliki mekanisme kerja tersendiri. Sementara itu, MKD dan BK harus merespons persoalan-persoalan etika yang melibatkan Anggota DPR dan DPRD secara cepat, mengingat berbagai persoalan berdampak pada nama baik Anggota DPR dan DPRD dan citra kelembagaan.

Perkembangan lain yang juga memerlukan respons signifikan adalah tatkala MKD dan BK telah memutuskan berbagai kasus yang secara bersamaan tidak memperoleh cukup bukti pelanggaran dalam pandangan hukum. Pada titik tertentu, keputusan-keputusan MKD/BK terang berbagai kasus yang melibatkan Anggota DPR/DPRD terkadang mengundang resistensi dari kalangan Anggota DPR/DPRD itu sendiri. Bahkan keputusan-keputusan yang didasarkan atas mekanisme Kode Etik dan Tata Beracara Mahkamah Kehormatan DPR sebagaimana termaktub dalam Peraturan DPR RI tentang Kode Etik dan Tata Beracara Mahkamah Kehormatan DPR atau Kode Etik dan Tata Beracara Badan Kehormatan terkadang menuai respons negatif dan memunculkan gugaran melalui Peradilan Umum.

Dengan demikian, kiranya penegakan citra, wibawa dan keluhuran martabat DPR sejatinya adalah tugas seluruh Anggota

DPR/DPRD, dimana MKD/BK berperan sebagai ujung tombak pencegahan dan penindakan. Lebih dari itu, berkaca dari amanat reformasi dan pergeseran paradigma tentang kelembagaan politik dan pemerintahan, lembaga DPR/DPRD adalah sebuah lembaga yang seharusnya memperoleh dukungan bersama dari seluruh komponen bangsa, baik secara individu maupun kelembagaan. Karena DPR maupun DPRD adalah perwakilan rakyat, dimana seluruh kepentingan dan rasionalitas rakyat menyatu dalam lembaga tersebut.

Hal lain yang tidak luput dari kendala teknis pelaksanaan penegakan Kode Etik adalah nomenklatur perundang-undangan yang masih membedakan antara peran MKD serta BK. Perubahan undang-undang 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD memuat perubahan substansial pada Badan Kehormatan DPR RI menjadi Mahkamah Kehormatan DPR RI. Perubahan tersebut disertai dengan kewenangan yang lebih kuat dan lebih besar dibandingkan Badan Kehormatan sebelumnya.

Meski demikian, MKD sedang menginisiasi lahirnya undang-undang tentang Etika Lembaga Perwakilan atau Kehormatan Lembaga Perwakilan. Pada gilirannya, seluruh kepentingan penegakan etika baik terkait Kode Etik maupun Tata Beracara akan berada dalam satu kodifikasi peraturan dan perundang-undangan. Sehingga memiliki kekuatan yang lebih tinggi dan mengikat baik ke dalam internal lembaga perwakilan di tingkat DPR maupun DPRD, maupun keluar di hadapan lembaga penegak hukum.

Terobosan sistemik yang diinisiasi oleh MKD ini adalah bagian dari upaya menyatukan seluruh kepentingan penegakan dan penjagaan citra, martabat dan keluhuran lembaga perwakilan agar mampu menjawab tantangan dan dinamika politik yang senantiasa menempatkan lembaga perwakilan sebagai sentral dari kemajuan bangsa dan negara. MKD memandang persoalan penegakan kode etik tidak akan mampu terjawab dengan sekedar mengedepankan kebijakan-kebijakan sesaat. Penegakan kode etik adalah proses

yang berlangsung secara sistemik dengan memanfaatkan seluruh *stakeholder* kelembagaan, baik internal maupun eksternal, mulai dari hilir hingga hulu, mencakup perbaikan dan sinkronisasi peraturan dan perundang-undangan, serta tata kerja kelembagaan. Pelanggaran kode etik akan lebih mudah terdeteksi dengan pencegah-pencegahan dini yang memutus potensi dan menghapus akses pada terjadinya pelanggaran.



SISTEM PENEGAKKAN KODE ETIK DPR

*Dr. KH. Surahman Hidayat, MA.**

L PENDAHULUAN

DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. DPR beranggotakan 560 (lima ratus enam puluh) orang.

Dalam rangka memberikan pedoman bagi anggota DPR untuk bersikap, berperilaku, bertindak, dan berucap, disusun kode etik DPR sebagaimana dalam ketentuan Pasal 235 Undang-Undang No. 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD yang telah diubah oleh Undang-undang No. 42 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Pada Pasal 81 huruf g Undang-undang tersebut, setiap anggota DPR RI berkewajiban mematuhi kode etik DPR.

Kode etik DPR berisi norma yang wajib dipatuhi oleh setiap anggota selama menjalankan tugasnya untuk menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPR. Kode etik DPR diatur dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2015 tentang Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Jika dilihat dari maksud dan aspek sebagai peraturan, kode etik DPR berkedudukan sebagai jaminan yuridis agar kehormatan dan keluhuran martabat DPR dapat terjaga dan ditegakkan oleh anggota DPR.

* Anggota DPR RI Fraksi Partai Keadilan Sejahtera; Pernah menjabat sebagai Ketua Mahkamah Kehormatan DPR RI.

Dengan demikian setiap anggota mematuhi kode etik DPR, maka kehormatan dan keluhuran martabat DPR akan dapat tegak serta terjaga. Penegakan kode etik DPR berarti sebagai bentuk penjagaan dan penegakan kehormatan dan keluhuran martabat DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. Agar penegakan kode etik DPR berjalan dengan baik, maka penegakan kode etik DPR harus berjalan secara sistemik, sebagai sebuah sistem.

II. KODE ETIK DPR

Kode etik DPR disusun dan diatur dalam bentuk peraturan DPR. Pengaturan kode etik DPR sendiri sebagai peraturan DPR hingga saat ini telah berjumlah 3 (tiga) peraturan, yaitu sebagai berikut:

1. Keputusan DPR RI Nomor 16 Tahun 2004-2005 tentang Kode Etik DPR. Keputusan ini merupakan pengaturan yang pertama kali tentang kode etik DPR sepanjang sejarah DPR;
2. Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2011 tentang Kode Etik. Peraturan ini merupakan peraturan tentang kode etik DPR yang menggantikan peraturan sebelumnya, yaitu Keputusan DPR RI Nomor 16 Tahun 2004-2005 tentang Kode Etik DPR;
3. Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2015 tentang Kode Etik DPR. Peraturan ini merupakan peraturan DPR tentang kode etik DPR yang ketiga sebagai peraturan yang menggantikan Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2011 tentang Kode Etik, yang berlaku hingga saat ini.

Kode etik DPR sejatinya merupakan sebuah pedoman kriteria-kriteria dalam etika politik. Etika politik bagi anggota DPR tentu yang tercermin dalam Pancasila. Etika politik yang tercermin dalam Pancasila dimaksudkan untuk menumbuhkan tatanan politik demokrasi, yang bercirikan keterbukaan, rasa bertanggung jawab, tanggap akan aspirasi rakyat, menghargai perbedaan, jujur dalam persaingan, kesediaan untuk menerima pendapat yang lebih benar, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia dan keseimbangan hak dan kewajiban dalam kehidupan berbangsa.

Hakikat etika politik menunjukkan perlu adanya instrumen dan indikator akuntabilitas demokratis, yang setiap warganegara di Indonesia bethak untuk menuntut tanggung jawab anggota DPR yang mewakili mereka. Salah satu jalur konstitusional, juridis, dan etis bagi setiap rakyat yang diwakili anggota DPR untuk menuntut tanggung jawab moral dan etik anggota DPR adalah melalui MKD, yang patut didudukkan sebagai satu-satunya instrumen etika politik *checks and balance* terhadap kelembagaan DPR dihadapan publik.

Kode etik DPR yang berlaku pada saat ini adalah Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2015 tentang Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) peraturan tersebut, definisi kode etik DPR adalah norma yang wajib dipatuhi oleh setiap Anggota selama menjalankan tugasnya untuk menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPR.

Norma merupakan kesadaran manusia yang membutuhkan hubungan yang ideal, seimbang, setasi, dan selaras yang tercermin secara vertikal (Tuhan), horizontal (masyarakat) dan alamiah (alam sekitarnya). Norma adalah perwujudan martabat manusia sebagai makhluk budaya, sosial, moral, dan religi. Norma merupakan suatu kesadaran dan sikap luhur yang dikehendaki oleh tata nilai untuk dipatuhi. Oleh karena itu, norma dalam perwujudannya dapat berupa norma agama, norma filsafat, norma kesusilaan, norma hukum, dan norma sosial yang memiliki kekuatan untuk dipatuhi karena adanya sanksi.

Norma yang diatur dalam Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2015 tentang Kode Etik DPR yaitu terkait dengan Bab II mengenai Kode Etik. Pada Bab II ini diuraikan masing-masing terkait dengan etika yang wajib dipatuhi oleh setiap anggota DPR RI yang diatur kedalam 16 (enambelas) prinsip, yaitu:

1. Kepentingan umum;
2. Integritas,

3. Hubungan dengan mitra kerja;
4. Akuntabilitas;
5. Keterbukaan dan konflik kepentingan;
6. Rahasia;
7. Kedisiplinan;
8. Hubungan dengan konstituen atau masyarakat;
9. Perjalanan dinas;
10. Independensi;
11. Pekerjaan lain diluar tugas kedewanan;
12. Hubungan dengan wartawan;
13. Hubungan dengan tamu di lingkungan DPR;
14. Hubungan antar anggota dengan AKD
15. Etika Persidangan; dan
16. Hubungan dengan Tenaga Ahli, Staf Administrasi Anggota, dan Sekretariat Jenderal;



Berikut ini akan diuraikan beberapa norma dari 16 (enambelas) prinsip tersebut. Norma yang paling pertama yang wajib dimiliki dan dipatuhi adalah selalu mengutamakan kepentingan umum. Pasal 2 ayat (1) dalam kode etik DPR tersebut menyatakan "*Anggota dalam setiap tindakannya harus mengutamakan kepentingan bangsa dan negara daripada kepentingan pribadi, seseorang, dan golongan.*" Berdasarkan ketentuan tersebut diketahui bahwa DPR RI yang direpresentasikan melalui masing-masing anggotanya haruslah selalu mengutamakan kepentingan umum, karena DPR RI bertanggung jawab mengemban amanat rakyat sehingga mempergunakan fungsi, tugas, dan wewenang yang ada demi kepentingan dan kesejahteraan rakyat. Dalam rangka mewujudkan hal tersebut, anggota DPR RI haruslah selalu menjaga harkat, martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya serta sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Terkait dengan integritas anggota DPR RI, Pasal 3 ayat (1) kode etik DPR RI mengatur bahwa "*Anggota harus menghindari*

perilaku tidak pantas atau tidak patut yang dapat merendahkan citra dan kehormatan DPR baik di dalam gedung DPR maupun di luar gedung DPR menurut pandangan etika dan norma yang berlaku dalam masyarakat ". Berdasarkan ketentuan tersebut diketahui bahwa kode etik DPR RI telah memberikan pengaturan yang mengikat bagi tiap anggotanya sebagai representasi rakyat untuk selalu menjaga integritas lembaga. Pada pasal tersebut juga yakni pada ayat (4) dinyatakan bahwa "*Anggota harus menjaga nama baik dan kewibawaan DPR*". Hal ini menegaskan bahwa integritas lembaga DPR RI dalam hal ini dapat diwujudkan melalui integritas yang ditunjukkan oleh masing-masing anggotanya.

Keterbukaan dan konflik kepentingan dari DPR sebagai lembaga perwakilan dapat terwujud dari keterbukaan dan konflik kepentingan yang wajib dijaga oleh masing-masing anggotanya. Terkait dengan keterbukaan dalam Pasal 6 ayat (1) kode etik DPR RI dinyatakan bahwa "*Sebelum mengemukakan pendapatnya dalam pembahasan suatu permasalahan tertentu, Anggota harus menyatakan di hadapan seluruh peserta Rapat jika ada suatu keterkaitan antara permasalahan yang sedang dibahas dengan kepentingan pribadinya di luar kedudukannya sebagai Anggota*". Sedangkan terkait dengan konflik kepentingan dalam Pasal Gayat (4) dan ayat (5) kode etik DPR RI dinyatakan bahwa "*Anggota dilarang menggunakan jabatannya untuk mencari kemudahan dan keuntungan pribadi, Keluarga, Sanak Famili, dan golongan*" dan "*Anggota dilarang menggunakan jabatannya untuk mempengaruhi proses peradilan yang ditujukan untuk kepentingan pribadi dan/atau pihak lain*". Pengaturan ini semua, telah memberikan batasan-batasan yang konkrit dan wajib dilaksanakan demi menjaga keterbukaan dan menjauhkan dari potensi adanya konflik kepentingan anggota DPR RI.

Kerahasiaan lembaga DPR dapat terjaga melalui pelaksanaan etika dari masing-masing anggotanya yang telah diatur dalam Pasal 7 kode etik DPR yang menyatakan bahwa "*Anggota wajib menjaga Rahasia yang dipercayakan kepadanya, termasuk hasil Rapat yang dinyatakan sebagai Rahasia sampai dengan batas waktu yang telah*

ditentukan atau sampai dengan masalah tersebut sudah dinyatakan terbuka untuk umum". Dalam pelaksanaan tugasnya, tentunya lembaga DPR memiliki informasi yang sifatnya rahasia dan oleh karenanya perlu dijaga kerahasiaannya oleh masing-masing anggotanya.

Pengaturan kewajiban anggota DPR menjaga rahasia dalam kode etik DPR sejalan dengan bahwa memang ada informasi publik yang sifatnya rahasia dan tidak dapat diakses oleh publik sesuai dengan kriteria yang diatur dalam Pasal 17 Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP).

III. MKD SEBAGAI PENEGAK KODE ETIK DPR

Berdasarkan ketentuan pasal 19 ayat (1) Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2015 tentang Kode Etik DPR, bahwa penegakan kode etik DPR dilakukan oleh Mahkamah Kehormatan Dewan, yang disingkat bernama MKD. MKD sendiri merupakan salah satu Alat Kelengkapan Dewan yang bersifat tetap, yang baru terbentuk pada masa bakti DPR RI tahun 2014-2015 sebagai kelanjutan atau perbaikan (*upgrading*) dari Badan Kehormatan DPR RI pada masa bakti sebelumnya. Perubahan nomenklatur ini sesuai dengan amanat Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Perubahan ini mengandung amanah dan tanggung jawab yang lebih besar dalam rangka mewujudkan tujuannya.

Pembentukan MKD sebagaimana ketentuan Pasal 119 ayat (2) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD bertujuan untuk menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Pencapaian tujuan dibentuknya MKD akan dapat menentukan terciptanya kepuasan persepsi publik terhadap kinerja anggota dan kelembagaan DPR RI. Ketika MKD mampu mewujudkan tegak serta terjaganya kehormatan dan keluhuran martabat DPR RI bagi anggota DPR RI, maka akan lahir kinerja anggota dan kelembagaan DPR RI yang baik dalam persepsi publik. Namun, ketika kehormatan dan keluhuran martabat DPR RI tidak tegak dan terjaga, maka akan menghasilkan kinerja anggota dan kelembagaan DPR RI yang buruk dalam persepsi publik. Dengan demikian, ditangan MKD akan lahir kinerja anggota dan kelembagaan DPR RI yang baik.

Berdasarkan ketentuan pasal 122 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, jo pasal 124, jo pasal 2 Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Beracara Mahkamah Kehormatan Dewan, tugas dan wewenang MKD dalam penegakan kode etik DPR, yaitu :

1. Menyusun kode etik DPR;
2. Melakukan pemantauan dalam rangka fungsi pencegahan terhadap perilaku anggota DPR agar tidak melakukan pelanggaran kode etik DPR;
3. Memberikan surat edaran mengenai anjuran untuk menaati tata tertib DPR serta mencegah pelanggaran kode etik DPR kepada seluruh anggota DPR;
4. Memberikan rekomendasi kepada pihak terkait untuk mencegah terjadinya pelanggaran kode etik DPR dan menjaga martabat, kehormatan, cirra, dan kredibilitas DPR;
5. Melakukan penyelidikan dan verifikasi terhadap baik perkara pengaduan maupun perkara tanpa pengaduan;
6. Mengadakan sidang guna menyelidiki dan memverifikasi adanya dugaan pelanggaran kode etik DPR yang diduga dilakukan

anggota DPR baik dalam bentuk perkara pengaduan maupun perkara tanpa pengaduan;

7. Memutus perkara dugaan pelanggaran kode etik DPR yang diduga dilakukan anggota DPR baik dalam bentuk perkara pengaduan maupun perkara tanpa pengaduan;
8. Memberikan sanksi kepada anggota DPR yang telah terbukti melakukan pelanggaran kode etik DPR baik dalam bentuk perkara pengaduan maupun perkara tanpa pengaduan ;
9. Memberikan rehabilitasi kepada anggota DPR yang tidak terbukti melakukan pelanggaran kode etik DPR baik dalam bentuk perkara pengaduan maupun perkara tanpa pengaduan;
10. Menghentikan proses pemeriksaan perkara dalam setiap persidangan baik dalam bentuk perkara pengaduan maupun perkara tanpa pengaduan;
11. Memanggil pihak terkait dan melakukan kerjasama dengan lembaga lain;

Oleh karena itu, keberadaan MKD dalam sistem penegakan kode etik DPR tidak sebatas memposisikan diri sebagai "peradilan etik" yang bertugas mengadili anggotanya dari berbagai pelanggaran norma-norma maupun hukum yang berlaku di masyarakat. Pada aspek ini, seolah-olah MKD bertugas hanya ketika telah terjadi dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPR. Padahal sesungguhnya tidaklah demikian yang dimaksud dalam sistem penegakan kode etik DPR oleh MKD sebagaimana yang terlihat dalam tugas dan wewenang MKD tersebut.

IV. SISTEM PENEGAKAN KODE ETIK DPR

Penegakan kode etik DPR oleh MKD sebagaimana ketentuan Pasal 19 Peraturan DPRRI Nomor 1 Tahun 2015 tentang Kode Etik DPR dilakukan dengan 2 (dua) sistem, yaitu sistem pencegahan dan sistem penindakan. Sistem pencegahan dilakukan dengan kegiatan sosialisasi, pelatihan, mengirim surat edaran dan memberikan rekomendasi, atau cara lain yang ditetapkan oleh MKD. Sedangkan

sistem penindakan dilakukan oleh MKD berdasarkan peraturan DPR RI yang mengatur mengenai tata beracara MKD terhadap adanya pelanggaran kode etik DPR RI yang dilakukan anggota DPRRI.

Dalam sistem pencegahan, MKD bertugas mencegah anggota DPR untuk tidak melakukan pelanggaran kode etik DPR dengan upaya mendorong dan memotivasi setiap anggota DPR untuk mematuhi kode etik DPR. Tujuan daripada sistem pencegahan ini adalah tumbuhnya kesadaran anggota DPR mematuhi kode etik DPR, sehingga tidak terjadi perilaku pelanggaran kode etik DPR. Disamping itu, sebagai sistem pencegahan, MKD dapat menjadi salah satu garda terdepan dalam menerapkan etika politik DPR yang akan dapat memberikan kontribusi bagi perkembangan etika politik dalam melakukan proses demokrasi di DPR.

Sementara dalam sistem penindakan, MKD bertugas menindak anggota yang telah melakukan pelanggaran kode etik DPR dengan pemberian sanksi, yang tujuannya adalah terwujudnya perbaikan perilaku anggota DPR dari melanggar menjadi mematuhi kode etik DPR. Bagi anggota DPR yang telah dinyatakan terbukti melanggar kode etik DPR dan telah mendapatkan sanksi dituntut untuk memperbaiki diri di masa mendatang sehingga tidak mengulangi lagi perilaku pelanggaran.

Berdasarkan pasal 122 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, jo pasal 124, jo pasal 2, 3, dan 4 Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Beracara Mahkamah Kehormatan Dewan, tugas dan wewenang MKD dalam penegakan kode etik DPR dapat dikelompokkan dalam sistem pencegahan dan sistem penindakan sebagai berikut :

1. Tugas dan wewenang Pencegahan, yaitu :

- a. Menyusun kode etik DPR dengan melakukan evaluasi dan penyempurnaan kode etik DPR yang telah ada sebelumnya;
 - b. Melakukan pemantauan dalam rangka fungsi pencegahan terhadap perilaku anggota DPR agar tidak melakukan pelanggaran kode etik DPR;
 - c. Memantau kehadiran anggota DPR dalam rapat-rapat DPR;
 - d. Memberikan peringatan tertulis sebanyak 2 (dua) kali kepada anggota DPR sebelum terjadi pelanggaran tidak menghadiri rapat paripurna sebanyak 40 % dari jumlah rapat paripurna DPR atau rapat alat kelengkapan DPR sebanyak 40 % dari jumlah rapat alat kelengkapan DPR dalam 1 (satu) masa sidang DPR tanpa ketetapan yang sah dari pimpinan fraksi atau ketua kelompok fraksi;
 - e. Memberikan surat edaran mengenai anjuran untuk menaati tata tertib DPR serta mencegah pelanggaran kode etik DPR kepada seluruh anggota DPR;
 - f. Memberikan rekomendasi kepada pihak terkait untuk mencegah terjadinya pelanggaran kode etik DPR dan menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPR;
 - g. Melakukan kerja sama dengan lembaga lain;
2. Tugas dan Wewenang Penindakan, yaitu :
- a. Melakukan penyelidikan dan verifikasi terhadap
 - a.1. Petkara pengaduan, yaitu:
 - tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 81;
 - tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa ketetapan yang sah;
 - tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota DPR sebagaimana ketentuan mengenai syarat calon

anggota DPR yang diatur dalam undang-undang mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD; dan/atau

- melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.

a.2. Perkara Tanpa Pengaduan, yaitu :

ketidakhadiran dalam rapat DPR yang menjadi kewajibannya, yaitu tidak menghadiri rapat paripurna sebanyak 40 % dari jumlah rapat paripurna DPR atau rapat alat kelengkapan DPR sebanyak 40 % dari jumlah rapat alat kelengkapan DPR dalam 1 (satu) masa sidang DPR tanpa keterangan yang sah dari pimpinan fraksi atau ketua kelompok fraksi;

- tertangkap tangan melakukan tindak pidana; atau
- terbukti melakukan tindak pidana dengan ancaman pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan telah memperoleh putusan yang berkekuatan hukum tetap.
- Pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang menjadi perhatian publik;

b. Mengadakan sidang guna menyelidiki dan memverifikasi adanya dugaan pelanggaran kode etik DPR yang diduga dilakukan anggota DPR baik dalam bentuk perkara pengaduan maupun perkara tanpa pengaduan;

c. Memutus perkara dugaan pelanggaran kode etik DPR yang diduga dilakukan anggota DPR baik dalam bentuk perkara pengaduan maupun perkara tanpa pengaduan dengan Putusan Terbukti atau Tidak Terbukti;

d. Memberikan sanksi kepada anggota DPR yang telah terbukti melakukan pelanggaran kode etik DPR baik dalam bentuk perkara pengaduan maupun perkara tanpa pengaduan dengan jenis saksi sebagai berikut :

- Sanksi ringan dengan teguran lisan atau tertulis;

- Sanksi sedang dengan pemindahan keanggotaan pada alat kelengkapan DPR atau pemberhentian dari jabatan pimpinan DPR atau pimpinan alat kelengkapan DPR; atau
 - Sanksi berat dengan pemberhentian sementara paling singkat 3 (tiga) bulan atau pemberhentian sebagai anggota;
- e. Memberikan rehabilitasi kepada anggota DPR yang tidak terbukti melakukan pelanggaran kode etik DPR baik dalam bentuk perkara pengaduan maupun perkara tanpa pengaduan;
- f. Menghentikan proses pemeriksaan perkara dalam setiap persidangan baik dalam bentuk perkara pengaduan maupun perkara tanpa pengaduan;
- g. Memanggil pihak terkait dan melakukan kerjasama dengan lembaga lain;

V. PENUTUP

Efektivitas MKD dalam menjalankan tugas penegakan kode etik DPR dapat ditentukan oleh bagaimana kedua sistem, yaitu sistem pencegahan dan sistem penindakan dijalankan. Maka tentunya kedua sistem tersebut dapat dijalankan secara bersamaan dan seimbang tanpa memprioritaskan satu sistem saja dengan mengensampingkan sistem yang lain. Kedua sistem tersebut mesti berjalan terintegrasi dan saling melengkapi agar kode etik DPR dapat tegak seefektif mungkin.

Penegakan kode etik DPR yang dilakukan oleh MKD dalam sistem pencegahan seharusnya menjadi pilihan terdepan dalam menjaga serta menegakan kehormatan dan keluhuran martabat DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. MKD tentu harus memperluas dan mengembangkan berbagai program pencegahan yang dapat mendorong serta melibatkan kinerja anggota dan kelembagaan DPR yang baik dalam petsepsi publik.

Dengan demikian, harapannya dimasa mendatang MKD dapat mengoptimalkan pelaksanaan sistem pencegahan. Karena ketika sistem pencegahan telah berjalan dengan baik secara optimal, maka berbagai pelanggaran kode etik DPR yang berpotensi dapat dilakukan oleh anggota dengan sendirinya dapat diminimalisir, dan bahkan akan nihil sama sekali.



Jakarta, 20 April 2016

Pimpinan MKD

ETIKA PARLEMEN MODERN

*Fabri Hamzah, SE**

Pendahuluan

Kode etik legislatif merupakan dokumen formal yang mengatur perilaku dari para legislator dengan menetapkan apa yang dianggap sebagai tindakan yang dapat diterima dan apa yang tidak. Dengan kata lain, ditujukan untuk menciptakan budaya politik yang menempatkan penekanan pada kepatutan, ketepatan, transparansi dan kejujuran dari perilaku anggota parlemen. Namun kode etik sendiri tidak dimaksudkan untuk menciptakan perilaku itu sendiri.

Kasus korupsi yang terus terjadi di lembaga DPR, semakin menggugurkan tesis Max Weber tentang politikus itu harus menyadari bahwa politik *ist Beruf and Berufung*. Artinya, politik adalah tugas jabatan dan panggilan hidup. Jika hal itu tidak dilakoni secara baik, para politikus hanya akan menjadi apa yang dikatakan Aldous Huxley sebagai *political merchandicer*, pedagang politik, dimana yang dipentingkan adalah keuntungan pribadi. Lembaga-lembaga politik pun dijadikan sebagai medan transaksi dan komersial politik. Max Weber sebenarnya membidik sosok politikus sejati di berbagai negara dan lembaga politik. Politikus sejati adalah politikus yang melakukan sejatinya politik. Plato dalam "Republic" dan Aristoteles dalam "Politics" menulis, sejatinya politik itu agung dan mulia, yakni sebagai wahana membangun masyarakat utama. Sebuah masyarakat peradaban yang terwujud dalam tatanan sosial yang berlandaskan pada hukum. Etika, moral dan norma, sehingga tercipta keadilan,

* Penulis adalah Wakil Ketua DPR RI Bidang Kesejahteraan Rakyat; pernah menjabat sebagai Anggota Mahkamah Kehormatan DPR RI Tahun 2011 – 2014

kesejahteraan dan kemaslahatan umum. Jadi, seorang politikus sejati di lembaga politik mana pun harus melakoni politik dengan mengutamakan pengorbanan demi kesejahteraan masyarakat. Maka, pengabdian seorang politikus sejati bukan pertama-tama karena uang, keuntungan dan kesenangan, tetapi karena ingin menjalankan tugas panggilan dalam bidang politik, dan selain itu juga ingin menjalankan amanat rakyat.

Dalam buku "Political Ethics and Public Officede" (1987), Guru Besar dari Universitas Harvard, AS, Dennis F. Thompson, menegaskan bahwa para politikus tidak ubahnya dengan pejabat negara yang sesungguhnya bukan warga negara biasa. Mereka memiliki kekuasaan atas warga negara dan sekaligus merupakan representasi dari warga negara. Meskipun dalam kelembagaan negara, ada lembaga yang keberadaannya secara khusus legal formal merepresentasikan keberadaan warga negara sekaligus bertugas sebagai pembawa dan penerjemah aspirasi warga negara seluruhnya yang kita sebut dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atau parlemen. Dilema etik-moral politik parlemen, secara ideal, laksana "Academy"-nya Plato, yaitu lembaga politik tempat persemaian pemikiran-pemikiran brilian dan pertukaran-pertukaran ide-ide jenius dikalangan politikus, yang mengemban misi utama sebagai perumus kebijakan negara. Dan politikus di parlemen adalah kumpulan negarawan yang dengan kebijakannya mampu melahirkan gagasan-gagasan yang memberi pencerahan kepada masyarakat. Bagi Plato, politik adalah jalan mencapai apa yang disebut "a perfect society", dan bagi Aristoteles, politik adalah cara meraih apa yang disebut dengan *the best possible system that could be reached* (Hacker, 1961).

Secara konstitusional, para politikus di dewan mengemban tiga peranan penting. Sebagai *policy maker*, mereka harus mampu merumuskan kebijakan-kebijakan strategis yang memihak kepentingan publik. Sebagai *legal drafter*, mereka dituntut membuat undang-undang yang dapat menjamin legalnya keadilan sosial dan keteraturan hidup bermasyarakat. Dan sebagai legislator, mereka

harus menjadi “penyambung lidah rakyat”, guna mengartikulasikan aspirasi kepentingan warga. Karena itu, menjadi sangat aneh jika dalam pelaksanaan tugas-tugas, mereka mengabaikan apa yang disebut etika dan moralitas politik.

Dengan etika dan moralitas politik, para politikus di parlemen dapat melakoni politik sesuai dengan tujuan berpolitik itu sendiri yakni mensejahterakan rakyat, bukan mencari peruntungan materi dan kemuliaan diri. Etika politik biasanya dilawankan dengan etika individu, etika kelompok atau etika institusi yang hanya menyuarakan aspirasi sepihak. Dan kehadiran etika dan moralitas politik itu sesungguhnya mau mengatasi berbagai sekat kepentingan. Misalnya, etika dan moralitas dijadikan rambu-rambu bagi anggota dewan untuk tidak melihat segala posisi, kewenangan dan kekuasaan yang dimiliki sebagai sebuah kesempatan untuk mendapatkan keuntungan materi, apalagi dengan jalan korupsi. Hanya saja, muncul sebuah persoalan serius, bagaimana implementasi etika legislatif itu?

Dennis F. Thompson, misalnya, meragukan adanya etika legislatif dengan mengajukan pertanyaan, apakah etika legislatif itu mungkin? Pertanyaan ini kemudian menjadi menarik dikatakannya, tuntutan etis dari peran DPR berkonflik dengan tuntutan etika umum, atau etika eksekutif sendiri. Karena eksekutif memiliki mekanisme kerja hirarkis yang meniscayakan adanya kontrol antar sesama dalam internal lembaga, sedangkan dalam legislatif terdapat mekanisme kerja secara kolegal. Sehingga, korupsi “berjemaah” di dewan kerap didiamkan jika tidak ada pihak yang berani membongkarnya. Dalam sistem kerja yang kolegal, kesuksesan atau kegagalan dalam ber-legislasi akan amat tergantung satu sama lain. Dosa seorang atau sekelompok dewan dapat tidak mempan terhadap kritik, sebab mereka adapt bersembunyi di balik koleganya. Dan fungsi kontrol seorang anggota dewan akan menjadi tumpul ketika diarahkan kepada koleganya. Untuk itulah tatkala publik begitu sering mengkritik segala kebobrokan di dewan, seperti korupsi dan perilaku amoral lainnya, mereka tetap saja tidak peduli. Sehingga,

sepak terjang politik mereka pun tampak tetap jauh dari bingkai etik dan moral dan kerap tidak menjadikan etika dan moralitas sebagai pedoman dan tujuan dalam berpolitik. Seruan etis-moral bagaimanapun seruan etis-moral harus dikedepankan agar para anggota dewan tetap berjalan pada jalur utama etika dan moralitas sebagai pijakan dasar sekaligus tujuan berpolitik?

Parameter Etik

Integritas menurut arti kata adalah suatu mutu, sifat, atau keadaan yang menunjukkan kesatuan yang utuh sehingga memiliki potensi dan kemampuan yang memanfaatkan kewibawaan dan kejujuran. Dalam konteks nasional dan kelembagaan, integritas adalah wujud keutuhan prinsip moral dan etika bangsa dalam kehidupan bernegara.

Dalam kaitannya dengan parlemen, integritas adalah sikap ataupun perilaku yang mencerminkan keutuhan prinsip moral dan etika dalam kehidupan bernegara khususnya dalam melaksanakan ketiga fungsi yang melekat, yaitu fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran. Merujuk pengertian diatas, integritas sebagai anggota parlemen sesungguhnya melaksanakan Pasal 81 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa Anggota DPR berkewajiban:

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- b. Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Mempertahankan dan memelihara merukunan nasional and keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
- e. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat;
- f. Menaati tata tertib dan kode etik;

- g. Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain;
- h. Menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala;
- i. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan
- j. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihan.

Kemampuan Anggota Parlemen dalam menjalankan keseluruhan kewajiban adalah sebuah perilaku yang mencerminkan integritas sebagai anggota parlemen. Dengan demikian, terbentuklah etika yang kemudian menjadi sebuah norma yang diikuti oleh setiap anggota parlemen.

Maraknya korupsi, kekerasan di parlemen, penggunaan identitas seperti ijazah palsu, tidak menghadiri rapat-rapat, tidak melakukan kunjungan ke daerah pemilihan dan kurang mengedepankan kepentingan bangsa di atas kepentingan kelompok, merupakan indikasi rendahnya integritas pejabat publik. Bukan hanya karena posisi tetapi juga tanggung jawab, perilaku pejabat publik mempengaruhi perilaku publik. Karena itu, rendahnya integritas pejabat publik berdampak pada buruknya kualitas hidup berbangsa dan bernegara. Indikasi paling sederhana untuk mengetahui integritas seseorang dengan menilai ketaatannya terhadap peraturan, mengenali kedisiplinannya, konsistensinya antara pikiran/ucapan dengan tindakan.

Indikasi selanjutnya adalah kejujuran, sikap hormat kepada orang lain, hormat terhadap perbedaan terlebih-lebih kepada adat dan nilai-nilai budaya. Sikap demikian merupakan hasil pendidikan, penghayatan nilai-nilai berbangsa dan bernegara yang telah berlangsung puluhan tahun, sehingga terinternalisasi dalam pikiran dan tindakannya. Integritas seseorang tidak mungkin hasil kerja instan. Jika dalam perilaku keseharian seseorang tidak menunjukkan integritas dan tiba-tiba ketika akan memangku atau

setelah memegang jabatan publik menunjukkan “integritas”, maka hal itu merupakan pencitraan.

Hak Imunitas

Argumen terhadap pengungkapan kepentingan atau pembatasan kegiatan anggota parlemen biasanya dibuat dengan alasan bahwa hal itu membatasi kemampuan anggota parlemen untuk melaksanakan peran perwakilan mereka dan khususnya bertentangan dengan prinsip kekebalan parlemen. Meskipun perdebatan tersebut menyentuh bidang lain, tetapi ada sedikit argumen substansial mengapa suatu aturan etika dan perilaku tidak dapat hidup berdampingan dengan sistem kekebalan parlemen. Sehingga penyusunan aturan perlu mempertimbangkan seberapa jauh itu akan membatasi kekebalan anggota parlemen.

Tujuan dari kekebalan adalah untuk memastikan bahwa anggota parlemen memiliki kebebasan yang cukup untuk melaksanakan tugas mereka mengawasi pemerintah, menyusun legislasi dan mewakili masyarakat. Beberapa fungsi akan membawa mereka ke dalam konfrontasi langsung dengan berbagai lembaga negara dan anggota parlemen harus mampu melakukannya tanpa takut dituntut, dikorbankan atau menjadi target pemerintah melalui cara-cara lain. Parlemen harus mengadopsi sistem fungsional kekebalan parlemen yang memberikan perlindungan dari penuntutan tak beralasan atau bermotif politik, sekaligus juga untuk memastikan bahwa parlemen bertanggung jawab di mata hukum.

Prinsip utama sistem kekebalan parlemen adalah bahwa hak imunitas adalah bagian integral dari posisi bukan individu. Tujuannya adalah untuk melindungi integritas jabatan dan lembaga, namun tidak boleh digunakan sebagai sarana untuk melindungi individu-individu yang jelas-jelas terlibat dalam kegiatan kriminal.

Penegakan Etika Parlemen

Salah satu jalur untuk menuntut tanggung jawab anggota parlemen adalah melalui Mahkamah Kehormatan Dewan sebagai

satu-satunya instrumen etika politik yang dapat menanggalkan Hak Imunitas anggota parlemen. Mahkamah Kehormatan mempunyai tugas untuk melakukan evaluasi dan penyempurnaan peraturan parlemen tentang tata tertib dan kode etik DPR. Tugas penting lain Mahkamah Kehormatan Dewan adalah menjaga cita-cita dan wibawa lembaga parlemen dengan menjaga anggota-anggotanya berperilaku terpuji. Penegakan Kode Etik Parlemen dapat terus eksis melalui proses demokratis yang memenuhi batasan-batasan etis tertentu sebagaimana terdapat dalam Kode Etik Parlemen yang menuntun bahwa anggota parlemen bertindak berdasarkan prinsip-prinsip yang dapat diketahui oleh semua warga negara. Secara tidak langsung, proses dan prinsip-prinsip yang dijalankan oleh Mahkamah Kehormatan Dewan dalam Tata Beracara menjadi sumber penilaian etis dalam menggalang kekuatan politik demokratis dan etika politik di Indonesia.

Tata Beracara yang mengatur bagaimana proses penegakan dan penerapan sanksi dilakukan menjadi hal yang esensial untuk menjaga kewibawaan dan martabat parlemen. Mahkamah Kehormatan Dewan sebagai lembaga penegak kode etik dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan etika dan sikap perilaku yang diatur oleh Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014, bekerja sesuai dengan peraturan perundang-undangan tersebut. Undang-undang ini mengamanatkan bahwa Mahkamah Kehormatan Dewan dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bertujuan menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat sebagai lembaga perwakilan rakyat. Mahkamah Kehormatan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya berpedoman pada:

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
2. Peraturan DPR tentang Tata Tertib;
3. Peraturan DPR tentang Kode Etik;
4. Peraturan DPR tentang Tata Tertib Tata Beracara Mahkamah Kehormatan Dewan.

Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) sebagai lembaga Penegak Kode Etik bertugas untuk menjaga etika para anggotanya dari berbagai pelanggaran norma-norma maupun hukum yang berlaku di masyarakat. Di samping itu, Mahkamah Kehormatan juga menerapkan etika politik yang dapat memberikan kontribusi bagi perkembangan politik demokratik di parlemen. Kode Etik menurut pengertian yang diberikan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 adalah norma yang wajib dipatuhi oleh setiap anggota selama menjalankan tugasnya untuk menjaga martabat, kehormatan, citra dan kredibilitas DPR. Dalam UU MPR, DPR, dan DPRD, MKD mempunyai tugas untuk melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap anggota karena:

1. Tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 81;
2. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan yang sah;
3. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota DPR sebagaimana ketentuan mengenai syarat calon anggota DPR yang diatur dalam undang-undang mengenai pemilihan umum Anggota DPR, DPD dan DPRD; dan/atau
4. Melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam undang-undang ini.

Selain tugas sebagaimana dimaksud di atas, Mahkamah Kehormatan Dewan melakukan evaluasi dan penyempurnaan peraturan DPR tentang kode etik DPR. Kemudian, Mahkamah Kehormatan Dewan berwenang memanggil pihak yang berkaitan dan melakukan kerjasama dengan lembaga lain. Landasan filosofis dan sosiologis Kode Etik Tata Beracara Mahkamah Kehormatan. Dalam menilai anggota parlemen menjalankan kekuasaan legislasi, patutlah digunakan batasan-batasan dalam kekuasaan tersebut. Anggota parlemen adalah manusia yang mempunyai kecenderungan tertentu dalam penggunaan kekuasaan. Eloklah kiranya adagium

yang diungkapkan oleh John Emerich Edward Dalberg Acton (Lord Acton, 1887) dipakai sebagai sebuah warning/rambu dalam menilai sebuah kekuasaan. Adagium tersebut adalah “power tends to corrupt and absolute power corrupt absolutely, great men are almost always bad men”. Adagium tersebut menekankan kecenderungan dan bahaya suatu kekuasaan terlebih kekuasaan negara.

Permasalahan etika politik yang dijumpai oleh Mahkamah Kehormatan Dewan secara umum dapat dipilah dalam tiga kategori, yaitu:

1. Efektifitas penerapan Kode etik berkaitan dengan faktor-faktor seperti sanksi, sikap politik, dan keragaman budaya.
2. Komunikasi politik antara parlemen dengan publik sebagai pemilih yang berhak meminta pertanggungjawaban wakil yang telah dipilihnya.
3. Komunikasi dan koordinasi dengan alat kelengkapan dewan terutama Pimpinan DPR berkaitan mengenai permasalahan myang belum bisa dipecahkan dan mekanisme penerapan sanksi dan pelaksanaan putusan MKD.

Dalam penerapan aturan Kode Etik, maka proses beracara yang dilakukan oleh Mahkamah Kehormatan bersumber pada Tata Beracara Mahkamah Kehormatan. Peraturan tentang Tata Beracara MKD merupakan langkah yang sangat maju dan progresif. Dalam hal menerima pengaduan masyarakat karena Tata Beracara yang baru diperkenalkan pengaduan dengan laporan dan pengaduan tanpa laporan. Penegakan Kode etik dan Peraturan Perundang-Undangan untuk menjaga integritas anggota parlemen prinsip-prinsip Kode Etik baru di atas kemudian diterapkan dalam berbagai dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh anggota parlemen. Putusan tersebut dikeluarkan berdasarkan pengaduan masyarakat atas anggota parlemen yang diduga melakukan pelanggaran Kode Etik dan peraturan perundang-undangan. Sudah menjadi kelaziman dalam sebuah organisasi adanya *esprit de corps* terhadap kolega. Demi memelihara objektivitas dan kepercayaan publik, MKD

harus menanggalkan kepentingan-kepentingan sempit tersebut termasuk didalamnya kepentingan golongan (partai). Dengan demikian, integritas lembaga dan anggota dewan terbangun secara berkelanjutan.

Anggota DPR yang telah menjadi tersangka dalam kasus hukum, seharusnya diberhentikan sementara oleh Mahkamah Kehormatan. Selain menjaga martabat dewan dan memberi kesempatan yang bersangkutan fokus menghadapi kasus hukum, juga untuk menghindari konflik kepentingan.

Tantangan Ke Depan

Demokrasi tidak mengandalkan bahwa semua orang mempunyai kebajikan sama, tetapi orang-orang dengan kebajikan yang berbeda-beda itu dapat jatuh dalam kesalahan yang sama, khususnya jika mereka memegang kekuasaan di tangannya. Dengan demikian, kecenderungan kekuasaan untuk memperkuat diri jauh lebih kuat daripada kemampuan untuk membatasi diri, dan kecenderungan kekuasaan untuk membenarkan diri juga berkali-kali lebih besar dari kemampuan mengkritik dan mengawasi diri sendiri (Ignas Kleden, Kompas, 6 Juni 2006). Individu yang sedang menggenggam kekuasaan seperti Anggota DPR, Anggota Kabinet, Kepala Pemerintahan, penegak hukum, dan sebagainya, bukanlah individu yang dikaruniai kualitas moral yang lebih tinggi dari orang kebanyakan. Secara moral mereka sama saja dengan rakyat yang mereka pimpin, bahkan mereka jauh lebih rentan terhadap kesalahan dan kejatuhan. Mengapa? Karena mereka memiliki kekuasaan yang dalam dirinya selalu mengandung kecenderungan untuk disalahgunakan.

Dalam konteks kelembagaan, kekuasaan parlemen merupakan kekuasaan konstitusional yang perlu mendapat pengawasan, sehingga dibutuhkan tidak hanya perangkat aturan yang mengatur kelembagaan, tetapi juga mengatur para anggota dewan, baik secara yuridis maupun secara etik. Fakta betapa kuatnya kekuasaan parlemen dan kemudian mempunyai kecenderungan disalahgunakan

setidaknya oleh (sebagian) anggota parlemen. Tergambar dengan jelas dari kasus-kasus korupsi yang melibatkan beberapa anggota DPR. Fakta tersebut secara kasat mata dilihat oleh publik sebagai kenyataan perilaku yang tidak saja tercela tetapi juga melanggar hukum. Kedudukan sebagai wakil rakyat sangatlah mulia dan terhormat karena mereka memegang kepercayaan rakyat.

Oleh karena itu, segala ucapan dan/atau perbuatan anggota parlemen selalu menjadi sorotan dan catatan di mata rakyat atau setidaknya konstituen. Anggota parlemen bertanggung jawab kepada Tuhan Yang Maha Esa, negara, masyarakat dan konstituen mereka dalam melaksanakan tugas yang diamanatkan. Dalam hal etik, parlemen seharusnya mempunyai pandangan bahwa perkembangan ketatanegaraan di era Indonesia baru merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari proses reformasi dalam berbagai aspek kehidupan bernegara.

Ketatanegaraan baru membutuhkan kualitas kinerja lembaga legislatif yang memiliki komitmen politik, moralitas, dan profesionalitas yang didukung pengawasan dan keseimbangan antar organ-organ ketatanegaraan. Kode etik merupakan kristalisasi perilaku anggota parlemen. Kode Etik mendorong anggotanya sebagai wakil rakyat untuk sanggup berperilaku sesuai dengan prinsip-prinsip etik dan menghindari segala hal yang tidak patut, dilarang dan melanggar hukum. Kewibawaan parlemen juga ditentukan oleh perilaku para anggotanya. Parlemen yang kuat dan terpercayaharus ditopang oleh citra yang positif di mata rakyat. Selain diperlukan untuk mencegah dan menindak perilaku anggota dewan yang melanggar peraturan, kode etik juga diperlukan untuk melindungi anggota parlemen itu sendiri. Sudah menjadi pengetahuan umum bahwa anggota dewan rawan dari tekanan dan gangguan baik dari internal maupun eksternal. Tidak jarang pernyataan dan tindakannya ke luar dari batas-batas norma yang ditoleransi. Sering pula pernyataan dan tindakan ditujukan kepada kolega dan tidak sedikit yang menyerang pejabat atau institusi lain. Bagi warga negara biasa, perilaku dan pernyataan yang dianggap mengancam ketertiban

umum bisa diadukan ke pihak yang berwajib. Namun bagi pejabat yang memiliki hal imunitas seperti anggota dewan, perlu penjelasan atas tindakan dan pernyataannya.

Penutup

Mahkamah Kehormatan Dewan merupakan institusi untuk menilai apakah seorang anggota dewan melanggar Kode Etik atau tidak. Dari sudut pandang institusi/kelembagaan, tujuan kode etik ialah menjaga martabat, kehormatan, citra dan kredibilitas parlemen. Artinya, penjaga martabat DPR bukanlah semata-mata tugas Mahkamah Kehormatan yang berpetan sebagai hakim bagi perilaku Anggota Dewan, tetapi Kode Etik itu sendiri. Hal ini berarti, Kode Etik adalah produk parlemen yang sangat penting untuk melindungi parlemen itu sendiri.

Kode Etik tersebut juga bertujuan membantu Anggota DPR dalam melaksanakan setiap wewenang, tugas, kewajiban dan tanggung jawab kepada negara, masyarakat, dan konstituen. Kode Etik juga melindungi Anggota DPR dari perilaku yang tidak senonoh. Dengan demikian, kode etik membantu kinerja anggota DPR melalui mekanisme dalam Mahkamah Kehormatan yang memantau perilaku politik yang etis dalam melaksanakan wewenang, tugas, kewajiban dan tanggung jawab sebagai Anggota Parlemen.

PENINGKATAN INTEGRITAS ANGGOTA PARLEMEN MELALUI PENATAAN KELEMBAGAAN PENEGAK ETIK DI PARLEMEN

*Rahmat Bagja,LLM**

Pendahuluan

Mahkamah Kehormatan DPR RI yang terbentuk setelah di Undangkannya Undang Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD merupakan sebuah babak baru dalam sejarah penegakan Etik Anggota DPR RI. Setelah sebelumnya Badan Kehormatan DPR RI diperkenalkan dengan UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dan UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD yang sudah memperkenalkan permanennya Badan Kehormatan DPR RI dalam Komposisi Alat Kelengkapan DPRRI.

Ketiga UU *aquo* sudah menyatakan tentang adanya Lembaga Penegak Etik yang permanen dilingkungan DPR. Didasarkan atas kesadaran pembentuk Undang-undang tentang urgensi peran lembaga DPR RI yang tidak cukup sekedar dipahami oleh mereka yang terlibat langsung sebagai Anggota DPR RI maupun sistem pendukung yang berada di dalamnya, lembaga DPR RI memerlukan sebuah Alat Kelengkapan DPR RI (AKD) yang memiliki tugas, fungsi dan wewenang dalam menjaga dan mengawasi kinerja DPR RI.

Perubahan Kelembagaan Lembaga Penegak Erika yang menjadi diperkuat setelah adanya perubahan UU mengenai MPR, DPR, DPD dan DPRD merupakan suatu bukti akan keseriusan Lembaga DPR untuk memperbaiki Sistem Penegakan Etika di DPR.

* Penulis adalah Tenaga Ahli Mahkamah Kehormatan DPR RI

Perbaikan sistem kelembagaan penegak etik di DPR merupakan suatu keniscayaan akan adanya kebutuhan pemenuhan aspirasi masyarakat yang menginginkan lembaga perwakilan rakyat mempunyai martabat dan kehormatan yang tinggi. Oleh sebab itu, penataan kelembagaan sangat diperlukan dari waktu ke waktu.

Penataan kelembagaan juga merupakan suatu pengakuan akan tidak sempurnanya sistem yang diciptakan. Sistem yang sempurna merupakan sebuah utopia dalam demokrasi apalagi dalam penegakan etika. Dengan demikian, perubahan dan perbaikan sistem penegakan etika merupakan suatu hal yang wajib dilakukan.

Penataan Kelembagaan Penegak Etik di Parlemen

A. Sejarah Lembaga Penegakan Etika di DPR

Pada tahun 1999 melalui Tata Tertib DPR RI Tahun 1999, diperkenalkan konsep “Dewan Kehormatan” sebagai alat kelengkapan yang tidak bersifat tetap (*ad hoc*) karena lembaga ini dapat dibentuk oleh DPR RI bila terdapat kasus terkait dengan perilaku Anggota DPR RI. Hingga periode 1999-2004 berakhir, tidak ada kasus yang berhasil diproses oleh “Dewan Kehormatan” sehingga dalam periode tersebut “Dewan Kehormatan” belum pernah terbentuk guna menjalankan tugas dan fungsinya dalam penegakkan Kode Etik DPR RI.

Badan kehormatan DPR RI kemudian diperkenalkan sebagai salah satu Alat Kelengkapan DPR RI yang bersifat tetap sejak tahun 2003 dan tercantum dalam Pasal 98 ayat (2) huruf g UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD dan DPD..

Sesuai dengan UU Nomor 27 Tahun 2009, Lembaga Penegak Kode Etik adalah Badan Kehormatan DPR RI. Badan Kehormatan DPR RI termasuk kedalam Alat Kelengkapan DPR RI yang bersifat tetap dan mempunyai tugas untuk menjaga dan menegakkan Kode Etik. Pada periode DPR RI tahun 2009-2014 anggota Badan Kehormatan DPR RI adalah sebanyak 11 orang yang berasal dari

unsur fraksi di parlemen yang disusun susunan keanggotaannya secara proporsional.

Setelah disahkannya UU nomor 17 tahun 2014 disahkan maka Badan Kehormatan DPR RI akan berganti nama menjadi Mahkamah Kehormatan Dewan. Dengan bergantinya nama dan semakin jelasnya pengaturan dalam UU yang baru tersebut maka diharapkan kehormatan lembaga Penegak Etik semakin kuat.

Dengan diperkenalkannya Lembaga Penegak Etik yang berjudul "Mahkamah" maka ada paradigma baru yang hendak diperkenalkan oleh DPR RI dalam menyelesaikan persoalan-persoalan etik yang ada dalam lembaganya.

Dengan bergantinya nama tersebut maka Badan Kehormatan tidak lagi hanya sebagai Alat Kelengkapan Dewan yang biasa akan tetapi kedepan menjelma menjadi Peradilan Etik khusus anggota Parlemen. Tesis yang diungkapkan oleh para ahli hukum pada saat ini adalah pada masa kini dan akan datang *Rule of Ethics* menjadi sesuatu hal yang niscaya setelah *Rule of Law* yang dicapai.

Walaupun demikian, penulis berkeyakinan bahwa kunci penegakan etika anggota parlemen terutama terletak pada partai politik melalui fraksi di parlemen yang dilakukan bahkan sejak masa pencalonan anggota parlemen. Penegakan etik melalui lembaga etik dengan prasyarat fraksi-fraksi di DPR mengerti dan faham akan perlunya kehormatan Lembaga DPR.

B. Dasar Hukum Perubahan Lembaga

Mahkamah Kehormatan DPR RI, sebagai lembaga penegak kode etik dalam menjalankan tugas dan wewenangnya berpedoman pada:

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor

123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043);¹

2. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2014 tentang Tata Tertib ;²
3. Peraturan DPR RI Nomor 1 tahun 2015 tentang Kode Etik;
4. Peraturan DPR RI Nomor 2 tahun 2015 tentang Tata Beracara Mahkamah Kehormatan DPR RI .

Mahkamah Kehormatan DPR-RI dihadirkan oleh UU Nomor 17 tahun 2014 , sebagai Lembaga Penegak Kode Etik, merupakan Alat Kelengkapan (AKL) DPR RI yang bertugas untuk menjaga etika para anggotanya dari berbagai pelanggaran norma-norma maupun hukum yang berlaku di masyarakat. Disamping itu, Mahkamah Kehormatan DPR-RI juga menerapkan etika politik yang mempunyai arti besar bagi perkembangan politik demokratik di DPR-RI.

5. Kode Etik dan Etika

Kode etik menurut pengertian yang diberikan oleh Pasal 235 Undang-Undang No. 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3) adalah norma yang wajib dipatuhi oleh setiap anggota selama menjalankan tugasnya untuk menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPR.

Dalam pengertiannya menurut para ahli dan beberapa dokumen tentang kode etik, maka etika dapat dikarakan juga adalah persoalan yang menyangkut hal-hal terkait dengan kepatutan yaitu, hal-hal yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh Anggota DPR RI.

Dengan demikian, pada tataran praktis apalagi dalam dunia politik maka etika akan bersifat sangat dinamis, masyarakat yang berperadaban lebih maju memiliki etika yang lebih halus

¹ Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043

² Indonesia, Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib

dan maju. Dapat dikatakan pula bahwa etika adalah sesuatu yang dibentuk oleh masyarakatnya sendiri. Oleh sebab itu, seluruh masyarakat ikut bertanggung jawab untuk memajukan peradaban dan etika yang ada. Etika politik dilembaga politik merupakan unsur penting dalam Kode Etik Lembaga DPR RI. Etika politik memerlukan instrumen akuntabilitas demokratik, dan dalam tataran idealis, warga negara Indonesia, berhak menuntut tanggung jawab anggota DPR RI yang mewakili mereka.

Salah satu jalur untuk menuntut tanggung jawab anggota DPR-RI, adalah melalui Mahkamah Kehormatan DPR-RI sebagai satu-satunya instrumen penegak etika yang dapat menanggalkan hak imunitas anggota DPR-RI.

Proses penegakan Kode Etik Anggota DPR RI dijalankan oleh Mahkamah Kehormatan DPR-RI berdasarkan Tata Beracara Mahkamah Kehormatan DPR RI. Sedangkan, Tata Beracara MKD mengatur proses penegakan etika dan penerapan sanksi untuk menjaga kewibawaan dan martabat parlemen.

C. Urgensi Penataan Kelembagaan Lembaga Penegak Etika Parlemen

Mahkamah Kehormatan DPR RI sebagai penjaga etik lembaga parlemen dihadirkan dalam undang-undang dengan tujuan agar anggota parlemen mempunyai citra sebagai seorang yang luas pengetahuannya, arif dan bijaksana guna mengangkat harkat, derajat, martabat dan wibawa lembaga legislatif, agar produktif dan produk-produknya berkualitas dan dihormati serta dipatuhi masyarakat.

UU No.17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD memberikan arahan mengenai permasalahan-permasalahan etika yang berkembang dalam praktek menjalankan kekuasaan, fungsi, tugas dan wewenang anggota Parlemen seperti yang dijelaskan secara secara lugas dalam larangan dan kewajiban anggota parlemen.

Namun demikian, hal tersebut dirasa kurang yang kemudian UU No.17 tahun 2014 menyerahkan kepada lembaga parlemen untuk membentuk Kode Etik tersebut. Sedangkan Tata Tertib memberikan tata cara dan bagaimana seharusnya hubungan yang terjadi didalam lembaga juga bagaimana seharusnya anggota parlemen bertindak baik didalam persidangan maupun diluar persidangan yang terjadi didalam maupun diluar gedung Parlemen. Dengan demikian, etika politik memiliki kriteria-kriteria yang bisa menjadi rujukan terdapat dalam Kode Etik, Tata Tertib dan UU MD3.³

Kode Etik sebagai pedoman etika dalam bertindak dan berperilaku adalah adalah norma-norma atau aturan-aturan yang merupakan landasan etik atau filosofis dengan peraturan perilaku maupun ucapan mengenai hal-hal yang diwajibkan, dilarang, patut atau tidak patut dilakukan oleh Anggota Parlemen. Hal ini sesuai dengan Peraturan tentang Tata Tertib.

Pekembangan tata cara dan proses penegakan filosofi etik dan moral yang dilakukan oleh Badan Kehormatan/Mahkamah Kehormatan Parlemen pada saat ini maka beberapa catatan penting dapat dipegang, antara lain adalah;

Pertama, Penegak Kode Etik tidak lagi bisa mengatakan bahwa kebiasaan dan etika yang ada dan hidup di masyarakat lebih rendah dibandingkan dengan etika dan kebiasaan yang ada di dalam Parlemen. Atau pun bisa dipertluas dengan bahwa etika dan kebiasaan yang ada dan hidup di Indonesia lebih superior dibandingkan dengan negara yang lain. (*We could no longer say that the customs of other societies are morally inferior to our own*).⁴

Kedua, Dalam menentukan apa yang menurut kita baik dan buruk secara etik lebih baik untuk mengkonsultasikannya dengan standar yang berlaku di dalam kehidupan masyarakat kita, (*we could decide whether actions are right or wrong just by consulting the standards of our society*).⁵

³ Peraturan Tata Tertib DPR RI

⁴ James Rachel, *The Elements of Moral Philosophy*, Mc Graw Hill, New York, 1986, p.18-19

⁵ Ibid.

Ketiga, Ide-ide mengenai kemajuan moral dan etik sesungguhnya diletakkan kedalam keyakinan akan perubahan yang lebih baik. (*The idea of moral and ethic progress is called into doubt*).⁶

Dalam menerapkan aturan Kode Etik maka proses beracara yang dilakukan oleh Badan Kehormatan/Mahkamah Kehormatan bersumber pada Tata Beracara Badan Kehormatan/Mahkamah Kehormatan. Peraturan tentang Tata Beracara Badan Kehormatan/MKD merupakan langkah yang sangat maju dan progresif bagi Badan Kehormatan/MKD dalam hal menerima pengaduan masyarakat karena dalam Tata Beracara yang baru diperkenalkan Pengaduan dengan Laporan dan Pengaduan Tanpa Laporan.

Dapat disimpulkan dalam Perubahan Kode Etik dan Tata Beracara MKD adalah dilatarbelakangi oleh alasan-alasan sebagai berikut:

1. Pelaksanaan sanksi kurang detil dan terlalu umum.
2. Agar Lembaga Penegak Etik tidak dianggap sebagai lembaga penyelesaian sengketa atau dimanfaatkan sebagai lembaga untuk menekan satu pihak demi kepentingan individu lainnya.
3. Tata Beracara belum mengatur mengenai proses penanganan perkara pengaduan dan perkara tanpa pengaduan.
4. Penambahan beberapa norma etika seperti adanya pengaturan tentang Konflik Kepentingan dan Pengaturan Pekerjaan Lain diluar Tugas Kedewanan.
5. Penambahan Hubungan Profesional dan etis yang harus dibangun antara Anggota DPR dengan Wartawan, Tenaga Ahli, Staf Administrasi dan PNS pada Sekretariat Jendral DPR RI.
6. Penambahan ketentuan mengenai jenis sanksi dan kriteria pengenaan sanksi
7. Penambahan ketentuan mengenai Rehabilitasi

Sedangkan dalam Tata Beracara maka akan ada beberapa penambahan dan pelengkap aturan yang diatur dalam UU Nomor

⁶Ibid

17 tahun 2014. Patut diketahui bahwa dalam UU aquo, ketentuan mengenai Mahkamah Kehormatan DPR RI adalah yang terbanyak diatur dalam UU tersebut. Oleh sebab itu, penguatan kelembagaan MKD dalam UU Nomor 17 tahun 2014 sangat implisit diberikan dalam UU dibanding dengan Alat Kelengkapan DPR yang lain.

Dalam Tata Beracara Mahkamah Kehormatan DPR RI maka dapat diketahui beberapa pokok perubahan yang ada, yaitu:

1. Adanya penegasan dalam UU dan Tata Beracara bahwa Lembaga Mahkamah Kehormatan adalah Lembaga Penegakan Etik.
2. Penambahan definisi Perkara Pengaduan dan Perkara Tanpa Pengaduan.
3. Pengaturan mengenai Fungsi, Tugas, dan Wewenang BK dalam Bab tersendiri.
4. Badan Kehormatan dapat bekerjasama dengan penegak hukum dalam proses penyelidikan.
5. Penyempurnaan tahapan yang dilalui baik dalam sidang Perkara Pengaduan maupun Perkara Tanpa Pengaduan.
6. Muatan Keputusan dalam Perkara Tanpa Pengaduan.
7. Tindak lanjut Keputusan Badan Kehormatan yang harus dilaksanakan oleh Sekjen DPR RI,
8. Penyesuaian dengan teknis perancangan peraturan perundang-undangan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Oleh sebab itu dapat disimpulkan bahwa dalam UU Nomor 17 tahun 2014, Kode Etik dan Tata Beracara, Mahkamah Kehormatan DPR RI mempunyai tugas, fungsi dan wewenang sebagaimana berikut:

1. Melakukan kerjasama dengan lembaga lain
2. Memanggil pihak terkait
3. MKD mendampingi Aparat Penegak Hukum yang melakukan

penggeledahan di Gedung DPR terkait dengan perkara pidana baik umum maupun khusus.

4. Memperkenalkan Sistem pencegahan dan Sistem penindakan.
5. Sistem pencegahan : sosialisasi, pelatihan, mengirimkan surat edaran dan memberikan rekomendasi, atau cara lain yang ditetapkan oleh MKD.
6. Sistem penindakan berdasarkan peraturan DPR tentang tata beracara MKD.

D. Penegakan Kode Etik dan Peraturan Perundang-undangan untuk Menjaga Integritas Anggota Parlemen

Penerapan prinsip-prinsip Kode Etik dan Tata Beracara MKD baru diaras kemudian diterapkan dalam berbagai dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Anggota Parlemen. Putusan tersebut dikeluarkan berdasarkan pengaduan masyarakat yang mengadukan Anggota Parlemen yang diduga melakukan pelanggaran Kode Etik dan Peraturan Perundang-undangan. Perlu diketahui oleh masyarakat, bahwa Keputusan-Keputusan tersebut tidaklah mudah bagi Anggota Parlemen yang duduk dalam Mahkamah Kehormatan DPR.

Badan Kehormatan pada periode lalu yang bertugas sebagai Lembaga Penegak Etik, selama ini mendapat sorotan tajam oleh masyarakat, karena adanya dugaan perlindungan terhadap kawan seprofesi/sesama anggota DPR adalah dugaan yang keliru, karena terbukti dengan banyaknya kasus yang ditindaklanjuti bahkan sampai dengan melakukan sanksi Pemberhentian sebagai Anggota DPR. Diharapkan penegakan kode etik tersebut menjadi titik tolak dalam peningkatan integritas anggota Parlemen untuk menjaga citra dan martabat lembaga Parlemen.

Pada Periode Mahkamah Kehormatan ini, Anggota DPR yang telah menjadi terpidana dalam sebuah kasus hukum seharusnya diberhentikan sementara oleh Mahkamah Kehormatan, karena mau tidak mau, suka atau tidak suka jika terjadi pembahasan dalam DPR yang membahas suatu permasalahan terutama permasalahan hukum

akan terjadi berbagai bias kepentingan pribadi dan kepentingan umum jika anggota DPR yang berstatus sebagai terdakwa ikut dalam rapat tersebut.

Oleh sebab itu, penegakan aturan baik aturan dalam UU Nomor 17 tahun 2014, Kode Etik dan Tata Beracara adalah hal yang mutlak dilakukan oleh Mahkamah Kehormatan DPR RI. Apalagi, penataan kelembagaan Penegak Etik DPR diletakkan dalam kerangka 3 Peraturan Perundang-undangan tersebut diatas.

Kesimpulan

Menilai integritas anggota parlemen secara langsung dapat dilihat dari berbagai kasus yang mengemuka, dalam persoalan etika yang didalamnya ada prinsip integritas. Dengan demikian, berbagai persoalan etika dapat dilihat dari berbagai pelaksanaan tugas, fungsi dan wewenang anggota parlemen. Proses penegakan integritas pula harus ditekankan pada penataan kelembagaan etika yang ada di parlemen.

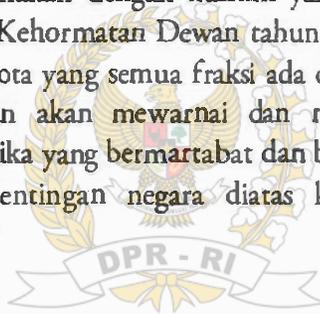
Melihat etika dan pelaksanaan prinsip integritas dapat dikategorikan dalam 3 perspektif fungsi, yaitu:

1. Legislasi;
2. Anggaran; dan
3. Pengawasan.

Kemudian dapat juga ditambah dengan fungsi penyerapan aspirasi masyarakat berupa fungsi representasi. Menyelami berbagai kasus etika harus memakai bukan menilai ukuran norma yang tertulis akan tetapi secara etis dan norma dalam masyarakat pantas atukah tidak dilakukan oleh seorang anggota parlemen yang terhormat. Anggota parlemen adalah seorang yang menjadi teladan dalam masyarakat yang seharusnya mencerminkan negarawan yang mempunyai citra, martabat dan kehormatan yang tinggi.

Oleh sebab itu, masa kini dan masa mendatang, *rule of ethics* diharapkan dapat diwujudkan dengan munculnya badan badan

etika bahkan peradilan etika yang mengawasi tindak laku para penyelenggara negara. Dengan demikian kedepan penyelenggaraan negara tidak hanya dilaksanakan sesuai dengan hukum akan tetapi penyelenggaraan negara dilaksanakan dengan hukum yang beretika. Pada periode ini, Mahkamah Kehormatan Dewan tahun 2014-2019 diperkuat oleh 17 orang anggota yang semua fraksi ada didalamnya. 17 penegak etika diharapkan akan mewarnai dan memberikan makna terhadap penegakan etika yang bermartabat dan berintegritas dengan mengutamakan kepentingan negara diatas kepentingan pribadi, golongan dan partai.



PENGUATAN SISTEM NORMA ETIKA DALAM RANGKA PENEGAKAN KODE ETIK

*Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH. **

Pendahuluan

Secara garis besarnya, etika atau “*ethics*” merupakan satu cabang filsafat yang memperbincangkan tentang perilaku benar (*right*) dan baik (*good*) dalam hidup manusia. Filsafat etik tidak hanya menaruh perhatian pada soal benar dan salah seperti dalam filsafat hukum, tetapi lebih dari itu juga persoalan baik dan buruk. Tujuan utamanya adalah kehidupan yang baik, “*the good life*”, bukan sekedar kehidupan yang selalu benar dan tidak pernah salah. Namun dalam prakti, keduanya menyangkut substansi yang menjadi esensi pokok persoalan etika, yaitu benar dan salah (*right and wrong*), serta baik dan buruknya (*good and bad*) perilaku manusia dalam kehidupan bersama.

Namun, dalam perbincangan konkrit sehari-hari, kebanyakan orang biasanya lebih mengutamakan soal benar atau salah, “*right and wrong*” karena, benar-salah ini lebih mudah dan lebih jelas dipandang mata. Dalam soal makanan saja pun, orang Islam diajarkan oleh al-Qur’an agar hanya makan “*makanan yang halal lagi baik*”, tetapi dalam praktik yang dipikirkan orang hanya “*makanan yang halal*” (*halalan*) saja, abai dengan “*makanan yang baik*” (*thoyyiban*). Padahal, dalam al-Qur’an, kedua konsep “*halalan thoyyiban*” (halal lagi baik) itu merupakan satu kesatuan konsep tentang makanan yang dianjurkan. Makanan dapat dibedakan antara (i) makanan yang halal tetapi tidak baik, (ii) makanan yang baik tetapi tidak halal,

* Penulis adalah Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu; Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia

dan (iii) makanan yang tidak halal dan juga tidak baik. Ketiga jenis makanan tersebut tidak dianjurkan ataupun diperintahkan dalam al-Qur'an. Yang diperintahkan dengan tegas untuk dimakan justru adalah (iv) makanan yang halal lagi baik.

Demikian pula dalam pembahasan tentang etika, banyak tulisan yang untuk mudahnya menjelaskan tentang pelbagai persoalan etik dengan pendekatan benar-salah saja. Apalagi dengan berkembangnya kecenderungan baru yang saya namakan sebagai gejala positivasi etika dimana perumusan tentang nilai-nilai etik dan standar perilaku ideal mulai dituliskan dan dibangun, sistem kelembagaan penegakannya secara konkrit dalam praktik, menyebabkan pengertian orang akan etik tumbuh dan berkembang menjadi seperti norma hukum juga, yaitu melibatkan pengertian tentang benar-salah yang lebih dominan daripada pertimbangan baik-buruk.

Pada umumnya para ahli menggambarkan sistem filsafat etik itu dalam 4 cabang, yaitu:

- 1) *Descriptive ethics*: Etika yang berkenaan dengan perilaku yang benar dan baik sebagaimana yang dipikirkan orang;
- 2) *Normative ethics* atau *prescriptive ethics* : Etika yang berkenaan dengan perilaku yang dinilai sudah seharusnya dilakukan;
- 3) *Applied ethics*: Etika yang berkenaan dengan pengetahuan tentang moral dan bagaimana pengetahuan itu diwujudkan dalam praktik;
- 4) *Meta ethics*: Etika yang membahas mengenai apa yang dimaksud dengan benar dan baik itu sendiri.

Dapat dikatakan bahwa etika deskriptif (*Descriptive Ethic*) pada pokoknya berkaitan dengan pelbagai bidang kajian, yaitu ; etika keagamaan, teori-teori nilai, filsafat ekonomi, filsafat politik, filsafat hukum, logika deontic, teori aksi, peralatan praktis (*practical reasoning*), moralitas, etika visual (*visual ethics*), etika kepercayaan (*ethics of belief*). Sedangkan etika preskriptif atau normative

(*normative of prescriptive ethics*) berkenaan dengan apa yang orang harus percaya sebagai benar dan salah, atau baik dan buruk.

Dalam hubungan ini terdapat beberapa teori dan aliran pemikiran yang berkembang dalam studi tentang etika, misalnya (i) konsekuensialisme (*Consequentialism*) yaitu aliran yang mengembangkan teori-teori moral yang berpendapat bahwa akibat-akibat perbuatan yang dilakukan seseorang menjadi sebab yang dianggap benar bagi timbulnya penilaian (*judgement*) tentang tindakan moral yang terjadi. Karena itu, suatu tindakan (*by commission* ataupun *by omission*) yang secara moral dapat dikatakan baik dan benar beralasan untuk menghasilkan akibat yang baik dan benar pula. Pandangan demikian juga tercermin dalam pandangan aliran utilitarianisme.

(ii) Yang lain adalah Etika Deontologis (*Deontological Ethic*) yaitu suatu pendekatan yang bersifat *rule-driven* yang menilai moralitas dari suatu tindakan didasarkan tindakan yang ditentukan oleh aturan yang menjadi rujukan. Dalam teori *absolutism* moral (*moral absolutism*), perbuatan tertentu secara mutlak dinilai salah atau jahat, terlepas dari konteks ataupun niat yang terdapat di balik tindakan. Misalnya perbuatan membunuh ataupun mencuri, selamanya akan dinilai salah dan jahat, dan karena itu tidak bermoral, meskipun niatnya baik, misalnya, mencuri harta orang kaya untuk membantu orang miskin. Tentu ada pula teori yang lebih bersifat pragmatis (*pragmatic ethics*) yang selaku pandangan *absolutism* moral tersebut.

(iii) Disamping itu, ada pula teori yang disebut etika kebajikan (*virtue ethics*) yang mengutamakan karakter moral seseorang sebagai kekuatan pendorong perilaku etis tertentu. Dalam etika Aristotelian, sebagai kajian pertama tentang etik dalam sejarah factor karakter moral ini juga menempati kedudukan utama mengenai bagaimana seseorang mencapai derajat terbaik dalam hidupnya, Aristoteles percaya bahwa tujuan hidup manusia haruslah untuk hidup baik dan mencapai '*eudaimonia*', yang berarti "*wel-being*" atau "*happiness*". Hal ini dapat dicapai dengan dimilikinya kemuliaan karakter

(*virtuous character*) atau ditakdirkan mempunyai kebiasaan-kebiasaan yang baik dan sempurna. Di antara pandangan Aristoteles yang sangat populer mengenai hal ini disebut *Nicomachean Ethics*. Di samping itu, ada pula pandangan etik yang disebut *Eudemean Ethics* dan *Magna moralia*.

(iv) Banyak lagi teori yang cukup rumit dan membutuhkan penjelasan sangat panjang untuk diuraikan, seperti teori eudaimonisme yang mengukur kebahagiaan dalam hubungannya dengan moralitas. Ada pula teori yang disebut etika kepedulian (*ethics of care*) yang juga merupakan salah satu teori etika normative atau preskriptif (*normative ethical theory*), juga ada etika egoism (*ethical egoism*) yang menyatakan bahwa agen moral memang sudah seharusnya melakukan apa menurut kepentingannya sendiri harus dilakukan (*self-interest*). Ada pula teori-teori tentang etika hak, seperti yang dapat dibayangkan dalam aspirasi yang berkembang dalam Revolusi Amerika dan Perancis. Ini yang disebut sebagai etika hak (*rights ethics*) yang memicu lahirnya gerakan hak asasi manusia dalam sejarah.

(v) Selain itu, masih banyak teori tentang etik yang dikembangkan oleh para filosofi dan para ahli etika. Misalnya, *Living Ethics*, *Biocentrism ethics*, *Altruism ethics*, dan bahkan *Feminist ethics*. Teori Etika, misalnya mengembangkan pandangan yang menawarkan nilai-nilai kemanusiaan kepada makhluk di luar manusia dan bahkan eko-sistem (*non-human species and ecosystems*) serta proses-proses yang terjadi dalam realitas alam (*processes in nature*). Etika altruism merupakan doktrin yang mengembangkan pandangan bahwa setiap individu kewajiban moral untuk membantu, melayani, atau memberi manfaat kepada orang lain, dan bilamana perlu mengorbankan kepentingannya sendiri.

Sementara itu, *meta-ethics* atau disebut juga epistemologi moral berkaitan dengan hakikat pernyataan-pernyataan moral yang dipelajari, terutama mengenai konsep-konsep etika dan teori-teori etika yang terkait. Aliran-aliran pemikiran dan pendekatan

yang dapat dikatakan berkembang dalam konteks 'meta-ethics' ini, misalnya, adalah soal 'moral nihilism', 'moral syncretism', 'moral relativism', 'fallibilism (fallability)', 'moral scepticism', 'particularism', 'rationalism', 'conventionalism', 'axiology', 'formal ethics', 'rationality', 'discourse ethics', 'ethics of justice', 'revolutionary ethics', 'stages of moral development', dan sebagainya. Di samping itu, ada pula teori-teori etika yang dikategorikan ke dalam kelompok 'cognitivism' dan 'non-cognitivism'. Yang dianggap non-kognitif, misalnya, aliran 'emotivism' dan 'prescriptivism', sedangkan yang kognitif ('cognitivism') mencakup aliran-aliran realisme filosofis ((*Philosophical realism*)) non-naturalisme, subjektivisme etis (*ethical subjectivism*), realisme moral dan universalitas.

Etika Terapan (*Applied Ethics*)

Namun demikian, dalam buku ini, sebagian besar pembahasan diarahkan untuk mendiskusikan sistem etika dalam konteks pengertian '*applied ethics*' meskipun disana-sini keempatnya (etika deskriptif, normative-preskriptif, meta-etik dan etika terapan) sama-sama disinggung. Perkembangan sistem kode etika dan perilaku beserta infra-struktur penegakannya tidak lain merupakan etika terapan seperti dimaksud di atas. Etika terapan (*applied ethics*), dengan pendekatan filsafat, berusaha mengidentifikasi ragam perilaku dalam berbagai bidang kehidupan manusia yang secara moral dapat dinilai benar dan baik dalam peri kehidupan bersama umat manusia. Misalnya, di bawah ini dapat disebutkan beberapa bidang etika yang dimaksud yang telah berkembang dalam praktik di dunia dewasa ini.

Etika Sosial, Etika Organisasi, dan Etika Profesi

Teori-teori lain yang sangat penting di bidang etika ini adalah etika sosial (*social ethics*), etika berorganisasi (*organizational ethics*), dan etika profesi (*professional ethics*). Etika sosial atau (*social ethic*), baik yang bersifat khas di masing-masing komunitas sosial maupun dalam arti sosial secara universal di antara bangsa-bangsa sebagai satu unit global berkenaan dengan perilaku ideal di bidang kehidupan

sosial masyarakat. Misalnya, etika pergaulan bertetangga, etika kependudukan (*population ethics*), dan bahkan etika seksual. Di bidang keorganisasian dikenal pula adanya teori etika pengambilan kebutuhan (*decision ethics*) dan etika keanggotaan organisasi (*organizational ethics*). Yang juga sangat berkembang dan bahkan paling duluan berkembang dalam sejarah adalah etika profesi (*professional ethics*). Sekarang hampir semua profesi yang diakui di dunia telah mempunyai sistem kode etik dan kode perilaku, seperti etika akuntansi, etika archeologi, etika insinyur, etika computet, etika dan standar jurnalisme, etika penelitian, dan riset internet, etika hakim, etika advokat, etika kepolisian, etika penerjemah, etika pekerja sosial, etika media, etika kedokteran, etika perawat, dan sebagainya.

Etika Sektor Publik (*Public Sector Ethics*)

Etika terapan (*applied ethics*) yang juga sudah sangat berkembang dewasa ini ialah sistem etika di sektor publik dan penyelenggaraan kekuasaan negara. Inilah yang biasa dinamakan dengan istilah "*Government ethics*" ataupun "*ethics in public administration*" yang sering disalahpahami seakan-akan hanya berkenaan dengan etika pemetintahan dalam arti sempit yaitu terkait para pejabat di lingkungan pemerintahan eksekutif saja. Namun, dalam pengertian bahasa Inggris Amerika, "*Government ethics*" yang dimaksud adalah dalam arti yang luas, yaitu mencakup keseluruhan aspek sistem norma etika yang mengikat dan menuntun bagi para penyelenggara kekuasaan negara secara keseluruhan. Bahkan, sekarang terkait dengan ini dalam berbagai forum internasional pun sering mulai dijadikan agenda penting yang menghasilkan berbagai konvensi internasional mengenai etika bagi para pejabat publik.

Sistem Norma Agama, Etika, dan Hukum

Apa yang dimaksud sebagai norma? Norma berasal dari kata bahasa Inggris yang berasal dari istilah "*norm*" istilah Yunani "*normo*" atau "*normos*" yang berarti hukum atau kaedah dalam bahasa Arab. Karena itu, judul buku Plato "*Normoi*" juga biasa diterjemahkan

dengan kata "*the Laws*" dalam bahasa Inggris. Istilah kaedah atau 'qaidah' dalam bahasa Arab juga biasa dikonotasikan pengertiannya dengan hukum (singular) atau al-ahkam (jamak). Karena itu, lima kaedah yang dikenal dalam ajaran agama Islam, yaitu kaedah wajib, haram, sunnah, makruh, dan mubah biasa juga disebut sebagai "*al-ahkam al-khamsah*" atau kaedah yang lima.

Kaedah atau norma itu sebenarnya merupakan suatu pelebagaan atau institusionalisasi nilai-nilai yang diidealkan sebagai kebaikan, keluhuran, dan bahkan kemuliaan berhadapan dengan nilai-nilai yang dipandang buruk, tidak luhur, atau tidak mulia. Nilai-nilai baik dan buruk itu berisi keinginan dan harapan yang tercermin dalam perilaku setiap manusia.

Nilai baik dan buruk itulah yang dilembagakan atau dikonkretkan dalam bentuk atau berupa norma atau kaedah perilaku dalam kehidupan bersama. Sebagaimana tercermin dalam pengertian tentang "*al-ahkam al-khamsah*" tersebut di atas, kaedah-kaedah perilaku itu dapat dibedakan dalam lima norma yaitu (i) wajib atau '*obligattere*' (ii) haram atau "*prohibere*" (iii) sunnah atau anjuran untuk melakukan (iv) makruh atau anjuran untuk jangan melakukan, dan (v) mubah atau kebolehan atau "*permittere*".

Kelima norma tersebut, menurut Profesor Hazairin, dapat dibedakan dalam tiga jenis sistem norma, yaitu norma agama, norma hukum, dan norma kesusilaan. Norma agama mencakup kelima-lima kaedah itu sekaligus. Tetapi norma hukum hanya mencakup tiga kaedah saja, yaitu (i) kaedah kewajiban (*obligattere*), (ii) kaedah larangan (haram), dan (iii) kaedah kebolehan atau (mubah, ibahah). Sebaliknya norma kesusilaan berisi tiga kaedah. Yaitu (i) kaedah kebolehan (mubah), (ii) kaedah anjuran untuk melakukan (sunnah) dan (iii) kaedah anjuran untuk tidak melakukan (makruh). Pengelompokan jenis kaedah yang lima (*al-ahkam al-khmasah*) menurut Profesor Hazain tersebut dapat kita elaborasi lebih rinci dengan mengaitkannya dengan sistem norma yang dikembangkan dalam filsafat hukum dan politik yang selalu dinisbatkan berasal

dari warisan tradisi Yunani kuno mengenai adanya tiga macam kaedah yang meliputi (a) obligattere (kewajiban), (b) permittara (kebolehan), dan (c) prohibitere (larangan) seperti diuraikan di atas.

Norma kesusilaan, menurut Profesor Soerjono Soekanto, dapat dibedakan antara norma kesusilaan pribadi dan norma kesusilaan antar pribadi. Keduanya dapat dicakup ke dalam pengertian etika yang kita bahas dalam buku ini. Etika atau kesusilaan pribadi menyangkut keinsyafan pribadi setiap manusia tentang nilai baik dan buruk dalam suatu keadaan atau dalam menghadapi segala sesuatu yang perlu disikapi oleh seseorang terlepas dari hubungannya dengan orang lain. Misalnya seseorang yang kaya raya dan baru saja mendapat rizki yang besar dengan mudah dapat saja tergerak hatinya untuk berbuat baik dengan membagikan rizki dengan memberikan bantuan, beasiswa tanpa publikasi kepada anak-anak sekolah SD dan SMP se-desa di suatu daerah terpencil. Dorongan untuk membantu anak-anak desa itu merupakan dorongan etika yang murni bersifat pribadi. Pengertian tentang etika pribadi inilah yang biasa disebut dengan istilah kesusilaan saja.

Sedangkan etika atau kesusilaan antar pribadi terkait dengan nilai baik dan buruk dalam hubungan antar manusia dalam pergaulan bersama secara interaktif dalam kehidupan bermasyarakat. Kesusilaan antar pribadi inilah yang oleh Profesor Soerjono Soekanto disebut sebagai kaedah sopan-santun atau kesopanan. Misalnya dalam bertutur kepada seorang yang usianya dan kedudukan sosialnya lebih tinggi harus menggunakan kata-kata yang dipilih dan yang biasa dipakai dalam hubungan yang dianggap pantas dalam pergaulan, diidealkan bahwa kita harus memakai pakaian yang pantas menurut tempat dan waktunya. Ke pesta, tidaklah dianggap pantas untuk berpakaian daster bagi perempuan, atau piyama bagi laki-laki. Demikian pula pakaian yang pantas dikenakan di kantor oleh perempuan bekerja, bukanlah baju kebaya dengan sanggul yang biasa dikenakan untuk pergi ke pesta atau juga bukanlah pakaian rok mini atau baju minim yang hanya pantas dipakai untuk bertamasya ke pantai.

Dapat dikatakan bahwa dalam agama, kelima sistem kaedah tersebut berlaku sebagai sarana pengendalian diri agar orang yang beriman dapat terpelihara tingkah lakunya sebagai umat untuk menjalankan ajaran agamanya dengan baik. Kaedah wajib (kewajiban) dan haram (larangan) berkaitan erat dengan keyakinan orang akan ajaran agamanya. Sistem "reward and punishment" dalam keyakinan beragama berkaitan dengan kepercayaan mengenai adanya surga dan neraka di hari kemudian atau hari kiamat. Tentu tidak semua agama mempunyai konsep-konsep yang sama mengenai ide tentang surga dan neraka dan ide tentang hari akhirat atau hari sesudah kematian. Dalam paham deisme yang tidak percaya mengenai adanya hari akhirat, konsep tentang surga dan neraka oleh jadi dipahami hanya sebagai gejala kehidupan di dunia. Karena itu, ide tentang neraka dan surga itu tetap diterima dalam kerangka sistem penghargaan yang diidealkan dalam keyakinan paham deisme yang percaya kepada adanya Tuhan Yang Maha Kuasa. Orang yang menjalankan kewajiban agamanya akan mendapatkan pahala dan balasan surge, sedangkan yang melakukan perbuatan-perbuatan yang diharamkan atau dilarang oleh agama akan mendapatkan ganjaran dosa yang akan menempatkannya di neraka, baik surga atau neraka di akhirat atau pun surga atau neraka di dunia.

Di luar ajaran tentang kewajiban dan larangan itu terbentang luas hal-hal lain sebagai kebolehan atau hal-hal yang dianjurkan untuk dikerjakan (sunnah) ataupun hal-hal yang dianjurkan untuk tidak dilakukan (makruh). Dalam pemahaman ajaran Islam, kaedah kebolehan dianggap sebagai kaedah asal dalam hubungan horizontal antara sesama manusia dan sesama makhluk Tuhan (urusan mu'amalat), sedangkan dalam hubungan dengan Tuhan (urusan ibadah) kaedah asalnya adalah larangan (haram). Dalam urusan ibadah, semua hal diperbolehkan, kecuali yang secara tegas dinyatakan sebagai larangan. Sedangkan dalam urusan mu'amalah, semua hal dilarang, kecuali yang secara tegas dinyatakan sebagai kewajiban.

Semua hal yang diperbolehkan (mubah) dapat berkembang menjadi anjuran positif atau anjuran negatif. Anjuran disebut positif apabila berisi dorongan agar sesuatu dikerjakan (*sunnah*). Sedangkan anjuran negatif berisi dorongan agar hal dimaksud tidak dilakukan (*makruh*). Artinya, hal-hal yang diperbolehkan dalam ajaran agama dapat saja berubah menjadi anjuran positif ataupun menjadi anjuran negatif yang dikaitkan semata-mata dengan sistem insentif pahala. Dalam kaedah anjuran positif (*sunnah*), apabila dilakukan tersedia ganjaran pahala. Tetapi, apabila anjuran itu tidak diikuri, maka hal itu tidak menyebabkan yang bersangkutan mendapatkan dosa. Sebaliknya, kaedah anjuran negatif (*makruh*) juga menyediakan pahala bagi orang yang mengikutinya, yaitu tidak melakukan hal-hal dimaksud tetapi tidak diancam dengan dosa jika anjuran itu tidak diikuti, yaitu dengan tetap melakukan hal-hal yang diharapkan tidak dilakukan. Pendek kata, dalam konsepsi anjuran, baik positif ataupun negatif, selalu terkait konsepsi pahala dan surga.

Tujuan hukum menurut para filosofi hukum mencakup tujuan keadilan, tujuan kepastian, dan tujuan kemanfaatan. Karena itu, norma hukum harus berisi keadilan yang pasti dan kepastian yang adil, yang secara keseluruhan memberikan manfaat dan solusi bagi warga masyarakat dalam menghadapi dinamika kehidupan bersama. Oleh karena itu, kaedah hukum di samping berguna dan berkeadilan, juga harus bersifat pasti, formal, jelas dan tidak boleh abu-abu, dan semua itu hanya ada pada kaedah wajib, haram, dan boleh. Menurut ajaran liberal, pada asal mulanya, semua hal merupakan kebolehan, kecuali oleh hukum tegas dinyatakan sebagai larangan atau kewajiban. Jika larangan dilanggar dan kewajiban tidak dijalankan sebagaimana mestinya norma hukum menyediakan sistem sanksi yang tegas.

Namun dalam implementasinya sistem norma hukum itu sendiri memang tidak selalu diikuti oleh sistem sanksi. Itu sebabnya kita mendapat banyak sekali Undang-undang yang tidak menentukan sistem sanksi sama sekali. Misalnya undang-undang yang mengatur mengenai pemerintahan daerah, seperti UU tentang Daerah Khusus

Ibukota Jakarta, di dalamnya tidak ditentukan ada sanksi karena sifat norma yang dituangkan di dalam undang-undang ini hanya bersifat mengatur dan membimbing pelaksanaan pemerintahan di Ibukota Jakarta. Karena itu, dapat dikatakan bahwa substansi norma hukum, di samping ada yang bersifat memaksa (*imperative*), ada pula norma hukum yang hanya bersifat mengatur dan membimbing saja (*directive*). Dalam perumusan norma yang bersifat mengatur dan membimbing, kadang-kadang tidak disediakan ancaman sanksi sama sekali. Namun, hal itu tidak mengurangi makna normative hukum yang berisi tiga jenis kaedah. Yaitu wajib, (*obligattere*), boleh (*permittere*), dan haram (*prohibere*) sebagaimana dimaksud di atas.

Oleh karena itu, doktrin tentang norma hukum yang hanya berisi tiga macam kaedah kewajiban (*obligattere*), kebolehan (*permittere*), dan larangan (*prohibere*) patut dipertanyakan kembali. Ketiga sistem kaedah ini bersifat khas terkait dengan konsepsi mengenai bidang hukum pidana dan bidang hukum perdata. Kedua bidang hukum pidana dan perdata inilah yang menjadi cikal bakal mula-mula berkembangnya sistem hukum dalam sejarah umat manusia. Namun, dalam perkembangan sesudah abad ke-17, muncul kesadaran baru, mengenai pentingnya bidang hukum tata usaha negara (hukum administrasi negara) dan bahkan hukum tata negara. Bahkan pada abad ke-19 muncul doktrin baru mengenai ide negara hukum (*rechtspraak*) yang dikaitkan dengan gagasan pelembagaan peradilan administrasi negara (*administratieve rechtspraak*) untuk maksud menyediakan mekanisme upaya hukum bagi warga guna menggugat para pejabat yang membuat keputusan-keputusan yang merugikan warga negara. Dengan berkembangnya sistem hukum administrasi negara dan hukum tata negara dalam arti luas, pengertian mengenai keharusan mutlak adanya sanksi dalam perumusan norma hukum menjadi berubah.

Karena itu, menurut pendapat saya, pendapat Profesor Hazairin sebagaimana dikemukakan di atas mengenai doktrin al-ahkam al-khamsah perlu kita evaluasi kembali. Bahkan doktrin mengenai tiga kaedah *obligattere* (kewajiban) *permittere* (kebolehan), dan *prohibere*

(larangan) yang kita warisi dari filsafat Yunani dan diterima luas dalam pemikiran filsafat hukum kontemporer dapat kita diskusikan kembali. Perumusan norma hukum sebagaimana tercermin dalam naskah-naskah undang-undang dasar, undang-undang dan pelbagai peraturan perundang-undangan sebagai dokumen hukum yang bersifat memaksa yang terdapat dalam kaedah kewajiban dan kaedah larangan tidak selalu diikuti dengan sanksi yang konkrit. Sementara itu, kaedah kebolehan (*permittere*) yang terdapat dalam norma hukum sekali pun dalam implementasinya juga bersifat sangat dinamis, sehingga tidak dapat dipastikan secara mutlak tentang kebolehannya. Sesuatu yang boleh dilakukan, jika didorong oleh motif yang buruk (*te kwade trouw*) dapat berubah menjadi sesuatu yang jahat. Kafena itu, dalam norma hukum juga dapat termuat adanya nilai-nilai kaedah anjuran, seperti dalam sistem norma agama atau pun norma etika.

Dalam rumusan norma hukum dalam pelbagai naskah peraturan perundang-undangan di zaman sekarang kita sering menemukan unsur-unsur nilai kaedah anjuran positif atau pun anjuran negatif itu. Dalam perkembangan dewasa ini, substansi sifat kaedah anjuran ini semakin banyak ditemukan dalam pelbagai rumusan undang-undang terutama dalam perumusan-perumusan norma yang menyangkut prinsip-prinsip mengarahkan (*directive principles*) atau prinsip-prinsip yang membimbing (*guiding principles*) yang bersifat abstrak. Misalnya pasal-pasal yang memuat asas dan prinsip-prinsip, semuanya tidak bersifat konkrit sehingga tidak menentukan dengan pasti apakah berisi kaedah wajib atau larangan atau kebolehan. Contoh lain dapat pula kita temukan dalam konstitusi Irlandia tahun 1937 yang kemudian dicontoh oleh konstitusi India pada tahun 1946, yang secara khusus memuat ketentuan mengenai prinsip-prinsip haluan kebijakan negara (*directive principles of state policy*). Isinya bukanlah kewajiban, tetapi juga bukan larangan ataupun kebolehan.

Gagasan penyusunan prinsip-prinsip kebijakan DPSP (*Directive Principles of State Policy*) ini oleh kaum nasionalis Irlandia dalam

naskah Konstitusi tahun 1937 dapat ditelusuri dari pengaruh Deklarasi hak-hak manusia dan hak-hak warga (*Declaration of the Rights of men and of Citizens*) Revolusi Perancis 1789 Deklarasi Kemerdekaan Amerika Serikat 1776 (*Declaration of Independence by the American Colonies*). Meskipun prinsip-prinsip konstitusional yang terkandung di dalamnya dipahami sebagai haluan negara yang menjadi kewajiban negara untuk mewujudkannya dengan sebaik-baiknya dalam praktik penyelenggaraan kekuasaan negara.

Dapat dikatakan bahwa di dalam rumusan-rumusan haluan negara (*state policies*) seperti unsur-unsur yang memang seharusnya diikuti, tetapi bukan sebagai kewajiban hukum yang konkrit dengan disertai oleh ancaman sanksi yang bersifat memaksa dan dapat ditegakkan di pengadilan (*enforceable*). Keharusan-keharusan tersebut dapat kita pandang sebagai anjuran-anjuran positif, yaitu anjuran agar prinsip-prinsip dimaksud dijadikan sebagai pegangan yang diwujudkan dalam praktik. Adanya anjuran positif itu dari sudut pandang yang berbeda dapat pula dipandang sebagai anjuran negatif, sehingga dalam rumusan-rumusan norma hukum dewasa ini terkandung pula unsur-unsur kaedah anjuran seperti dalam norma agama dan norma etika sebagaimana diuraikan di atas.

Karena itu, anjuran-anjuran konstitusional tersebut dapat kita namakan sebagai etika konstitusi atau 'constitutional ethics' yang dapat melengkapi pengertian konvensional yang biasa kita pahami selama ini tentang hukum konstitusi 'constitutional law' atau hukum konstitusi. Dengan demikian, undang-undang dasar modern dapat kita pahami secara lebih luas bukan saja sebagai sumber hukum konstitusi atau 'constitutional law' tetapi juga merupakan sumber etika konstitusi atau 'constitutional ethics' sebagai suatu pengertian baru tentu belum banyak sarjana yang memahaminya. Karena itu, saya sependapat dengan pandangan ahli konstitusi Amerika Serikat Keith E. Whittington yang merekomendasikan pentingnya mengembangkan teori tentang 'constitutional ethics' ini.

Di samping itu, dalam perkembangan dewasa ini sistem norma etika juga mengalami perubahan yang sangat mendasar. Seperti pernah dialami oleh sistem norma hukum mulai abad ke 10 dalam sejarah Islam atau pun mulai sekitar abad ke 17 di Eropa dimana sistem norma hukum mengalami proses positivasi, sistem norma etika dewasa ini mengalami proses positivasi yang serupa. Proses positivasi hukum terjadi karena sistem norma hukum pada saatnya memerlukan proses pelembagaan infra-struktur penegaknya. Karena itu, dalam sejarah Islam muncul pengertian-pengertian mengenai 'qanun' (perundang-undangan) sebagai pelengkap terhadap sistem norma hukum yang sebelumnya hanya tertuang dalam bentuk paham-paham fiqh yang bersifat ilmiah.

Sesudah pusat peradaban modern berpindah dan dunia Islam, pemikiran-pemikiran hukum terus berkembang di Eropa, dimulai dengan pelembagaan kitab-kitab hukum seperti Kode Sipil Napoleon, Kode Sipil Jerman, dan sebagainya. Kitab-kitab hukum tersebut yang pasri melalui proses peradilan yang terlembagakan secara tersendiri dalam bentuk pengadilan-pengadilan yang bersifat otonomi. Sekarang proses positivasi yang sama dengan terjadi di bidang etika. Karena itu, mulai muncul pelbagai rumusan perundang-undangan yang berisi sebagian dari sistem norma etika. Misalnya prinsip-prinsip kode etika dimuat dalam undang-undang untuk kemudian dirumuskan menjadi materi Kode Etik yang akan ditegakkan oleh lembaga penegak kode etik.

Oleh karena itu, dalam perkembangan dewasa ini, doktrin tentang *al-abkam al-khamsah* sebagaimana dimaksud di atas, menufut pendapat saya, semuanya dapat termuat dalam perumusan norma hukum modern. Artinya, perumusan norma hukum dapat saja memuat semua kaedah yang lima tersebut, yaitu (i) kaedah wajib (kewajiban) atau *obligattere* (ii) kaedah larangan (haram) atau *prohibere* (iii) kaedah kebolehan atau 'permittere' (iv) kaedah anjuran positif (sunnah) maupun (v) kaedah anjuran negatif (makruh). Hal ini terjadi, pertama karena perkembanganyang terjadi di bidang hukum administrasi dengan sistem sanksinya yang tersendiri atau

bahkan tidak diharuskan dilengkapi dengan sistem sanksi sama sekali, karena sifat normanya yang hanya mengatur atau memberikan arah (*directive and guiding principles*). Kedua, karena perkembangan yang terjadi di bidang etika yang mulai semakin banyak dan luas diatur oleh atau dengan peraturan perundang-undang. Karena itu, permusan norma hukum pun harus menyesuaikan diri dengan sifat-sifat norma etika yang diatur dan dijadikan sebagai objek pengaturan oleh undang-undang.

Isi norma etika atau kesulitan itu hanya kebolehan, anjuran untuk melakukan atau anjuran untuk jangan melakukan sesuatu. Bagi mereka yang mengikutinya anjuran, ia terhindar dari citra yang negatif, dan sebaliknya akan mendapatkan penilaian baik dalam kehidupan bersama. Jika seseorang terbiasa melakukan suatu perbuatan yang dianjurkan tidak dikerjakan, tetapi secara berulang-ulang terus saja melakukannya, sehingga hal itu berkembang menjadi kebiasaan, maka kebiasaan butuk itu dapat dengan mudah menjadi lahan empuk untuk meningkat menjadi pelanggaran hukum. Sebaliknya, jika seseorang terbiasa melakukan hal-hal yang memang dianjurkan maka dengan mudah baginya mendapatkan penilaian baik dari sesama warga yang akan memelihara dirinya dari perbuatan yang dilarang oleh hukum. Dengan perkataan lain, kedudukan dan peran etika sangat penting dalam rangka penopang terhadap efektivitas sistem norma hukum. Tentu norma etika tidak boleh dicampur adukkan dengan norma agama dan norma huku. Ketiganya harus dibedakan dengan jelas satu sama lain, tetapi pandangan yang berusaha memisahkan dan bahkan menjauhkan sistem etika dari sistem norma hukum tidak dapat dibenarkan.

Dalam sistem norma etika ada anjuran-anjuran yang seperti dalam sebagian substansi norma hukum berisi prinsip-prinsip nilai yang membimbing dan memandu (*guiding principles*) atau pun mengarahkan (*directive principles*). Karena itu, fungsinya terutama berkaitan dengan sistem sanksinya, lebih bersifat pencegahan, di samping pula penindakan. Untuk itu, sanksinya biasa ditentukan berupa teguran atau peringatan yang bertingkat-tingkat, mulai dari

teguran lisan, teguran tertulis, ataupun teguran ringan dan teguran keras. Bahkan kadang-kadang ditentukan pula bahwa teguran itu dapat dijatuhkan secara bertahap atau bertingkat. Misalnya teguran tingkat pertama, teguran kedua dan teguran tingkat terakhir. Penentuan dan pengaturan mengenai sistem dan mekanisme penjatuhan sanksi itu dalam suatu pedoman penegakan kode etik dengan sebaik-baiknya, menurut keperluan berdasarkan sifat pekerjaan yang perilaku aparatnya hendak dikendalikan dengan sistem etik yang terkait. Bentuk yang paling keras karena tingkat keseriusan atau beratnya pelanggaran etik yang dilakukan oleh seorang aparat atau pemegang publik (*ambts-dragger*), adalah sanksi pemberhentian atau pemecatan seseorang dari jabatan publik yang bersangkutan.

1. Sistem Sanksi Etika.

Dibandingkan dengan sistem agama, sistem sanksi etika dapat dinilai lebih konkrit, yaitu langsung diterima sekarang dan disini, dalam kehidupan bersama dalam masyarakat 'ethical reward and punishment' langsung dapat terbentuk dalam persepsi masyarakat dalam kehidupan bersama, berupa pujian, penghormatan, atau celaan dan cacian kehinaan. Pujian atau hukuman etik tentu dapat pula dirumuskan secara gradual, bertingkat-tingkat sesuai tingkat kelebihan dan kekurangan suatu tindakan etis yang dilakukan. Jenis perbuatan manusia yang dipandang paling buruk tercermin dalam pengenaan sanksi hukum pidana mati kepada seseorang terpidana, sedangkan jenis perbuatan yang dinilai paling baik dapat dikatakan tercermin dalam kehormatan yang diberikan kepada seseorang sebagai Pahlawan Nasional. Tentu sanksi etik tidak mengenal pidana mati, tetapi orang yang diberi sanksi pidana mati oleh sistem hukum, juga dinilai oleh sistem etika sebagai orang yang paling buruk perilaku etiknya karena itu dapat dikatakan bahwa pelanggaran hukum adalah juga pelanggaran etika meskipun tidak semua pelanggaran etika merupakan pelanggaran hukum.

Secara umum sanksi etik dapat dilihat dalam pelbagai bentuk penilaian positif atau negatif yang diberikan orang lain terhadap

tindakan atau perbuatan seseorang dalam kehidupan bersama. Nilai dan penilaian positif dapat timbul dalam bentuk pengakuan penghargaan, pujian, timbulnya perasaan puas, senang, suka, gembira, timbulnya rasa hormat, kagum, dan bahkan ketundukan kepada yang bersangkutan. Sebaliknya sanksi negatif dapat tercermin dalam sikap timbulnya kekecewaan, hilangnya rasa hormat, munculnya ketidaksukaan, kemarahan, cibiran, celaan, makian, dan bahkan penghujatan. Semua bentuk sikap negatif tersebut di atas dapat diekspresikan secara terlembagakan dalam bentuk teguran, peringatan, atau dalam kaitannya dengan status keanggotaan dalam suatu kelembagaan organisasi sikap negatif itu dapat pula diekspresikan dalam bentuk penjaruhan sanksi pemberhentian keanggotaan, baik secara tetap atau untuk sementara waktu (*skorsing*).

Sebagai contoh dalam menegakan kode etik bagi para anggota, ASHA (*American Speech-Language Hearing Association*) Menerapkan beberapa bentuk sanksi yaitu 1) *Reprimand*; 2) *Censure*; 3) *Revocation*; 4) *Suspension*; 5) *with Holding*; bahkan, sebagai rambahan bentuk sanksi, dapat pula disebut tersendiri '*cease and desist orders*'.

Pertama, sanksi *reprimand*' atau teguran yang dalam sistem kode etik, *American Bar Association* (ABA) bersifat terbuka disini bersifat tertutup. Yang tertutup, dalam sistem ABA, disebut dengan istilah '*admotion*'. Dalam sistem kode etik ASHA, sanksi *reprimand*' ini merupakan bentuk sanksi yang paling ringan dan tidak terbuka. Sanksi ini dijatuhkan untuk jenis pelanggaran yang bersifat ringan. Teguran ringan ini diberikan hanya kepada pihak pengadu dan pihak teradu yang bersangkutan secara tertutup, dan jika kerahasiaan sanksi ini terbuka, maka pihak yang membukanya juga diancam sebagai perbuatan yang juga melanggar kode etik yang tersenditi. Bentuk sanksi kedua adalah *censure* atau pernyataan atau mosi tidak percaya yang dinyatakan secara terbuka dan dipublikasikan di media asosiasi di media asosiasi untuk diketahui oleh sesama anggota dan masyarakat luas. Jika *censure* dijatuhkan data tentang anggota

yang bersangkutan diungkap secara terbuka berikut pelanggaran yang telah dilakukan. Putusan sanksi yang dijatuhkan tersebut juga dikirimkan sebagai pemberitahuan kepada lembaga negara atau badan pemerintah yang bertanggung jawab memberikan lisensi, dan bahkan juga kepada organisasi profesional lain dimana pelanggar kode etik juga menjadi anggota.

Ketiga, bentuk sanksi '*revocation*' atau pencabutan status keanggotaan, untuk waktu tertentu yaitu selama 5 tahun atau dapat pula dijatuhkan untuk seumur hidup (sampai meninggal dunia). Penjatuhan sanksi '*revocation*' ini membutuhkan persyaratan yang lebih berat, yaitu minimal didukung oleh 2/3 jumlah anggota rapat komisi etik yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 jumlah anggota. Sama seperti sanksi *censure* putusan penjatuhan sanksi *revocation* ini juga diberitahukan secara terbuka kepada yang bersangkutan dari pihak-pihak terkait seperti tersebut diatas. Sesudah masa hukuman berakhir, yang bersangkutan untuk dapat diangkat lagi menjadi anggota diharuskan membuat permohonan dan pernyataan tertulis tentang kesanggupannya menaati kode etik atau kode perilaku, yang apabila mendapat persetujuan 2/3 anggota dapat diangkat lagi menjadi anggota sebagaimana anggota baru lainnya.

Keempat, bentuk sanksi penangguhan keanggotaan untuk sementara waktu (*suspension*), seperti untuk 6 bulan atau 1 tahun sesuai dengan tingkat kesalahan yang dilakukan. Berbeda dari sanksi '*revocation*' yang lebih berat sanksi penangguhan keanggotaan untuk sementara waktu ini, tidak membatalkan atau menghilangkan status keanggotaan sama sekali, sehingga sesudah berakhirnya batas waktu yang bersangkutan cukup menyampaikan pernyataan akan tunduk pada kode etik kepada pengurus asosiasi tanpa harus lebih dulu mendapat persetujuan dari komisi etika yang menjatuhkan sanksi. Kelima, adalah sanksi penangguhan proses registrasi keanggotaan (*with holding*), yaitu jika seseorang sedang mengajukan registrasi dari sertifikasi keanggotaan melakukan pelanggaran, maka proses pendaftarannya dapat ditangguhkan untuk waktu tertentu misalnya

1 tahun atau bahkan untuk seumur hidup. Sanksi *'with holding'* ini mirip dengan *'revocation'*, tetapi oleh karena sanksi *'revocation'* tidak dapat dijatuhkan kepada orang yang belum berstatus sebagai anggota sehingga diadakan bentuk sanksi tersendiri yang disebut *'with holding'*.

Contoh-contoh bentuk sanksi etika lainnya dapat pula kita lihat dalam praktik penegakan kode etik advokat atau pengacara oleh *American Bar Association* (ABA). Beberapa bentuk sanksi yang dapat dijatuhkan bagi pengacara atau advokat yang terbukti melakukan perbuatan yang melanggar kode etik atau kode perilaku adalah : a) *'Disbarment'* atau pemberhentian atau pencabutan izin praktik untuk sementara, b) *'Suspension'* atau penangguhan keanggotaan untuk sementara (*suspension*), c) *'Interim Suspension'*; d) *'Reprimand'*; e) *'Admonition'*; f) *'Probation'*; g) *'Reciprocal Discipline'*; h) *'Readmission and Reinstatement'*; i) dan bentuk-bentuk sanksi dan peluang upaya (*sanction and remedies*) lainnya.

'Disbarment' dalam sistem sanksi etik *American Bar Association* dapat dikatakan merupakan bentuk sanksi terberat, yaitu status sebagai *lawyer* dicabut dan dikeluarkan dari keanggotaan *American Bar Association* (ABA) untuk sementara waktu, alias tidak permanen. Mereka yang diberhentikan dapat kembali mengajukan lamaran dengan syarat: (i) tenggang waktu sejak diberhentikan sudah lebih dari 5 tahun, (ii) pemohon harus menunjukkan dengan jelas dan dengan bukti-bukti yang meyakinkan bahwa yang bersangkutan; 1) telah berhasil lulus ujian bar; 2) memenuhi segala persyaratan sesuai aturan yang berlaku, dan 3) telah mengalami pemulihan nama baik dan kesanggupan untuk melakukan praktik hukum.

Bentuk sanksi kedua adalah *'suspension'* dan *'interim suspension'*. *Suspension* ini semacam sanksi skorsing atau penangguhan status sebagai *lawyer* untuk waktu tertentu yang biasanya sekitar 6 bulan sampai paling lama 3 tahun. Sedangkan *'interim suspension'* penangguhan praktik hukum untuk kasus yang sedang ditangani karena (a) yang bersangkutan tersangkut dugaan melakukan tindak

pidana berat, atau (b) jika dalam menangani sesuatu perkara, pengacara yang bersangkutan berpotensi mengancam 'client' atau masyarakat luas. Selain itu, ada pula bentuk sanksi 'reprimand' dan 'censure' atau teguran dan peringatan terbuka, di samping teguran yang bersifat pribadi dan tertutup yang disebut juga dengan istilah 'admonition' bukannya 'reprimand' seperti istilah yang digunakan oleh ASHA (*American Speech Language Hearing*) tersebut di atas. Teguran diberikan secara tertutup untuk memberitahukan bahwa yang bersangkutan telah melanggar kode etik dan dilanjutkan jangan mengulangi lagi kesalahan tersebut. Teguran yang disebut 'admonition' ini tidak menyebabkan yang bersangkutan kehilangan hak untuk menjalankan praktik hukum seperti biasa.

Di samping bentuk-bentuk sanksi tersebut, *American Bar Association* (ABA) juga mempraktikkan bentuk sanksi lain, yaitu 'probation' yang berisi sanksi percobaan untuk melakukan praktik hukum dalam keadaan tertentu. Sanksi percobaan ini dapat dijatuhkan secara tersendiri atau dikaitkan sebagai tambahan terhadap sanksi lain seperti sanksi peringatan terbuka (*reprimand*), sanksi teguran tertutup (*admonition*), atau terkait dengan sanksi penangguhan izin praktisi (*suspension*). Sanksi percobaan dapat pula dijatuhkan sebagai prasyarat untuk pendaftaran atau penerimaan kembali izin praktik atau status keanggotaan ABA (*readmission and reinstatement*). Ada juga sanksi dan upaya lain yang dapat mencakup (a) restitusi, (b) biaya asesmen (*assessment cost*), (c) pembatalan praktik (d) pengangkatan penerima (*appointment of a receive*), keharusan mengikuti ujian bar, (f) keharusan mengikuti pendidikan atau kursus tertentu, dan (g) keharusan-keharusan lain yang ditentukan oleh pengadilan yang terkait dengan pengenaan sanksi etika tersebut. Bahkan komisi penegak sanksi disiplin kepada seorang pengacara (*advokat*) yang telah dikenakan sanksi disiplin oleh komisi etik lain di luar yurisdiksi komisi etik yang bersangkutan.

Dalam UU tentang Penyelenggara Pemilihan Umum No. 15 Tahun 2011, ketentuan mengenai bentuk sanksi pelanggaran kode etik bagi aparat penyelenggara pemilu hanya ada tiga macam, yaitu

sanksi peringatan, sanksi pemberhentian sementara, dan sanksi pemberhentian tetap. Peringatan dapat bersifat ringan atau berat. Di dalamnya termasuk pengertian teguran yang bersifat lisan ataupun tertulis. Jika dibandingkan dengan jenis-jenis atau bentuk-bentuk sanksi etik yang diterapkan di Amerika Serikat seperti tersebut di atas, tentu sistem sanksi etika penyelenggara pemilu di Indonesia dapat dipandang masih terlalu umum. Bentuk-bentuk sanksi etika dan disiplin bagi advokat atau pengacara (*lawyers*) yang menjadi anggota American Bar Association (ABA), dan para professional yang menjadi anggota *American Speec-language Hearing* (ASHA), dan organisasi-organisasi, seperti *American Institute of Certified Public Accountant* (AICPA), *American Medical Association* (AMA), *National Association of Social Workers* (NASW), dan lain sebagainya, juga sangat rinci dan bervariasi. Demikian pula, sistem sanksi yang diterapkan oleh lembaga-lembaga negara dan badan-badan pemerintahan, termasuk di 42 dari 50 negara bagian Amerika Serikat telah berhasil membangun siste dan infra-struktur etika yang benar-benar bersifat fungsional dengan sistem sanksi yang juga rinci dan bervariasi sehingga benar-benar dapat diharapkan menurut para anggota atau para penyelenggara kekuasaan ke arah perilaku etis yang diharapkan.

2. Sistem Sanksi Hukum

Sanksi hukum biasa disebut juga sebagai hukuman atau '*punishment*' yang dapat dirumuskan sebagai suatu pengenaan dengan kekuasaan memaksa (*authoritative imposition*) sesuatu yang tidak dikehendaki atau sesuatu yang tidak menyenangkan atas individu (individu manusia ataupun individu hewan) atau sekelompok individu atau suatu kelembagaan badan hukum tertentu sebagai imbalan atau ganjaran atas perbuatan atau tindakan yang tidak dikehendaki atau tidak diterima dalam kehidupan suatu organisasi kekuasaan atau sesuatu yang dinilai melanggar norma hukum yang berlaku. Tindakan mengenakan sesuatu yang tidak menyenangkan itu dapat berupa pengenaan denda '*a fine, penalty, or confinement, or be the removal or denial of something pleasant or desirable.*

Hukuman yang dimaksud dapat dibedakan dan segi berat ringannya dapat mencakup pengertian-pengertian sanksi, seperti teguran atau peringatan (*reprimands*), pengurangan hak seperti denda atau pembatasan kebebasan seperti penjara (*deprivations of privileges or liberty*), *fines*, *incarcerations*, *ostracism*, sanksi yang menyakitkan fisik (*the infliction of pain*) amputasi (*amputation*) dan pidana mati (*death penalty*), sanksi hukuman yang bersifat menyakitkan fisik terpidana disebut juga dengan istilah *corporal punishment* yang memang dimaksudkan untuk menyakitkan fisik pelaku tindak pidana. Penjatuhannya dapat pula dipandang sebagai bagian yang utuh dari proses koreksi dan resosialisasi atau permasayarakatan terpidana sebelum atau untuk maksud kembali lagi ke tengah-tengah masyarakat dalam keadaan kembali menjadi orang baik. Karena itu, secara teoritik penjatuhannya sanksi dimaksud juga sebagai bagian dari sistem pendidikan dan pembinaan perilaku yang mencakup pula sistem penghargaan yang perlu diberikan sebelum yang bersangkutan kembali bermasyarakat.

Tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu

Kode Etik Penyelenggara Pemilu dituangkan dalam bentuk Peraturan Bersama KPU, Bawaslu, dan DKPP. Mengapa demikian? Kode etik disusun berdasarkan kesadaran internal para penyelenggara pemilu yang mengikatkan diri secara sukarela (*voluntary norms imposed from within the consciousness of the subject*) sedangkan pedoman beracara sebagai prosedur hukum acara pemeriksaan dan penegakan kode etik dituangkan dalam bentuk Peraturan DKPP sendiri sebagai *self-regulatory body* yang bersifat independen dalam menegakkan kode etik penyelenggara pemilu.

Kode etik penyelenggara pemilu berisi ketentuan umum, landasan, dan prinsip dasar etika dan perilaku pelaksanaan prinsip dasar etika dan perilaku, sanksi, ketentuan peradilan dan ketentuan penutup. Dari keenam hal itu, yang terpenting adalah:

1. Prinsip Dasar Etika dan Perilaku
2. Pelaksanaan Prinsip Dasar Etika dan Perilaku
3. Ketentuan tentang Sanksi.

Kode Etik Penyelenggara Pemilu bertujuan untuk menjaga kemandirian, integritas dan kredibilitas anggota penyelenggara pemilihan umum di semua tingkatan dengan berpedoman kepada 12 asas yang ditentukan oleh UU yaitu:



1. Kemandirian;
2. Kejujuran;
3. Keadilan;
4. Kepastian hukum;
5. Ketertiban;
6. Kepentingan umum;
7. Keterbukaan;
8. Proporsionalitas;
9. Profesionalitas;
10. Akuntabilitas;
11. Efisiensi; dan
12. Efektivitas.

Berdasarkan UU tentang kode Etik Penyelenggara Pemilu, dalam Prinsip Dasar Etika dan perilaku penyelenggara Pemilu ditentukan bahwa setiap penyelenggara Pemilu berkewajiban untuk;

1. Menjunjung tinggi Pancasila, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan peraturan perundang-undangan;
2. Menjunjung tinggi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. Menjunjung penghargaan dan kerjasama dengan seluruh lembaga dan aparatur negara untuk kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

4. Menjaga dan memelihara nama baik Negara Kesatuan Republik Indonesia;
5. Memelihara dan menjaga kehormatan lembaga Penyelenggara Pemilu;
6. Menjalankan tugas sesuai visi, misi, tujuan, dan program lembaga Penyelenggara pemilu;
7. Menjaga rahasia yang dipercayakan kepadanya, termasuk hasil rapat yang dinyatakan sebagai rahasia sampai batas waktu yang telah ditentukan atau sampai masalah tersebut sudah dinyatakan untuk umum sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;
8. Menghargai dan menghormati sesama lembaga Penyelenggara Pemilu dan pemangku kepentingan Pemilu;
9. Melakukan segala upaya yang dibenarkan etika sepanjang tidak bertentangan dengan perundang-undangan sehingga memungkinkan bagi setiap penduduk yang berhak memilih terdaftar sebagai pemilih dan dapat menggunakan hak pemilihnya;
10. Menjaga dan memelihara tertib sosial dalam penyelenggaraan Pemilu;
11. Mengindahkan norma dalam penyelenggaraan Pemilu dan;
12. Menghormati kebhinekaan masyarakat Indonesia;
13. Beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
14. Menjunjung tinggi sumpah/janji jabatan dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawabnya;
15. Menjaga dan memelihara netralitas, imparialitas, dan asas-asas penyelenggaraan Pemilu yang jujur, adil, dan demokratis;
16. Tidak mengikutsertakan atau melibatkan kepentingan pribadi maupun keluarga dalam seluruh pelaksanaan tugas, wewenang, dan kewajibannya;
17. Melaksanakan tugas-tugas sesuai jabatan dan kewenangan yang didasarkan pada Undang-undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang peraturan perundang-undangan, dan keputusan yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu;

18. Mencegah segala bentuk dan jenis penyalahgunaan tugas, wewenang, dan jabatan, baik langsung maupun tidak langsung;
19. Menolak untuk menerima uang, barang, dan/atau jasa atau pemberianlainnya yang apabila dikonversi melebihi standar biaya umum dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) jam, dalam kegiatan tertentu secara langsung maupun tidak langsung dari calon peserta pemilu, peserta Pemilu, calon anggota DPR dan DPRD, dan tim kampanye;
20. Mencegah atau melarang suami/istri, anak, dan setiap individu yang memiliki pertalian darah/samenda sampai derajat, ketiga atau hubungan suami/istri yang sudah bercerai di bawah pengaruh, petunjuk, atau kewenangan yang bersangkutan, untuk meminta atau menerima janji, hadiah, hibah, pemberian, penghargaan, dan pinjaman atau bantuan apapun dari pihak yang berkepentingan dengan penyelenggaraan Pemilu, serta;
21. Menyatakan secara terbuka dalam rapat apabila memiliki hubungan keluarga atau sanak saudara dengan calon peserta Pemilu, atau tim kampanye.

Disamping itu dalam pelaksanaan prinsip dasar etika dan perilaku itu, penyelenggara pemilihan umum juga diwajibkan melaksanakan ke 12 asas-asas pemilihan umum tersebut di atas yang dibagi menjadi 6 kelompok, yaitu (i) asas mandiri dan adil, (ii) asas kepastian hukum, (iii) asas kejujuran, keterbukaan, dan akuntabilitas (iv) asas kepentingan umum, (v) asas proporsionalitas (vi) asas profesionalitas, efisiensi, dan efektivitas. Dalam melaksanakan asas adil dan mandiri, penyelenggara Pemilu diwajibkan:

- a. Bertindak netral dan tidak memihak terhadap partai politik tertentu, calon, peserta, Pemilu, dan media masa tertentu;

- b. Memperlakukan secara sama setiap calon, peserta Pemilu, calon pemilih dan pihak lain yang terlibat dalam proses Pemilu;
- c. Menolak segala sesuatu yang dapat menimbulkan pengaruh buruk terhadap pelaksanaan tugas dan menghindari dari intervensi pihak lain;
- d. Tidak mengeluarkan pendapat atau pernyataan yang bersifat partisan atas masalah atau isu yang sedang terjadi dalam proses Pemilu;
- e. Tidak mempengaruhi atau melakukan komunikasi yang bersifat partisan dengan pemilih;
- f. Tidak memakai, membawa, atau mengenakan symbol lambang, atau atribut yang secara jelas menunjukkan sikap partisan pada partai politik atau peserta Pemilu tertentu;
- g. Tidak memberitahukan pilihan politiknya secara terbuka dan tidak menanyakan pilihan politik kepada orang lain;
- h. Memberitahukan kepada seseorang atau peserta Pemilu selengkap dan secermat mungkin akan dugaan yang diajukan atau keputusan yang di kenakannya;
- i. Menjamin kesempatan yang sama kepada setiap peserta Pemilu yang dituduh untuk menyampaikan pendapat tentang kasus yang dihadapinya atau keputusan yang di kenakannya;
- j. Mendengarkan semua pihak yang berkepentingan dengan kasus yang terjadi dan mempertimbangkan semua alasan yang diajukan secara adil;
- k. Tidak menerima hadiah dalam bentuk ataupun dari peserta Pemilu, calon peserta Pemilu perusahaan atau individu yang dapat menimbulkan keuntungan dari keputusan lembaga penyelenggara Pemilu.

Dalam melaksanakan asas kepastian hukum Penyelenggara Pemilu berkewajiban;

- a. Melakukan tindakan dalam rangka penyelenggaraan Pemilu

- yang secara tegas diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan;
- b. Melakukan tindakan dalam rangka penyelenggaraan Pemilu yang sesuai dengan yuridiksinya;
 - c. Melakukan tindakan dalam rangka penyelenggaraan Pemilu, menaati prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan; dan
 - d. Menjamin pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pemilu sepenuhnya diterapkan secara tidak berpihak dan adil.

Akibat Hukum Putusan Final dan Mengikat

1. Sifat Final dan Mengikat

Menurut ketentuan Pasal 112 ayat (12) UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu putusan DKPP bersifat final dan mengikat. Final artinya tidak tersedia lagi upaya hukum lain atau upaya hukum yang lebih lanjut sesudah berlakunya putusan DKPP sejak ditetapkan dan diucapkan dalam sidang pleno terbuka DKPP terbuka untuk umum. Mengikat artinya putusan itu langsung mengikat dan bersifat memaksa sehingga semua lembaga penyelenggara kekuasaan negara dan termasuk badan-badan peradilan terikat dan wajib melaksanakan putusan DKPP itu sebagaimana mestinya. Pelaksanaan atau eksekusi putusan DKPP itu wajib ditindak-lanjuti sebagaimana mestinya oleh KPU, Bawaslu, atau pun oleh Pemerintah dan lembaga-lembaga yang terkait.

Menurut ketentuan Pasal 112 ayat (9) UU No. 15 Tahun 2011, "DKPP" menetapkan putusan setelah melakukan penelitian dan/atau verifikasi terhadap pengaduan ...mendengarkan pembelaan dan keterangan saksi-saksi serta memperhatikan bukti-bukti isi putusan DKPP dapat menjatuhkan sanksi pelanggaran kode etik, atau rehabilitasi karena laporan atau pengaduan tidak terbukti. Dalam hal terbukti, sanksi yang diberikan dapat berupa reguan tertulis, pemberhentian sementara, atau pemberhentian tetap sebagaimana ditegaskan dalam pasal 112 ayat (11) UU No. 15 Tahun

2011. Putusan DKPP dilaksanakan sebagaimana mestinya oleh KPU dan/atau Bawaslu sesuai dengan tugas dan kewenangannya masing-masing, terkait dengan kasus pelanggaran kode etik yang bersangkutan.

Misalnya, putusan DKPP yang memberhentikan anggota KPU Provinsi wajib ditindaklanjuti oleh KPU Pusat dengan menerbitkan Surat Keputusan Pemberhentian yang bersangkutan dari kedudukannya sebagai anggota KPU Provinsi yang bersangkutan dan Bawaslu Pusat mengawasi pelaksanaan putusan DKPP tersebut oleh KPU. Keputusan KPU Pusat itu hanya bersifat administrative, karena pemberhentian tersebut berlaku sejak putusan DKPP dibacakan dalam sidang pleno DKPP itu adalah anggota KPU Pusat atau pun anggota Bawaslu Pusat, maka surat pemberhentiannya itu berlaku sejak tanggal putusan DKPP dibacakan atau diucapkan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum.

Dengan demikian, putusan-putusan DKPP dan keputusan-keputusan administrative atau yang biasa dikenal sebagai keputusan-keputusan rata usaha negara yang melaksanakan putusan DKPP tersebut, tidak dapat dijadikan objek perkara di pengadilan khususnya di Pengadilan Tata Usaha Negara. Karena menurut UU tentang Penyelenggara Pemilu, putusan DKPP itu bersifat final dan mengikat. Sifat final dan mengikat ini sudah dipahami bersama oleh Ketua dan semua unsur Pimpinan Mahkamah Agung dalam pertemuan bersama antara DKPP dan Pimpinan Mahkamah Agung beberapa waktu yang lalu. Bahkan hal tersebut sudah lebih dulu dikomunikasikan dengan pihak kepolisian dalam pertemuan konsultasi DKPP dengan Kepala Kepolisian Republik Indonesia.

2. Implikasi Putusan terhadap Proses Pemilu.

Secara normative dan formal, putusan DKPP tidak berkaitan dengan proses tahapan pemilihan umum. Sebabnya ialah, 'objek litis' perkara di DKPP hanya berkaitan dengan isu persona aparat penyelenggara pemilihan umum, maka dengan sendirinya putusan DKPP pun tidak mengandung akibat hukum terhadap proses atau

tahapan pemilihan umum. Objek perkara di DKPP juga tidak tergantung kepada *'tempus delicti'* atau saat kapan suatu perbuatan melanggar kode etik. Misalnya, meskipun pemilihan Walikota Depok telah berlangsung 2 tahun sebelumnya dan putusan sengketa hasil pemilu telah bersifat final dan mengikat berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi yang telah dilaksanakan dengan sebaik-baiknya oleh Komisi Pemilihan Umum, tetapi di kemudian hari terbukti adanya perbuatan melanggar kode etika yang dilakukan oleh Ketua KPU Kota Depok dalam proses pemilihan Walikota Depok 2 tahun sebelumnya itu, tetap saja DKPP berwenang memetiksa dugaan pelanggaran kode etik yang terjadi 2 tahun sebelumnya itu.

Ternyata, dari pemeriksaan yang bersifat terbuka oleh DKPP, terbukti bahwa Ketua KPU Kota Depok memang telah melanggar kode etika maka atas dasar itu ia diberhentikan berdasarkan putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat. Namun putusan DKPP itu tidak dapat dijadikan alasan untuk memberhentikan Walikota yang telah terpilih dan bahkan telah menjalankan tugasnya selama 2 tahun meskipun Ketua KPU Kota Depok telah diberhentikan berdasarkan putusan DKPP. Mengapa demikian? Sebabnya adalah bahwa antara persoalan pelanggaran kode etik aparat KPU dan proses pemilihan Walikota dan bahkan dengan persoalan sengketa mengenai hasil pemilihan itu, sama sekali tidak dapat dikaitkan berdasarkan prinsip sebab-akibat atau kausalitas.

DKPP sebagai Lembaga Quasi Pengadilan Etika

DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilihan Umum) merupakan perkembangan lebih lanjut dan lembaga DK-KPU (Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum) yang sudah ada sebelumnya yang diatur berdasarkan UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Sejak UU No. 22 Tahun 2007, putusan Dewan Kehormatan dinyatakan bersifat final dan mengikat, sehingga oleh karena itu dapat dikatakan memiliki karakter dan mekanisme kerja seperti lembaga peradilan. Oleh karena itu, sejak terbentuknya DK-KPU pertama kali pada tahun 2009, dimana

saya dipercaya menjadi ketuanya secara berturut-turut selama tahun 2009 dan 2010, mekanisme kerja Dewan Kehormatan ini didesain sebagai badan peradilan etika, atau setidaknya merupakan lembaga quasi peradilan atau peradilan semu di bidang etika, yang menerapkan semua prinsip peradilan modern.

Beberapa prinsip penting yang dipraktikkan dalam penyelenggaraan peradilan semu di bidang etik oleh Dewan Kehormatan KPU dan juga oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang ada sekarang, misalnya, adalah prinsip-prinsip *'audi et alteram partem'* prinsip independensi, imparialitas, dan transparansi. Dengan diberlakukannya prinsip-prinsip tersebut, maka semua pihak yang terkait dengan perkara wajib didengarkan dalam persidangan yang diselenggarakan secara terbuka, dimana para anggota DKPP bertindak sebagai hakim yang menengahi pertentangan dan perselisihan untuk mengatasi konflik dan memberikan solusi yang adil. Bahkan, karakteristik putusan DKPP pun sebagaimana ditentukan dalam undang-undang bersifat final dan mengikat yang tidak lain merupakan ciri khas keputusan peradilan karena itu, tidak perlu diragukan bahwa DKPP memang didesain sebagai suatu lembaga peradilan yang menegakkan kaedah-kaedah atau norma etika yang berlaku bagi aparat penyelenggara pemilihan umum.

Sebagai anggota lembaga pengadilan, para anggota DKPP juga diharuskan bersikap netral, pasif, dan tidak memanfaatkan kasus-kasus yang timbul popularitas pribadi. Para anggota dilarang menikmati pujian yang timbul dari putusan, dan sebaliknya dilarang pula tersinggung atau marah karena dikritik oleh masyarakat yang tidak puas akan putusan DKPP. Pendek kata, sebagai lembaga peradilan etika, DKPP juga harus menjadi contoh mengenai perilaku etika dalam menyelenggarakan sistem peradilan etika yang menyangkut aneka kepentingan yang saling bersitegang antara para peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu atau antara masyarakat pemilih (*voters*) dengan penyelenggara pemilu, ataupun di antara sesama penyelenggara pemilu sendiri, khususnya antara aparat KPU

(Komisi Pemilihan Umum) dan aparat Bawaslu (Badan Pengawas Pemilihan Umum). Aparat KPU yang bersifat permanen (lima tahun) terdapat di tingkat pusat, Provinsi dan tingkat kabupaten/kota sedangkan aparat Bawaslu yang bersifat permanen (lima tahun) hanya terdapat di tingkat pusat dan tingkat Provinsi. Sedangkan di tingkat yang lebih rendah sampai ke TPS (Tempat Pemungutan Suara) hanya bersifat *ad hoc* atau dibentuk sesuai dengan kebutuhan.

Kepeloporan dalam Sistem Peradilan Etika

Perlu diketahui bersama bahwa, sekarang dalam sistem keratanegaraan Indonesia sudah cukup berdiri lembaga-lembaga penegak kode etik dalam jabatan-jabatan publik. Di bidang kehakiman, misalnya, sudah ada Komisi Yudisial, di samping adanya Majelis Kehormatan Hakim (MKH) dalam sistem internal Mahkamah Agung. Di Mahkamah Konstitusi, ada mekanisme Majelis Kehormatan Hakim (MKH) MK. Di dunia pers dan jurnalistik, terdapat Dewan Pers. Di lingkungan lembaga legislatif, yaitu DPR dan DPD telah ada Badan Kehormatan DPR dan Badan Kehormatan DPD. Bahkan sekarang, berdasarkan UU MD3 institusi penegak kode etik yang semula bernama Badan Kehormatan DPR, telah diubah menjadi Mahkamah Kehormatan DPR (MKD). Dengan demikian seperti yang diprakarsa DKPP, proses penegakan kode etik anggota DPR resmi konstruksikan sebagai proses peradilan yaitu peradilan etika.

Di lingkungan organisasi profesi, seperti misalnya di dunia kedokteran, sekarang juga sudah ada Konsil Kedokteran Indonesia (KKI) yang salah satu tugasnya membentuk mengatur keberadaan majelis kehormatan etika kedokteran. Sedangkan di bidang-bidang profesi lainnya, lembaga penegak etika itu semua dilembagakan secara internal dalam masing-masing organisasi profesi, organisasi-organisasi kemasyarakatan atau pun partai-partai politik. Dewasa ini, banyak lembaga negara dan semua partai politik, serta kebanyakan organisasi kemasyarakatan (Ormas) telah mempunyai sistem kode etik yang diberlakukan secara internal dan disertai

dengan pengaturan mengenai lembaga-lembaga penegaknya. Di lingkungan Pegawai Negeri sudah ada Kode Etik Pegawai Republik Indonesia dan mekanisme penegakannya. Di lingkungan Komnas Ham juga sudah diatur adanya Kode Etik Komisioner dan mekanisme penegakannya. Di organisasi PERADI (Persatuan Advokat Indonesia) juga sudah diatur adanya Kode Etika dan Majelis Kehormatan Advokat. Yang dapat dikatakan paling maju adalah di lingkungan institusi Kepolisian dan Tentara Nasional Indonesia. Di lingkungan tentara dan kepolisian bahkan dibedakan antara kode etik dan kode perilaku, etika profesi dan disiplin organisasi.

Namun demikian, semua lembaga penegak kode etika tersebut, sebagian besar masih bersifat proforma. Bahkan sebagian di antaranya belum pernah menjalankan tugasnya dengan efektif dalam rangka menegakkan kode etik yang dimaksud. Salah satu sebabnya ialah bahwa lembaga-lembaga penegak kode etik tersebut di atas tidak memiliki kedudukan yang independen, sehingga kinerjanya tidak efektif. Karena itu, sebagai solusinya ialah bahwa lembaga-lembaga penegak kode etik tersebut harus direkonstruksikan sebagai lembaga peradilan etik yang diharuskan menerapkan prinsip-prinsip peradilan yang lazim di dunia modern, termasuk mengenai independensi dan imparsialitasnya.

Hal itulah yang hendak dirintis dan dipelopori oleh DKPP, yaitu agar sistem ketatanegaraan kita didukung oleh sistem hukum (*rule of law*) dan sistem etik (*rule of ethics*) yang bersifat fungsional. Sistem demokrasi yang kita bangun diharapkan dapat ditopang oleh tegak dan dihormatinya hukum dan etika secara bersamaan. Demokrasi yang sehat tidak boleh sekedar bersifat procedural menurut hukum tetapi harus ditopang oleh *the rule of law and the rule of ethics* secara bersamaan. '*the Rule of Law*' bekerja berdasarkan '*code of law*' sedangkan '*The Rule of Ethics*' bekerja berdasarkan *Code of Ethics* yang penegakannya dilakukan melalui proses peradilan yang independen, imparsial, dan terbuka yaitu peradilan hukum (*Court of Law*) untuk masalah hukum dan peradilan etika (*court of Ethics*) untuk masalah etika. Dengan begitu sistem demokrasi yang kita bangun di abad ke

21 ini lebih bersifat substansial daripada sekedar bersifat prosedural, dan berpilarkan sistem Pemilu yang tidak sekedar formal sesuai dengan ketentuan hukum, tetapi juga berintegritas menurut standar etika (*election with integrity*).

Untuk itu, DKPP telah menyampaikan usulan kepada Presiden mengenai pentingnya bagi negara kita membangun infra-struktur sistem etika bernegara itu. Apalagi, pada tahun 2001, MPR-RI telah menetapkan ketetapan MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa sebagai pengganti TAP MPR tentang P4 di masa Orde Baru. Sekarang TAP MPR No. VI/MPR/2001 tersebut masih tetap sah berlaku secara hukum karena belum ditentukan statusnya oleh TAP No. 1/MPR/2003 sebagai produk ketetapan MPR yang terakhir dalam sejarah. Untuk menjabatkan TAP No. VI/MPR/2003 inilah saya mengusulkan diajukannya RUU tentang Etika Penyelenggara Negara dalam rangka program Legislasi Nasional di Badan Legislasi DPR-RI RUU ini pernah disusun oleh Pemerintah pada dekade tahun 2000-an, tetapi belum mendapat persetujuan pemerintah, dan lagi pula isinya masih sangat umum serta belum dikaitkan dengan ide peradilan etika. Sekarang kita bersyukur bahwa Rancangan UU ini kembali masuk ke dalam program legislasi nasional di Badan Legislasi Nasional. Kiranya kini sudah saatnya kita merancang suatu undang-undang yang akan menjadi dasar bagi kita untuk membangun sistem etika bernegara dengan di dukung oleh infrastruktur kelembagaannya yang berfungsi sebagai sistem peradilan etika dalam rangka menjaga kehormatan dan kepercayaan institusi-institusi atau jabatan-jabatan publik di masyarakat.

Dasar Konstitusional Peradilan Etika

Hal lain yang mungkin dapat juga dipersoalkan sehubungan dengan ide peradilan etika ini adalah dasar konstitusionalnya menurut UUD 1945 yang berlaku sekarang (*ius constitutum*) Bab IX UUD 1945 tentang Kekuasaan Kehakiman sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 24, Pasal 24A, Pasal 24B, dan Pasal 24C,

serta Pasal 25 hanya mengatur hal-hal yang terkait dengan pengertian peradilan dalam ranah sistem norma hukum dan keadilan. Apakah 11 dalam pengertian keadilan itu dapat tercakup pula sistem norma etika keadilan dan keadilan etis tentu membutuhkan penafsiran yang tersendiri. Kekuasaan kehakiman menurut Bab IX UUD 1945 itu hanya mencakup kekuasaan penyelenggaraan hukum dan keadilan oleh Mahkamah Agung dan sebuah Mahkamah Konstitusi. Di dalam bab ini tidak terdapat perkataan etika dan peradilan etika sama sekali.

Namun, patut dibaca bahwa Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 menentukan, "Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuatan kehakiman diatur dalam undang-undang" bukankah jika kita membentuk suatu badan peradilan etika dengan undang-undang dapat dipandang memenuhi maksud Pasal 24 ayat (3) ini? Fungsi DKPP sebagai lembaga peradilan etika penyelenggara pemilu yang diatur dengan undang-undang, juga terkait dengan kekuasaan kehakiman, yaitu sebagai lembaga *quasi* peradilan di bidang etika penyelenggara pemilihan umum. Lagi pula, roh Undang-undang Dasar itu sendiri tidak dapat dilepaskan dari Pancasila dan nilai-nilai moral dan etika yang hidup dalam masyarakat yang harus dipandang tidak dapat dipisahkan dari pengertian-pengertian yang terkandung dalam teks UUD 1945 UUD 1945 tidak boleh hanya dibaca dengan pendekatan "*grammatical reading*" melainkan juga harus dengan pendekatan "*moral and philosophical reading*".

Pancasila harus dipahami, bukan hanya sebagai sumber hukum tetapi juga sumber moral dan etika dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara karena itu, kandungan normatif UUD 1945 harus dipahami berisi '*rules of the constitutional law*' dan sekaligus '*rules of the constitutional ethics*' secara bersamaan. Pengertian kekuasaan kehakiman dalam Bab IX UUD 1945 tentu saja belum mencakup pengertian sistem peradilan yang mengenalkan adanya sistem '*rule of ethics*' dan sistem peradilan etika, di samping *rule of law* dan sistem peradilan hukum. Namun, jika nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, dan prinsip

Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dipahami dengan utuh dan sebaik-baknya, maka tidaklah sulit bagi kita untuk menerima pengertian baru mengenai landasan konstitusional sistem etika dan peradilan etika berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Apalagi, Ketetapan MPR No. VI/MPR/2001 sebagai upaya penjabaran nilai-nilai etika Pancasila dan UUD 1945 itu tetap berlaku resmi sebagai hukum sampai sekarang.

Karena itu, saya hendak mengajak kepada semua sarjana hukum, terutama Pemerintah dan DPR agar gagasan mengenai pengembangan sistem peradilan etik yang terbuka dan akuntabel melalui suatu institusi negara bernama peradilan etika menjadi perhatian serius, dalam rangka menciptakan keadilan restorative bagi masyarakat.

Perlu dicatat, bahwa Perserikatan Bangsa-bangsa sendiri pun sudah pernah mengeluarkan Rekomendasi berdasarkan keputusan resmi Sidang Umum PBB pada tahun 1996 yang menganjurkan agar semua negara anggotanya membangun apa yang dinamakan *'ethics infra-structure in public offices'* (infra-struktur etika dalam jabatan-jabatan publik) karena itu kita berharap semua institusi penegak kode etik profesi di masing-masing lingkungan lembaga negara dan kementerian dapat bekerja berdasarkan standar norma etika yang telah ditetapkan, DKPP, MKD, DPR RI hendaknya sedapat mungkin memberikan tauladan positif dan mengajak kepada semua sarjana hukum dan para pegiat dan pemerhati masalah sosial budaya untuk mengembangkan kajian-kajian kritis mengenai ide peralihan alternatif ini untuk membantu agar beban sistem hukum dan peradilan hukum dapat ditopang oleh bekerjanya sistem etika, seperti dikatakan oleh Chief Justice Amerika Serikat Earl Warren bahwa *'the law floats in the sea of ethics'*.

URGENSI ETIKA LEMBAGA PERWAKILAN

Zulfikar, S.Sos., M.Si*



Pendahuluan

Tatanan kehidupan setiap masyarakat berkembang sesuai dengan perkembangan peradabannya. Konon dulu masyarakat hidup dalam pola kehidupan primitif dan mereka tinggal berkelompok-kelompok. Mereka membangun sistem pertahanan agar bisa selamat apabila kalau ada serangan dari luar dengan membentuk tatanan kehidupan masyarakat komunal. Antara individu dan keluarga saling melindungi dengan individu dan keluarga lainnya (*Homo homini socius*). Setiap individu tidak berani keluar dari kelompoknya karena apabila mereka keluar dari kelompoknya, maka ia akan lebih mudah dimangsa oleh pihak luar. Sebagaimana Thomas Hobbes, 'Manusia adalah serigala bagi manusia lain' (*Homo homini lupus*). Hal ini bisa diartikan bahwa manusia atau kelompok masyarakat yang satu adalah ancaman bagi manusia atau kelompok masyarakat yang lain. Keyakinan ini mendorong mereka membuat nilai-nilai dan norma yang menjadi standar etika untuk menjaga semangat komunalisme dalam kelompoknya agar bisa tetap bertahan dari serangan luar.

Pada tahapan selanjutnya terbentuk kekuatan pertahanan yang lebih besar yaitu kekuatan kekaisaran dan raja-raja. Kaisar dan raja-raja ini membentuk kekuatan dan kekuasaannya menjadi semakin besar, sehingga rakyat harus tunduk pada kekuasaannya. Kekuasaan kaisar dan raja-raja kemudian melahirkan perilaku absolut bahkan dengan kekuasaan tanpa batas, sehingga rakyat menjadi tertindas

* Penulis adalah Tenaga Ahli Mahkamah Kehormatan DPR RI

dan tidak memiliki kemerdekaan lagi. Karena itu, muncul gagasan tentang bentuk negara dimana rakyat lah yang harus berkuasa (*democracy*). Pemimpin hanya orang diberi mandat oleh rakyat untuk menjalankan amanat rakyat.

Dalam sistem demokrasi meniscayakan keterlibatan rakyat dalam pengambilan keputusan publik. Karena jumlah rakyat sangat banyak dan tersebar di berbagai tempat, maka sistem demokrasi langsung ini dipandang tidak efektif bahkan dianggap sistem yang paling buruk. Barulah pada era modern ini orang mulai melihat konsep demokrasi dengan konsep kekuasaan secara langsung dari rakyat tidak bisa diterapkan. Tetapi harus melalui perwakilan yang diberikan mandat oleh rakyat. Para wakil rakyat inilah yang nanti bermusyawarah bersama pemerintah dalam rangka pengambilan keputusan pada setiap kebijakan publik yang berdampak kepada rakyat banyak.

Ketika seorang wakil rakyat sudah mendapatkan mandat dari rakyat, ia akan memiliki kekuasaan. Kekuasaan ini apabila tidak dikontrol oleh standar etika yang telah ditetapkan maka kekuasaan itu akan cenderung korup dan menindas. Kekuasaan tanpa kontrol akan memunculkan perilaku yang sewenang-wenang. Karena itu etika menjadi keniscayaan dalam suatu negara demokratis. Dengan demikian fungsi etika dalam sistem demokrasi adalah untuk menjaga tatanan bernegara dan sistem demokrasi agar dapat berjalan sesuai dengan aturan yang dikehendaki.

Namun dalam praktek di negara kita, sebagian pejabat dan politisi sering kali tidak menempatkan diri pada posisi yang tepat, sehingga keluar dari azas kepaturan yang mesti diemban oleh seorang pejabat di lembaga negara. Akibatnya terjadi fenomena ketidakpercayaan masyarakat (*dis trust*). Fenomena ini berkembang membentuk opini publik yang terus terjadi sampai sekarang. Kenyataan ini mendorong sebagian orang untuk menciptakan tatanan baru yang berorientasi etika yang berfungsi untuk mengendalikan para penyelenggara negara agar menjaga perilaku dan perbuatan yang

dapat menghancurkan nama baik dan keahliannya. Munculnya gagasan untuk menegakkan etika di berbagai lembaga negara dalam suatu sistem 'Peradilan Etik' agar semua pejabat publik tetap konsisten menjalankan fungsi dan tugas yang diamanahkan kepadanya.

Amanat TAP MPR

TAP MPR telah menjadi urutan kedua dalam sistem hukum di Indonesia setelah UUD 1945. Oleh karena itu dapat menjadi landasan hukum peraturan perundang-undangan yang teknis penegakan etika. Di dalam Ketetapan **MPR Nomor VI Tahun 2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa** telah memberikan amanat untuk mempetkuat pola kehidupan berbangsa yang dilandasi oleh moralitas dan etika. Dalam tumusannya dinyatakan bahwa Etika Kehidupan Berbangsa adalah tumusan yang betsumber dari ajaran agama, khususnya yang bersifat universal dan nilai-nilai luhur budaya bangsa yang tercetmin dalam Pancasila sebagai acuan dasar dalam berpikir, bersikap dan bertingkah laku dalam kehidupan berbangsa.

Pokok-pokok etika kehidupan berbangsa mengedepankan kejujuran, amanah, keteladanan, sportivitas, disiplin, etos kerja, kemandirian, sikap toietansi, rasa malu, tanggung jawab, menjaga kehormatan serta martabat diti sebagai warga bangsa, beretika sosial dan budaya, beretika politik dan pemetintahan, beretika ekonomi dan bisnis, beretika penegakan hukum yang berkeadilan, beretika keilmuan, dan beretika lingkungan. Etika ini dapat dijabarkan secara rinci sebagai betikut:

- 1) **Etika sosial dan budaya** (jujur, peduli, saling memahami, menghatgai, mencintai, menolong, dan keteladanan).
- 2) **Etika politik dan pemerintahan** (menuju pemetintahan yang bersih, efisien dan efektif ditandai ketetbukaan, tanggung jawab, tanggap, aspiratif, menghatgai perbedaan, jujur dalam persaingan, kesediaan menerima pendapat orang lain, menjunjung tinggi hak asasi manusia, peduli, siap mundur

apabila dirinya melanggar kaidah dan sistem nilai atau tidak mampu melaksanakan tugas, mendahulukan kepentingan umum, harus bersikap jujur, amanah, sportif, siap melayani, berjiwa besar, rendah hati, dan menjadi teladan, toleransi tinggi, tidak pura-pura, tidak arogan, jauh dari munafik, tidak melakukan kebohongan publik, tidak manipulatif dan menghindari tindakan tidak terpuji).

- 3) **Etika ekonomi dan bisnis** (berjiwa wirausaha, mendorong berkembangnya etos kerja ekonomi, mendorong pemberdayaan ekonomi, menghindari KKN, tidak diskriminasi, dan berusaha mengentaskan kemiskinan, berpandangan global).
- 4) **Etika penegakan hukum yang berkeadilan** (tenang, teratur, raat dan tertib hukum, kepastian hukum, berusaha bertindak adil dan tidak diskriminatif),
- 5) **Etika keilmuan** (menjunjung tinggi nilai kemanusiaan, berimtaq dan beriptek, berbudaya kerja produktif, mewujudkan karsa, cipta dan karya yang tercermin dalam perilaku kreatif, inovatif, inventif, komunikatif, mendorong budaya baca-tulis-teliti-karya dan berpandangan global).
- 6) **Etika lingkungan** (kesadaran menghargai dan melestarikan lingkungan hidup, penataan ruang, berkelanjutan, berkesinambungan, dan berwawasan lingkungan (*sustainable development*)).

Berdasar TAP MPR ini dapat dijadikan landasan bagi penyusunan regulasi bagi penerapan etika bagi lembaga perwakilan seperti DPR, DPD maupun DPRD Propinsi maupun kabupaten/kota

Pentingnya Penegakan Etika Bagi Lembaga Perwakilan

Seorang wakil rakyat semestinya bersikap amanah, jujur, berakhlak mulia dan dapat memperjuangkan aspirasi rakyat. Namun kenyataannya, ada tindakan-tindakan sebagian anggota dewan yang dipersepsi publik sebagai tindakan yang tidak etis dan tidak pantas dilakukan oleh seorang wakil rakyat. Sikap tersebut seperti perilaku

yang mengabaikan penghormatan dan ketaatan terhadap nilai-nilai moral dan prinsip dasar atau norma etika sehingga seringkali terjadi tindakan/perbuatan tercela dan penyimpangan terhadap aturan. Tindakan dan perilaku demikian akan menjadi sebab hilangnya kepercayaan masyarakat. Apabila krisis kepercayaan masyarakat tidak ditanggapi dengan baik maka dapat menimbulkan delegitimasi terhadap Lembaga negara tersebut walaupun prosesnya diklaim telah dilakukan secara demokratis. Karena itu penting penegakan etika bagi lembaga perwakilan rakyat.

Setidaknya ada dua alasan mengapa pentingnya penegakan etika di lembaga wakil rakyat, yaitu, *pertama*, **menjaga kehormatan institusi**. Ketika terjadi pelanggaran hukum dan etika pada institusi lembaga perwakilan maka individu yang melanggar harus dipisahkan dari institusi. Kalau tidak maka institusi akan tersandra oleh tindakan oknum tersebut. Betapa banyak kasus yang terjadi karena pelanggaran etika dan hukum oleh oknum individu, tetapi kemudian menghancurkan citra dan kehormatan institusi. Fenomena ketidakpuasan masyarakat terhadap citra Lembaga perwakilan seperti DPR, DPR maupun DPRD berada pada titik terendah. Karena itu perlu penegakan etika terlebih dahulu sebelum adanya penegakan hukum. Kalau etika cara penegakannya dengan memberikan sanksi bisa dengan peringatan atau pemberhentian sementara. Tetapi kalau hukum tidak ada peringatan langsung menghukum saja. Kalau sudah bera sekali maka sanksi etika adalah diberhentikan, tapi tujuan pemberhentian bukan menyakiti yang bersangkutan, bukan membalaskan kesalahan, tapi untuk menyelamatkan institusi.

Kedua, **mengurangi beban sistem hukum**. Beban dalam penegakan hukum sekarang ini terlalu berat. Jenis kejahatan sekarang semakin banyak, yang tadinya bukan kejahatan sekarang telah menjadi kejahatan. Misalnya narkoba, ganja, ijazah palsu, KDRT dan lain-lain. Maka makin lama jumlah kejahatan yang diancam pidana semakin banyak, sedangkan kualitas kelakuan manusia semakin hebat, maka kejahatan pun makin hebat. Akibatnya

terjadi penumpukan perkara yang sangat banyak. Hukuman yang paling sering diberikan adalah penjara. Semakin banyak orang melanggar hukum, semakin banyak penjara yang dibutuhkan. Hal ini berdampak pada biaya yang semakin besar. Bahkan menurut Prof. Jimly Assyidique, ada penelitian menunjukkan Lembaga Pemasyarakatan itu tidak efektif lagi. Hanya, 30% saja yang tobat, 70% tidak tobat. Sementara kalo kita lihat komposisi orang yang dipenjara, 35% diantara yang masuk penjara, ketika keluar malah dendam karena merasa disakiti. Kemudian 35% orang yang masuk penjara merasa tidak bersalah. Dan 30% orang yang keluar dari penjara malah kelakuannya makin canggih. Karena itu, Tujuan penjaruhan sanksi etika beda dengan hukum, kalau hukum itu menghukum sementara sanksi etika untuk mengingatkan ia akan kehormatan dirinya.

Etika Wakil Rakyat

Dennis F Thompson dalam bukunya *Political Ethics and Public Office* (2002) menulis, ada tiga pendekatan dalam mengetahui etika legislatif bagi seorang politisi, yaitu *etika minimalis*, *etika fungsionalis* dan *etika rasionalis*. Etika minimalis adalah standar etika yang paling minimal yang berlaku pada lembaga perwakilan rakyat. Dalam etika ini mengharamkannya beberapa tindakan yang buruk, seperti korupsi, kolusi maupun tindakan yang tidak pantas lainnya dengan membuat aturan internal objektif yang berlaku dan mengikat bagi semua wakil rakyat. Contoh penerapan etika minimalis di tubuh dewan adalah dibentuknya aturan tata tertib dan kode etik yang diterbitkan di internal parlemen serta dibentuknya sebuah badan kehormatan.

Dalam hal *etika fungsionalis*, Thompson menjelaskan bahwa etika fungsionalis menawarkan basis fungsional bagi seorang legislator. Etika ini mendefinisikan tugas bagi anggota dewan dalam lingkup fungsi mereka sebagai wakil rakyat. Seorang anggota dewan dianggap memenuhi etika fungsional ketika ia melaksanakan semua tugas dan fungsi dengan sebaik-baiknya. Namun ia akan dianggap melanggar etika ketika ia tidak menjalankan tugas dan fungsinya. Dalam

konteks ini, seorang wakil rakyat harus paham betul makna sebagai wakil rakyat. Ia harus benar dalam mempersepsikan tugas sebagai wakil rakyat. Menjadi wakil rakyat adalah sebuah amanah untuk memperjuangkan aspirasi dan membela nasib rakyat. Salah besar jika seorang anggota dewan mempersepsikan bahwa menjadi wakil rakyat adalah sebuah pekerjaan atau mata pencaharian. Beberapa kasus mengindikasikan hal ini seperti ungkapan RA Kresman, dokter ahli kejiwaan (2009), misalnya bertutur, dalam pesta demokrasi yang baru saja digelar, potensi calon legislator maupun legislator yang mengalami gangguan jiwa lebih besar di banding periode sebelumnya. Penyebabnya, mereka masih mempersepsikan menjadi anggota legislatif sebagai suatu pekerjaan dan mata pencaharian.

Kemudian *etika rasionalis*. Etika rasional mendasarkan perilaku etis pada prinsip-prinsip hakiki politik, seperti keadilan, kebebasan, atau kebaikan bersama (*bonum commune*). Fondasi rasional menyandarkan para wakil rakyat, harus bertugas Berdasarkan pendekatan etika rasionalis ini. Karena itu, anggota legislatif dilarang bertindak memperkaya diri dengan melawan hukum, baik atas nama kepentingan pribadi, golongan, maupun partainya.

Tahap Perkembangan Etika

Pengertian etika dalam pandangan filosof dan ilmuan terus berubah dan berkembang. Pemahamannya pun beragam dari para ahli. Ada yang melihat dari filsafat, tetapi ada juga yang melihat secara teologi. Tidak sedikit pula yang melihat secara praktik. Menurut Jimly Asshiddiqie, perkembangan pengertian mengenai etika sudah melewati fase sejatah yang sangat panjang.

Jimly Asshiddiqie adalah salah seorang pelopor gagasan tentang peradilan etika di Indonesia. Menurut pandangan Jimly, pengertian etik tersebut sudah melewati empat tahap atau fase perkembangan generasi pengertian, yaitu (i) fase pengertian teologis (etika teologis), (ii) fase pengertian ontologis (etika ontologis), (iii) fase pengertian positivis (etika positivist), dan terakhir pada fase perkembangan dewasa ini adalah (iv) fase pengertian fungsional (etika fungsional).

1. Etika Teologis:

Pada perkembangan generasi pengertian pertama, semua sistem etika berasal dari sistem ajaran agama. Semua agama mempunyai ajaran-ajarannya sendiri-sendiri tentang nilai-nilai, sikap, dan petilaku yang baik dan buruk sebagai pegangan hidup bagi para penganutnya. Karena itu, ajaran etika menyangkut pesan-pesan utama misi keagamaan semua agama, dan semua tokoh agama atau ulama, pendeta, rahib, monk, dan semua pemimpin agama akrab dengan ajaran etika itu. Semua rumah ibadah diisi dengan khutbah-khutbah tentang ajaran moral dan etika keagamaan masing-masing. Bagi agama-agama yang mempunyai kitab suci, maka materi utama kitab-kitab suci itu juga adalah soal-soal yang berkaitan dengan etika. Karena itu, perbincangan mengenai etika seringkali memang tidak dapat dilepas dari ajaran-ajaran agama. Bahkan dalam Islam dikatakan oleh nabi Muhammad saw bahwa "Tidaklah aku diutus menjadi Rasul kecuali untuk tujuan memperbaiki akhlaq manusia". Inilah misi utama kenabian Muhammad saw.

2. Etika Ontologis:

Dalam perkembangan kedua, sistem etika itu lama kelamaan juga dijadikan oleh para filosof dan agamawan sebagai objek kajian ilmiah. Karena filsafat manusia sangat berkembang pembahasannya mengenai soal-soal etika dan perilaku manusia ini. Karena itu, pada tingkat perkembangan pengertian yang kedua, etika itu dapat dikatakan dilihat sebagai objek kajian ilmiah, objek kajian filsafat. Inilah yang saya namakan sebagai tahap perkembangan yang bersifat ontologis. Etika yang semula hanya dilihat sebagai doktrin-doktrin ajaran agama, dikembangkan menjadi 'ethics' dalam pengertian sebagai ilmu yang mempelajari sistem ajaran moral.

3. Etika Positivis:

Dalam perkembangan selanjutnya, setidaknya dimulai pada permulaan abad ke 20, orang mulai berpikir bahwa sistem etika itu tidak cukup hanya dikaji dan dikhutbahkan secara abstrak dan bersifat umum, tetapi diidealkan agar ditulis secara konkrit dan

bersifat operasional. Kesadaran mengenai pentingnya penulisan dalam suatu bentuk kodifikasi ini dapat dibandingkan dengan perkembangan sejarah yang pernah dialami oleh sistem hukum pada abad ke-10 di zaman khalifah Harun Al-Rasyid atau dengan muncul pandangan filsafat Positifisme Auguste Comte pada abad ke 18 yang turut mempengaruhi pengertian modern tentang hukum positif. Dalam perkembangan generasi ketiga ini, mulai diidealkan terbentuknya sistem kode etika di pelbagai bidang organisasi profesi dan organisasi-organisasi publik. Bahkan sejak lama sudah banyak di antara organisasi-organisasi kemasyarakatan ataupun organisasi-organisasi profesi di Indonesia sendiri, seperti Ikatan Dokter Indonesia, dan lain-lain yang sudah sejak dulu mempunyai naskah Kode Etik Profesi.

Jimly melihat dewasa ini, semua partai politik juga mempunyai kode etik kepengurusan dan keanggotaan. Pegawai Negeri Sipil juga memiliki kode etika PNS. Inilah taraf perkembangan positivist tentang sistem etika dalam kehidupan publik. Namun, hampir semua kode etik yang dikenal dewasa ini, hanya bersifat proforma. Adanya dan tiadanya tidak ada bedanya. Karena itu, sekarang tiba saatnya berkembang kesadaran baru bahwa kode etika-kode etika yang sudah ada itu harus dijalankan dan ditegakkan sebagaimana mestinya.

4. Etika Fungsional.

Etika fungsional dalam pandangan Jimly berkembang dari tertutup menuju terbuka.

a. Etika Fungsional tertutup.

Tahap perkembangan pengertian etika yang terakhir dinamakan sebagai tahap fungsional, yaitu bahwa infra-struktur kode etika itu disadari harus difungsikan dan ditegakkan dengan sebaik-baiknya dalam praktik kehidupan bersama. Untuk itu, diperlukan infra-struktur yang mencakup instrumen aturan kode etik dan perangkat kelembagaan penegaknya, sehingga sistem etika itu dapat diharapkan benar-benar bersifat fungsional. Dimana-mana di seluruh dunia,

mulai muncul kesadaran yang luas untuk membangun infra struktur etik ini di lingkungan jabatan-jabatan publik. Bahkan pada tahun 1996, Sidang Umum PBB merekomendasikan agar semua negara anggota 4 membangun apa yang dinamakan “ethics infra-structure in public offices” yang mencakup pengertian kode etik dan lembaga penegak kode etik. Itu juga sebabnya maka di Eropa, di Amerika, dan negara-negara lain di seluruh penjuru dunia mengembangkan sistem kode etik dan komisi penegak kode etik itu. b. Etika Fungsional Terbuka: Namun demikian, semua infra-struktur kode etik dan sistem kelembagaan penegakan etika tersebut di atas dapat dikatakan sama sekali belum dikonstruksikan sebagai suatu sistem peradilan etika yang bersifat independen dan terbuka sebagaimana layaknya sistem peradilan modern. Persoalan etika untuk sebagian masih dipandang sebagai masalah *private* yang tidak semestinya diperiksa secara terbuka. Karena itu, semua lembaga atau majelis penegak kode etika selalu bekerja secara tertutup dan dianggap sebagai mekanisme kerja yang bersifat internal di tiap-tiap organisasi atau lingkungan jabatan-jabatan publik yang terkait.

Keseluruhan proses penegakan etika itu selama ini memang tidak dan belum didesain sebagai suatu proses peradilan yang bersifat independen dan terbuka. Karena itu, sejak berdirinya Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK-KPU) pertama kali pada tahun 2009, proses persidangannya diadakan terbuka, persis sebagaimana lazimnya persidangan pengadilan tingkat pertama dilakukan. Dengan demikian, praktik yang dilakukan di DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu) dalam menegakkan kode etika penyelenggara pemilu dapat dikatakan merupakan lembaga peradilan etika penyelenggara pemilu.

Terbentuknya Peradilan Etika dalam Sejarah

Menurut Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, etika berkaitan dengan standar-standar pertimbangan mengenai nilai benar dan salah yang harus dijadikan pegangan bagi seseorang untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Nilai-nilai etik itu dapat dibedakan antara

nilai yang bersifat normatif (*normative ethics*) dan nilai bersifat deskriptif (*descriptive ethics*). 'Normative ethics' menggambarkan standar-standar tentang perbuatan yang benar dan salah, sedangkan 'descriptive ethics' berkenaan dengan penyelidikan empiris mengenai keyakinan-keyakinan moral seseorang. 'Descriptive ethic' berusaha menentukan seberapa besar porsi warga masyarakat yang percaya bahwa pembunuhan itu selalu salah, sedangkan 'normative ethics' berusaha menentukan apakah dapat dibenarkan untuk memegang kepercayaan yang demikian itu.

Jimly mengungkapkan sejarah terbentuknya peradilan etik mulanya muncul dalam praktik di Inggris, dan kemudian dikembangkan dalam arti yang lebih modern di Amerika Serikat. Bidang profesi yang pertama kali memperkenalkan sistem etika positif ini adalah di dunia kedokteran (*medical ethics*). Namun ide awal mengenai etika kedokteran ini pertama kali sebenarnya berasal dari banyak sarjana, termasuk dari pemikiran Muslim al-Ruhawi dan al-Razi (*Rhazes*) pada abad pertengahan. Bahkan buku pertama tentang '*medical ethics*' yang ditulis umat manusia adalah buku "*the Conduct of a Physician*" karya al-Ruhawi.

Akhir abad ke-18, adalah physician Inggris, Thomas Percival, yang merancang '*code of medical ethics*' yang pertama kali dalam pengertian modern. Ia menulis kode etik itu pertama kali pada tahun 1794 dan memperluas isinya pada tahun 1803 dengan memperkenalkan istilah '*medical ethics*' dan '*medical jurisprudence*'. Pada tahun 1815, Pemerintah Inggris mengeluarkan UU tentang Apoteker pertama kali, dan sejak itu, mulailah dunia kedokteran dan kesehatan diatur resmi oleh negara, termasuk mengenai sistem etikanya. Hal ini dikembangkan pula di Amerika Serikat. Pada tahun 1846, American Medical Association (AMA) didirikan dan untuk pertama kali disusun suatu kode etik organisasi yang berisi kewajiban-kewajiban dan hak-hak para physician. Pada tahun berikutnya, yaitu 1847, atas laporan Dr. John Bell, naskah kode etik tersebut disahkan menjadi '*Code of Medical Ethics*' dan bahkan '*Code of (Professional) Ethics*' pertama dalam sejarah modern.

Profesi kedua menurut Jimly yang tercatat paling awal membangun sistem etika profesi ini adalah profesi akuntan. Dalam ilmu akuntansi, yang biasa dianggap sebagai *'the father of accounting'* adalah Luca Pacioli yang menulis buku tentang etika akuntansi pertama kali pada tahun 1494, yaitu buku "Summa de Arthmetica, Geometri, Proportione, et Proportionalita". Tetapi, dalam pengertian modern, kode etik akuntan baru ada setelah dibentuknya American Association of Public Accountant (AAPA). Organisasi profesi ini didirikan pada tahun 1887, dan kode etik pertama yang ditulis dan disahkan untuk mendidik para anggotanya pada tahun 1905, tetapi kode etik yang lebih efektif yang tertuang dalam anggaran dasar (bylaws) organisasi, baru ditetapkan pada tahun 1907 bersamaan dengan ulangtahun AAPA yang ke-20. Nama organisasi ini beberapa kali mengalami perubahan dan terakhir berubah menjadi American Institute of Certified Public Accountants (AICPA) sampai sekarang.

Kemudian Profesi ketiga yang membentuk kode etik profesi ini adalah profesi hukum. Pada tahun 1854, Hakim George Sharswood menulis esai berjudul "Legal Ethics". Dari buku ini muncul ide untuk menyusun kode etik hukum di pelbagai negara bagian. Negara bagian pertama Amerika Serikat yang menyusun dan mengesahkan kode etik ini adalah Alabama, yaitu pada tahun 1887. Pada tahun 1854, American Bar Association (ABA) didirikan, dan baru pada tahun 1908 atau 54 tahun kemudian menyusun dan mengesahkan berlakunya kode etika professional yang disebut pertama kali sebagai "Canons of Professional Ethics". Kode Etik American Bar ini juga merujuk kepada tulisan George Sharswood tentang "Legal Ethics" tersebut di atas.

Ide tentang kode etika ini berkembang pesat di semua bidang profesi, di dunia bisnis, dan bahkan di lingkungan kekuasaan pemerintahan negara. Bahkan, sekarang, dari 50 negara bagian Amerika Serikat, sudah ada 42 negara bagian yang membangun infra-struktur etik berupa kode etik dan kode perilaku, dilengkapi dengan terbentuknya Komisi Etika yang bersifat permanen dalam rangka mengembangkan dan menegakkan kode etika tersebut sebagai

institusi yang bersifat mandiri (*independent oversight commission*). Ke-8 negara bagian lainnya, meskipun tidak memiliki Komisi Etik yang khusus, tetap memiliki kode etika dan kode perilaku yang pelaksanaannya dikoordinasikan sendiri oleh sekretaris negara bagian (*secretary of state*) atau komite etik yang bersifat tidak tetap. Sistem kode etik dan kode perilaku terus berkembang dalam praktik di semua bidang kehidupan, baik di ranah dunia usaha (*market*), di ranah masyarakat (*civil society*) maupun di sektor publik dan dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan negara (*state*).

Hal ini lah yang mendorong United Nations menetapkan secara resmi rekomendasi Sidang Umum (*General Assembly*) pada tahun 1996, yang menganjurkan agar semua negara anggota PBB membangun apa yang disebut infra-struktur etik untuk jabatan-jabatan publik (*ethics infra-structure in public offices*). Hal ini tentu sangat berpengaruh ke seluruh dunia, sehingga semua negara – dewasa ini – terus mengadakan upaya pembentukan kode etik di pelbagai bidang dengan didukung oleh institusi-institusi penegakannya dalam praktik.

Begitulah, sistem kode etik yang sudah dikenal sejak awal abad ke-19 sampai akhir abad ke-20, mengalami revitalisasi lebih lanjut dengan dukungan kelembagaan yang memungkinkan sistem etika benar-benar diterapkan secara fungsional dan ditegakkan secara efektif. Namun, dalam perkembangan mutakhir di hampir semua negara di dunia, fungsionalisasi sistem kode etika profesi dan etika jabatan publik ini belum dikonstruksikan sebagai suatu proses peradilan (norma etika) seperti yang dikenal dalam sistem norma hukum yang dilengkapi dengan mekanisme peradilan yang efektif. Itu sebabnya, mekanisme penegakan kode etik yang dimaksud, dimana-mana di seluruh dunia, masih bersifat sangat tertutup sesuai dengan karakteristik pengertian etika itu sendiri yang masih dipahami sebagai sistem norma yang bersifat privat, sebagai norma yang pemberlakuannya didasarkan atas kesadaran internal yang bersifat sukarela (*volutair*).

Karena itu, keberlakuan norma etika (*ethical norms*) biasa dibedakan dengan norma hukum (*legal norms*) dari segi daya pakasanya, yaitu jika hukum dianggap '*imposed from without*', maka keberlakuan etika dipandang bersifat '*imposed from within*' atau dari dalam kesadaran para subjek yang secara sukarela mengikatkan diri padanya. Namun, dengan perkembangan sistem kode etika dan kode perilaku yang diberlakukan secara resmi sejak abad ke-19 dan ke-20, dapat dikatakan bahwa pemberlakuannya di samping mengandung unsur yang bersifat '*imposed from within*' juga sekaligus memuat hal-hal yang dipaksakan oleh kekuasaan tesmi negara atau '*imposed from without*'.

Bahkan di Amerika Serikat, sejak tahun 1907, ketentuan etika profesi akuntan sudah dimuat dalam Anggaran Dasar atau 'Bylaws' organisasi ACPA yang berlaku mengikat bagi semua anggota. Bahkan di Irlandia sekarang juga sudah ada undang-undang resmi yang mengatur hal ini, yaitu dengan *Ethics in Public Offices Act 1995*, yang mekanisme penegakan kode etika dapat dipaksakan dengan dukungan kekuasaan negara. Karena itu, sekarang sudah saatnya bagi para sarjana hukum untuk mengembangkan pemikiran dengan serius agar sistem etika ini dapat menjadi alternatif baru dalam upaya melengkapi dan menopang bekerjanya sistem hukum yang diptaktikkan selama ini dalam upaya mengontrol dan membimbing serta mengarahkan perilaku ideal manusia dalam kehidupan bersama.

Sistem norma etika ini lebih lanjut perlu dikembangkan dengan dukungan mekanisme peradilan menurut prinsip-prinsip peradilan modern yang diharuskan bersifat independen, terbuka, imparial, berintegritas, dan profesional, dan sebagainya. Dengan demikian, di samping adanya pengertian mengenai '*rule of law*', sudah saatnya kita mengembangkan pula pengertian baru, yaitu '*rule of ethics*'. '*Rule of law*' mencakup pengertian adanya '*code of law*' dan '*court of law*', sedangkan dalam konsepsi '*rule of ethics*' harus tercakup pula pengertian adanya '*code of ethics*' and '*court of ethics*'.

Peradilan Etika di Indonesia

Di negara-negara demokrasi yang lain, pada prinsipnya selalu ada lembaga penyelenggara pemilu yang independen. Akan tetapi biasanya mereka hanya memiliki satu lembaga seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat independen. Tetapi di Indonesia, selain kita memiliki KPU, bangsa kita juga memerlukan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang juga bersifat independen setara dan sederajat dengan KPU. Dengan demikian, pengertian penyelenggara pemilu menurut Pasal 22E UUD 1945 dioperasionalisasikan dengan pembentukan dua kelembagaan KPU dan Bawaslu yang terkait dalam 1 kesatuan sistem penyelenggaraan pemilu.

Sekarang namanya Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu yang bersifat permanen dengan masa kerja tetap selama lima tahun, dan dengan kedudukan yang bersifat independen dengan kewenangan memutus, yang putusannya bersifat final dan mengikat. Di samping itu, jikalau DK-KPU berjenjang dengan diadakannya DK KPU Provinsi untuk menangani kasus-kasus di tingkat kabupaten dan kota.

Sekarang, seluruh mekanisme pemeriksaan pelanggaran kode etika dan penegakannya terkonsentrasi dan tersentralisasi di DKPP sebagai satusatunya lembaga penegak kode etika penyelenggara pemilu, baik terhadap KPU dan jajarannya di seluruh Indonesia maupun terhadap Bawaslu dan jajarannya di seluruh Indonesia. Karena itu, dari segi konsepsinya, kelembagaan DKPP yang baru ini benar-benar mempunyai kedudukan sebagai lembaga peradilan etika yang sejalan dengan tradisi yang secara embrional sudah dimulai sejak terbentuk DK-KPU pertama kali pada tahun 2009, dapat terus dimantapkan keberadaannya. Meskipun namanya DKPP, tidak menggunakan istilah pengadilan, tetapi pada hakikat kedudukan, tugas, dan kewenangannya, lembaga ini adalah benar-benar merupakan lembaga peradilan etik, yaitu merupakan lembaga Pengadilan Etik pertama dalam sejarah Indonesia modern. Bahkan, DKPP bukan hanya lembaga pengadilan etik pertama di Indonesia,

tetapi juga di dunia, karena tidak ada negara manapun di dunia yang memiliki lembaga seperti DKPP ini.

Pembentukan pengadilan etika pertama pada Komisi Pemilihan Umum dalam bentuk Dewan Kehormatan Pemilu (DK-KPU) dengan ketua Jimly Assyiddiqi. Ketua Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK-KPU) pada tahun 2009 dan pada tahun 2010. DK-KPU tersebut ketika itu masih bersifat *ad hoc* dan tidak tidak independen, karena kedudukannya beradalam di dalam struktur Komisi Pemilihan Umum, dan dari 5 orang anggotanya 3 orang adalah *ex-officio* berasal dari anggota KPU sendiri, sedangkan 5 orang anggota DK-KPU pada tahun 2009 adalah Jimly Asshiddiqie sebagai anggota merangkap anggota, HAS. Narabaya, Syamsul Bahri, dan Abdul Aziz sebagai anggota, serta Endang Sulastri sebagai sekretaris merangkap anggota. Yang berasal dari luar adalah saya sendiri dan Prof. HAS. Natabaya, SH. 35 orang anggota DK-KPU pada tahun 2010 adalah Jimly Asshiddiqie sebagai anggota merangkap anggota, Komaruddin Hidayat, Syamsul Bahri, dan Abdul Aziz sebagai anggota, serta Endang Sulastri sebagai sekretaris merangkap anggota. Yang berasal dari luar adalah saya dan Prof. Dr. Komaruddin Hidayat. 5 anggota yang berasal dari luar hanya 2 orang.

Jimly juga menjelaskan bahwa dalam ranah negara pun, sistem kode etik dan infra-struktur etik ini berkembang, baik di lingkungan cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, serta di lembaga-lembaga atau agencies yang bersifat independen. Di bidang 3 kehakiman, misalnya, kita bahkan telah mengadopsi ide pembentukan Komisi Yudisial yang bersifat permanen dan secara khusus diatur dalam Pasal 24B UUD 1945. Di lingkungan DPR dan DPD, kita juga membentuk Badan Kehormatan. Di lingkungan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi terdapat pula Majelis Kehormatan Hakim (MKH) yang bersifat *ad hoc*. Gejala pembentukan komisi-komisi atau institusi-institusi penegak kode etik ini, baik yang bersifat permanen ataupun yang bersifat *ad hoc* mencerminkan makin berkembangnya kesadaran umat manusia

mengenai pentingnya sistem etika profesional itu ditegakkan secara efektif.

Bahkan, etika yang konkrit dan sudah ditulis dan dituangkan dalam bentuk kode etika, tidak cukup dijadikan pajangan, tetapi harus benar-benar diterapkan dan ditegakkan melalui mekanisme yang melembaga secara resmi. Bahkan, sekarang sudah banyak lembaga penegak kode etik, tetapi cara kerjanya masih konvensional, tertutup, dengan asumsi lama bahwa masalah etika adalah masa *'private'* yang tidak boleh dibuka keluar. Sekarang kita sudah berada di zaman keterbukaan.

Komunikasi sosial berlangsung terbuka dan dalam waktu yang sangat cepat menyebarkan pelbagai macam informasi. Jika ada orang yang dituduh melanggar kode etik, tidak ada orang yang dapat menghalangi bahwa tuduhan itu dalam waktu yang sangat singkat pasti sudah menyebar luas kemana-mana melalui media sosial yang tanpa batas. Jika orang yang dituduh secara terbuka demikian tidak diberi kesempatan membela diri juga secara terbuka, bagaimana mungkin kita dapat menegakkan keadilan etika? Sidang tertutup pasti tidak dapat menyelesaikan ketusakan *image* atau citra yang berhubungan erat dengan reputasi dan kredibilitas seseorang. Apapun yang diputuskan di dalam sidang tertutup pasti menyisakan banyak dugaan. Bahkan dalam praktik, banyak sekali kasus yang menunjukkan bahwa sidang etika yang tertutup itu menjadi alasan untuk adanya penyelesaian secara adat. Misalnya, kasus sidang internal kode etik oleh Mahkamah Agung terhadap Hakim Agung Yamanie yang sebelumnya, diselesaikan dengan meminta yang bersangkutan mengundurkan diri.

Demikian pula prinsip transparansi dan keterbukaan peradilan, juga harus dipraktikkan dalam proses penegakan kode etika. Dengan demikian dunia ilmu hukum harus menambah khazanah baru dalam objek kajiannya, yaitu sistem aturan etika dan sistem peradilan etika. Fakultas hukum juga harus mengajarkan tentang sistem kode etik sebagai aturan etika materialnya dan sistem

beracaranya dalam proses peradilan sebagai aturan etika formalnya, seperti halnya hukum material dan hukum formil (hukum acara) di dunia peradilan hukum.

Dilema Penegakan Etika di lembaga perwakilan

Badan Kehormatan (BK) sebelum di rubah menjadi MKD dalam UU MD3, pernah dikatakan oleh Ibrahim Z. Fahmi Badoh, seorang peneliti dari Indonesian Corruption Watch (ICW). Menurutnya BK mengalami dilema dalam kewenangannya yang begitu besar. Identifikasi dilematis BK itu terlihat sebagai berikut:

1. Tebang Pilih (Pada Kasus minimnya absensi anggota Dewan).
2. Pertimbangan politis lebih besar dari pertimbangan hukum dan keadilan.
3. Inisiatif rendah.
4. Kemampuan penyelidikan rendah (minimnya tenaga ahli).
5. Tertutup (tidak dijelaskan bagian mana dari sidang tersebut yang tertutup).
6. Penerapan sanksi ringan, sedang dan berat Alasan penerapan sanksi tidak transparan.
7. Sanksi Ringan (sepanjang BK berdiri belum ada anggota DPR yang diberhentikan karena kasus asusila, kecuali kasus korupsi).
8. Lemahnya koordinasi dengan instansi terkait (BPK, BPKP, POLRI, KPK, Pemda dan instansi terkait lainnya).
9. Belum memiliki aturan tentang konflik kepentingan dalam pemrosesan kasus.
10. Hanya mengatur anggota DPR, tidak dengan para staf ahli di lingkungan parlemen

Penguatan Kelembagaan peradilan Etika Lembaga Perwakilan

Berdasarkan UU No 17 tahun 2014 tentang MD3, Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) adalah alat kelengkapan Dewan yang bersifat tetap. Ia bertugas menjaga kehormatan dan keluhuran

martabat, citra dan kredibilitas DPR. Terjadi perubahan nomenklatur dari Badan Kehormatan menjadi Mahkamah Kehormatan Dewan. Hal ini seiring dengan adanya harapan baru bahwa MKD lebih berperan untuk menciptakan suasana di DPR yang dapat menjamin terlaksananya fungsi pengawasan terhadap perilaku anggota DPR.

Penguatan lembaga peradilan Etik di lembaga perwakilan penting dilakukan. Gagasan MKD harus ditularkan kepada seluruh DPRD se-Indonesia sehingga BK DPRD juga berubah nomenklaturnya menjadi semacam pengadilan etika di tingkat legislatif daerah. Dengan begitu, BK juga dapat difungsi secara lebih optimal. Namun perlu ada perbaikan-perbaikan untuk penyempurnaan.

Berdasarkan kelemahan yang ada tersebut perlu adanya format kelembagaan yang dimodifikasi sehingga dapat memenuhi harapan publik. Karena itu harus ada kaidah mendasar yang harus ditetapkan:

1. Independensi.

Akar dari tidak independennya MKD/BK bukan terletak pada jumlahnya, tetapi persoalan unsur fraksi yang selalu menyandera obyektivitas dan independensi. Penguatan kelembagaan MKD akan tercapai jika keanggotaannya independen. MKD yang memiliki fungsi sebagai penegak etik anggota parlemen, akan menghadapi konflik kepentingan ketika harus menghadapi pengaduan pelanggaran etik yang dilakukan oleh koleganya satu fraksi atau satu koalisi. Maka, MKD berpotensi mengambil keputusan yang tidak obyektif terkait dengan banyaknya pengaduan pelanggaran etik dari masyarakat atau konstituen maupun sesama anggota DPR.

Idealnya keanggotaan MKD selain dari unsur fraksi di DPR, unsur masyarakat harus dilibatkan dalam sistem penegakan etika di MKD/BK. Hal itu dimaksudkan untuk mencegah terjadinya konflik kepentingan antara MKD dengan anggota DPR yang terlibat dalam pelanggaran etik. Untuk mencegah terjadinya rezim MKD, maka setiap setahun sekali diadakan pergantian keanggotaan dan pimpinan dalam rangka memperkuat independensi MKD.

Kehadiran masyarakat luar anggota MKD dibutuhkan dalam proses penyelidikan dan verifikasi yang bersifat independen, sehingga menghasilkan keputusan yang lebih objektif. Walaupun dalam pengambilan keputusan tetap berada dalam kewenangan anggota MKD.

2. Transparan

Penguatan kelembagaan MKD/BK selain memasukkan unsur masyarakat dalam keanggotaannya, juga melalui transparansi atas pengaduan dari publik. Transparansi dimaknai dengan memberikan akses publik atas pelaporan atau pengaduan yang masuk secara periodik setiap tahun, transparan dalam proses penyelidikan dan verifikasi, sampai pada pengambilan keputusan yang diserahkan pada rapat paripurna DPR.

Melalui proses yang transparan harapannya publik mendapatkan gambaran perihal pelanggaran kode etik yang dilakukan wakilnya di parlemen, sehingga publik dapat mengambil keputusan untuk menghukum wakil-wakilnya di parlemen dengan cara tak memilihnya kembali pada pemilu berikutnya. Selain itu, transparansi MKD juga memberikan edukasi kepada publik agar secara aktif melaporkan pelanggaran etik yang dilakukan oleh wakilnya di parlemen.

Tenrunya dengan proses yang transparan, laporan atau pengaduan dari publik terdapat jaminan kepastian hukumnya. Maka, juga diperlukan limitasi waktu yang tegas sejak proses penerimaan laporan atau pengaduan, penyelidikan dan verifikasi, sampai proses pengambilan keputusan. Jadi, bukan hanya sidang MKD/BK yang harus terbuka, Karena dalam Pasal 132 UU No 17/2014 disebutkan bahwa sidang MKD bersifat tertutup, dengan pertimbangan untuk menjaga kerahasiaan informasi yang diperoleh dalam sidang MKD.

Sidang MKD/BK boleh tertutup, tetapi bukan berarti itu tidak transparan. Transparansi proses MKD bukan hanya dalam sidangnya, tetapi seluruh prosesnya harus dipertanggungjawabkan dan diakses oleh masyarakat secara terbuka. Dengan demikian,

masyarakat dapat menilai apakah layak sanksi yang diberikan MKD terhadap anggota DPR yang diduga melakukan pelanggaran.

MKD harus tegas bahwa sanksi yang adil untuk wakil rakyat yang memperjualbelikan kekuasaannya demi memperkaya diri sendiri tidak lain adalah pemberhentian tetap sebagai anggota DPR, tentu dengan mendapat persetujuan rapat paripurna. Ketegasan MKD akan menunjukkan martabat MKD sendiri di mata para wakil rakyat, dan menjaga martabat serta kehormatan para wakil rakyat dari etika politik yang rakus.

Dengan pembentukan lembaga ini, kehormatan, keluhuran martabat, citra dan kredibilitas DPR masih terhormat dalam pandangan masyarakat. *Wallahu a'lam.*

ETIKA LEMBAGA PERWAKILAN SEBAGAI PENYELENGGARA NEGARA

*Dr. Zainal Arifin Hoesein **

Pengantar

Dewasa ini, semua jasa yang bertumpu pada profesi dan jabatan yang terkait dengan kepentingan publik dan diangkat serta disumpah untuk dan atas nama kepentingan publik terikat pada dua hal yaitu pertama, pada *code of ethic* dari jabatan dan profesinya dan kedua *code of conduct* atau *the rule of law*. Kode etik menjadi penuntun sekaligus rujukan dalam menjalankan tugas dan fungsi jabatan dan profesi, dan aturan hukum menjadi dasar rambu-rambu dalam tanggung jawabnya dalam menjalankan jabatan dan profesinya.

Dalam perspektif kehidupan bermasyarakat, berbangsa and bernegara, maka penyelenggaraan negara termasuk didalamnya adalah semua yang terkait sebagai pejabat penyelenggaraan negara terikat pada *code of ethic* dari jabatan dan profesinya dan keua adalah *code of conduct*. Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: VI/MPR/2011 tentang Etika Kehidupan Berbangsa yang menyatakan bahwa etika kehidupan berbangsa dewasa ini mengalami ketunduran yang rurut menyebabkan terjadinya krisis multidimensi dan oleh karena itu diperlukan adanya rumusan tentang pokok-pokok etika kehidupan berbangsa sebagai acuan bagi Pemerintah dan seluruh bangsa Indonesia dalam rangka menyelamatkan dan meningkatkan mutu kehidupan berbangsa.

* Penulis adalah Mantan Panitera Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Etika kehidupan berbangsa merupakan rumusan yang bersumber dari ajaran agama, khususnya yang bersifat universal dan nilai-nilai luhur budaya bangsa yang tercermin dalam Pancasila sebagai acuan dasar dalam berpikir, bersikap dan bertingkah laku dalam kehidupan berbangsa. Pokok-pokok etika dalam kehidupan berbangsa mengedepankan kejujuran, amanah, keteladanan, sportifitas, disiplin, etos kerja, kemandirian, sikap toleransi, rasa malu, tanggung jawab, menjaga kehormatan, and martabat diri sebagai warga negara.

Dimensi etika mencakup etika sosial dan budaya, etika politik, dan pemerintahan, etika ekonomi dan bisnis, etika penegakkan hukum dan keadilan, etika keilmuan, serta etika lingkungan. Mengaktualisasikan nilai-nilai agama dan budaya luhur bangsa dalam kehidupan pribadi, keluarga, masyarakat, bangsa dan negara melalui pendidikan formal, nonformal, dan pemberian contoh keteladanan oleh para pemimpin, negara, pemimpin bangsa dan pemimpin masyarakat. Dalam penyelenggaraan negara di Indonesia pelaksanaan nilai-nilai etika tersebut masih jauh dari kenyataan dalam mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik, bersih, bebas korupsi, kolusi, and nepotisme, kualitas pelayanan publik, kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi, serta profesionalisme aparatur birokrat.

Banyaknya penangkapan terhadap penyelenggara negara seperti hakim, Anggota DPR, Anggota DPRD, gubernur, bupati, walikota, pejabat Bank Indonesia, pimpinan partai, dan materi yang sedang menghadapi tuntutan hukum atau sudah divonis dalam perkara korupsi, menunjukkan bawa persoalan terbesar pada bangsa ini bukan yang utama pada sistem atau aturan, tetapi pada moralitas dan etika. Sebaik apapun aturan, tetapi dijalankan oleh pejabat yang moralitasnya buruk, aturan akan diselewengkan. Moralitas dibangun melalui keteladanan para tokoh, elite, dan semua yang ada di pusat kekuasaan dan pusat kebudayaan. Harus ada upaya dari seluruh komponen bangsa untuk menolak setia figur yang buruk moralitasnya dan memberi ruang lebih banyak bagi yang memiliki

kredibilitas dan memberi jalan lebih terbuka bagi yang moralitas dan etikanya baik, bukan atas dasar identitas yang sering menyesatkan untuk tampil sebagai pemimpin.

Nilai, Norma dan Moral

Pengertian nilai (*value*) pada hakikatnya adalah sifat dan kualitas yang melekat pada suatu obyeknya. Hal ini berarti nilai merupakan suatu kenyataan yang tersembunyi dibalik kenyataan-kenyataan lainnya. Menilai berarti menimbang, suatu kegiatan manusia untuk menghubungkan sesuatu dengan sesuatu yang lain kemudian untuk selanjutnya diambil keputusan. Keputusan itu adalah suatu nilai yang dapat menyaranakan berguna atau tidak berguna, benar atau tidak benar, baik atau tidak baik, dan seterusnya.

Penilaian itu pastilah berhubungan dengan unsur indrawi manusia sebagai subjek penilai, yaitu unsur jasmani, rohani, akal, rasa, karsa dan kepercayaan. Dengan demikian, nilai adalah suatu yang berharga, berguna, memperkaya batin dan menyadarkan manusia akan harkat dan martabatnya. Nilai bersumber pada budi yang berfungsi mendorong dan mengarahkan sikap dan perilaku manusia. Nilai sebagai suatu sistem merupakan salah satu wujud kebudayaan di samping sistem sosial dan karya. Dalam mengidentifikasi nilai-nilai yang terdapat dalam kehidupan masyarakat dapat dilihat dalam nilai teori, nilai ekonomi, nilai estetika, nilai sosial, nilai politik, dan nilai religi. Demikian pula dalam menempatkan suatu nilai sangat tergantung pada titik tolak dan sudut pandang individu dan masyarakat terhadap sesuatu objek, misalnya kalangan materialis memandang bahwa nilai tertinggi adalah nilai material. Oleh karena itu nilai-nilai yang ada, tidak sama tinggi dan luhurnya dan dapat dikelompokkan dalam empat tingkatan, yaitu:

- a. Nilai kenikmatan adalah nilai-nilai yang berkaitan dengan indra yang memunculkan rasa senang, menderita atau tidak enak;
- b. Nilai kehidupan yaitu nilai-nilai penting bagi kehidupan, yakni: jasmani, kesehatan serta kesejahteraan umum;

- c. Nilai kejiwaan adalah nilai-nilai yang berkaitan dengan kebenaran, keindahan dan pengetahuan murni;
- d. Nilai kerohanian yaitu tingkatan ini terdapatlah modalitas nilai dari yang suci.

Sementara itu, Notonegoro membedakan nilai menjadi tiga yang memiliki cakupan makna yang tidak hierarkis melainkan makna yang berkaitan, yaitu:

- a. Nilai material yaitu segala sesuatu yang berguna bagi jasmani manusia;
- b. Nilai vital yaitu segala sesuatu yang berguna bagi manusia untuk mengadakan suatu aktifitas atau kegiatan;
- c. Nilai kerohanian yaitu segala sesuatu yang bersifat rohani manusia yang dibedakan dalam empat tingkatan sebagai berikut:
 - Nilai kebenaran yaitu nilai yang bersumber pada rasio, budi, akal atau cipta manusia.
 - Nilai keindahan/estetis yaitu nilai yang bersumber pada perasaan manusia;
 - Nilai kebaikan atau nilai moral yaitu nilai yang bersumber pada unsur kehendak manusia;
 - Nilai religious yaitu nilai kerohaniawan tertinggi dan bersifat mutlak dalam pelaksanaannya, nilai-nilai dijabarkan dalam wujud norma, ukuran dan kriteria sehingga merupakan suatu keharusan anjuran atau larangan, tidak dikehendaki atau tercela. Oleh karena itu, nilai manusia. Nilai manusia berada dalam hati nurani, kata hati dan pikiran sebagai suatu keyakinan dan kepercayaan yang bersumber pada berbagai sistem nilai.

Moral berasal dari kata *mos (mores)* yang sinonim dengan kesucilaan, tabiat atau kelakuan. Moral adalah ajaran tentang hal yang baik dan buruk yang menyangkut tingkah laku dan perbuatan manusia. Seorang pribadi yang taat kepada aturan-aturan, kaidah-kaidah dan norma yang berlaku dalam masyarakatnya, dianggap

sesuai dan bertindak benar secara moral. Jika sebaliknya yang terjadi maka pribadi itu dianggap tidak bermoral. Moral dalam perwujudannya dapat berupa peraturan dan atau prinsip-prinsip yang benar, baik, terpuji dan mulia. Moral dapat berupa kesetiaan, kepatuhan terhadap nilai dan norma yang mengikat kehidupan masyarakat, bangsa dan negara.

Sedangkan norma merupakan kesadaran manusia yang membutuhkan hubungan yang ideal akan menumbuhkan kepatuhan terhadap suatu peraturan atau norma, yakni sesuatu yang memiliki ukuran, garis pengarah atau aturan, kaidah bagi pertimbangan dan penilaian. Hubungan ideal yang seimbang, serasi, dan selaras itu tercermin secara vertikal (Tuhan), horizontal (masyarakat) dan alamiah (alam sekitarnya). Norma adalah perwujudan martabat manusia sebagai makhluk budaya, sosial, moral dan religi. Norma merupakan suatu kesadaran dan sikap luhur yang dikehendaki oleh tata nilai untuk dipatuhi. Oleh karena itu, norma dalam perwujudan dapat berupa norma agama, norma filsafat, norma kesusilaan, norma hukum dan norma sosial. Norma memiliki kekuatan untuk dipatuhi karena adanya sanksi.

Nilai dasar sekalipun nilai bersifat abstrak yang tidak dapat diamati melalui panca indra manusia, tetapi dalam kenyataannya nilai berhubungan dengan tingkah laku atau berbagai aspek kehidupan manusia dalam prakteknya. Setiap nilai memiliki nilai dasar yaitu berupa hakikat, esensi, intisari atau makna yang dalam dari nilai-nilai tersebut. Nilai dasar itu bersifat universal karena menyangkut kenyataan objektif dari segala sesuatu. Contohnya: hakikat Tuhan, manusia, atau makhluk lainnya. Apabila nilai dasar itu berkaitan dengan hakikat Tuhan maka nilai dasar itu bersifat mutlak karena Tuhan adalah kuasa prima (penyebab pertama). Segala sesuatu yang diciptakan berasal dari kehendak Tuhan. Bila nilai dasar itu berkaitan dengan hakikat manusia maka nilai-nilai itu harus bersumber pada hakikat kemanusiaan yang dijabarkan dalam norma hukum yang diistilahkan dengan hak dasar (hak asasi manusia). Apabila nilai dasar itu berdasarkan kepada hakikat suatu benda (kuantitas, aksi,

ruang dan waktu) maka nilai dasar itu dapat juga disebutkan sebagai norma yang direalisasikan dalam kehidupan yang praktis, namun nilai yang bersumber dari kehendak tidak boleh bertentangan dengan nilai dasar yang merupakan sumber penjabaran norma itu. Nilai dasar yang menjadi sumber etika bagi bangsa Indonesia adalah nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Nilai instrumental adalah nilai yang menjadi pedoman pelaksanaan dari nilai dasar. Nilai dasar belum dapat bermakna sepenuhnya apabila belum memiliki formulasi serta parameter atau ukuran yang jelas dan konkrit. Apabila nilai instrument itu berkaitan dengan tingkah laku manusia dalam kehidupan sehari-hari maka nilai itu akan menjadi norma moral. Namun jika nilai instrument itu berkaitan dengan suatu organisasi atau negara, maka nilai instrumental itu merupakan suatu arahan, kebijakan, atau strategi yang bersumber pada nilai dasar sehingga dapat juga dikatakan bahwa nilai instrument itu merupakan suatu eksplisitasi dari nilai dasar. Dalam kehidupan keratanegaraan Republik Indonesia, nilai-nilai instrumen dapat ditemukan dalam pasal-pasal undang-undang dasar yang merupakan penjabaran Pancasila.

Nilai praktis merupakan penjabaran lebih lanjut dari nilai instrumental dalam kehidupan yang lebih nyata dengan demikian nilai praktis merupakan pelaksanaan secara nyata dari nilai-nilai dasar dan nilai-nilai instrumental. Oleh karena itu, nilai praktis dijiwai kedua nilai tersebut diatas dan tidak bertentangan dengannya. Undang-undang organik adalah wujud dari nilai praktis, dengan kata lain, semua perundang-undangan yang berada di bawah UUD sampai kepada peraturan pelaksanaan yang dibuat oleh pemerintah. Keterkaitan nilai, norma dan moral merupakan suatu kenyataan yang seharusnya tetap terpelihara di setiap waktu pada hidup dan kehidupan manusia. Keterkaitan itu mutlak digarisbawahi bila seorang individu, masyarakat, bangsa dan negara menghendaki fondasi yang kuat tumbuh dan berkembang. Sebagaimana tersebut di atas maka nilai akan berguna menuntun sikap an tingkah laku manusia bila dikonkritkan dan diformulakan menjadi lebih obyektif

sehingga memudahkan manusia untuk menjabarkannya dalam aktifitas sehari-hari.

Dalam kaitannya dengan moral maka aktifitas turunan dari nilai dan norma akan memperoleh integritas dan martabat manusia. Derajat kepribadian itu amat ditentukan oleh moralitas yang mengawalinya. Sementara itu, hubungan antara moral dan etika kadang-kadang atau seringkali disejajarkan arti dan maknanya. Namun demikian, etika dalam pengertian tidak berwenang menentukan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan seseorang.

Dengan demikian, nilai merupakan sumber perumusan moral yang berwujud pada pola pikir, pola sikap, perilaku atau pola tindak walaupun bersifat abstrak dan selanjutnya dirumuskan pada tataran praktis dalam bentuk norma yang disepakati dan bersifat mengikat (*binding*) dan memaksa (*dwingen*), sehingga pola pikir, pola sikap dan pola tindak dan ketaatan yang terwujud nyata dalam kehidupan individu, kelompok, masyarakat, bangsa dan negara. Oleh karena itu, nilai, moral, dan norma merupakan satu urutan yang tidak boleh putus dalam perumusan kebijakan publik, agar kebijakan tersebut selalu bertumpu karena kebenaran yang bernalar (*orthos logos*) serta keadilan dalam rangka mewujudkan kehormatan dan kemuliaan suatu jabatan.

Etika Penyelenggara Negara.

a. Etika

Secara etimologis istilah etika yang berasal dari bahasa Latin "*Ethicos*" yang berarti kebiasaan. Dengan etika adalah suatu ilmu yang membicarakan masalah perbuatan atau tingkah laku manusia, mana yang dapat dinilai baik dan mana yang dapat dinilai tidak baik. Etika juga disebut ilmu normative, karena etika berisi ketentuan-ketentuan (norma-norma) dan nilai-nilai yang dapat digunakan dalam kehidupan sehari-hari.

Oleh karena itu, etika selalu mencari keterangan yang benar, mencari ukuran-ukuran yang baik dan yang buruk bagi tingkah

laku manusia, serta mencari norma-norma, ukuran-ukuran tindakan yang manakah yang paling dianggap baik atau sebaliknya. Masalah baik dan buruk (*good and evil*) merupakan bagian dan menjadi inti dari etika, sehingga etika bertugas untuk menjelaskan mengenai suatu yang baik atau yang buruk.

Sedangkan tujuan etika, agar setiap manusia mengetahui dan menjalankan perilaku yang didasarkan pada nilai yang baik bukan saja bagi dirinya, tetapi juga penting bagi orang lain, masyarakat, bangsa dan negara, dan yang terpenting bagi Tuhan Yang Maha Esa. Untuk melihat lebih dalam mengenai etika dapat merujuk pendapat Willian Lillie yang mengemukakan bahwa etika merupakan *"the normative science of the conduct of human being living in societies is a science which judge this conduct to be right or wrong, to be good or bad, or in some similar way. This definition says, first is all, that ethic is a science and a science may be defined as a systematic and more or less complete body of knowledge about a particular set of realted event or objects"*.

Etika yang merupakan watak kesusilaan atau adat kebiasaan, berkaitan erat dengan moral. Moral berasal dari bahasa Latin "*mos*" dalam bentuk jamak "*Mores*" yang berarti adat kebiasaan atau cara hidup seseorang dengan melakukan perbuatan yang baik dan menghindari perbuatan yang buruk. Meskipun definisi etika dan moral kurang lebih sama, tetapi terdapat perbedaan yaitu moral digunakan untuk penilaian terhadap perbuatan yang dilakukan, sedangkan etika digunakan untuk mengkaji sistem nilai yang berlaku. Etika adalah cabang filsafat yang berbicara mengenai nilai dan norma moral yang menentukan perilaku manusia dalam hidupnya yang berarti adat kebiasaan atau cara hidup seseorang dengan melakukan perbuatan yang baik dan menghindari perbuatan yang buruk. Meskipun definisi etika dan moral kurang lebih sama, tetapi terdapat perbedaan yaitu moral digunakan untuk penilaian terhadap perbuatan yang dilakukan, sedangkan etika digunakan untuk mengkaji sistem nilai yang berlaku.

Etika adalah cabang filsafat yang berbicara mengenai nilai dan norma moral yang menentukan perilaku manusia dalam hidupnya. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme maka pengertian penyelenggaraan negara adalah *“Pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”*. Penyelenggara negara mempunyai peran yang sangat penting dalam penyelenggaraan negara untuk mewujudkan tujuan negarasebagaimana termaktub dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah dasar Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dalam perspektif filsafat, maka etika adalah salah satu bagian dari filsafat yang melakukan studi tentang kehendak manusia. Secara lebih sederhana dapat dikatakan bahwa etika adalah filsafat tingkah laku manusia yang mencari pedoman tentang cara manusia bertindak atau berbuat. Sasaran etika adalah tingkat laku atau perbuatan manusia yang dilakukan dengan sengaja. Baik-baiknya, tercela tidaknya suatu perbuatan dinilai dengan ada tidaknya kesengajaan.

Orang harus bertanggung jawab terhadap perbuatannya yang dilakukan dengan sengaja. Perbuatan yang dilakukan dengan sengaja harus sesuai dengan kesadaran etisnya. Kesadaran etis bukan hanya berarti sadar akan adanya perbuatan yang baik dan buruk saja, melainkan sadar pula bahwa setiap orang wajib berbuat baik dan wajib menghindarkan diri dari perbuatan tercela. Etika yang berasal dari kesadaran manusia merupakan petunjuk tentang perbuatan baik dan perbuatan buruk dan sekaligus merupakan penilaian atau kualifikasi terhadap perbuatan seseorang. Dalam etika tidak hanya

berbicara tentang kehendak atau perilaku manusia, tetapi juga tentang kaidah dan motivasi perilaku manusia.

Etika pada hakikatnya merupakan pandangan hidup dan pedoman mengenai tata cara seseorang bertindak. Kajian filsafat tentang etika dapat ditelusuri pada aspek-aspek yang terkait dengan nilai teologis, karena keduanya memiliki perbedaan yang cukup diametral. Kajian etika dalam perspektif filsafat lebih mengedepankan hasil kajian yang baik yang bersifat empiris maupun non empiris berupa peristiwa dibalik yang terjadi atau realitas. Relasi etika filosofis dan etika teologis menjadi perdebatan panjang para ahli tentang posisi etis etika filosofis dan teologis di ranah etika.

Bagi etika, baik buruknya, tercela tidaknya, perbuatan itu diukur dengan tujuan, yaitu ketertiban masyarakat (*social order*). Problematikanya adalah ditaati atau dilanggar tidaknya suatu kaidah bukanlah menjadi persoalan etika, tetapi etika lebih mengandalkan itikad baik dan kesadaran moral pada pelakunya. Oleh karena itu, etika menuntut moralitas yang berarti bahwa yang dituntut adalah perbuatan yang didorong oleh rasa wajib dan tanggung jawab. Itulah sebabnya, timbul kesulitan untuk menilai pelanggaran etika selama pelanggaran itu bukan merupakan pelanggaran. Etika seperti halnya juga dengan ancaman pelanggaran dengan sanksi, hanya saja sanksi pelanggaran pada etika tidak dapat dipaksakan dengan sarana ekstrem. Oleh karena itu, untuk melihat dan menetapkan ukuran yang benar (kebenaran) dan yang baik (kebaikan) dan yang tepat mengenai suatu perbuatan baik privat dan publik dapat dilakukan pendekatan dalam perspektif *etika deontologis*, perspektif *etika teologis* dan perspektif *etika situasi* atau *etika kontekstual*".

b. Etika Penyelenggara Negara

Dalam TAP MPR Nomor: VI/MPR/2011 tentang Etika Kehidupan Berbangsa dijelaskan bahwa pokok-pokok etika dalam kehidupan berbangsa mengedepankan nilai kejujuran, amanah, keteladanan, sportifitas, disiplin, etos kerja, kemandirian, sikap toleransi, rasa malu, tanggung jawab, menjaga kehormatan serta

martabat diri sebagai warga bangsa. Dalam lampiran TAP MPR Nomor: VI/MPR/2011 dijelaskan bahwa terdapat 6 (enam) hal terkait dengan etika kehidupan berbangsa yaitu, (1) *etika sosial budaya*, (2) *etika politik dan pemerintahan*, (3) *etika ekonomi dan bisnis*, (4) *etika penegakkan hukum yang berkeadilan*, (5) *etika keilmuan*, (6) *etika lingkungan*. Keenam jenis etika kehidupan berbangsa yang dilandasi oleh nilai dan sikap kejujuran, amanah, keteladanan, sportifitas, disiplin, etos kerja, kemandirian, sikap toleransi, rasa malu, tanggung jawab, menjaga kehormatan serta martabat diri sebagai warga bangsa, diharapkan mampu menciptakan kondisi penyelenggaraan pemerintahan negara yang mampu menjawab tantangan masa depan bangsa Indonesia menjadi bangsa yang mandiri, maju dan sejahtera sebagai cita-cita dan tujuan negara dengan mengedepankan persatuan dan kesatuan, ketahanan, kemandirian, keunggulan dan kejayaan, serta kelestarian lingkungan yang dijiwai oleh nilai-nilai agama dan nilai-nilai luhur budaya bangsa.

Penyelenggaraan negara mempunyai peran yang sangat penting dalam penyelenggaraan negara untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana termaktub dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh rumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dalam rangka mewujudkan tujuan negara tersebut, diperlukan penyelenggaraan negara yang profesional dan beretika agar dapat melaksanakan fungsi dan tugasnya secara efisien dan efektif.

Untuk mewujudkan penyelenggara negara yang profesional, setiap penyelenggara negara harus memenuhi persyaratan sebagai penyelenggara negara sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang beretika diperlukan pengaturan mengenai etika dalam peraturan perundang-undangan. Peraturan

tersebut harus bersifat umum sehingga berlaku bagi setiap penyelenggara negara.

Dalam perspektif asas-asas pemerintahan yang baik, maka setiap penyelenggara negara harus taat dan tunduk pada asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*). Hukum administrasi negara menegaskan bahwa organisasi jabatan publik dan pejabat publik merupakan instrument kekuasaan negara yang dijalankan dalam rangka semangat konstitusi negara. Pengaturan kekuasaan negara dan organisasi negara di Indonesia diatur dalam UUD 1945.

Manifestasi adanya pengaturan kekuasaan negara dan organisasi negara merupakan salah satu pilat cita negara hukum (*rechstaat*) sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 Ayat (2) dan Ayat (3) UUD 1945. Suatu jabatan publik diadakan dalam rangka kepentingan menjalankan suatu organisasi negara, dengan segenap variasi tingkatan jabatan dan masa jabatan. Dalam hubungan ini, maka setiap pejabat administrasi negara/tata usaha negara dalam bertindak harus dilandasi wewenang yang sah menurut hukum atau yang bersumber pada peraturan perundang-undangan.

Oleh karena itu, setiap pejabat administrasi negara/tata usaha negara sebelum menjalankan tugasnya harus terlebih dahulu dilekatkan dengan suatu kewenangan yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Wewenang dalam pengertian hukum administrasi negara adalah kekuasaan untuk melakukan semua tindakan hukum politik. Hal ini berarti suatu jabatan publik tertentu akan melekat suatu wewenang tertentu dalam hukum publik yang didasarkan peraturan perundang-undangan. Selain itu, wewenang yang melekat pada jabatan publik tersebut juga harus sejalan dan tidak boleh bertentangan dengan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik yang meliputi: a) asas manfaat, keadilan dan keseimbangan, b) asas keberpihakan kepada kepentingan bangsa, c) asas partisipatif, transparan, dan akuntabilitas, d) asas berkelanjutan dan berwawasan lingkungan dan e) asas kepastian

hukum. Di samping asas-asas tersebut pemerintah yang baik (*good governance*) juga harus dijalankan menurut asas-asas *a) transparan, b) fairness, c) impartiality, d) independence, e) accountability.*

Dalam perspektif teoritis hal tersebut dapat dirujuk pada pendapat J.H.A. Logemann. Menurut J.H.A. Logemann bahwa jabatan atau *het ambt* adalah lingkungan kerja tetap yang diadakan dalam kaitan negara (*kring van vaste werkzaamheden in het verband van de staat*). Tiap jabatan *het ambt* adalah wujud lingkungan pekerjaan tetap (*kring van vaste werkzaamheden*) yang berhubungan dengan negara. Bagi Logemann negara adalah organisasi jabatan (*de staat is ambronorganisatie*). Jabatan (*het ambt*) adalah *person*, pribadi hukum, badan hukum publik, memiliki fungsi dan kewenangan, sebagaimana layaknya *een person, een rechtsperson, een publieke rechtsperson*. Jabatan (*het ambt*) tidak dapat melaksanakan dirinya sendiri, tidak dapat melaksanakan fungsi dan kewenangannya.

Oleh karena itu, jabatan (*het ambt*) diwakili oleh pemegang jabatan atau 'ambtsdrager' (*het ambt wordt vertegenwoordigd door de ambtsdrager*) sehingga pribadi jabatan atau badan hukum publik, memerlukan perwakilan pemegang jabatan itulah yang bertindak dan berkedudukan demikian. Pemegang jabatan bertindak atas nama jabatan (*de person van het ambt behoeft vertegenwoordiging, het is de ambtsdrager die als zodanig optreedt. Hij handelt in kwaliteit op naam van het ambt*). *Het ambt* atau jabatan bersifat tetap, *duurzaam*, langgeng sedangkan pemegang jabatan datang dan pergi silih berganti.

Oleh karena itu, setiap jabatan rata usaha negara diberikan kewenangan tertentu yang menjadi dasar menjalankan tugas dan fungsi jabatan dimaksud agar keseluruhan penyelenggaraan pemerintahan didasarkan pada hukum (*wet matigheid bestuurt*). Kewenangan menurut hukum administrasi negara adalah kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan yang berlandaskan peraturan perundang-undangan agar terhindar dari kesewenang-wenangan. Sedangkan wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan publik.

Keseluruhan pelaksanaan wewenang pemerintah dijalankan oleh organisasi pemerintah, karena tanpa wewenang pemerintah, tidak mungkin melahirkan keputusan yang sah. Agar tidak terdapat kerancuan pengertian, maka yang dimaksud dengan organisasi pemerintah adalah keseluruhan pelaksanaan wewenang pemerintah, baik wewenang intern maupun wewenang ekstern. Wewenang intern merupakan pelaksanaan wewenang di dalam organisasi suatu badan administrasi negara, sedangkan wewenang ekstern adalah pelaksanaan wewenang pemerintah yang memiliki daya kerja keluar, yaitu masyarakat dan/atau badan-badan di luar administrasi negara.

Sifat wewenang pemerintah selalu, a) terikat pada suatu masa tertentu, b) terikat pada batas yang ditentukan, c) pelaksanaan wewenang pemerintah terikat pada hukum dan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*). Suatu wewenang dapat diperoleh dan/atau diberikan melalui, a) atribusi, yaitu pemberian wewenang yang ditegaskan sendiri oleh peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan pemerintahan secara penuh; b) delegasi, yaitu suatu pelimpahan wewenang yang telah ada yang berasal dari wewenang atribusi kepada pejabat administrasi negara tidak secara penuh; c) mandat, yaitu pemberian tugas dari pemegang mandate (pejabat tata usaha negara pada level tertinggi di organ pemerintahan yang bersangkutan) kepada pejabat tata usaha negara pada level dibawahnya (mandataris) untuk melaksanakan suatu kegiatan pemerintahan untuk dan atas nama pejabat tata usaha negara pemberi mandat yakni pembuat keputusan administrasi negara. Dengan demikian, keseluruhan jabatan administrasi negara dan pejabat administrasi negara selalu didasarkan pada wewenang, tugas dan fungsi sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Keseluruhan pada wewenang, tugas dan fungsi dapat dijalankan apabila didukung oleh integritas yang tinggi para pejabatnya, yaitu moralitas dan etika sebagai pejabat.

c. **Etika Lembaga Perwakilan sebagai Lembaga Penyelenggara Negara**

Lembaga perwakilan sebagaimana yang dimaksud oleh Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945) sebagai hasil perunahan pada tahun 1999-2002 terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Di samping ketiga lembaga perwakilan tersebut, juga terdapat lembaga perwakilan di tingkat daerah, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota (DPRD Kabupaten/kota). Dalam pembahasan pada makalah ini difokuskan pada lembaga perwakilan di pusat yakni MPR-RI, DPR-RI, dan DPD-RI, sehingga ketiga lembaga perwakilan ini merupakan lembaga penyelenggara negara di bidang legislatif.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI), Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI), dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI) merupakan lembaga perwakilan, yakni lembaga negara yang merupakan *representative present* yaitu cerminan dari nilai moral yang diwakilinya, karena lembaga ini terdiri dari anggota-anggota perwakilan yang dipilih secara langsung oleh pemilihnya. Oleh karena itu, nilai *intelektualitas moralitas (integritas)*, dan *psychomotoric (skill)* memiliki nilai yang terhormat, karena para anggota perwakilan dipilih dan dipercaya karena memiliki kelebihan ketiga hal tersebut dibanding dengan lainnya. Keterpilihan para anggota perwakilan merupakan kehormatan baginya karena didalamnya mengandung makna dan nilai yang terhormat, mulia, dan luhur.

Dalam jabatan tertentu nilai keluhuran jabatan tersebut terkait dengan penyebutan kedudukannya, misalnya para hakim penyebutannya "*yang mulia*" karena hakim dianggap memiliki otoritas dan kemuliaan yang mampu mengembalikan nilai kemuliaan manusia sebagai individu dan sebagai warga negara melalui putusannya. Demikian pula anggota perwakilan memiliki sebutan "yang terhormat" karena keanggotaan dalam perwakilan

memiliki kedudukan yang terhormat dan dianggap mampu mendudukan posisi individu dan warga negara pada posisi terhormat dalam organisasi negara melalui keputusan politik dan hukum yang memberikan arah petunjuk yang pasti berupa undang-undang.

Sebagai lembaga perwakilan yang memiliki masyarakat pemilihnya, maka lembaga ini akan berhadapan perkembangan sosial yang kadang-kadang sulit diprediksi. Namun demikian, lembaga perwakilan harus mampu menjadikan lembaga yang sifat organisnya dinamis, sehingga mampu mengakumulasi kemampuannya merumuskan arah kebijakan publik yang berdampak pada nilai-nilai hakiki bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Jika merujuk pendapat Emile Durkheim seorang tokoh sosiologi hukum klasik satu abad yang lalu (1858-1917), dalam bukunya *The Division of Labor and Society* (1893), mengingatkan bahwa masyarakat pada umumnya terbagi dalam dua golongan, yaitu masyarakat solidaritas mekanisme (*mechanical solidarity*) dan masyarakat solidaritas organis (*organic solidarity*). Masyarakat solidaritas mekanis adalah masyarakat yang mementingkan kebersamaan dan keseragaman, serta tidak ada ruang untuk berkompetisi secara individual dan kedudukannya pemimpin sangat sentral.

Selain itu, dalam masyarakat solidaritas mekanisme juga tidak ada pembagian kerja (deferensiasi kerja), sehingga seorang pemimpin dapat merangkap juga sebagai panglima perang, dukun atau hakim yang mengadili jika ada perselisihan. Jika masyarakat demikian kemudian berkembang dan bergaul dengan masyarakat luar, sehingga mempengaruhi budaya, politik ataupun ekonomi mereka, maka mereka akan berkembang ke arah masyarakat solidaritas organis. Dalam masyarakat solidaritas organis, individu menonjol dan persaingan menjadi lebih ketat, serta pembagian kerja semakin luas dan terspesialisasi berkait kemajuan ilmu dan teknologi. Masyarakat akan lebih terbuka menerima perbedaan-perbedaan atau kelembagaan masyarakat sebagai *civil society* yang bermunculan dengan aneka ragam visi, misi, dan programnya sebagai

saluran keinginan politik masyarakat dalam ikut serta menentukan perkembangan masyarakatnya.

Dalam masyarakat solidaritas organik (*organic solidarity*), maka paradigma perubahan sebagai bagian tujuan dilakukannya pembangunan dapat dijalankan karena pada kelompok masyarakat organik kekuasaan dan kekuatannya berada pada masyarakat itu sendiri. Dinamika perubahan sosial, lajunya dapat diprediksi tetapi kadangkala sulit diprediksi. Kendali atas setiap dinamika perubahan perlu terus dilakukan dengan mengikutsertakan masyarakat, sehingga masyarakat akan siap secara totalitas atas perubahan yang terjadi.

Salah satu faktor terpenting adalah kepercayaan (*trust*) terhadap kekuatan masyarakat dalam mengarahkan dan mengendalikan perubahan. Oleh karena itu, setiap pengambilan kebijakan pembangunan sebagai bagian perencanaan untuk mengarahkan perubahan harus dilakukan melalui pendekatan partisipatif. Pendekatan ini memungkinkan timbulnya kepercayaan masyarakat terhadap makna pembangunan. Pada umumnya pembangunan dipahami sebagai suatu upaya perubahan yang direncanakan oleh suatu agen perubahan (*agent of change*) tertentu. Perubahan yang dirancang dalam suatu pembangunan merupakan bagian dari perubahan itu sendiri, dan jika rancangan perubahan itu tidak/ kurang disesuaikan dengan potensi yang dimiliki juga menjadi ancaman terhadap perubahan yang diinginkan. Identifikasi terhadap potensi bukan sekedar terhadap sumber daya alam, melainkan juga potensi normatif masyarakat yakni tingkat moralitas, intelektualitas dan sosial yang nampak dalam perilaku sosial. Dalam perspektif ini, maka upaya pengembangan masyarakat yang modern dan rasional merupakan upaya transformasi total agar terjadi perubahan-perubahan yang mendasar baik pada lini individu, keluarga, kelompok sosial, pranata sosial maupun susunan kemasyarakatan secara keseluruhan. Perubahan pada ke empat lini tersebut harus dilakukan secara simultan dan sinergi agar timbul jalinan yang

harmoni dan saling berpengaruh terhadap perubahan-perubahan yang diinginkan, harus bertumpu pada masyarakat/rakyat (*people centered development*).

Oleh karena itu, kekuasaan yang eksklusif dan sifat diskresi pada pembuat keputusan, serta kurangnya akuntabilitas penyelenggaraan kekuasaan dapat mengakibatkan suburnya perbuatan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) sehingga setiap kekuasaan yang melekat pada kelembagaan (negara) selalu terkait dengan sifat monopoli, diskresi, dan akuntabilitas. Semakin tersentralisasi kekuasaan, semakin kuat peluang penyalahgunaan wewenang di pusat kekuasaan. Merujuk pada kekuasaan dan strategis, maka sifat monopoli, diskresi, dan akuntabilitas harus dijaga dan digunakan dengan tepat, adil dan membawa kemanfaatan kepada kehidupan bangsa dan masyarakat yang berjangka panjang dan berujung pada peningkatan kesejahteraan bersama.

Dalam perspektif ini, maka nilai-nilai yang mendasar dan universal yaitu nilai kejujuran, amanah, keteladanan, sportifitas, disiplin, ets kerja, kemandirian, sikap toleransi, rasa malu, tanggung jawab, menjaga kehormatan serta martabat diri sebagai warga bangsa harus dikembangkan dan dirumuskan dalam *code of ethic* (kode etik) lembaga perwakilan yang akan mengikat dan ditaati oleh setiap anggota dan menjadi landasan kinerja lembaga perwakilan.

Dalam kode etik terdapat sistem norma, nilai, dan aturan professional tertulis yang secara tegas menyatakan apa yang benar dan baik, dan apa yang tidak benar dan tidak baik bagi lembaga dan anggotanya. Kode etik menyatakan perbuatan yang benar atau salah, perbuatan yang harus dilakukan dan yang harus dihindari. Tujuan kode etik agar kinerja lembaga memberikan hasil yang sebaik-baiknya kepada masyarakat dan bangsa serta negara. Adanya kode etik ini akan melindungi perbuatan yang tidak profesional bagi lembaga dan anggotanya. Sifat dan orientasi kode etik harus: (i) *jelas dan konsisten*, (ii) *singkat*, (iii) *sederhana*, (iv) *masuk akal*, (v) *dapat*

diterima, (vi) praktis dan dapat dilaksanakan, (vii) komperhensif dan lengkap, dan (viii) positif dalam formulasinya.

Penutup

Lembaga perwakilan sebagai lembaga yang memiliki kedudukan, wewenang, tugas dan fungsi yang diatur dalam konstitusi yang diisi oleh anggotanya yang dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum merupakan lembaga yang terhormat dan kebijakan yang diputuskan sebagai hasil kinerja kelembagaan adalah kebijakan yang bernilai terhormat dalam kerangka meningkatkan harkat dan martabat serta nilai kemanusiaan yang adil dan beradab bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, etika lembaga perwakilan sebagai bagian dari lembaga penyelenggara negara harus memiliki landasan etika yang kuat agar produk-produk kebijakannya tidak bertentangan dengan amanat konstitusi.

TEROBOSAN LEGISLASI SISTEM ETIKA LEMBAGA PERWAKILAN: (Menimbang RUU Etika Lembaga Perwakilan)

*Yusuf, S.Ag., M.Si**

Pendahuluan

Tujuan nasional bangsa Indonesia sebagaimana dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dalam pencapaian tujuan nasional tersebut, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) telah menetapkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (TAP MPR RI) Nomor VI/MPR/2001 Tentang Etika Kehidupan Berbangsa. TAP MPR ini dibuat dengan menimbang bahwa untuk mewujudkan cita-cita luhur bangsa Indonesia tersebut, diperlukan pedoman dan pengamalan etika kehidupan berbangsa bagi seluruh rakyat Indonesia, yang hingga dewasa ini etika kehidupan berbangsa mengalami kemunduran yang turut menyebabkan terjadinya krisis multidimensi.

Adanya krisis multidimensional, muncul ancaman yang serius terhadap persatuan bangsa. Hal itu tampak dari konflik sosial yang berkepanjangan, berkurangnya sopan santun dan budi luhur dalam pergaulan sosial, melemahnya kejujuran dan sikap amanah dalam kehidupan berbangsa, pengabaian terhadap ketentuan hukum dan peraturan, dan sebagainya yang menunjukkan kehilangan etika.

* Penulis adalah Koordinator Tenaga Ahli Mahkamah Kehormatan DPR RI

Etika kehidupan berbangsa merupakan rumusan yang bersumber dari ajaran agama, khususnya yang bersifat universal, dan nilai-nilai luhur budaya bangsa yang tercermin dalam Pancasila sebagai acuan dasar dalam berpikir, bersikap dan bertingkah laku dalam kehidupan berbangsa. Etika kehidupan berbangsa ini disusun bermaksud untuk membantu memberikan penyadaran tentang arti penting tegaknya etika dan moral dalam kehidupan berbangsa, dan bertujuan menjadi acuan dasar untuk meningkatkan kualitas manusia yang beriman, bertakwa dan berakhlak mulia serta berkepribadian Indonesia dalam kehidupan berbangsa.

Pokok-pokok etika dalam kehidupan berbangsa mengedepankan kejujuran, amanah, keteladanan, sportivitas, disiplin, etos kerja, kemandirian, sikap toleransi, rasa malu, tanggung jawab, menjaga kehormatan, dan martabat diri sebagai warga negara. Sedangkan dimensi etika mencakup etika sosial dan budaya, etika politik dan pemerintahan, etika ekonomi dan bisnis, etika penegakan hukum yang berkeadilan, etika keilmuan, serta etika lingkungan.

Etika politik yang tercermin dalam Pancasila dimaksudkan untuk menumbuhkan tatanan politik demokrasi, yang bercirikan keterbukaan, rasa bertanggung jawab, tanggap akan aspirasi rakyat, menghargai perbedaan, jujur dalam persaingan, kesediaan untuk menerima pendapat yang lebih benar, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia dan keseimbangan hak dan kewajiban dalam kehidupan berbangsa.

Lembaga perwakilan, baik lembaga perwakilan rakyat berupa DPR dan DPRD maupun lembaga perwakilan daerah berupa DPD dituntut memiliki etika dalam wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat dan keterwakilan. Etika politik menunjukkan perlu adanya instrument dan indikator akuntabilitas demokratik, dan dalam tataran ideal warganegara di Indonesia berhak untuk menuntut tanggung jawab anggota lembaga perwakilan sebagai daulat rakyat.

Dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat di Indonesia, pengamalan nilai-nilai etika tersebut masih jauh dari kenyataan

dalam mewujudkan lembaga perwakilan yang dikatakan baik, bersih, apalagi dan bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme. Banyaknya penangkapan terhadap anggota lembaga perwakilan menghadapi tuntutan hukum atau sudah divonis dalam perkara korupsi. Akibatnya muncul persepsi negatif masyarakat terhadap kredibilitas lembaga perwakilan yang menambah sederet ketidakpercayaan masyarakat atas buruknya kinerja anggota lembaga perwakilan. Padahal anggota lembaga perwakilan sebagai penyelenggara negara telah dituntut untuk menjalankan fungsi dan tugas penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Persoalan aktual pada bangsa ini sekarang adalah sistem atau aturan hukum dalam penegakannya belum mampu menjangkau tegaknya sistem etika. Padahal semestinya ketika hukum dipatuhi dengan sendiri etika yang berlakudipatuhi. Karena mematuhi hukum berarti mematuhi etika. Melanggar hukum berarti melanggar etika. Sebaliknya melanggar etika belum tentu melanggar hukum, tetapi mematuhi etika berarti mematuhi hukum. Maka untuk mendorong terus menerus tegaknya aturan hukum diperlukan pendekatan atau sistem etika yang dalam prakteknya akan dapat melampaui sistem hukum.

Oleh karena itu dalam rangka menuntut lembaga perwakilan yang bermoral dan beretika dalam melaksanakan fungsi, tugasnya dan wewenangnya secara efisien dan efektif, diperlukan sistem etika. Dalam sistem etika tersebut, dibuat ketentuan setiap anggota lembaga perwakilan harus memenuhi persyaratan etis sebagai anggota lembaga perwakilan sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Sedangkan untuk mewujudkan anggota lembaga perwakilan yang beretika sebagaimana dimaksud dalam sistem etika, diperlukan pengaturan mengenai etika lembaga perwakilan dalam peraturan perundang-undangan.

Pengaturan tersebut harus bersifat umum sehingga berlaku bagi setiap anggota lembaga perwakilan. Dengan diaturnya etika dalam peraturan perundang-undangan, etika tersebut harus menjadi pedoman bagi anggota lembaga perwakilan rakyat dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya sebagai daulat takyat. Etika yang diatur tersebut harus dijiwai oleh nilai-nilai luhur budaya bangsa Indonesia yang sesuai dengan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD tidak memberikan kejelasan akan bagaimana menjalankan Undang-undang dalam kaitannya dengan pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang anggota lembaga perwakilan yang bermoral dan beretika. Undang-undang tersebut hanya mengatur adanya kode etik yang rumusannya diserahkan oleh masing-masing unsur lembaga perwakilan untuk menyusunnya. Sehingga masing-masing unsur lembaga perwakilan tidak memiliki kesamaan prinsip yang dijadikan pedoman dan pengamalan etika dalam menjalankan fungsi, tugas, dan wewenang lembaga perwakilan serta ketidaksamaan dalam mekanisme dan prosedur dalam penegakan kode etik yang harus dijalankan oleh anggota lembaga perwakilan.

Oleh karena itu, dipetlukan sebuah terobosan legislasi baru dalam kerangka demokrasi di Indonesia, yang dianggap sangat penting dan perlu untuk mewujudkan sebuah Rancangan Undang-undang tentang Etika Lembaga Perwakilan, yang akan memayungi seluruh kode etik lembaga perwakilan. RUU ini dihatapkan akan mendorong juga perbaikan sistem dan kinerja lembaga DPR.

Dengan menimbang adanya Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Etika Lembaga Perwakilan dihatapkan dapat menegakkan nilai-nilai moral Penyelenggara Perwakilan Rakyat dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab sebagai penyelenggaraan perwakilan rakyat dan membangun integritas, profesionalitas, dan jati diri serta menjaga martabat dalam penyelenggaraan negara. Terobosan legislasi ini dipetlukan untuk membangun sistem penegakan etika lembaga perwakilan.

Permasalahan yang dapat diidentifikasi dalam melakukan terobosan legislasi ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana teori tentang etika lembaga perwakilan dan praktik empiris mengenai penyelenggaraan etika lembaga perwakilan sampai dengan saat ini?
2. Bagaimana kondisi peraturan perundang-undangan saat ini yang berkaitan dengan substansi di dalam undang-undang yang mengatur tentang etika lembaga perwakilan?
3. Apa landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Etika Lembaga Perwakilan?
4. Apa jangkauan, sasaran, serta materi muatan dari RUU tentang Etika Lembaga Perwakilan?

Menilik Sistem di Beberapa Negara

a. Zambia

Di negara Zambia terdapat *Act No. 35 of 1994* tentang *The Parliamentary and Ministerial Code of Conduct Act* yang mengatur tidak hanya etika lembaga perwakilan dalam hal ini parlemen, namun juga mengatur kementerian. *The Parliamentary and Ministerial Code of Conduct Act* ditujukan kepada anggota parlemen (anggota majelis nasional/*members of national assembly*) termasuk orang yang memegang jabatan di kantor kementerian (*ministerial office*). Adapun yang dimaksud dengan *ministerial office* yaitu *office of Vice-President* (kantor Wakil Presiden), *Minister* (Menteri), atau *Deputy Minister* (Deputi/Wakil Menteri).¹

Bagian Kedua (*Part II*) *Act No. 35 of 1994* tentang *The Parliamentary and Ministerial Code of Conduct Act* mengenai ketentuan kode etik yang berlaku bagi semua anggota, dalam angka 4 diatur mengenai pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota apabila dengan sengaja memperoleh keuntungan apapun yang

¹ Zambia Act No. 35 of 1994 tentang *The Parliamentary and Ministerial Code of Conduct Act*.

signifikan berupa uang atau membantu dalam akuisisi keuntungan berupa uang oleh orang lain dengan:

- (a) tidak benar menggunakan atau manfaat dari informasi yang diperoleh tugas resminya dan secara umum tidak tersedia/tidak diperuntukan ke publik;
- (b) mengungkapkan informasi resmi apapun untuk orang yang tidak berhak;
- (c) memberikan pengaruh yang tidak tepat dalam pengangkatan, promosi, pendisiplinan, atau pemindahan petugas publik;
- (d) secara langsung atau tidak langsung mengubah properti pemerintah untuk kepentingan pribadi atau penggunaan yang tidak sah lainnya; atau
- (e) meminta atau menerima perpindahan/peralihan keuntungan ekonomi selain:
 - (i) manfaat nilai nominal, termasuk kebiasaan dan pemberian hadiah;
 - (ii) hadiah dari anggota keluarga dekat; atau
 - (iii) transfer yang dilaksanakan sesuai dengan hak properti anggota atau sesuai dengan kontrak untuk nilai penuh yang diberikan.

Selanjutnya dalam angka 5 diatur mengenai anggota tidak akan berbicara di dalam Majelis Nasional atau dalam komite atas persoalan di mana ia memiliki kepentingan langsung/tetkait uang kecuali ia telah memberitahukan/ungkapkan kepada Majelis atau Komite. Dalam hal Anggota memiliki kepentingan dalam kontrak yang telah dibuat atau yang akan dibuat oleh Pemerintah, dan belum membuat pernyataan/deklarasi yang cukup sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) dalam kaitannya dengan kontrak, Anggota harus sesegera mungkin membuat deklarasi/pernyataan kepentingannya dalam kaitannya dengan kontrak, menentukan sifat, dan cakupan minatnya {(angka 6 ayat (1)}. Adapun dalam angka 6 ayat (5) dinyatakan bahwa Anggota memiliki kepentingan dalam kontrak apabila:

- (a) ia akan memperoleh manfaat material, baik langsung maupun tidak langsung, darikontrak; atau
- (b) salah satu pihak dalam kontrak tersebut merupakan perusahaan atau badan hukum dan memiliki kepentingan material, baik langsung maupun tidak langsung di perusahaan atau badan hukum.

Berkenaan dengan angka 6 ayat (5), Anggota tidak akan dianggap memiliki kepentingan material dalam suatu badan dengan alasan hanya karena ia memegang surat utang dari badan tersebut atau ia memegang saham dalam badan hukum/perusahaan dengan nilai total pasar kurang dari honorarium tahunan kantor Anggota bersangkutan.

Anggota dianggap telah melanggar kode etik apabila ia gagal, tanpa alasan yang masuk akal, untuk membuat deklarasi yang dipersyaratkan; atau ia sengaja membuat pernyataan yang tidak benar atau menyesatkan dalam suatu material tertentu (angka 6 ayat (7)).

Dalam *Part IV Administration and Enforcement Act No. 35 of 1994* tentang *The Parliamentary and Ministerial Code of Conduct Act* diatur mengenai mekanisme penegakan *code of conduct* sebagai berikut:

- a. Pada saat menerima deklarasi/pernyataan kepentingan (*declaration of interest*) atau aset dan pendapatan, Ketua Mahkamah Agung (*chief justice*) akan memasukan deklarasi/pernyataan ke dalam register (daftar). Adapun register (daftar) tersebut harus disimpan sesuai bentuk yang disetujui Ketua Mahkamah Agung (*chief justice*) dan dibuat tersedia untuk pemeriksaan oleh anggota masyarakat pada waktu yang tepat.
- b. Sebuah deklarasi/pernyataan yang dibuat menjadi surat pernyataan dan deklarasi/pernyataan menjadi mengikat secara hukum.

- c. Setiap orang atau masyarakat dapat menyampaikan pengaduan kepada Ketua Mahkamah Agung (*chief justice*) terhadap Anggota yang melakukan pelanggaran *code of conduct*, dengan memberikan keterangan terkait pelanggaran yang dituduhkan, serta ditandatangani oleh pelapor dan dengan memberikan nama dan alamat pelapor.
- d. Apabila Anggota menganggap bahwa pernyataan di media atau melalui media publik lainnya dituduhkan kepadanya baik secara langsung maupun tidak langsung, bahwa ia telah melanggar *code of conduct* ia dapat melaporkan dengan memberi keterangan terhadap pelanggaran atau dugaan pelanggaran yang dituduhkan, secara tertulis, kepada Ketua dan meminta agar permasalahan tersebut diselesaikan melalui pengadilan.
- e. Ketua Mahkamah Agung (*chief justice*) memberitahukan kepada Presiden dan Ketua Parlemen (*speaker*) mengenai dugaan pelanggaran/tuduhan tersebut dan menunjuk pengadilan terkait untuk menyelidiki dugaan pelanggaran.
- f. Dalam waktu 45 (empat puluh lima) hari setelah penunjukan, Pengadilan (*tribunal*) menyampaikan laporan temuan dugaan pelanggaran kepada Presiden dan Ketua Parlemen (*speaker*) dan ditembuskan kepada Anggota.
- g. Ketua Parlemen (*Speaker*) wajib, selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sidang setelah sidang pertama Majelis Nasional yang berikutnya yaitu setelah menerima laporan, akan membuat salinan laporan yang harus ditetapkan sebelum sidang Majelis Nasional tersebut.
- h. Susunan majelis hakim di persidangan terdiri dari tiga orang yang ditunjuk oleh Ketua Mahkamah Agung (*chief justice*) diantara orang-orang yang memegang atau telah menjabat sebagai Hakim Mahkamah Agung atau Pengadilan Tinggi.
- i. Ketua Mahkamah Agung (*chief justice*) menunjuk salah satu anggota pengadilan (*member of tribunal*) sebagai Ketua.

- j. Apabila anggota pengadilan (*member of tribunal*) menjadi tidak mampu untuk bertindak atau meninggal, Ketua Mahkamah Agung (*chief justice*) menunjuk anggota lain di tempatnya.
- k. Pengadilan harus melakukan penyelidikan di masyarakat, dapat mengecualikan perwakilan dari pers atau salah satu atau semua orang lain jika dianggap perlu untuk pelaksanaan tempo penyelidikan atau karena alasan lain.
- l. Pengadilan dapat menggunakan jasa penasihat teknis (*technical advisors*) atau tenaga ahli lainnyayang dianggap perlu untuk pelaksanaan penyelidikan.
- m. Pengadilan dapat meminta bantuan dari lembaga penyelidikan (investigasi) lainnya, termasuk Polisi, Komisi Anti-Korupsi dan Komisi untuk Penyelidikan (Investigasi), dan organ/lembaga tersebut harus diberdayakan untuk memberikan informasi kepada pengadilan serta melakukan penyelidikan (investigasi).
- n. Dalam laporannya, pengadilan dapat membuat rekomendasi terkait tindakan administrasi, penuntutan pidana, atau tindakan lebih lanjut yang harus diambil.
- o. Apabila pengadilan menganggap bahwa tuduhan tersebut berbahaya, sembrono atau menjengkelkan, atau bahwa keterangan yang menyertainya tidak cukup untuk dilanjutkannya penyelidikan maka hal tersebut harus dicantumkan dalam laporan.
- p. Setiap biaya, remunerasi, imbalan/beban yang dibayarkan sehubungan pengadilan berdasarkan undang-undang ini dibayar dari uang yang disediakan oleh Parlemen untuk tujuan Undang-Undang.

B. Filipina

Filipina memang mempunyai undang-undang terkait Etika, akan tetapi undang-undang tersebut tidak secara spesifik menyebutkan dan mengatur lembaga perwakilan (parlemen), namun ruang lingkup *public official* dalam undang-undang Filipina mencakup juga lembaga perwakilan (parlemen). Adapun nilai dan

prinsip etika yang tercantum dapat dijadikan rujukan berkenaan RUU tentang Etika Lembaga Perwakilan.

Filipina dengan *Act No. 6713, "Code of Conduct and Ethical Standards for Public Official and Employees"* di bagian ke 4 menyatakan bahwa perilaku yang dijadikan norma di Filipina antara lain: mengutamakan kepentingan umum (*commitment to public interest*); profesional (*professionalism*); mengutamakan kebenaran dan ketulusan (*justness and sincerity*); netral dalam berpolitik (*political neutrality*); peka terhadap masyarakat (*responsiveness to the public*); bersifat nasionalisme dan patriotisme (*nationalism and patriotism*); komitmen terhadap demokrasi (*commitment to democracy*); dan sederhana (*simple living*).²

Act No. 6713, "Code of Conduct and Ethical Standards for Public Official and Employees" pada intinya mengatur bahwa dalam melaksanakan tugasnya, semua pejabat publik dan pegawai wajib untuk :³

- a. menanggapi surat, telegram atau cara lain komunikasi yang dikirim oleh masyarakat;
- b. menyerahkan laporan kinerja tahunan;
- c. memroses dan menyelesaikan semua suratresmi dan dokumen dalam jangka waktu yang wajar;
- d. bertindak cepat dan tepat setiap saat; dan
- e. membuat dokumen yang dapat diakses oleh publik.

Para pejabat publik dan pegawai dilarang:

- a. secara langsung atau tidak langsung memiliki kepentingan keuangan atau materi dalam setiap transaksi yang memerlukan persetujuan dari kantor mereka;
- b. mengontrol, mengelola, atau menerima pekerjaan sebagai petugas, karyawan, konsultan, pengacara, broker, agen, atau

² Diskusi Pakar dengan Anna Maria Tri Anggraini pada tanggal 10 Februari 2014 di Sekretariat Jenderal DPR RI.

³ *Act No. 6713, "Code of Conduct and Ethical Standards for Public Official and Employees."*

- wali dalam perusahaan swasta kecuali secara tegas diizinkan oleh hukum;
- c. terlibat dalam praktek profesi swasta kecuali diizinkan oleh konstitusi atau hukum dan praktek tersebut tidak akan menimbulkan konflik atau cenderung bertentangan dengan fungsi resmi mereka;
 - d. merekomendasikan seseorang untuk menduduki posisi dalam perusahaan privat/swasta yang memiliki transaksi resmi biasa atau tertunda dengan kantor mereka.
 - e. mengungkapkan dan/atau penyalahgunaan informasi rahasia; dan
 - f. meminta atau menerima hadiah.

Section 8 Statement and Disclosure Act No. 6713, "Code of Conduct and Ethical Standards for Public Official and Employees (Bagian 8 Laporan dan Pengungkapan)⁴ diatur mengenai kewajiban pejabat publik dan pegawai untuk mengisi dan mengirimkan pernyataan/ deklarasi di bawah sumpah dan masyarakat memiliki hak untuk mengetahuai aset mereka, kewajiban, total kekayaan, kepentingan keuangan, dan bisnis termasuk pasangan mereka dan anak-anak yang belum menikah di bawah 18 (delapan belas) tahun yang tinggal di rumah tangga mereka. Seorang pejabat publik dan pegawai harus menghindari konflik kepentingan setiap saat.

Seorang pejabat publik atau pegawai harus menghindari konflik kepentingan setiap saat. Ketika konflik kepentingan muncul maka ia akan mengundurkan diri dari jabatannya dalam perusahaan bisnis swasta dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari dari asumsi jabatannya dan/atau divestasi dirinya dari kepemilikan saham atau bunga dalam jangka waktu 60 (enam puluh) hari. Aturan yang sama berlaku di mana pejabat publik atau pegawai merupakan *partner* dalam kemitraan. Adapun persyaratan divestasi tidak berlaku bagi mereka yang melayani pemerintah, buruh, pekerja lepas, atau

⁴ Section 8 Statement and Disclosure Act No. 6713, "*Code of Conduct and Ethical Standards for Public Official and Employees*."

sementara.⁵

Setiap pejabat publik atau pegawai, terlepas dari apakah ia memegang jabatan atau tidak, bersifat sementara, permanen, atau biasa, apabila melakukan pelanggaran terhadap undang-undang ini dihukum dengan denda tidak melebihi/setara dengan 6 (enam) bulan gaji atau dispensasi tidak melebihi satu (1) tahun, atau pemindahan tergantung dari tingkat pelanggaran. Apabila pelanggaran tersebut dihukum dengan hukuman yang lebih berat di bawah hukum/undang-undang lain maka akan dituntut di bawah undang-undang yang terakhir. Pelanggaran terhadap *Section 7, 8, atau 9 Act No. 6713, "Code of Conduct and Ethical Standards for Public Official and Employees* diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun, atau denda paling banyak lima ribu peso (P5,000), atau keduanya. Selain itu atas yurisdiksi pengadilan yang kompeten, pejabat publik atau pegawai tersebut didiskualifikasi untuk memegang jabatan publik.

Setiap pelanggaran yang terbukti dalam persidangan administrasi akan menjadi alasan yang tepat untuk melakukan pemindahan atau pemberhentian pejabat publik atau pegawai, bahkan jika tidak ada penuntutan pidana yang diajukan terhadapnya. Adapun individu pribadi yang berpartisipasi dalam konspirasi dengan pejabat publik atau pegawai yang melanggar Undang-undang ini, dikenakan kewajiban pidana yang sama sebagai pejabat publik atau pegawai.

Pejabat atau pegawai yang bersangkutan dapat mengambil tindakan setiap orang yang memperoleh atau menggunakan laporan untuk tujuan apapun yang dilarang oleh Undang-Undang ini. Pengadilan di mana tindakan tersebut dapat menetapkan terhadap orang tersebut penalti dalam jumlah berapapun tidak melebihi dua puluh lima ribu peso (P25,000). Jika sanksi lain berdasarkan perjanjian atau berdasarkan hukum lainnya adalah lebih berat, yang terakhir berlaku. Adapun *Civil Service Commission* mempunyai tanggung jawab utama untuk menegakkan undang-undang. *Civil*

⁵ *Section 9 Act No. 6713, "Code of Conduct and Ethical Standards for Public Official and Employees.*

Service Commission mengirimkan semua kasus penuntutan yang timbul dari pelanggaran terhadap undang-undang kepada pihak berwenang. Tidak ada dalam undang-undang ditafsirkan sebagai perampasan hak setiap *House of Congress* untuk mendisiplinkan anggotanya terhadap perilaku tidak tertib.

Civil Service Commission diberi wewenang untuk menyebarluaskan aturan dan peraturan yang diperlukan untuk melaksanakan ketentuan undang-undang ini, termasuk pedoman bagi individu yang memberikan pelayanan sukarela kepada Pemerintah. Ombudsman juga harus mengambil langkah-langkah untuk melindungi warga negara dari pejabat publik dan pegawai yang melanggar undang-undang ini.

Tinjauan Peraturan Perundang-Undangan

A. UU/17/2014/MD3

Keterkaitan antara RUU Etika Lembaga Perwakilan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) terutama mengenai susunan dan kedudukan DPR, kode etik DPR, Penegakan kode etik DPR, Mahkamah Kehormatan Dewan, hak anggota DPR untuk membela diri, hak imunitas anggota DPR, dan penyidikan terhadap anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana.

DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. DPR beranggotakan 560 (lima ratus enam puluh) orang.

Dalam rangka memberikan pedoman bagi anggota DPR untuk bersikap, berperilaku, bertindak, dan berucap, disusun kode etik DPR. Kode etik DPR berisi norma yang wajib dipatuhi oleh setiap anggota selama menjalankan fungsi, tugas, dan wewenangnya. Kode etik DPR diatur dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat

Nomor 1 Tahun 2015 tentang Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Penegakan kode etik DPR dilakukan oleh Mahkamah Kehormatan Dewan. Mahkamah Kehormatan Dewan merupakan salah satu alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. Pembentukan Mahkamah Kehormatan Dewan bertujuan untuk menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. Berdasarkan ketentuan Pasal 122 ayat (1) UU MD3, Mahkamah Kehormatan Dewan bertugas melakukan penyelidikan dan verifikasi terhadap pengaduan mengenai anggota DPR yang melakukan pelanggaran sebagai berikut:

- a. tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 81;
- b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan yang sah;
- c. tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota DPR sebagaimana ketentuan mengenai syarat calon anggota DPR yang diatur dalam undang-undang mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD; dan/atau
- d. melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.

Selain itu Mahkamah Kehormatan Dewan juga bertugas untuk menangani pelanggaran yang tidak memerlukan pengaduan yang dilakukan oleh anggota DPR. Berdasarkan ketentuan Pasal 124 ayat (1) UU MD3, pelanggaran yang tidak memerlukan pengaduan adalah pelanggaran yang dilakukan oleh anggota DPR berupa:

- a. ketidakhadiran dalam rapat DPR yang menjadi kewajibannya;
- b. tertangkap tangan melakukan tindak pidana; atau
- c. terbukti melakukan tindak pidana dengan ancaman pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan telah memperoleh putusan yang berkekuatan hukum tetap.

Dalam menegakkan kode etik DPR, Mahkamah Kehormatan Dewan berpedoman pada tata beracara Mahkamah Kehormatan Dewan yang diatur dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Beracara Mahkamah Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Sebelum Mahkamah Kehormatan Dewan menjatuhkan putusannya, anggota DPR yang diduga melakukan pelanggaran kode etik diberikan kesempatan untuk membela diri di hadapan Mahkamah Kehormatan Dewan dan/atau memberikan keterangannya kepada Mahkamah Kehormatan Dewan. Ketentuan mengenai tata cara membela diri dan/atau memberikan keterangan tersebut diatur dalam Peraturan DPR No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.

Setiap anggota DPR memiliki hak imunitas. Sebagai pelaksanaan dari hak imunitas yang dimiliki oleh setiap anggota DPR maka pemanggilan dan permintaan keterangan kepada anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana sehubungan dengan pelaksanaan tugasnya harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Mahkamah Kehormatan Dewan [Pasal 224 ayat (5) UU MD3]

Selain itu karena DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara maka pemanggilan dan permintaan keterangan untuk penyidikan terhadap anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana harus mendapat persetujuan tertulis dari Mahkamah Kehormatan Dewan [Pasal 245 ayat (1) UU MD3]

Akan tetapi syarat harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Mahkamah Kehormatan Dewan terhadap pemanggilan dan permintaan keterangan kepada anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana sehubungan dengan pelaksanaan tugasnya [Pasal 224 ayat (5) UU MD3] dan syarat harus mendapat persetujuan tertulis dari Mahkamah Kehormatan Dewan terhadap pemanggilan dan permintaan keterangan untuk penyidikan terhadap anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana [Pasal 245 ayat (1) UU MD3]

dinyatakan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 76/PUU-XII/2014 perihal pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai persetujuan tertulis dari Presiden.

B. TAP MPR No VI/MPR/2001

Salah satu agenda kebijakan reformasi sebagaimana dinyatakan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara, diantaranya mengamanatkan agar menyiapkan sarana dan prasarana, program aksi, dan perundang-undangan bagi tumbuh dan tegaknya Etika Penyelenggara Negara. Hal tersebut ditegaskan kembali dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa yang mengisyaratkan perlunya mengaktualisasikan Etika pemerintahan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang mengacu pada cita-cita persatuan dan kesatuan, ketahanan, kemandirian, keunggulan, dan kejayaan serta kelestarian lingkungan yang dijiwai nilai agama dan nilai luhur budaya bangsa.

Lahirnya TAP MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa, dipengaruhi oleh lemahnya pemahaman terhadap etika berbangsa, bernegara, dan beragama. Latar belakang munculnya kekhawatiran para wakil rakyat di MPR tersebut terungkap sejak terjadinya krisis multidimensi yang memunculkan ancaman yang serius terhadap persatuan bangsa, dan terjadinya kemunduran pelaksanaan etika kehidupan berbangsa. Hal itu tampak dari konflik sosial yang berkepanjangan, berkurangnya sopan santun dan budi luhur dalam pergaulan sosial, melemahnya kejujuran dan sikap amanah dalam kehidupan berbangsa, pengabaian terhadap

ketentuan hukum dan peraturan, yang disebabkan oleh faktor-faktor yang berasal baik dari dalam maupun luar negeri.⁶

Maksud dan tujuan dari TAP MPR/VI/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa ini sangat mulia. Adanya TAP MPR tersebut diharapkan dapat membantu memberikan penyadaran kepada segenap warga tentang arti penting tegaknya etika dan moral dalam kehidupan berbangsa. Etika kehidupan berbangsa dirumuskan dengan tujuan menjadi acuan dasar untuk meningkatkan kualitas manusia yang betiman, bertaqwa, dan berakhlak mulia, serta berkepribadian Indonesia dalam kehidupan berbangsa. Etika kehidupan berbangsa merupakan rumusan yang bersumber dari ajaran agama, khususnya yang bersifat universal, dan nilai-nilai luhur budaya bangsa yang tercermin dalam Pancasila sebagai acuan dalam berpikir, bersikap, dan bertingkah laku dalam kehidupan berbangsa.⁷

TAP MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa, terdapat prinsip-prinsip etika yang perlu dikedepankan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, yaitu kejujuran, amanah, keteladanan, sportifitas, disiplin, etos kerja, kemandirian, sikap toleransi, rasa malu, tanggung jawab, menjaga kehormatan, serta martabat diri sebagai bangsa Indonesia. TAP MPR tersebut juga menguraikan pokok-pokok etika dalam berbagai bidang, yaitu:

I. Etika Sosial dan Budaya

Etika sosial dan budaya bertolak dari rasa kemanusiaan yang mendalam dengan menampilkan sikap jujur, saling peduli, saling memahami, saling menghargai, saling mencintai, dan saling menolong di antara sesama manusia dan warga negara. Sejalan dengan itu, perlu menumbuhkembangkan budaya malu, yakni malu berbuat kesalahan dan semua yang bertentangan dengan

⁶ http://www.kompasiana.com/marzukialie/pemahaman-etika-dan-moral-bangsa_5500a198a333117f73511742. Diunduh pada tanggal 6 Maret 2016 pukul 09.00 WIB.

⁷ Jimly Asshiddiqie. *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi: Perspektif Baru tentang 'Rule of Law and Rule of Ethics & Constitutional Law and Constitutional Ethics'*. Sinar Grafika. Jakarta. 2014. Hal. 247.

moral agama dan nilai-nilai luhur budaya bangsa. Perlu juga ditumbuhkembangkan budaya keteladanan yang harus diwujudkan dalam perilaku para pemimpin baik formal maupun informal pada setiap lapisan masyarakat.

Erika ini dimaksudkan untuk menumbuhkan dan mengembangkan kembali kehidupan berbangsa yang berbudaya tinggi dengan menggugah, menghargai, dan mengembangkan budaya nasional yang bersumber dari budaya daerah agar mampu melakukan adaptasi, interaksi dengan bangsa lain, dan tindakan proaktif sejalan dengan tuntutan globalisasi. Untuk itu, diperlukan penghayatan dan pengamalan agama yang benar, kemampuan adaptasi, ketahanan, dan kreativitas budaya dari masyarakat.

2. Erika Politik dan Pemerintahan

Erika politik dan pemerintahan dimaksudkan untuk mewujudkan pemetintahan yang bersih, efisien, dan efektif, serta menumbuhkan suasana politik yang demokratis yang bercirikan keterbukaan, rasa bertanggung jawab, tanggap akan aspirasi rakyat, menghargai perbedaan, jujur dalam perkataan, perbuatan, dan persaingan, bersedia untuk menerima pendapat yang lebih benar, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia, dan keseimbangan hak dan kewajiban dalam kehidupan berbangsa. Erika pemerintahan mengamanatkan agar penyelenggara negara memiliki rasa kepedulian tinggi dalam memberikan pelayanan kepada publik, siap mundur apabila merasa dirinya telah melanggar kaidah dan sistem nilai ataupun dianggap tidak mampu memenuhi amanah masyarakat, bangsa, dan negara.

Masalah potensial yang dapat menimbulkan permusuhan dan pertentangan diselesaikan secara musyawarah dengan penuh kearifan dan kebijaksanaan sesuai dengan nilai-nilai agama dan nilai-nilai luhur budaya dengan tetap menjunjung tinggi perbedaan sebagai sesuatu yang manusiawi dan alamiah.

Etika politik dan pemerintahan diharapkan mampu menciptakan suasana harmonis antar pelaku dan antar kekuatan sosial politik serta antar kelompok kepentingan lainnya untuk mencapai sebesar-besarnya kemajuan bangsa dan negara dengan mendahulukan kepentingan bersama daripada kepentingan pribadi dan golongan.

Etika politik dan pemerintahan mengandung misi kepada setiap pejabat dan elit politik untuk bersikap jujur, amanah, sportif, siap melayani, berjiwa besar, memiliki keteladanan, rendah hati, dan siap mundur dari jabatan politik apabila terbukti melakukan kesalahan dan secara moral kebijakannya bertentangan dengan hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Etika ini diwujudkan dalam bentuk sikap yang bertata krama dalam perilaku politik yang toleran, tidak berpura-pura, tidak arogan, jauh dari sikap munafik, serta tidak melakukan kebohongan publik, tidak manipulatif, dan berbagai tindakan yang tidak terpuji lainnya.

3. Etika Ekonomi dan Bisnis

Etika ekonomi dan bisnis dimaksudkan agar prinsip dan perilaku ekonomi dan bisnis, baik oleh perseorangan, institusi, maupun pengambil keputusan dalam bidang ekonomi dapat melahitkan kondisi dan realitas ekonomi yang bercirikan persaingan yang jujur, berkeadilan, mendorong berkembangnya etos kerja ekonomi, daya rahan ekonomi, dan kemampuan saing, serta terciptanya suasana kondusif untuk pembetdayaan ekonomi yang berpihak kepada rakyat kecil melalui kebijakan secara berkesinambungan.

Etika ini mencegah terjadinya praktik monopoli, oligopoli, kebijakan ekonomi yang mengatah kepada perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme, diskriminasi yang berdampak negatif terhadap efisiensi, persaingan sehat, dan keadilan, serta menghindarkan perilaku menghalalkan segala cara dalam memperoleh keuntungan.

4. Etika Penegakan Hukum yang Berkeadilan

Etika penegakan hukum yang berkeadilan dimaksudkan untuk menumbuhkan kesadaran bahwa tertib sosial, ketenangan dan keteraturan hidup bersama hanya dapat diwujudkan dengan ketaatan terhadap hukum dan seluruh peraturan yang berpihak kepada keadilan. Keseluruhan aturan hukum yang menjamin tegaknya supremasi dan kepastian hukum sejalan dengan upaya pemenuhan rasa keadilan yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat.

Etika ini meniscayakan penegakan hukum secara adil, perlakuan yang sama dan tidak diskriminatif terhadap setiap warga negara di hadapan hukum, dan menghindarkan penggunaan hukum secara salah sebagai alat kekuasaan dan bentuk manipulasi hukum lainnya.

5. Etika Keilmuan

Etika keilmuan dimaksudkan untuk menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan, ilmu pengetahuan dan teknologi agar warga bangsa mampu menjaga harkat dan martabatnya, berpihak kepada kebenaran untuk mencapai kemaslahatan dan kemajuan sesuai dengan nilai-nilai agama dan budaya. Etika ini diwujudkan secara pribadi ataupun kolektif dalam karsa, cipta, dan karya, yang tercermin dalam perilaku kreatif, inovatif, inventif, dan komunikatif, dalam kegiatan membaca, belajar, meneliti, menulis, berkarya, serta menciptakan iklim kondusif bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Etika keilmuan menegaskan pentingnya budaya kerja keras dengan menghargai dan memanfaatkan waktu, disiplin dalam berpikir dan berbuat, serta menepati janji dan komitmen diri untuk mencapai hasil yang terbaik.

Di samping itu, etika ini mendorong tumbuhnya kemampuan menghadapi ancaman, hambatan, rintangan, dan tantangan dalam kehidupan, mampu mengubah tantangan menjadi peluang, mampu menumbuhkan kreativitas untuk penciptaan kesempatan baru, dan tahan uji serta pantang menyerah.

6. Etika Lingkungan

Etika lingkungan menegaskan pentingnya kesadaran menghargai dan melestarikan lingkungan hidup serta penataan tata ruang secara berkelanjutan dan bertanggung jawab.

TAP MPR Nomor VI/MPR/2001 merekomendasikan kepada Presiden Republik Indonesia dan lembaga-lembaga tinggi negara serta masyarakat untuk melaksanakan keterapan ini sebagai salah satu acuan dasar dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa. Dewan Perwakilan Rakyat sebagai salah satu lembaga negara berpedoman kepada TAP MPR Nomor VI/MPR/2001 dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa. Amanat yang ditegaskan dalam TAP MPR Nomor VI/MPR/2001 melatarbelakangi perlunya menyusun instrumen hukum dalam bentuk undang-undang yang mewadahi dan memformulasikan prinsip dasar, norma etika lembaga perwakilan, dan mekanisme penegakan etika untuk anggota lembaga perwakilan, sehingga ditaati dan dipatuhi untuk dilaksanakan oleh setiap anggota lembaga perwakilan yang diwujudkan dalam bersikap, berperilaku, bertindak, dan berucap dalam menjalankan tugas penyelenggaraan negara. TAP MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa yang masih sah berlaku secara hukum dan perlu penjabaran lebih lanjut dalam suatu Undang-Undang tentang Etika Lembaga Perwakilan.

Peraturan DPR/1/2015/Kode Etik DPR.

Ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan etika lembaga perwakilan dalam Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2015 tentang Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat (PDPR No. 1 Tahun 2015) yaitu terkait dengan Bab II mengenai Kode Etik. Pada Bab II ini diuraikan masing-masing terkait dengan etika yang wajib dipatuhi oleh setiap anggota lembaga perwakilan (DPR) mulai dari selalu mengutamakan kepentingan umum, menjaga integritas, keterbukaan dan konflik kepentingan, dan menjaga kerahasiaan.

Etika dari lembaga perwakilan yang paling pertama yang wajib dimiliki dipatuhi adalah selalu mengutamakan kepentingan umum.

Pasal 2 ayat (1) PDPR No. 1 Tahun 2015 menyatakan "*Anggota dalam setiap tindakannya harus mengutamakan kepentingan bangsa dan negara daripada kepentingan pribadi, seseorang, dan golongan.*" Berdasarkan ketentuan tersebut diketahui bahwa lembaga perwakilan (yang direpresentasikan melalui masing-masing anggotanya) haruslah selalu mengutamakan kepentingan umum karena lembaga perwakilan bertanggung jawab mengemban amanat rakyat sehingga mempergunakan fungsi, tugas, dan wewenang yang ada demi kepentingan dan kesejahteraan rakyat. Dalam rangka mewujudkan hal tersebut, lembaga perwakilan haruslah selalu menjaga harkat, martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya serta sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Terkait dengan integritas dari lembaga perwakilan dalam PDPR No. 1 Tahun 2015 semangat yang serupa telah diatur dalam Pasal 3 ayat (1) yang menyatakan bahwa "*Anggota harus menghindari perilaku tidak pantas atau tidak patut yang dapat merendahkan citra dan kehormatan DPR baik di dalam gedung DPR maupun di luar gedung DPR menurut pandangan etika dan norma yang berlaku dalam masyarakat*". Berdasarkan ketentuan tersebut diketahui bahwa PDPR No. 1 Tahun 2015 telah memberikan pengaturan yang mengikat bagi tiap anggotanya sebagai representasi dari lembaga perwakilan itu sendiri untuk selalu menjaga integritas lembaga. Pada pasal tersebut juga yakni pada ayat (4) dinyatakan bahwa "*Anggota harus menjaga nama baik dan kewibawaan DPR*", hal ini menegaskan bahwa integritas lembaga perwakilan dalam hal ini dapat diwujudkan melalui integritas yang ditunjukkan oleh masing-masing anggotanya.

Keterbukaan dan konflik kepentingan dari lembaga perwakilan dapat terwujud dari keterbukaan dan konflik kepentingan yang wajib dijaga oleh masing-masing anggotanya. Terkait dengan keterbukaan dalam Pasal 6 ayat (1) PDPR No. 1 Tahun 2015 dinyatakan bahwa "*Sebelum mengemukakan pendapatnya dalam pembahasan suatu permasalahan tertentu, Anggota harus menyatakan di hadapan seluruh*

peserta Rapat jika ada suatu keterkaitan antara permasalahan yang sedang dibahas dengan kepentingan pribadinya di luar kedudukannya sebagai Anggota”, selanjutnya terkait dengan konflik kepentingan dalam Pasal 6 ayat (4) dan ayat (5) PDPR No. 1 Tahun 2015 dinyatakan bahwa “Anggota dilarang menggunakan jabatannya untuk mencari kemudahan dan keuntungan pribadi, Keluarga, Sanak Famili, dan golongan” dan “Anggota dilarang menggunakan jabatannya untuk mempengaruhi proses peradilan yang ditujukan untuk kepentingan pribadi dan/atau pihak lain”. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya etika dari lembaga perwakilan dapat berwujud melalui pelaksanaan etika dari masing-masing anggotanya, dan dalam hal ini dalam Pasal 6 ayat (1), ayat (4), dan ayat (5) telah memberikan batasan-batasan yang konkrit dan wajib dilaksanakan demi menjaga keterbukaan dan menjauhkan dari potensi adanya konflik kepentingan.

Kerahasiaan lembaga perwakilan dapat terjaga melalui pelaksanaan etika dari masing-masing anggotanya yang telah diatur dalam Pasal 7 PDPR No. 1 Tahun 2015 yang menyatakan bahwa *“Anggota wajib menjaga Rahasia yang dipercayakan kepadanya, termasuk hasil Rapat yang dinyatakan sebagai Rahasia sampai dengan batas waktu yang telah ditentukan atau sampai dengan masalah tersebut sudah dinyatakan terbuka untuk umum”*. Dalam pelaksanaan tugasnya, tentunya lembaga perwakilan memiliki informasi yang sifatnya rahasia dan oleh karenanya perlu dijaga kerahasiannya oleh masing-masing anggotanya. Hal ini sejalan dengan bahwa memang ada informasi publik yang sifatnya rahasia dan tidak dapat diakses oleh publik sesuai dengan kriteria yang diatur dalam Pasal 17 Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP).

Peraturan DPR/2/2015/Tata Beracara Mahkamah Kehormatan Dewan

Petaturan DPR No. 2 Tahun 2015 mengatur tentang bagaimana masyarakat sipil, siapapun itu di luar anggota DPR dapat beracara di Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) terkait pelanggaran atas kewajiban anggota sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang

Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) serta pefaturan DPR yang mengatur mengenai Tata Tertib dan Kode Etik. MKD, sebagai salah satu unsur alat kelengkapan di DPR, pasti menggunakan UU MD3 sebagai pedoman bagi penilaian terhadap anggota dalam menjalankan kewajibannya.

Angka 5 Ketentuan Umum PDR No. 2 Tahun 2015 menjelaskan bahwa setiap anggota selama menjalankan tugasnya, wajib mematuhi norma berupa kode etik untuk menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPR. Selain itu, PDR No.2/2014 dalam Pasal 2 ayat (3) juga menyebutkan mengenai kewenangan MKD, antara lain bahwa MKD berwenang memberikan rekomendasi kepada pihak terkait untuk mencegah terjadinya pelanggaran kode etik dan menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPR, serta melakukan tindak lanjut atas dugaan pelanggaran Kode Etik yang dilakukan oleh anggota, baik berdasarkan pengaduan maupun tanpa pengaduan. Hal ini berarti, bahwa kinerja anggota dewan secara langsung maupun tidak langsung diawasi oleh rakyat, dan sangat bersinggungan dengan masyarakat luas, bahwa segala yang dilakukan ataupun diucapkan diperhatikan oleh rakyat. Pengaduan oleh masyarakat bisa terjadi karena beberapa alasan yang telah disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) huruf b, yaitu: anggota tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana yang dimaksud dalam UU MD3, tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota selama 3 (tiga) bulan berturut-turut, tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota sebagaimana ketentuan mengenai syarat calon anggota yang diatur dalam UU MD3, serta melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam UU MD3.

Sebagai sebuah alat kelengkapan, integritas juga menjadi faktor penting yang akan mendasari setiap keputusan yang diambil, integritas MKD terlihat atas putusan yang diambil pada setiap sidangnya. Putusan MKD didasarkan pada asas kepatutan,

moral, dan etika; fakta dalam hasil sidang MKD, fakta dalam pembuktian; fakta dalam pembelaan; serta Tata Tertib dan Kode Etik. Untuk menjaga integritas, setiap anggota, pimpinan fraksi, dan/atau Pimpinan DPR tidak dibenarkan melakukan upaya intervensi terhadap putusan MKD. Hal ini juga bertujuan untuk menjaga integritas dan netralitas pada setiap putusan, yang akan mencerminkan etika anggota lembaga perwakilan. Dalam Pasal 15, sidang MKD bisa bersifat terbuka, namun pimpinan dan anggota MKD wajib menjaga kerahasiaan informasi yang diperoleh. Hal ini juga menjadi penting dalam menjaga etika sebagai sebuah lembaga perwakilan, baik secara internal maupun eksternal kelembagaan. Di sisi lain juga dapat meningkatkan transparansi lembaga di masyarakat.

Peraturan DPR/1/2014/Tata Tertib Dan Perubahannya

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib merupakan salah satu peraturan pelaksana dari UU MD3 yang memuat pengaturan lebih lanjut ketentuan-ketentuan yang ada di UU MD3. Keterkaitan antara RUU Etika Lembaga Perwakilan dengan Tata Tertib DPR antara lain mengenai tata cara membela diri dan/atau memberikan keterangan kepada Mahkamah Kehormatan Dewan bagi anggota DPR yang diduga melakukan pelanggaran kode etik.

Berdasarkan ketentuan Pasal 190 Tata Tertib DPR, anggota yang diduga melakukan pelanggaran kode etik diberi kesempatan untuk membela diri dan/atau memberikan keterangan kepada Mahkamah Kehormatan Dewan pembelaan disampaikan sendiri yang harus disampaikan sendiri dan tidak dapat dikuasakan kepada pihak lain serta tidak dapat didampingi pengacara. Selain itu anggota DPR yang diadukan berhak memperoleh informasi dan dokumen yang berkaitan dengan hal yang diadukan, menghadirkan saksi dan/atau saksi ahli yang meringankan dan menghadirkan bukti untuk membela dirinya. Terhadap anggota DPR yang diadukan diberikan waktu untuk menyiapkan pembelaan diri.

Tatib DPR tidak mengatur mengenai kode etik DPR. Ketentuan Pasal 292 ayat (2) Tatib DPR mendelegasikan pengatutan mengenai kode etik DPR dalam peraturan DPR tentang kode etik. Adapun Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat yang mengatur kode etik DPR yaitu Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2015 tentang Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Berkaitan dengan evaluasi dan penyempurnaan Peraturan DPR tentang Kode etik, berdasarkan ketentuan Pasal 325 Tatib DPR, dilakukan oleh Mahkamah Kehormatan Dewan.

UU No. 28/1999/ Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (UU tentang Penyelenggara Negara) merupakan landasan hukum bagi penyelenggara negara yang berfungsi sebagai pencegahan dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) yang dilakukan penyelenggara negara maupun penyelenggara negara dan pihak lain yang dapat merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara serta membahayakan eksistensi negara. UU tentang Penyelenggara Negara bertujuan selain mewujudkan penyelenggara negara yang bersih dan bebas praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) juga mewujudkan penyelenggara negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya dalam penyelenggaraan negara secara sungguh-sungguh dan tanggung jawab berdasarkan asas-asas penyelenggaraan negara. Undang-undang ini mengatur mengenai penyelenggara negara, asas umum penyelenggara negara, hak dan kewajiban penyelenggara negara, hubungan antar penyelenggara negara, petan serta masyarakat, komisi pemetiksa, dan sanksi.

Penyelenggara negara merupakan pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

yang berlaku. Pasal 2 UU tentang Penyelenggara Negara menjelaskan bahwa penyelenggara negara meliputi pejabat negara pada lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara, menteri, gubernur, hakim, pejabat negara yang lain, dan pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggara negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pasal 3 UU tentang Penyelenggara Negara menjelaskan mengenai asas umum penyelenggaraan negara meliputi asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, dan asas akuntabilitas.

Kewajiban penyelenggara negara terdapat dalam Pasal 5 yaitu penyelenggara negara berkewajiban untuk:

1. mengucapkan sumpah atau janji sesuai dengan agamanya sebelum memangku jabatannya;
2. bersedia diperiksa kekayaannya sebelum, selama, dan setelah menjabat;
3. melaporkan dan mengumumkan kekayaannya sebelum dan setelah menjabat;
4. tidak melakukan perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme;
5. melaksanakan tugas tanpa membedakan suku, agama, ras, dan golongan;
6. melaksanakan tugas dengan penuh rasa tanggung jawab dan tidak melakukan perbuatan retcela, tanpa pamti baik untuk kepentingan pribadi, keluarga, kroni, maupun kelompok dan tidak mengharapkan imbalan dalam bentuk apapun yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
7. bersedia menjadi saksi dalam perkara korupsi, kolusi, dan nepotisme serta dalam perkara lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berkaitan dengan hubungan antarpenyelenggara negara dalam Pasal 7 ayat (1) UU tentang Penyelenggara Negara menyatakan bahwa hubungan antar penyelenggara negara dilaksanakan dengan menaati norma-norma kelembagaan, kesopanan, kesusilaan, dan etika yang berlandaskan Pancasila dan UUD Tahun 1945. Ketentuan tentang sanksi dalam undang-undang ini yang berlaku bagi penyelenggara negara merupakan sebagai upaya preventif dan represif serta berfungsi sebagai jaminan atas ditaatinya asas-asas umum penyelenggaraan negara, hak dan kewajiban penyelenggara negara, dan ketentuan lainnya, sehingga dapat diharapkan memperkuat norma kelembagaan, moralitas, individu dan sosial.

Penyelenggara negara mempunyai peranan yang sangat menentukan dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai cita-cita perjuangan bangsa mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana tercantum dalam UUD 1945. UU tentang Penyelenggara Negara terkait dengan etika lembaga perwakilan. Etika lembaga perwakilan berarti penyelenggara negara (pejabat negara) di lembaga perwakilan baik pusat maupun daerah dalam melaksanakan kewajiban sebagai penyelenggara negara dalam penyelenggaraan negara harus memenuhi asas-asas umum penyelenggaraan negara dan sesuai dengan ketentuan UUD Tahun 1945, artinya dilaksanakan dengan memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur.

Penutup

Kehidupan dalam berbangsa dan betnegara, melalui TAP MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa, telah dituntut adanya kesadaran tentang arti penting tegaknya etika dan moralitas dalam rangka meningkatkan kualitas manusia yang betiman, bertakwa, dan berakhlak mulia serta berkepribadian Indonesia.

Penyelenggaraan sistem demokrasi di Indonesia telah memiliki dasar etik sebagaimana dalam Sila IV Pancasila, "kerakyaran yang

dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”. Hikmat kebijaksanaan merupakan landasan etis dalam berdemokrasi di Indonesia.

Lembaga perwakilan yang meliputi DPR, DPD, dan DPRD dituntut menegakan etika politik dalam wujud pelaksanaan demokrasi, yakni pelaksanaan kedaulatan rakyat dan keterwakilan sebagaimana yang dimaksud oleh TAP MPR dan Sila IV Pancasila tersebut.

Namun sampai saat ini lembaga perwakilan belum memiliki kesadaran untuk menegakan etika dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat dan keterwakilan tersebut. Akibatnya menimbulkan rendahnya tingkat kepuasan publik terhadap kinerja kelembagaan perwakilan, dan persepsi negatif publik terhadap citra kelembagaan perwakilan.

Dalam rangka memberikan penyadaran lembaga perwakilan untuk menegakan etika, maka diperlukan panduan etika, yang berfungsi sebagai sistem etika parlemen. Dengan sistem etika ini diharapkan lembaga perwakilan memiliki kepatuhan terhadap etika dalam pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya dan sekaligus sebagai pelindung etik atas kehormatan dan keluhuran martabatnya;

Dengan demikian terobosan legislasi melalui RUU Etika Lembaga Perwakilan dapat menjadi panduan dan sistem etika bagi lembaga perwakilan untuk menjaga keluhuran dan martabatnya sebagai daulat rakyat. Sehingga RUU ini diharapkan menjadi:

- a. Terobosan legislasi di tengah ketiadaan pengaturan dalam UU MD3 No. 17/2014 dan peraturan lain setingkat undang-undang tentang bagaimana lembaga perwakilan dalam pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya yang beretika.
- b. Perbaikan sistem dan pendorong kinerja kelembagaan perwakilan yang dihatapkan rakyat.

- c. Peraturan perundang-undangan yang menuntut siapa pun mematuhi dan melaksanakan, yang tidak sebatas oleh anggota lembaga perwakilan.
- d. Payung seluruh kode etik lembaga perwakilan.



PENEGAKKAN KODE ETIK DAN SISTEM PERADILAN PIDANA

*Prof. Dr. Romli Atmasasmita, SH., LL.M**

Pendahuluan

Etika¹ dalam sistem pemerintahan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 bersumber pada ajaran agama dan keyakinan yang berkembang jauh sebelum kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945 dan telah merupakan pewarisan generasi Indonesia beratus tahun yang lampau. Etika dalam payung Pancasila sebagai filsafat kehidupan bangsa Indonesia, bersumber pada nilai-nilai kelima sila Pancasila. Penghayatan terhadap filsafat kehidupan bangsa, Pancasila, berarti melestarikan seberkas cahaya kehidupan yang dapat menerangi terutama di masa-masa krisis dalam kehidupan bangsa ini. Semakin jauh dari nilai-nilai Pancasila maka semakin jauh dan tertutup cahaya yang seharusnya dapat memayungi arah masa depan perjalanan bangsa ini, dan begitu pula sebaliknya.

Krisis kehidupan bangsa bukan semata hanya karena masalah ekonomi melainkan yang terpenting dan merupakan sumber masa gelap adalah hilang dan mudarnya etika kehidupan berbangsa dan bernegara. Etika mengkristalisasi dalam nilai moral bangsa yang tertetmin dalam kelima sila Pancasila, sejatinya tidak memerlukan "kode etik" melainkan memerlukan manusia-manusia yang berbudaya karena inilah yang membedakannya dengan hewan; yang punya nalar, rasa, dan empati serta bernurani, saling memuliakan kehadiran sesamanya baik dalam keadaan suka maupun duka.

* Gurubesar Emeritus Universitas Padjadjaran/Guru Besar Tetap Universitas Pasundan Bandung

¹ Etika atau ethic (Inggris): "*Rules of behavior based on ideas about what is morally good or bad*"; *branch of philosophy dealing with what is morally right or wrong*" (Merriam Webster English Dictionary; 2010, hlmn 410

Keberadaan peraturan yang mengatur soal etika sesungguhnya mencerminkan “kita belum memahami kehidupan berbudaya” karena etika seharusnya melekat (*inherent*) di dalam dan pada diri setiap individu sejak usia dini, tanpa mengenal perbedaan latar belakang etnis, agama, suku dan latar belakang sosial dan ekonomi. Pengaturan etika dengan harapan kepatuhan di dalam menjalani kehidupan khususnya dalam berorganisasi sesungguhnya rentan terdegradasi ketika eksistensi manusia (selalu) diabaikan dan bahkan dilanggar.

Disinilah lerak perbedaan yang mendasar antara etika dan hukum (peraturan) di mana kepatuhan terhadap etika tidak memerlukan sanksi karena nurani baru ujinya bukan pemaksaan (sanksi), akan tetapi kepatuhan terhadap hukum diperlukan sanksi. Kepatuhan terhadap etika tidak memerlukan “pemaksaan” berbeda dengan kepatuhan terhadap hukum memang diperlukan “pemaksaan”. Pemaksaan sanksi terhadap pelanggaran etika rentan terhadap stigmatisasi bahwa “manusia tidak berbudaya” yang akan berdampak terhadap dirinya, keluarganya dan masyarakatnya di mana ia hidup. Sedangkan pemaksaan sanksi terhadap kepatuhan pada hukum memang dikehendaki berdampak jera yang dapat menimbulkan stigmatisasi bahwa pelanggar hukum merupakan kelompok berbeda dari komunitasnya.

Mengapa dalam kehidupan kita di alam modernisasi yang dicirikan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi masih diperlukan “peraturan” mengenai etika yang lazim disebut “kode etik”? Bukankah hukum yang mengatur kehidupan manusia dalam kehidupannya telah lebih dari cukup dan memadai untuk memberikan rasa aman, nyaman dan damai pada diri manusia dan sesamanya? Bukankah di dalam hukum dengan semua kekhasannya dapat menjaga kepatuhan terhadap etika dengan asumsi bahwa kepatuhan terhadap hukum ‘mutatis mutandis’ juga terhadap etika. Berdasarkan asumsi tersebut maka semakin kuat kehendak kita untuk membuat “peraturan” tentang etika maka semakin sulit kita membedakan antara etika dan hukum. Semakin kita bersikukuh

pada pengaturan tentang etika maka semakin jauh kita terjerumus ke dalam fatamorgana “manusia berbudaya”.

Penegakan Kode Etik dan Penegakan Hukum Pidana

Merujuk pada uraian bagian pendahuluan jelas bahwa *penegakan kode etik tidak identik dengan penegakan hukum pidana tetapi penegakan hukum (pidana) implisit penegakan etika.*

Hukum adalah serangkaian peraturan yang memuat asas, norma, dan proses serta lembaga yang melaksanakan asas dan norma sehingga merupakan kenyataan dalam masyarakat (Mochtar Kusumaatmadja). Bagaimana fungsi dan peranan hukum di dalam kehidupan masyarakat Indonesia, Mochtar Kusumaatmadja, menghendaki agar hukum diperankan sebagai sarana rekayasa sosial (*social engineering*) menuju kemajuan masyarakat sedangkan (aim) Satjipto Rahardjo, menghendaki agar hukum dapat memanusiaikan manusia di mana seharusnya hukum untuk manusia bukan manusia untuk hukum. Maha Guru Mochtar Kusumaatmadja menitik beratkan fungsi dan peranan hukum sebagai sistem norma (*systems of norms*) sedangkan Maha Guru (alm) Satjipto Rahardjo menghendaki agar fungsi dan peranan hukum sebagai sistem perilaku (*system of behavior*). Penulis setelah mengkaji secara teoritik ajaran kedua Maha Guru Hukum dan memperhatikan kenyataan perilaku aparaturnya hukum di Indonesia, sampai pada kesimpulan bahwa hukum adalah sistem nilai (*value systems*) yang menjiwai kehidupan hukum dan sistem nilai dimaksud bersumber pada Pancasila yang merupakan filsafat kehidupan bangsa Indonesia.² Pendapat penulis sejalan dengan uraian pada awal tulisan ini.

Kesimpulan penulis tersebut diperoleh setelah mendalami pendapat Albert Alschuler ketika menggambarkan seorang Hakim dan sekaligus akademisi terkenal di AS, Oiver Wendell Holmes, dalam karya tulis “Law without Values” (2000). Dalam buku tersebut, telah digambarkan situasi kehidupan hukum di dalam masyarakat Amerika Serikat yang sangat dipengaruhi oleh aliran

² Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif*, Penerbit Genta Publishing; 2013

“pragmatic-utilitarianism”, yang telah mendominasi perkembangan hukum di Amerika Serikat baik oleh akademisi hukum, praktisi hukum maupun oleh Hakim Agung Amerika Serikat. Alschuler mengemukakan bahwa perkembangan hukum Amerika Serikat sejak Perang Dunia berakhir sampai dengan pertengahan tahun 1970-an, telah mengalami apa yang ia sebutkan, sebagai “*the value skepticism of recent legal thought*”. Menurut Alschuler, telah terbentuk dua bentuk skeptisme dalam pemikiran hukum Amerika Serikat, yaitu yang pertama, agak moderat, “*a murky utilitarian pragmatism (aliran pragmatisme –utilitarianisme yang tidak jelas)*”; menguasai pendidikan hukum di Amerika Serikat dan mengenyampingkan pendekatan lainnya. Jenis kedua, bentuk ekstrim skeptisme yang memandang hukum sebagai “*self-interested exercise of power, bukan mencari kepuasan terbesar yang didambakan setiap orang*”.³

Perkembangan hukum di Amerika Serikat sudah tentu cocok dengan pandangan hidup bangsa Amerika Serikat sebagaimana tercantum di dalam Konstitusi AS, begitu pula perkembangan hukum di Indonesia harus berpijak pada UUD 1945 yang merupakan hukum dasar terhadap peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Perdebatan antara hukum dan moralitas pernah terjadi di Inggris ketika dipersoalkan mengenai kejahatan homoseksual dan pelacuran. Laporan yang disusun oleh Komisi Wolfenden telah menegaskan bahwa, “*adultery, fornication, and prostitution are not, criminal offences*”⁴, yang menunjukkan bahwa dalam pandangan barat (masyarakat Inggris), fungsi hukum pidana tidak dapat memasuki kehidupan pribadi anggota masyarakat atau diterapkan pada setiap pola tingkah laku individual lebih jauh, daripada “*to preserve public order and decency, to protect citizen from what is offensive or injurious, and to provide sufficient safeguards against exploitation and corruption of others..*”⁵

³ Albert W. Alschuler, “*Law without Values*”; The University of Chicago Press; 2000; hlmn 2

⁴ Patrick Devlin, “*The Enforcement of Morals*”; Anagi Liberty Fund; 2009; hlmn 1

⁵ *Op.cit.*, hlm 2

Bertolak dari laporan komisi Wolfenden di Inggris, Sistem hukum pidana Inggris, membedakan antara *private morality* dan *public morality*, kedua-duanya diperlakukan secara hukum terpisah satu sama lain. Hukum tidak meliputi *private morality* or with *ethical sanctions* sehingga *private morality* yang tidak bersifat ofensif dan melukai masyarakat bukan tindak pidana. Imoralitas individual dapat diancam pidana ketika dilakukan bersamaan dengan perbuatan *indecenty*, korupsi atau eksploitasi.⁶

Sudah merupakan ajaran umum dalam hukum pidana pada semester III di fakultas hukum bahwa hukum pidana termasuk hukum publik (*public law*) namun kita ketahui bahwa hukum pidana dilandaskan pada prinsip-prinsip moral yaitu moralitas individual juga moralitas publik karena kedua jenis moralitas rumpang tindih satu sama lain dan memiliki perbedaan tipis. Contoh, perbuatan mencuri, adalah salah secara moralitas individual karena ajaran agama dan nilai kemasyarakatan melarang setiap orang untuk mengambil barang milik orang lain tanpa hak akan tetapi karena perbuatan mencuri merupakan pelanggaran terhadap ketertiban masyarakat maka perbuatan mencuri dinyatakan sebagai pelanggaran pidana. Perbedaan tersebut semakin tidak jelas ketika hukum pidana menghadapi euthanasia, pembunuhan yang diminta oleh korban untuk menghentikan penderitaan—karena penyakit menahun yang sulit disembuhkan.

Pandangan ahli hukum barat (Inggris) sebagaimana diuraikan di atas, berbeda dengan pandangan para ahli hukum Indonesia mengenai fungsi dan peranan hukum sebagaimana diuraikan di bawah ini.

Di tengah-tengah pergulatan ajaran/paham bagaimana sepatutnya masyarakat mengisi kehidupan dan mencapai cita-cita kehidupannya, antara paham kapitalisme-individualisme dan collectivism, penulis berpendapat bahwa, masyarakat Indonesia sesuai dengan keberagaman etnis, agama, dan latar belakang sosial

⁶ *Op.cit.*, hlm 3

ekonomi serta letak geografis; tentu amat berbeda dengan kehidupan masyarakat barat pada umumnya. Begitupula karakteristik hukum dan bagaimana hukum harus di fungsikan dan dipetankan dalam kehidupan masyarakat.

Sejarah panjang proses pembentukan hukum (baca, undang-undang) di Indonesia yang pernah mengalami masa penjajahan bangsa Belanda, tentu sangat berpengaruh dalam kehidupan hukum yang terjadi dalam masyarakat Indonesia. Bahkan E.Utrecht, seorang ahli hukum berdarah Indo-Belanda, Maha Guru Hukum di fakultas Hukum di Unpad dan di kota Malang, menegaskan bahwa, hukum pidana telah dipaksakan berlakunya di Indonesia oleh kaum penjajah Belanda sehingga penulis berpendapat bahwa baik KUHP maupun KUH Perdata (Belanda) telah dan masih memberikan pengaruh (karakteristik) kolonialnya sampai hari ini. Upaya pemerintah untuk mengganti/memperbaharui KUHP dan KUHPer merupakan langkah yang seharusnya dibanggakan semua kalangan terutama para ahli hukum.

Jika kita perbandingan pandangan ahli hukum Inggeris tentang moralitas dan hukum maka bagi para ahli hukum Indonesia sesuai dengan karakteristik kolektivisme, maka moralitas individual (*private morality*) adalah juga moralitas publi (*public morality*), yang sulit diterima oleh para ahli barat termasuk ahli hukum yang telah memperoleh pengetahuan hukum barat. Namun demikian pandangan terakhir tidak berarti tidak ada solusinya karena dalam sistem hukum Indonesia masih diakui keberadaan dan keberlakuan hukum adat yang merupakan karakteristik budaya bangsa Indonesia. Keberlakuan karakteristik dan pengaruh hukum adat telah menyisakan apa yang disebut “collective judgment”⁷ yang selalu lawan dari “individual judgment”. Contoh di Indonesia mengenai kasus LGBT, juga telah menimbulkan perdebatan, pro dan kontra yang sesungguhnya bersumber pada perbedaan sudut pandang mengenai moralitas: individual ataukah publik.

⁷ Patrick Devlin, *Op cit*, hlm. 8

Bertolak dari karakteristik hukum adat maka perbedaan kedua jenis moralitas yang dikenal dalam pengetahuan barat tidak perlu dipersoalkan karena masyarakat adat yang akan memastikan telah terjadi pelanggaran di dalam lingkup kehidupan masyarakat tersebut. Berbeda halnya dengan perkembangan hukum modern yang berlaku di beberapa kota besar di Indonesia sebagai akibat adopsi pengetahuan barat dan terjalannya pergaulan antar bangsa maka pandangan hukum barat masih mendominasi di dalam perdebatan dan pro dan kontra mengenai perbedaan kedua jenis moralitas sebagaimana telah saya uraikan di atas.

Apakah Kaitan Etik, Moralitas dan Hukum Pidana?

Dalam pandangan saya kaitan ketiga isu tersebut sangat erat dan saling terkait satu sama lain (*inextricably joined*) karena etika sumber dari moralitas dan hukum merupakan konkretisasi etik dan moral yang bersifat memaksa kepatuhan anggota masyarakat dengan sanksinya.

Dalam kaitan dengan sanksi hukum dimaksud maka diperlukan elaborasi mengenai penerapan hukum.

Apakah penerapan hukum? Penerapan hukum selama ini baik dalam teori maupun dalam praktik sering dipahami sebagai "integrated criminal justice system", dan pemahaman tersebut meliputi serangkaian proses sejak penyelidikan, penyidikan, penuntutan sampai dengan proses pemeriksaan perkara dalam sidang pengadilan. Sesuai dengan UU RI Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana Indonesia, proses peradilan pidana di Indonesia mengakui hak-hak tersangka/terdakwa dalam mencari dan memperoleh keadilan tetapi bukan terhadap korban tindak pidana. Sistem peradilan pidana Indonesia berdasarkan UU tersebut telah menggunakan perpaduan antara "*due process model*" dan "*crime control model*".

Sistem peradilan pidana dalam teori mengenal dua model yaitu *crime control model* dan *due process model*⁸. Perbedaan kedua model tersebut yaitu model pertama lebih mengutamakan efektivitas dan model kedua mengutamakan efisiensi peradilan pidana. Model pertama lebih mengutamakan tujuan penjeraan dari hukum pidana sedangkan model kedua mengutamakan proses yang harus ditaati oleh aparaturnya hukum.

Prosedur yang harus dilalui berdasarkan sistem peradilan pidana pada hakikatnya sistem nilai yang harus dihormati oleh setiap aparaturnya hukum karena berkaitan dengan hak asasi tersangka/terdakwa.

Selanjutnya Packer mengemukakan, "*two models of the criminal process will let us perceive the normative antinomy at the heart of the criminal law. These models are not labeled Is and Ought, nor they are to be taken in that sense. Rather, they represent an attempt to abstract two separate value systems that compete for priority in the operation of the criminal process*".⁹

Pernyataan Packer tersebut menjelaskan perbedaan nilai dibalik kedua model tersebut telah mengakibatkan perbedaan cara kerja sistem peradilan pidana. Namun di dalam membedakan kedua model peradilan pidana, Packer tetap menggunakan istilah "due process values" dan "crime control values"¹⁰ sehingga perbedaan kedua model dalam menegakkan norma hukum pidana jelas dilandasi oleh nilai-nilai yang dianut oleh kedua model tersebut; model pertama dilandaskan pada "humanitarian values", tersangka/terdakwa sebagai subjek; sedangkan model kedua, dilandaskan pada "mechanistic values", tersangka/terdakwa sebagai objek dari sistem peradilan pidana. Penempatan setiap individu di dalam sistem peradilan pidana, sebagai tersangka atau terdakwa sudah tentu bukan

⁸Herbert L.Packer, "*The Limits of the Criminal Sanction*"; Stanford University Press, 1968

⁹ Herber L.Packer, *ibid*

¹⁰ *Op.cit.*, hlm. 158-173

lagi persoalan etika atau moralitas melainkan persoalan hukum *perse* yaitu penghukuman atau pemuliaan hubungan pelaku atau korban.

Pertanyaan apakah pelanggaran etika dapat dituntut secara pidana, jawabannya tentu tidak dapat diancam pidana. Kapan pelanggaran etika merupakan pelanggaran hukum pidana, yaitu ketika dibalik pelanggaran etika terdapat pelanggaran hukum pidana, contoh, seorang hakim telah melanggar kode etik karena telah bertemu dengan pihak yang berperkara dan terdapat pemberian uang kepada hakim yang bersangkutan. Perbuatan kolusi dan nepotisme dalam UU RI Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari KKN telah diancam pidana.¹¹ Ancaman pidana untuk kolusi adalah pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun dan denda paling sedikit Rp 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp Rp 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah). Ancaman pidana untuk nepotisme sama dengan ancaman pidana kolusi.

Masalah etika dapat berujung pelanggaran hukum pidana telah diwujudkan dalam kedua pasal tersebut di atas. Begitu pula pelanggaran kode etik jabatan notaris dapat berujung tuntutan pidana jika pembuatan akta notaris digunakan sebagai sarana untuk melakukan kejahatan. Pelanggaran kode etik jabatan pada aparaturnya penegak hukum juga berlaku sama. Namun demikian jika terdapat perbuatan penyelenggara negara khusus aparaturnya hukum dan jabatan publik lain secara nyata telah memenuhi dua alat bukti permulaan yang cukup sesuai ketentuan KUHAP maka perbuatan penyelenggara negara yang bersangkutan merupakan tindak pidana. Misalnya ucapan Ahok bahwa BPK RI “ngaco” dan lain-lain dari sudut etika kelembagaan negara jelas keliru akan tetapi jika perkataan Ahok kemudian menjurus kepada pelanggaran pidana bisa terjadi tuntutan pidana.

¹¹ Kolusi adalah permufakatan atau kerjasama secara melawan hukum antar Penyelenggara Negara atau antara Penyelenggara Negara dan pihak lain yang merugikan orang, masyarakat dan atau negara. Nepotisme adalah setiap perbuatan Penyelenggara Negara secara melawan hukum yang menguntungkan kepentingan keluarganya, dan atau kroninya di atas kepentingan masyarakat, bangsa dan negara (Pasal 1 angka 4 dan 5).

Dalam pandangan saya etika merupakan inti dari hukum dan di dalam hukum itu sendiri baik hukum perdata maupun hukum pidana merupakan cermin dari sekumpulan etika yang telah dinormakan sehingga memerlukan sanksi administratif, perdata, atau sanksi pidana.

Contoh kasus pertemuan Setya Novanto dan mantan Presdit Freeport Indonesia (FI). Dari sisi etika pertemuan tersebut telah dinyatakan dalam sidang MKD sebagai pelanggaran etika sehingga yang bersangkutan terpaksa mengundurkan diri. Namun dari sudut hukum pidana, pertemuan tersebut tidak termasuk petmufakatan jahat dengan alasan pertemuan yang bertujuan memuluskan tencana FI kepada Setya Novanto yang bukan pihak eksekutif melainkan anggota dan pimpinan legislatif yang bertugas dan berwenang dalam pembentukan undang-undang dan pengawasan atas kinerja eksekutif. Janji-janji dalam pertemuan mereka bukan janji penyelenggara negara yang memiliki kewenangan terkait urusan mineral dan batubara sehingga dapat dipastikan janji tersebut tidak akan dapat diwujudkan (dilaksanakan). Alasan kedua, pertemuan tersebut bukan merupakan tindak pidana permufakatan jahat karena alasan pertama, yang saya sebut "error in persona". Alasan ketiga, sekalipun di duga ada permufakatan jahat akan tetapi dugaan tersebut tidak cukup dibuktikan adanya "meeting of mind" antara lebih dari satu orang melainkan juga harus dapat dipastikan bahwa hal tersebut dapat dilaksanakan (diwujudkan), jika salah satu dari para pelaku mengetahui bahwa kejahatan yang telah dimufakati tidak akan terjadi maka dugaan tersebut tidak terbukti perbuatan petmufakatan jahat (tindak pidana).

Beranjak dari uraian dan contoh kasus tersebut di atas saya sependapat dengan Devlin¹² yang telah menyusun tiga pertanyaan yang bersifat interogatif khusus kepada dirinya sebagai berikut:

- *Has society the right to pas judgment at all on matter of morals? Ought there, in other words, to be a public morality, or are morals always a matter for private judgment?*

¹² Patrick Devlin, *Op.cit*, hlm. 7-8

- *If society has the right to pass judgment, has it also the right to use weapon of the law to enforce it?*
- *If so, ought it use that weapon in all cases or only in some; and if only in some, on what principles should it distinguish?*

Penutup

1. Persoalan etika dan penegakan hukum merupakan dua hal yang berbeda secara fundamental akan tetapi keduanya memiliki keterkaitan satu sama lain. Etika bersumber pada agama dan kebiasaan masyarakat khususnya pada masyarakat timur sedangkan penegakan hukum sejatinya merupakan penguatan etika yang “dipaksakan” dari faktor eksternal kepada seseorang.
2. Moralitas dan hukum dua isu penting di dalam pengembangan etika ke dalam tataran pragmatik. Pandangan barat (sistem hukum Inggris) memisahkan antara moralitas dan hukum dengan moralitas individual dan moralitas publik. Namun kedua jenis moralitas tersebut tumpang tindih di dalam kenyataan kehidupan masyarakat dan sulit membedakannya secara tegas.
3. Penegakan hukum implisit di dalamnya penegakan etika dan moralitas baik moralitas individual maupun moralitas publik.
4. Penegakan etika, moral dan hukum di Indonesia seharusnya penegakan *public morality* bukan *private morality* perse karena nilai kesusilaan Pancasila terletak pada ada tidak adanya kehadiran dan kebetlakuan asas musyawarah dan mufakat (*negotiated and agreed*).

HUBUNGAN SISTEM PENEGAKKAN KODE ETIK DENGAN CRIMINAL JUSTICE SYSTEM

*Brigjen (Pol.) Drs. Coki Manurung, SH., M.Hum**

Pertama-tama kami atas nama pimpinan Polri mengucapkan terimakasih atas undangan untuk memberikan kontribusi pemikiran dalam Seminar Nasional “Sistem Penegakan Etika Lembaga Perwakilan” yang diselenggarakan oleh DPR RI. Sebagai salah satu lembaga negara yang mempunyai tugas pokok antara lain menegakkan hukum, Polri tentu akan sangat terkait dengan beberapa hal yang berkaitan dengan proses penegakan etika oleh DPR RI.

DPR RI dalam penegakan etika anggota sudah mempunyai dasar hukum, yaitu Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Ketentuan untuk beracara juga sudah diatur dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Tata Beracara Mahkamah Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Ketentuan kode etik anggota DPR RI tentu saja bersifat internal bagi anggota DPR RI, sehingga bagi lembaga di luar DPR RI tentu saja tidak etis dan tidak mempunyai kompetensi untuk ikut campur. Dalam Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2015 secara tegas disebutkan, bahwa Kode Etik DPR adalah norma yang wajib dipatuhi oleh setiap Anggota selama menjalankan tugasnya untuk menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPR. Namun dalam kenyatannya, bisa jadi pelanggaran etika yang sifatnya internal

*KAROWABPROF Divisi Profesi dan Pengamanan Kepolisian Republik Indonesia

dapat berkembang menjadi tindak pidana karena ditemukan ada bukti tindakan pidana, sehingga pada akhirnya hal tersebut akan melibatkan pihak di luar DPR RI, dalam hal ini adalah Polri. Sesuai dengan TOR yang dikirim panitia, tema untuk seminar nasional ini adalah Hubungan Sistem Penegakan Kode Etik dengan *Criminal Justice System*.

Pada ketentuan Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2015 pasal 20 ayat (4) tentang pelanggaran berat, pada huruf f dan g, disebutkan bahwa kriteria pelanggaran berat antara lain :

1. Huruf "f": tertangkap tangan melakukan tindak pidana.
2. Huruf "g": terbukti melakukan tindak pidana dengan ancaman pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan telah memperoleh putusan yang berkekuatan hukum tetap.

Maka adalah sangat mungkin walau awalnya adalah sidang Kode Etik, akan tetapi karena terkait dengan tindak pidana, tidak menutup kemungkinan teradu juga akan menghadapi proses penyidikan tindak pidana, untuk itu maka perlu adanya pembentukan Komisi Kode Etik Dewan, dalam rangka menjamin aspek check and balances dalam penegakkan Kode Etik Dewan mengingat dalam sistem sidang Komisi dimaksud melibatkan komponen-komponen:

1. Komisi Kode Etik;
2. Penuntut;
3. Pendamping, dan
4. Sekretaris sidang Komisi Kode Etik;

Untuk membahas lebih lanjut mengenai perlunya penegakan etika pada anggota DPR, berikut dikutip pendapat dari ahli hukum tata negara **Prof Saldi Isra**, dalam tulisan yang sudah dimuat di *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, F. dis 18, Tahun 2002. Pengawasan bagi anggota DPR menjadi penting karena kontitusi telah memberikan penguatan yang luar biasa bagi anggota DPR. Setelah perubahan UUD 1945, penguatan posisi DPR tidak hanya terjadi

dalam pengaturan di tingkat konstitusi tetapi juga di dalam praktik ketatanegaraan. Banyak pendapat mengatakan bahwa perubahan UUD 1945 menghasilkan supremasi DPR. Bahkan, ada penilaian bahwa praktik penyelenggaraan negara berada di bawah ancaman tirani DPR. Penguatan serupa juga terjadi pada lembaga perwakilan rakyat daerah (DPRD).

Amandemen Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 berimplikasi pada reposisi peran MPR dari lembaga tertinggi negara (*supreme body*) menjadi sebatas sidang gabungan (*joint session*) antara DPR dan DPD. Dalam sistem bikameral, masing-masing kamar mencerminkan jenis keterwakilan yang berbeda yaitu

DPR merupakan representasi penduduk sedangkan DPD merupakan representasi wilayah (daerah). Perubahan ini, diharapkan, menciptakan keseimbangan antara lembaga-lembaga negara sehingga mekanisme *checks and balances* berjalan tanpa adanya sebuah lembaga yang mempunyai kekuasaan lebih tinggi dari yang lainnya.

Dari analisis *content* diketahui beberapa pasal hasil perubahan berpotensi merusak mekanisme *check and balances*. Potensi ini dapat diamati dalam pasal-pasal tentang DPR yang berhubungan dengan DPD maupun dengan lembaga-lembaga negara yang lain.

Pertama, perubahan radikal terhadap ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 dengan mengurangi secara signifikan kekuasaan Presiden dalam membuat undang-undang menjadi proses politik di DPR sebagai kekuatan paling dominan dalam menerjemahkan rumusan-rumusan normatif yang terdapat dalam UUD. Supremasi DPR dalam proses legislasi menjadi sangat dominan karena Presiden tidak mempunyai pilihan lain, kecuali mengesahkan RUU. Keharusan bagi Presiden untuk menandatangani semua RUU yang telah disetujui secara eksplisit dinyatakan dalam Pasal 20 ayat (5) bahwa dalam hal RUU yang telah disetujui bersama tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu

tiga puluh hari semenjak disetujui, RUU itu sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Kedua, adanya rumusan “reaktif” Pasal 7C UUD 1945 yang menyatakan bahwa Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR.

Ketiga, beberapa perubahan menempatkan DPR sebagai lembaga penentu kata-putus dalam bentuk memberi “persetujuan” terhadap beberapa agenda kenegaraan, antara lain adalah (1) Presiden dalam membuat perjanjian internasional yang menimbulkan akibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat, (2) peraturan pemerintah pengganti undang-undang, (3) pengangkatan Hakim Agung, (4) pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial. Di samping itu, masih ada agenda lain yang memerlukan “pertimbangan” DPR, antara lain adalah (1) pengangkatan Duta dan Konsul, (2) menerima penempatan duta negara lain, (3) pemberian amnesti dan abolisi.

Kekuasaan ke tangan DPR bertambah banyak dengan adanya kewenangan untuk mengisi beberapa jabatan strategis kenegaraan, misalnya menentukan tiga dari sembilan orang hakim Mahkamah Konstitusi, dan memilih anggota

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Di samping itu, DPR juga menjadi lembaga yang paling menentukan dalam proses pengisian lembaga *non-state* lainnya (*auxiliary bodies*) seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum. Catatan ini akan bertambah dengan adanya keharusan untuk meminta pertimbangan DPR dalam pengisian jabatan Panglima TNI, Kepala Kepolisian Negara RI (Kapolri).

Oleh karena itu kalau kita amati, DPR RI telah secara tegas memberikan “wilayah” kode etik yang harus dipatuhi ioleh anggota dalam rangka menjaga harkat, martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya serta dalam menjalankan kebebasannya menggunakan hak

berekspresi, beragama, berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan.

Sesuai dengan Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2015, “wilayah” kode etik yang harus dipatuhi oleh anggota adalah :

1. Kepentingan umum;
2. Integritas;
3. Hubungan dengan mitra kerja;
4. Akuntabilitas;
5. Keterbukaan dan konflik kepentingan;
6. Menjaga kerahasiaan;
7. Kedisiplinan;
8. Hubungan dengan konstituen atau masyarakat;
9. Perjalanan dinas;
10. Independensi;
11. Pekerjaan lain di luar tugas kedewanan;
12. Hubungan dengan wartawan;
13. Hubungan dengan tamu di Lingkungan DPR;
14. Hubungan antar-anggota dengan Alat Kelengkapan DPR;
15. Etika persidangan; dan
16. Hubungan dengan Tenaga Ahli, Staf Administrasi Anggota, dan Sekretariat Jenderal

Sejalan dengan uraian tersebut diatas, bahwa sesuai dengan pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang amanatkan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, maka setiap pejabat negara sesuai dengan tugas dan tanggungjawab yang diembannya harus senantiasa mendahulukan pelayanan kepada masyarakat dari pada imbalan (pendapatan), artinya mendahulukan apa yang harus dikerjakan, bukan berapa bayaran yang harus diterima, sehubungan hal tersebut kepuasan konsumen atau pelanggan dalam hal ini masyarakat harus lebih diutamakan.

Sebagaimana diketahui bahwa sesuai dengan perkembangan lingkungan strategis dewasa ini telah bergulir isu sentral antara lain demokratisasi, transparansi, hak asasi manusia dan lingkungan hidup harus direspon secara proaktif oleh setiap *stakeholder* dalam rangka mengeliminir terjadinya permasalahan-permasalahan sosial yang berakibat terjadinya konflik baik vertikal maupun horisontal melalui langkah-langkah nyata dari berbagai pihak secara bethasil dan berdayaguna.

Salah satu diantara langkah-langkah strategis yang dilakukan oleh para *stakeholder* dimaksud antara lain adalah penegakkan hukum yang dilaksanakan dengan prinsip: cepat, murah, profesional, proporsional, transparan dan akuntabel dalam rangka menjamin tujuan hukum yaitu keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan hukum sebagaimana diamanatkan dalam pasal 1 ayat (3) UUD 1945 bahwa negara Indonesia adalah negara hukum, hal ini sangat penting mengingat penegakkan hukum yang tegas dan humanis akan berimplikasi positif terhadap segi hidup dan kehidupan masyarakat baik dibidang ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan.

Sehingga dalam rangka menjaga dan menjamin berlangsungnya norma-notma hukum yang berlaku di tengah-tengah masyarakat maupun pejabat publik, maka perlu dilakukan upaya-upaya preventif dan preventif melalui kegiatan sosialisasi secara komprehensif serta membangun kesadaran masyarakat dan pejabat publik untuk tidak melakukan pelanggaran hukum bagi masyarakat maupun pelanggaran kode etik dan tindak pidana bagi pejabat publik, sehingga apabila hal tersebut tidak dilakukan dengan baik dan benar yang dilandasi dengan hati nurani baik oleh masyarakat maupun pejabat publik, maka tidak ada alternatif lain harus dilakukan penegakkan hukum, sehingga diharapkan di era reformasi dewasa ini hukum harus dijadikan sebagai "*Panglima*".

Mensitir pernyataan yang tertuang dalam *term of reference* yang disampaikan oleh Sekretaris Jenderal DPR RI yang menyatakan

“perkembangan lain yang juga memerlukan respon signifikan adalah tatkala MKD (Mahkamah Kehormatan Dewan) telah memutuskan berbagai kasus yang secara bersamaan tidak memperoleh cukup bukti pelanggaran dalam pandangan hukum, pada titik tertentu keputusan-keputusan MKD tentang berbagai kasus yang melibatkan anggota DPR terkadang mengundang resistensi dari kalangan anggota DPR itu sendiri, bahkan keputusan-keputusan yang didasarkan atas mekanisme kode etik dan tata beracara MKD sebagaimana termaktub dalam Peraturan DPR RI tentang Kode Etik dan Tata beracara MKD, terkadang menuai respon negatif dan memunculkan gugatan Peradilan Umum”.

Fenomena tersebut diatas, adalah merupakan tantangan bagi DPR RI untuk melakukan langkah dan upaya strategis, mengingat DPR RI mengemban tugas dan kewenangan yang sangat signifikan yaitu sebagai mitra Pemerintah yang berfungsi dalam bidang Legislasi, Anggaran dan Pengawasan, sehingga memerlukan kehadiran anggota-anggota DPR yang memiliki kapasitas, kapabilitas dan integritas yang tinggi dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi dan perannya sehingga dapat berhasil dan berdayaguna sesuai dengan ekspektasi masyarakat dalam mewujudkan *Good Government* dan *Clean Government*, mengingat Hasil keputusan MKD dalam rapat/Panel Kode Etik anggota Dewan masih ada celah hukum dalam menyikapi keputusan MKD tersebut antara lain Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas Ham), Ombudsman RI, media dan masyarakat, serta Komisi Kepolisian Nasional untuk Institusi Polri (sebagai contoh);

Dalam kesempatan ini narasumber akan mencoba mengkomparasikan sistem penegakkan Kode Etik yang dianut oleh Polri, *Criminal Justice System* dan penegakkan kode etik yang dilakukan oleh Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) serta hubungan dari ketiga sistem tersebut sebagai berikut:

1. Sistem penegakkan Kode Etik Profesi Polri yang digunakan sebagai hukum materialnya adalah Peraturan Kapolri Nomor

14 Tahun 2011 tentang Kode Etik Profesi Polri, sedangkan hukum formalnya menggunakan Peraturan Kapolri Nomor 19 Tahun 2012 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Komisi Kode Etik Polri (SOTK KKEP), dengan komposisi komponen sidang KKEP sebagai berikut:

- a. Ranah Akreditor:
 - 1) menerima dan membuat Laporan Polisi
 - 2) melaksanakan pemeriksaan pendahuluan yang meliputi: Audit Investigasi, Pemeriksaan dan Pemberkasan;
 - 3) menyerahkan berkas perkara pelanggaran Kode Etik Profesi Polri ke Sekretariat Komisi;
 - 4) menyusun persangkaan dan penuntutan;
 - 5) sebagai penuntut dalam sidang KKEP;
- b. Ranah pendamping dari fungsi hukum:
 - 1) melaksanakan pendampingan Terduga Pelanggar dalam pemeriksaan;
 - 2) melaksanakan pendampingan dalam sidang KKEP;
- c. Ranah Komisi Kode Etik Polri:
 - 1) memeriksa Terduga Pelanggar dalam sidang KKEP;
 - 2) memutus perkara dugaan pelanggaran KEPP;
- d. Sekretariat Komisi sidang Komisi Kode Etik Polri:
 - 1) meneliti berkas perkara pelanggaran KEPP;
 - 2) membuat surat permohonan pendapat dan saran hukum dari fungsi hukum
 - 3) membuat surat permohonan pembentukan komisi;
 - 4) membuat jadwal sidang;
 - 5) sebagai notulen dalam Sidang KKEP;
 - 6) membuat laporan hasil Sidang KKEP;
- e. Ranah Sumber Daya Manusia (SDM) Polri:

- 1) membuat surat keputusan putusan Sidang KEPP terkait putusan PTDH;
 - 2) membuat surat keputusan rehabilitasi personel.
- f. Dalam memutuskan perkara dugaan pelanggaran Kode Etik Profesi Polri Komisi sidang senantiasa berorientasi pada sistem pembuktian, dalam hal ini telah diamanatkan dalam pasal 55 Perkap Nomor 19 tahun 2012 tentang SOTKKKEP:
- ayat (1) yang berbunyi “dalam menjatuhkan putusan sidang didasarkan pada keyakinan KKEP yang didukung sekurang-kurangnya 2 (dua) alat bukti yang sah, bahwa pelanggaran KEPP benar-benar terjadi dan terduga pelanggar yang melakukan pelanggaran.
- ayat (2) yang berbunyi “alat bukti yang sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
- a. keterangan Saksi;
 - b. keterangan Ahli;
 - c. surat / dokumen;
 - d. bukti elektronik;
 - e. perunjuk; dan
 - f. keterangan terduga pelanggar.
2. *Criminal Justice System* yang digunakan sebagai hukum materialnya adalah Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), sedangkan hukum formalnya menggunakan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, dengan komponen sidang peradilan umum sebagai berikut:
- a. Ranah dan tugas Penyidik Polri:
 - 1) penerimaan Laporan Polisi;
 - 2) melaksanakan penyelidikan dan penyidikan;
 - 3) menyusun berkas perkara;

- 4) menyerahkan berkas perkara ke JPU;
 - 5) menyerahkan tersangka dan barang bukti setelah P.21;
- b. Ranah dan tugas Jaksa Penuntut Umum:
- 1) meneliti berkas perkara yang diterima dari Penyidik;
 - 2) melakukan penuntutan;
 - 3) melaksanakan putusan hakim yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van guwilde*);
- c. Ranah dan tugas Hakim:
- 1) memeriksa tersangka disidang Pengadilan;
 - 2) memutus perkara.
- d. Dalam memutuskan perkara tindak pidana Hakim senantiasa berorientasi pada sistem pembuktian, dalam hal ini telah diamanatkan pada pasal 184 KUHAP
- ayat (1):
- yang berbunyi “Alat bukti yang sah ialah:
- a. Keterangan saksi;
 - b. Keterangan ahli;
 - c. Surat;
 - d. Petunjuk;
 - e. Keterangan terdakwa;
- ayat (2):
- yang berbunyi “hal yang secara umum sudah diketahui tidak perlu dibuktikan”.
3. Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) yang digunakan sebagai hukum materainya adalah Peraturan DPR RI No 1 tahun 2015 tentang Kode Etik DPR RI dan Peraturan DPR RI No 2 tahun 2015 tentang Tata Beracara Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD), dengan sistem persidangan dalam bentuk panel, sebagai berikut:
- a. penerimaan laporan pengaduan;

- b. melaksanakan pengumpulan data dan alat bukti;
 - c. memanggil pengadu dan teradu;
 - d. melaksanakan rapat / panel dalam rangka memeriksa pengadu, saksi, ahli dan teradu;
 - e. memutus perkara Kode Etik.
 - f. Dalam memutuskan perkara Kode Etik Rapat/panel MKD belum secara tegas menggunakan sistem pembuktian dalam memutuskan perkara Kode Etik Dewan.
4. Dari keseluruhan uraian tersebut diatas, dapat diidentifikasi 14 (empat belas) perbedaan yang mendasar dalam sistem penegakkan Kode Etik Profesi Polri, *Criminal Justice System* dan Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD).
 5. Namun demikian selain adanya perbedaan tersebut diatas, terdapat hubungan yang sangat erat antara ketiganya yaitu bahwa selain Kode Etik Profesi Polri merupakan bagian dari hukum positif yang diterapkan dalam *Criminal Justice System*, mengingat bahwa sistem penegakkan Kode Etik Profesi Polri merupakan Kuasi *Criminal Justice System*, sedangkan sistem yang digunakan oleh MKD dalam penegakkan Kode Etik Dewan masih sedikit ada perbedaan. Mengingat menggunakan sistem rapat/panel.

Bertitik tolak dari uraian tersebut diatas, maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Ketentuan Kode Etik DPR RI bersifat internal bagi anggota DPR RI dan perlu adanya *check and balances*;
2. Hasil keputusan Kode Etik masih ada celah hukum dimana adanya lembaga-lembaga lain yang dapat menyikapi atas keputusan itu antara lain PTUN, Komnas Ham, Ombudsman RI, (Kopolnas untuk Polri), (media dan masyarakat);
3. Implementasi peraturan DPR RI Nomor 1 dan Nomor 2 Tahun 2015 belum dapat dilaksanakan secara maksimal, perlu dilakukan penyempurnaan;

4. MKD masih beranggotakan dari fraksi-fraksi yang ada di DPR;
5. Putusan sidang Komisi Kode Etik Dewan bersifat final.

Untuk itu dalam kesempatan yang baik ini izinkanlah narasumber untuk menyampaikan beberapa rekomendasi untuk dijadikan bahan pertimbangan guna penyempurnaan penegakkan Kode Etik anggota DPR sebagai berikut:

1. DPR RI perlu menyusun peraturan DPR RI tentang Struktur Organisasi Dan Tata Kerja (SOTK) Komisi Kode Etik DPR RI secara detail sebagai landasan beracara pelanggaran Kode Etik Profesi anggota DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/Kota, dengan uraian sebagai berikut:
 - a. Adanya bagian Pelayanan Pengaduan;
 - b. Adanya sekretariat penegakkan Kode Etik;
 - c. Adanya Akreditor yang bertugas melaksanakan Pemeriksaan pendahuluan dan selaku penuntut;
 - d. adanya pendamping hukum;
 - e. Adanya Komisi Sidang Kode Etik Dewan
2. DPR RI membentuk tim audit investigasi, pemeriksaan dan pemberkasan pelanggaran Kode Etik yang dilakukan oleh DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/Kota;
3. DPR RI membentuk kesekretariatan penegakkan Kode Etik Profesi anggota DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/Kota, sesuai dengan tingkatannya, dengan uraian sebagai berikut:
 - a. Meneliti berkas perkara pelanggaran Kode Etik;
 - b. Melaksanakan tugas administrasi sidang Kode Etik;
 - c. Menyusun jadwal sidang Kode Etik;
 - d. Mempersiapkan ruang sidang Kode Etik;
 - e. Menyusun Laporan hasil sidang Kode Etik.
4. DPR RI membentuk Komisi Kode Etik Profesi yang bertugas melaksanakan penegakkan Kode Etik anggota DPR RI yg

dibentuk dari personel-personel independent, antara lain dari unsur:

- a. Akademisi;
- b. Praktisi Hukum;
- c. Tokoh Masyarakat;
- d. Profesional;
- e. Dan lain-lain.

Dalam hal ini bertujuan untuk menjamin kemandirian dan independensi Komisi dalam mengambil keputusan sidang Komisi Kode Etik tanpa adanya intervensi dari pihak internal maupun eksternal.



PERSPEKTIF PENEGAKAN HUKUM YANG BERDIMENSI PELANGGARAN ETIKA

Widyo Pramono*



Pendahuluan

Negara Indonesia merupakan negara yang menganut *kedaulatan rakyat*, sebagaimana disebutkan dalam alenia ke empat Pembukaan UUD 1945. Hal tersebut juga ditegaskan dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "*kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*". Secara teori, kedaulatan rakyat menurut *J.J. Rousseau*, dalam bukunya "*Le Contract Social*", mengutarakan bahwa *kekuatan rakyat* merupakan *hal yang tertinggi* dalam suatu *perjanjian masyarakat* (kontrak sosial), yang diimplementasikan dapat dilakukan melalui perwakilan.

Pelaksanaan kedaulatan rakyat di Indonesia salah satunya dilaksanakan oleh *DPR RI* sebagai *Lembaga Perwakilan Rakyat*. Dimana berdasarkan sejarahnya, semenjak terjadinya Reformasi terjadi perubahan struktur organisasi kenegaraan maupun sistem politik nasional yang lebih diarahkan untuk mencapai cita-cita nasional sekaligus mencegah penyalahgunaan kekuasaan melalui model *pemisahan kekuasaan (separation of powers)* dengan prinsip *saling mengawasi dan mengimbangi (check and balances)*. Hal tersebut menjadikan kedudukan *DPR RI* saat ini jauh lebih kuat dan seimbang dengan pemerintah dibandingkan sebelumnya yang hanya lebih dicitrakan dan diposisikan sebagai stempel kare bagi kebijakan pemerintah.

* Penulis adalah Jaksa Agung Muda Pengawasan Kejaksaan Agung Republik Indonesia

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 20A Ayat (1) UU 1945, DPR RI memiliki 3 fungsi utama, yaitu *fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan*. Dalam menjalankan fungsi tersebut, DPR RI memiliki peran antara lain yakni *menyusun, membubusa dan menetapkan undang-undang* bersama Presiden, *memberikan persetujuan* atas RUU tentang APBN yang diajukan oleh Presiden, serta *mengawasi pemerintah dalam melaksanakan Undang-Undang* dan kebijakan pemerintah.

Kedudukan dan fungsi DPR RI tersebut, membuat peran DPR RI menjadi *semakin penting* dalam penyelenggaraan negara. Oleh karenanya dalam pelaksanaan fungsi tersebut dibutuhkan figure para Anggota DPR RI yang mampu memberikan *teladan* kepada *masyarakat luas*. Di sisi lain, saat ini sering muncul pemberitaan tentang *perilaku yang tidak terpuji* dari sebagian Anggota DPR RI, bahkan perilaku tersebut sering kali *berdimensi* pada adanya dugaan pelanggaran hukum. Hal tersebut menjadikan keprihatinan tersendiri mengingat *menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat akan berpotensi meruntuhkan martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas* DPR RI sebagai wakil rakyat.

Terkait dengan hal tersebut, setiap Anggota DPR RI pada *hakekatnya memiliki kewajiban* untuk memenuhi *kode etik* selaku Anggota Dewan, sebagaimana termuat dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Kode etik Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Kehadiran Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) menjadi suatu *keniscayaan* bagi tegaknya Kode Etik Dewan, hal mana secara tegas disebutkan dalam Pasal 119 Ayat (2) UU Nomor 17 Tahun 2014 yang menyarakan bahwa MKD *betujuan* untuk menjaga serta *menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat DPR RI* sebagai *Lembaga Perwakilan Rakyat*.

Secara khusus, pemrosesan etika yang dilakukan oleh MKD sangat *berkaitan erat* dengan *proses pemeriksaan perilaku* dari Anggota Dewan yang dapat juga berpotensi melanggar hukum. Untuk itu

dibutuhkan *sinergitas* antara MKD dengan *aparatus penegak hukum*, mengingat adanya perbedaan yang mendasar baik secara *formil* maupun *materil* dalam menangani kedua hal tersebut. Berdasarkan uraian di maksud, maka pengambilan tema “*Seminar Penegakan Etika Lembaga Perwakilan*”, adalah tepat untuk menggambarkan *sinergitas* dengan upaya *penegakan hukum* oleh Aparatus Penegak Hukum.

Kode Etik Anggota Dewan

Secara *etimologis* etika berasal dari bahasa Yunani kuno yaitu, “*ethos*”, yang berarti *kebiasaan, adat, akhlak, watak, perasaan sikap*. Lebih lanjut, etika dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk dan tentang hal dan kewajiban moral (akhlak). Etika juga dapat diartikan sebagai sebuah cabang filsafat yang berbicara mengenai nilai dan moral moral yang menentukan perilaku manusia dalam hidupnya. Dari beberapa pengertian tersebut, dapat diambil sebuah kesimpulan bahwa etika adalah akhlak atau kebiasaan yang menurut manusianya itu sendiri masih dalam koridor atau jalan yang benar.

Disamping itu, etika juga *melekat* dalam *setiap interaksi* yang dilakukan manusia dengan sesamanya. Oleh karena itu, etika sering kali berkaitan dengan konsep yang dimiliki oleh individu ataupun kelompok untuk *menilai* apakah tindakan yang dikerjakannya itu *salah, benar, baik, atau buruk*. Secara *formal* etika sering kali dibakukan dalam sebuah Kode etik dimana kode etik mengandung pengertian sebagai suatu *pola aturan, tata cara, tanda, pedoman etik* ketika melakukan suatu kegiatan atau suatu pekerjaan. Kode etik juga dapat diartikan sebagai sebuah sistem untuk menyatakan perbuatan apa saja yang *benar atau salah, perbuatan apa yang harus dilakukan* dan perbuatan *apa saja yang harus dihindari*.

Terkait dengan hal tersebut, pemberlakuan suatu Kode Etik juga harus *diterapkan* dalam *setiap bidang kehidupan*. Konsep tersebut utamanya *berlaku* bagi *pejabat publik* mengingat pejabat publik memiliki tugas dan kewenangan yang besar dalam penyelenggaraan

negara. Selain itu, pejabat publik juga menjadi *publik figuryang* menjadi *contoh* bagi masyarakat luas, sebagaimana sebuah peribahasa yang menyatakan bahwa "Guru kencing berdiri, murid kencing berlaku" dan kini berkembang tidak sekedar "Guru kencing berdiri, murid kencing berlari", tetapi malah menjadi murid mengencingi guru, *Naudzubillah mindzalik.*

Secara khusus, pembahasan mengenai Kode Etik Anggota Dewan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dapat kita jumpai dalam Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2015 tentang Kode Etik DPR RI. Adapun yang dimaksud dengan *Kode Etik DPR* adalah *norma yang wajib dipatuhi oleh setiap anggota selama menjalankan tugasnya untuk menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPR.*

Lebih lanjut, dalam kode etik tersebut dijelaskan mengenai norma-norma berperilaku setiap Anggota Dewan dalam beberapa hal yakni mengenai:

1. Kepentingan umum;
2. Integritas;
3. Hubungan dengan mitra kerja;
4. Akuntabilitas keterbukaan dan konflik kepentingan;
5. Rahasia;
6. Kedisiplinan;
7. Hubungan dengan konsituen atau masyarakat;
8. Perjalanan dinas;
9. Independensi;
10. Pekerjaan lain diluar tugas kedewanan;
11. Hubungan dengan wartawan;
12. Hubungan dengan tamu di lingkungan DPR;
13. Hubungan antar Anggota dengan kelengkapan DPR;
14. Etika persidangan;

15. Hubungan dengan tenaga ahli, staf dengan tenaga ahli serta staf administrasi anggota dan sekretaris jenderal.

Dalam ketentuan tersebut, juga diatur mengenai pelanggaran terhadap Kode Etik yang dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Pelanggaran peraturan perundang-undangan oleh Anggota merupakan pelanggaran Kode Etik.
2. Pelanggaran ringan adalah pelanggaran Kode Etik dengan kriteria sebagai berikut:
 - a. Tidak mengandung pelanggaran hukum;
 - b. Tidak menghadiri rapat yang merupakan fungsi, tugas, dan wewenangnya sebanyak 40% (empat puluh persen) dari jumlah Rapat Paripurna dalam 1 (satu) masa sidang atau 40% (empat puluh persen) dari jumlah Rapat Alat Kelengkapan DPR dalam 1 (satu) masa sidang tanpa keterangan yang sah dari Pimpinan Fraksi atau Ketua Kelompok Fraksi;
 - c. Menyangkut etika Pribadi dan Keluarga; atau
 - d. Menyangkut Tata Tetib Rapat yang tidak diliput media massa.
3. Pelanggaran sedang adalah pelanggaran Kode Etik dengan kriteria sebagai berikut:
 - a. Mengandung pelanggaran hukum;
 - b. Mengulangi perbuatannya yang telah dikenai sanksi ringan oleh MKD;
 - c. Mengulangi ketidakhadiran dalam rapat yang merupakan fungsi, tugas, dan wewenangnya sebanyak 40% (empat puluh persen) dari jumlah Rapat Paripurna dalam 1 (satu) masa sidang atau 40% (empat puluh persen) dari jumlah Rapat Alat Kelengkapan DPR dalam 1 (satu) masa sidang tanpa keterangan yang sah dari Pimpinan Fraksi atau Ketua Kelompok Fraksi setelah sebelumnya mendapatkan sanksi ringan; atau

- d. Menyangkut pelanggaran tata tertib rapat yang menjadi perhatian publik.
4. Pelanggaran berat adalah pelanggaran Kode Etik dengan kriteria sebagai berikut:
 - a. Mengulangi perbuatannya yang telah dikenakan sanksi sedang oleh MKD;
 - b. Tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
 - c. Tidak dapat melaksanakan tugas secara betkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan yang sah;
 - d. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai Anggota sebagaimana ketentuan mengenai syarat calon anggota yang diatur dalam undang-undang yang mengatur mengenai Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
 - e. Melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam undang-undang yang mengatur mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
 - f. ***Tertangkap tangan melakukan tindak pidana;*** atau
 - g. ***Terbukti*** melakukan tindak pidana dengan ancaman pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan telah memperoleh putusan yang berkekuatan hukum tetap.

Dari beberapa jenis pelanggaran Kode Etik sebagaimana diuraikan di atas, maka terdapat beberapa hal yang perlu *mendapat perhatian* yakni adanya *pelanggaran hukum dan tindak pidana* sebagai kriteria sebuah pelanggaran Kode Etik. Terkait dengan hal tersebut, secara gamblang E.Y. Kanter dan S.R. Sianturi melalui

bukunya membedakan *hukum* menjadi 2 (dua) yakni *hukum publik* dan *hukum perdata*. Hukum publik adalah keseluruhan garis-garis hukum yang berhubungan dengan bangunan negara atau badan-badan negara, yaitu bagaimana badan-badan negara melaksanakan tugasnya, bagaimana hubungan kekuasaannya dengan masyarakat atau perseorangan dan sebaliknya. Dalam hal ini *hukum publik* dibagi menjadi 3 (*tiga*), yakni hukum tata negara, hukum administrasi, hukum pidana. Sedangkan yang dimaksud dengan hukum perdata adalah ketentuan-ketentuan yang mengatur hubungan hukum antara sesama warga perseorangan atau warga tersebut dengan penguasa sebagai pribadi atau perseorangan.

Mendasarkan pada pembagian hukum tersebut, maka dipandang perlu adanya kejelasan mengenai "*mengandung pelanggaran hukum*", mengingat *hukum memiliki dimensi yang luas*, sehingga *dikhawatirkan* dapat menimbulkan *multi tafsir* dalam *penerapannya*.

Penegakan Hukum yang Berdimensi Pelanggaran Etika

Untuk menunjang berfungsinya sistem hukum, maka diperlukan adanya suatu sistem etika yang ditegakkan secara positif yakni berupa Kode Etik. Di sektor kenegaraan dan pemerintahan, hal tersebut terwujud ke dalam Pedoman Organisasi dan Tata Kerja yang bersifat internal, sedangkan di lingkungan organisasi masyarakat terwujud dalam anggaran atau pedoman rumah tangga organisasi. *Penyusunan Kode etik* tersebut tidak terlepas dari adanya upaya *pencegahan* terjadinya pelanggaran hukum maupun tindak pidana yang dilakukan oleh anggotanya.

Terkait dengan hal tersebut *GP Hoefnagels* secara tegas menyatakan kebijakan penanggulangan kejahatan (*criminal policy*) dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua) bagian yaitu:

1. Kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana di luar hukum pidana (*nonpenal policy*) melalui *influencing views of society on crime punishment (mass media)* dan *prevention without punishment*.

2. Kebijakan criminal dengan menggunakan sarana hukum pidana (*penal policy*) melalui *criminal law application*.

Pada dasarnya kebijakan *penanggulangan kejahatan* menggunakan sarana di luar hukum pidana dapat diartikan sebagai pencegahan (*preventif*), sedangkan kebijakan penanggulangan kejahatan dengan menggunakan sarana hukum pidana dapat diartikan sebagai penindakan (*re presif*).

Terkait dengan upaya *penindakan* menggunakan *sarana hukum pidana*, maka penerapan hukum pidana dalam arti materil *tidak akan terlepas* dari adanya ketentuan yang mengatur kekuasaan badan-badan peradilan dan ketentuan-ketentuan acara penyelesaian hukum materil yang disebut dengan hukum formal. Norma hukum formal bukan mengatur tingkah laku terlarang arau diharuskan melainkan mengatur kekuasaan badna-badan peradilan dan acaranya. Fungsi tersebut biasa dikenal sebagai *criminal justice system*.

Kejaksaan RI sebagai salah satu lembaga penegak hukum yang termasuk dalam *criminal justice system*, memiliki *peranan penting* dalam proses *penegakan hukum (law enforcement)* di Indonesia. Lebih lanjut secara institusional, Kejaksaan diatur dalam Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Secara khusus *di bidang pidana* Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

- a. Melakukan *penuntutan*;
- b. Melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- c. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawaan dan keputusan lepas bersyarat;
- d. Melakukan *penyidikan* terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang yang meliputi Pelanggaran HAM Berat dan Tindan Pidana Korupsi;

- e. Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.

Oleh karena itu, Kejaksaan berada pada *posisi sentral* dalam *Criminal Justice System*, mengingat Kejaksaan berada *di poros* dan *menjadi filter* antara proses penyidikan dan proses pemeriksaan di persidangan serta sebagai pelaksana penetapan dan putusan pengadilan. Dengan begitu Kejaksaan sebagai pengendali proses perkara (*dominus litis*), dapat *menentukan* apakah suatu kasus atau perkara dapat diajukan ke Pengadilan *atau tidak* berdasarkan alat bukti yang sah menurut Hukum Acara Pidana.

Dengan berdasarkan hal tersebut fungsi sinergitas antara Kejaksaan sebagai lembaga penegak hukum dengan MKD haruslah *bersinergi* dalam upaya *pengungkapan* pelanggaran etik oleh Anggota Dewan baik yang berdimensi *pelanggaran hukum* maupun tindak pidana. Hal tersebut penting, mengingat pemeriksaan dugaan pelanggaran Kode etik oleh MKD yang berdimensi tindak pidana harus *didukung* dengan *putusan Pengadilan yang telah berkuat hukum tetap*. Oleh karena itu, *sinergitas* yang dibangun antara MKD dapat *diwujudkan dalam koordinasi* terhadap putusan yang inkrah tersebut.

Disisi lain, dalam hal seorang Anggota Dewan *tertangkap tangan* melakukan perbuatan pidana maka berdasarkan Pasal 4 Ayat (1) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Beracara Mahkamah Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, MKD berwenang untuk *menindaklanjuti* atau *mengisytarkan tanpa adanya pengaduan*. Dari ketentuan tersebut *mengisytarkan* bahwa MKD maupun penegak hukum dapat *bersama-sama* dalam melakukan pemeriksaan terhadap Anggota Dewan tersebut, sehingga sinergitas antara aparat penegak hukum dan MKD haruslah *lebih dioptimalkan* dalam hal terjadinya

seorang Anggota Dewan tertangkap tangan melakukan tindak pidana.

Kesimpulan

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Mengingat bahwa DPR RI memiliki *peranan penting* dalam penyelenggaraan negara dan untuk menjaga/menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat DPR sebagai Lembaga Perwakilan Rakyat dibutuhkan *Majelis Kehormatan Dewan sebagai ujung tombak* dalam proses pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran Kode Etik.
2. Mengingat pelanggaran Kode Etik DPR RI dapat berdimensi pelanggaran hukum pidana, maka diperlukan adanya *evaluasi atau telaahan* hukum apakah perbuatan tersebut merupakan pelanggaran Kode Etik atau merupakan pelanggaran pidana atau pelanggaran kedua-duanya.
3. Apabila terdapat adanya dugaan pelanggaran Kode Etik dan pelanggaran pidana maka diperlukan adanya *sinergitas* serta *optimalisasi jalinan, jaringan, kerjasama* dan *koordinasi* dengan membangun kebersamaan pola pikir, pola sikap, pola tindak dan tekad atau semangat antara MKD dengan aparat penegak hukum.

Akhirnya dengan harapan dapat dipahami dan direnungkan bersama, kiranya tulisan ini dapat memberikan manfaat guna lebih memahami perspektif penegakan hukum yang berdimensi pelanggaran etika.

PENGUATAN KELEMBAGAAN LEGISLATIF

*Adlan Nawawi**

Eksistensi lembaga legislatif hadir dengan sejarah yang mengurai jalan panjang pencarian manusia baik sebagai entitas pribadi (individu) maupun sebagai warga negara dalam lingkup masyarakat politik, untuk memapankan entitas di hadapan kekuasaan negara tempat ia menyerahkan kedaulatannya. Kemapanan itu ditandai dengan pengakuan atas hak hidup, kebebasan dan kepemilikan yang menjadi identitas manusia di awal era modernitas.

Sebelumnya, mungkin kemapanan itu tidak terpikir dalam ranah negara-kota (*city-state*) yang cukup kecil untuk sekedar membincang kehendak dan kepentingan satu sama lain. Minimnya kontalasai konfliktual tidak hanya didukung oleh kesadaran dan rasionalitas individu yang tidak berjarak, tapi juga kekuasaan negara yang monopolistik memungkinkan konflik terurai dengan baik. Ketegangan-ketegangan individual diselesaikan dengan mengajukan solusi moral yang ditentukan oleh penguasa. Tidak tampak adanya penentangan ataupun perdebatan panjang, sebab individu dengan kebebasannya memang tidak dianggap ada, lebih dari sekumpulan komunitas yang dengan mudah diintervensi dan diarahkan oleh kekuasaan.

Perkembangan negara-kota menjadi negara nasional membuat situasi kehidupan sosial dan politik turut berubah. Interaksi antar-individu dengan segala gesekan kepentingannya tidak cukup lagi diselesaikan dalam ruang kecil yang mengandalkan monopoli kekuasaan. Apalagi kekuasaan turut membangun stigma negatif bagi

* Tenaga Ahli Mahkamah Kehormatan DPR RI

individu tatkala laku despotik lebih identik dengannya ketimbang mengakomodasi dan menjamin hak-hak individual. Namun, kekuasaan tidak langsung surut seiring dengan degtadasi kepercayaan yang ditujukan padanya. Sebaliknya, petfotma individu menjadi rudingan. Individu dipandang tidak mampu hidup tanpa kekuasaan karena latar belakang asalnya yang buruk. Kebaikan individu tidak cukup menutupi keburukannya, hanya karena rasionalitas yang betsatang dalam ditinya.

Tipikal Ideal

Terlepas dari perdebatan panjang tentang asal-usul individu dalam konteks kehidupan di era *state of nature*, individu tetap saja memburuhkan kekuasaan. Kekuasaan yang mampu menerjemahkan kehendaknya, mengaktualisasikan rasionalitasnya dan mengarahkan keburukan dan kebaikan sifatnya. Saat itulah kekuasaan menjadi pertibangan yang disandingkan dengan individu sebagai warga negara maupun sebagai masyarakat (rakyat).

Menyadari hal itu, Locke dan Montesquieu sebagai 2 (dua) pemikir yang menggaungkan pentingnya kekuasaan legislatif, memandang penyerahan kedaulatan rakyat di tangan kekuasaan tidak bisa tanpa prasyarat. Penyerahan tersebut tidak layak hanya diimbuh dengan "cek kosong" yang pada gilirannya hanya akan mensubordinasi rakyat di bawah kekuasaan. Padahal, kekuasaan tersebut lahir dari, oleh dan untuk rakyat. Tanpa entitas rakyat, kekuasaan tidak mungkin dibangun. Kekuasaan harus memandang kedaulatan rakyat sebagai dimensi utama dalam menjalankan toda pemetintahan. Segala aspek yang tetkait dengan kedaulatan tersebut harus menjadi perhatian utama. Berbagai elemen yang mendukung tetjaminnya kedaulatan harus bersifat petmanen, demi melestarikan persepsi dari sejarah panjang tentang entitas ketakyatan tersebut.

Hingga pada titik tertentu pemikiran politik modetn menuntur kedaulatan yang dilembagakan dalam term kekuasaan. Kedaulatan itulah yang mewujud sebagai lembaga kekuasaan legislatif. Pada awalnya, lembaga ini mewadahi kepentingan elektoral untuk

melahirkan figur-figur penguasa yang sesuai dengan kehendak rakyat. Namun, dalam perkembangan selanjutnya, lembaga kekuasaan legislarif menjelma menjadi pembuat peraturan dan perundang-undang. Produk legislasi dipandang sebagian bagian yang tidak terpisahkan dari persepsi kerakyatan. Karena dari situlah kebijakan-kebijakan yang bersumber dari aspirasi rakyat lahir dan terepresentasi.

Begitu pentingnya pelembagaan kedaulatan tersebut, hingga berbagai kemungkinan intervensi sebisa mungkin dihindarkan. Tercetuslah pemikiran tentang pemisahan kekuasaan seperti yang tergambar dalam trias polirika. Kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif memiliki domainnya sendiri-sendiri. Tidak dimungkinkan sedikitpun adanya pertukaran tugas dan kewenangan, agar kekuasaan negara berlangsung sesuai dengan tujuan idealnya. Dalam perkembangan selanjutnya, lembaga legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat) menjadi lembaga yang memiliki otoritas tertinggi dalam negara hukum (*rechtsstaat*). Karena lembaga itulah yang memproduksi hukum, peraturan dan perundang-undangan. Tugas dan fungsi itu cukup sensitif sekaligus signifikan, mengingat *rule of law* adalah pilar penting dalam sistem demokrasi.

Pendirian lembaga legislatif boleh jadi merupakan penemuan terbaik sekaligus cetusan pertama dan fundamental dalam politik modern. Formula yang penemuan tersebut telah menghubungkan entitas kerakyatan dalam sebuah lokus kekuasaan yang justru tidak mengesankan sedikitpun adanya subordinasi. Menghubungkan rasionalitas individu dalam sebuah arena besar perkumpulan yang berada di aras kekuasaan. Karena itulah lembaga legislatif, selain disebut sebagai “legislature” (membuat undang-undang), juga disebut sebagai “assembly” (tempat berkumpul).

Bisa dipahami jika cetusan tersebut dimaknai dengan gegap gempita oleh negara-negara demokrasi. Tidak hanya menerima lembaga legislatif sebagai warisan demokrasi, tapi juga memusatkan rasionalitas individual yang juga merupakan rasionalitas nasional

dalam pusat kelembagaan politik. Menjadi simbol pusat khazanah, cakrawala, kehendak sekaligus kedigdayaan rakyat. Semakin besar simbol tersebut, semakin megah pula subtransi kebesaran rakyat.

Pemikiran yang sama juga dilukiskan oleh David M. Olson (1994: 2-4) yang menyebut lembaga legislatif sebagai dasar dalam sistem demokrasi. Tidak ada satu pun lembaga kekuasaan yang menunjukkan aksebilitas sempuran dalam relasinya dengan rakyat kecuali lembaga legislatif. Lembaga ini merefleksikan sentimentalitas dan opini warga negara yang kemudian menjadi sumber hukum dan kebijakan yang harus dijalankan oleh negara. Lembaga legislatif adalah lembaga perjumpaan yang luas, acapkali direpresentasikan dalam bentuk bangunan istana yang megah, tempat para legislator (politisi) meneliti dan mengelaborasi peraturan dan perundang-undangan. Dalam kemegahan tersebut tampak harkat dan martabat yang menyeruak dari proses pengkhidmatan pada rakyat. Mereka mengekspresikan kebesaran negara melalui produk-produk legislasi yang dihasilkan.

Kebesaran dan ketinggian derajat kekuasaan legislatif tidak lepas dari tingginya harapan publik pada keberadaannya. Atribut-atribut kerakyatan bersebaran sebagai tanda bahwa harapan tersebut senantiasa berada di setiap pundak dan kepala para pemangkuinya. Atribut-atribut tersebut sekaligus menunjukkan besarnya fungsi kontrol yang dikandungnya. Lembaga legislatif berhak atas pengajuan pertanyaan kepada lembaga kekuasaan yang menjalankan undang-undang, mengajukan interpelasi, angket hingga menyatakan pendapat terkait sebuah kebijakan yang diduga dilanggar oleh kekuasaan eksekutif. Tidak hanya itu, entitas kelembagaan tidak hanya berpusat pada institusi semata, tapi juga pada individu-individu anggota legislatif. Setiap anggota bahkan berhak mengajukan rancangan undang-undang. Karena itu, lembaga legislatif tidak hanya terdiri dari gabungan individu dan perangkat sistem yang mendukungnya, tapi juga termasuk individu yang dikategorikan sebagai lembaga tersendiri.

Olson membagi 2 (dua) atribut kerakyatan yang dimiliki oleh lembaga legislatif, *pertama*, atribut legislasi; dan *kedua*, atribut konstitusi. Atribut legislasi tergambar dalam eksistensi sebagai lembaga perwakilan serta wadah produk hukum dan kebijakan publik tertinggi dalam masyarakat dan sistem demokrasi. Atribut konstitusi tampak dalam lembaga perwakilan tertinggi dalam struktur pemerintahan, sebagai satu-satunya institusi pemerintahan yang dihuni oleh sejumlah orang pilihan yang memangku jabatan karena dipilih oleh rakyat (konstituen), dimana para pemangku jabatan tersebut memiliki posisi yang sama dan setara satu sama lain.

Kesetaraan itu sekaligus membedakan tipikal legislatif dengan eksekutif. Lembaga tersebut tidak berfungsi semata sebagai penguasa yang memerintah (Patrick Riley, 2005). Menukil pemikiran Rousseau dan Immanuel Kant, kehendak umum yang mewarnai atmosfer kegiatan di lembaga legislatif membuat para legislator tidak bertindak sebagai penguasa yang “memerintah”, melainkan membantu rakyat untuk menemukan “kehendak umum” tersebut. Tidak ada sedikitpun pemikiran di dalamnya yang membuat subjek individu betlaku sebagai subjek atas yang lainnya. Kant bahkan menyematkan istilah “determinasi diri rasional” dalam atmosfer legislatif. Setiap anggota membawa rasionalitas dirinya dan mengandaikan bahwa rasionalitas tersebut tidak mungkin menghardik rasionalitas yang lain. Katena rasionalitas itu sendiri, pada hakikatnya, senantiasa bergerak dalam poros dan kecenderungan positif.

Membandingkan tipikal kekuasaan despotik dengan hadirnya lembaga legislatif tentu saja menempatkan lembaga tersebut sebagai “pahlawan” di setiap zamannya. Betapa tidak, lembaga tersebut tidak lahir sejak awal sebagai pahlawan, namun justru sebagai simbol perlawanan yang cenderung dikucilkan. Rasionalitas demokrasi lambat-laun menyematkan kepercayaan tertinggi yang kemudian memperoleh pengakuan luas oleh warga negara. Meminjam ungkapan Olson, pengakuan luas tersebut mengungkap sebuah fenomena yang luar biasa dan tak terduga, bahkan oleh para penganut sistem non-demokrasi sekalipun, seperti para pembaharu

anti-komunis yang justru menganggap sistem pemerintahan komunis seharusnya lebih mendapat pengakuan yang luas.

Tipikal ideal lembaga legislatif yang didukung oleh pola kerja anggotanya yang memiliki ciri khas tersendiri memberi efek positif bagi citra dan wibawa lembaga tersebut. Jika pada kasus tertentu, situasi sosial dan politik tidak mendukung terwujudnya tipikal ideal tersebut, bukan berarti aspek lembaga yang menjadi tuduhan kekelituan. Sebab jalan panjang menuju pada kemapanan lembaga legislatif pun senantiasa dihuni oleh cerita yang sama. Hanya saja tak sedikitpun kehendak untuk meminimalisir peran legislatif apalagi bermaksud untuk membubarkannya.

Jalan panjang terbentang dari masa lalu yang mengisi lembaran kelam hubungan antara rakyat dengan penguasa. Tidak ada satupun argumen yang memperkuat jalan kembali, selama institusi-institusi politik mencapai kemapanannya. Karena itulah masa transisi demokrasi lebih mendahulukan penguatan institusi ketimbang penggantian rezim. Sebab demokrasi memahami kebaikan dan keburukan individu (penguasa) yang tidak harus menjadi setan (*devil*) ataupun malaikat (*angel*) tatkala ia memasuki ranah yang justru tidak mendefinisikan dirinya sebagai baik atau buruk.

Gagasan individualisme pun tidak menempatkan individu sebagai variabel tanpa disandingkan dengan kemungkinan kekuasaan yang tidak terbatas (*absolut*). Di satu pihak, ketika kekuasaan yang absolut diperhadapkan dengan kebebasan individu, kecenderungan untuk membebaskan kekeliruan pada individu begitu besar. Namun, di pihak lain, ketika individu menjadi bagian dari dialektika tesa-antitesa yang bermuara pada kekuasaan, maka dimensi kelembagaan justru menjadi dimensi utama dalam perwujudan cita-cita individu itu sendiri.

Geliat kritisisme yang menggugah eksistensi legislatif adalah bagian dari tuntutan sejarah. Apapun bentuk kelembagaan yang ada tidak mungkin menutup diri dalam intipan sekaligus tatapan publik. Lembaga-lembaga kekuasaan telah menetap di etalase sebagai

bancakan opini dan gagasan. Pergumulan ide dan gagasanlah yang kemudian menguatkan posisi masing-masing lembaga. Terkhusus lembaga legislatif yang sejatinya memang dihuni oleh pergumulan tersebut. Karena itulah, menurut Habermas, penguatan kelembagaan seharusnya dipahami sebagai upaya mendiskursuskan kekuasaan politis secara terus-menerus, agar lembaga-lembaga kekuasaan yang ada tidak menjadi jumud dan statis. Hal ini juga sekaligus sebagai randa bahwa dimensi politis tidak dimonopoli oleh kekuasaan, melainkan merentang ke seluruh masyarakat dan menjadi ciri masyarakat itu sendiri.

Pada titik tertentu, lembaga legislatif sebagai poros rasionalitas seharusnya mendapat porsi dan nuansa kritis yang lebih besar. Kritisisme yang menjaga poros atmosfer agar tetap berada pada aras diskursif. Jika tidak demikian, maka keputusan-keputusan yang membutuhkan pengakuan, kepatuhan publik dan mengikat bersama dalam perwujudan pragmatis tidak memiliki legitimasi. Aras diskursif juga menegaskan bahwa kekuasaan-kekuasaan tersebut, termasuk legislatif, tidaklah imun terhadap revisi dan kritik. Hanya dengan demikian, kekuasaan politis bersifat rasional dan berada dalam praksis komunikatif. Rasionalitas dan praksis komunikatif inilah yang sekaligus mendefinisikan ulang perihal derajat satu lembaga kekuasaan atas yang lainnya. Lembaga legislatif tidak lagi dipahami sebagai otoritas tertinggi (*supreme authority*) atas lembaga lainnya. Namun re-definisi ini tidak terakait sama sekali dengan sebarang pengabaian atas semangat pemikiran yang pernah dituangkan oleh Locke maupun Montesquieu. Namun, sama seperti nuansa kritisisme lainnya, hanya mengajukan penafsiran yang lebih komprehensif dalam membaca tuntutan zaman yang semakin berubah.

Lembaga legislatif, seperti yang disebutkan oleh Olson, meski merupakan dasar bagi sistem demokrasi, tapi juga menjadi lembaga yang cukup rapuh dihandingkan lembaga-lembaga lainnya. Selain karena tanggung jawab yang begitu tinggi, juga rentang didikte oleh kepentingan-kepentingan yang ada di luar dirinya. Kondisi itulah

yang akan terus menuai ujian dari pandangan publik. Konsistensi kelembagaan yang akan menjawab sejauhmana ujian tersebut direspons dengan terbuka sebagaimana tuntutan publik yang senantiasa terbuka.

Kerentanan itulah yang seharusnya ditangkap oleh lembaga legislatif dan segala elemen yang mendukung keberadaannya. Kerentanan akibat wajah ganda yang timbul dari tanggung jawab yang begitu besar. Dua wajah yang berada pada duasisi yang berbeda tipis, hingga tampak sulit untuk dibedakan. Sesulit mencari makna dan hakikat kepentingan publik dan kehendak bersama dalam rasionalitas individu dan masyarakat yang membunyah.

Karena itulah, lembaga legislatif memerlukan idealisme dan rasionalitas yang besar, iuas dan megah; sebesar, seluas dan semegah gagasan yang menyemangatnya. Ancaman-ancaman yang mungkin timbul akibat intervensi dan berbagai hul yang melemahkan independensi legislatif diminimalisir dan dihilangkan. Aktivitas-aktivitas pragmatis yang acapkali menjadi "sumbilan" di tengah kejenuhan idealisme dan keteguhan dalam menjalankan rasionalitas individual diantisipasi dengan senantiasa memperbaharui pemahaman tentang pemisahan kekuasaan. Mematangkan hak-hak politik yang dimiliki oleh lembaga legislatif di hadapan kekuasaan negara serta meminimalkan reduksi-reduksi yang berpotensi menggerus independensi legislatif.

Ancaman terhadap eksistensi legislatif dan figur yang menaungku jabatan di dalamnya adalah ancaman yang lazim dan sangat bisa terjadi dalam setiap situasi dan kondisi, karena mereka adalah figur yang bersumber dari masyarakat (manusia) yang juga mengalami hal yang sama. Perbedaan hanya terletak pada peran yang sama sekali tidak mencabut hakikatnya sebagai individu dan juga sebagai manusia. Itulah sebabnya, mengapa kerumitan-kerumitan kelembagaan dan kecenderungan negatif yang dikandungnya tidak mengarah pada kesimpulan pembubaran, namun justru pada penguatan. Tatkala seluruh komponen negara berkewajiban

mengakomodasi penguatan tersebut, bukan berarti mengesankan adanya previlisasi bagi lembaga legislatif, meskipun pada gilirannya berbuah istimewa. Tapi lembaga legislatif dan para legislator harus tetap berada pada poros rasionalitasnya, dan itu bukanlah perkara mudah.

Rasionalitas yang bersifat universal mengandaikan kemurnian perilaku dan tindakan yang didasarkan pada tujuan yang tidak mengarah pada harapan untuk menerima panji atau pujian. Deontologi Kantian yang mengurai panjang tentang dimensi rasionalitas ini bahkan mengkategorikan rasionalitas individual ini sebagai moralitas tertinggi yang tidak perlu dipertanyakan, karena telah bersarang sedemikian rupa dalam akal praktis (*practical reason*). Rasionalitas telah menjadi doktrin sekaligus dogma. Mempertanyakan keabsahannya sama halnya dengan mempertanyakan hakikat kemanusiaan itu sendiri. Itulah hukum alam yang bekerja menurut prinsip-prinsip rasionalitas dan moral universal. Perilaku dan tindakan yang muncul dari individu sudah semestinya rasional "dari sananya".

Namun gerak rasionalitas itu juga tidak berhenti pada titik dimana ia harus seharusnya terus bergerak. Karena itulah, gerak rasionalitas harus selalu dijaga kemurnian dan keasliannya. Diskursus filsafat politik mengajukan kekuatan institusi politik sebagai penjaga kemurnian dan keaslian itu. Jika pada kenyataannya, gerak rasionalitas melenceng dari sumbernya, maka yang patut dipertanyakan adalah sejauhmana kemampuan institusional mengantisipasi kemungkinan tersebut. Secara khusus, sejauh mana kemampuan lembaga legislatif tercermin secara fisik dalam sidang seluruh rakyat dalam atmosfer legislatif.

Tarkah memasuki gerbang kemampuan kelembagaan, gerak rasionalitas pun mengalami perubahan visi. Rasionalitas yang sebelumnya berpangkal pada subjek atau individu, berkembang pada atmosfer yang berlangsung dalam lembaga tersebut. Penguatan kelembagaan tidak lagi berbicara tentang individu yang sudah

dianggap selesai, namun tentang atmosfir kelembagaan yang dibangun oleh praksi komunikasi. Karena itulah wujud universal yang mencirikan lembaga legislatif dalam perkembangannya di era modern terkait dengan sebutan "parliament", suatu istilah yang menekankan unsur bicara (*perler*) yang juga berarti komunikasi (merundingkan). Demokrasi pun tidak lagi memandang silih-bergantinya figur yang memangku jabatan, namun kekuatan lembaga legislatif yang merealisasikan atmosfir komunikatif. Pemaknaan tentang kedaulatan pun tidak lagi membicarakan tentang sejauh mana individu terwadahi dalam setiap kebijakan, namun cukupkah deliberasi (diskursus) politik berjalan efektif hingga menghasilkan produk hukum, undang-undang dan kebijakan.

Tinjauan penguatan kelembagaan ini kiranya terurai begitu panjang, menyentuh sisi historis sejarah pemikiran klasik dan modern tentang manusia sebagai individu dan masyarakat, kekuasaan sebagai lembaga dan perilaku serta tindakan yang menuai nilai dan norma dari masyarakat itu sendiri (resiprokal). Cukup sempit pemikiran yang hanya menuding negativitas kekuasaan dan kelembagaan bersandar pada tanggung jawab dari salah satu elemen sejarah tersebut. Bukan tidak mungkin tuduhan yang mengabaikan penguatan kelembagaan justru hendak mengembalikan aroma despotisme ke panggung sejarah masa kini. Penguatan kelembagaan hanyalah salah satu solusi alternati dalam diskursus politik, sebagaimana solusi-solusi lainnya. Narasi sejarahlah yang membuktikan apakah pendulum mengayun ke masa lalu atau masa depan.

Menghapus Jejak Masa Lalu

Arus deras kritisisme yang menggema luas sebagai konsekuensi terbukanya keran demokratisasi pasca keruntuhan rezim Orde Baru, turut membentuk tipikal lembaga legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat) masa kini. Perubahan struktur dan lembaga-lembaga kekuasaan pun tidak tetelakkan. Bisa dipastikan, DPR sebagai lembaga yang memiliki aksesibilitas tertinggi dalam rumusan relasi rakyat dengan kekuasaan dalam sistem perwakilan turut mengalami

perubahan yang cukup mendasar dan signifikan. Agenda reformasi telah membidik pesan khusus pada sebuah perubahan besar dalam lembaga perwakilan. Bukan sekedar perubahan biasa, karena arus yang mengitari lembaga perwakilan tersebut juga sudah bergerak deras dan tak terbendung. Menukil istilah Anthony Giddens, DPR dilanda geliat gelombang “jaggernaut” (panser raksasa) yang menggilas segala hal yang dilaluinya. Meski kita masih memandang geliat tersebut pada batas yang bisa dikendalikan.

Perubahan pada eksistensi kelembagaan perwakilan inilah yang mencirikan proses keruntuhan rezim otoritarian. DPR menjadi sasaran bidikan sekaligus simbol kemenangan. Karena itu, bisa dipahami tatkala perlawanan terhadap rezim otoritarian semakin memuncak, gedung DPR acapkali menjadi wadah amukan publik yang menunjukkan aspirasi, rasa dan emosi. Kejatuhan rezim pun diwarnai dengan gegap gempita dan euforia yang, salah satunya, digambarkan dengan menduduki gedung DPR untuk sekedar berkumpul, bercengkerama, bernyanyi ataupun meneriakkan yel-yel perlawanan.

Segera setelah kejatuhan rezim Orde Baru, pola dan sistem politik perwakilan pun mengalami dekonstruksi. Tujuannya adalah untuk memastikan agenda perubahan berjalan tanpa sedikitpun menyisakan anasir-anasir despotik masa lalu. Hal itulah yang diawali dengan inisiatif untuk melakukan perubahan (*amandemen*) terhadap Undang-undang Dasar (UUD) 1945. Rakyat begitu menyadari bahwa agenda perubahan tidak akan nihil makna tanpa merevisi konstitusi tertinggi negara ini.

Bukan sebuah kebetulan jika pada kenyataannya amandemen UUD 1945 justru menysasar eksistensi kelembagaan DPR secara radikal, 4 (empat) kali momentum perubahan (1999, 2000, 2001 dan 2002) selalu mengikutkan kepentingan penguatan DPR. Hal ini tentu saja tidak terlepas dari warisan rezim sebelumnya yang menyisakan kelemahan keseimbangan (*checks and balances*) pada institusi ketatanegaraan dan bias dominasi kekuasaan yang berada di tangan eksekutif/presiden (*executive heavy*).

Amandemen pertama yang disahkan pada 19 Oktober 1999 mencakup perubahan 9 (sembilan) pasal, yakni Pasal 5, 7, 9, 13, 14, 15, 17, 20 dan 21. Inti dari perubahan pasal tersebut di atas adalah pergeseran kekuasaan eksekutif yang dipandang terlalu kuat. Sementara itu, penguatan DPR begitu jelas termaktub dalam Pasal 20 yang menyatakan bahwa lembaga tersebut memegang kekuasaan tertinggi pembentukan undang, setelah sebelumnya pemegang kekuasaan tersebut berada di tangan eksekutif (Pasal 5 UUD 1945 sebelum amandemen). Berturut-turut semangat pergeseran kekuasaan terumus dalam UUD 1945. Berbagai kewenangan yang sebelumnya di tangan eksekutif, seperti pemberian amnesti, abolisi, dan pengangkatan duta besar berbagi dengan DPR, meski sekedar mensyaratkan pertimbangan dari DPR sebelum diputuskan oleh eksekutif.

Amandemen kedua yang disahkan pada 18 Agustus 2000 mencakup perubahan 5 (lima) bab dan 25 (dua puluh lima) pasal. Kelima bab itu adalah Bab IXA, Bab X, Bab XA, Bab XII dan Bab XV. Sementara kedua puluh lima pasal tersebut adalah Pasal 18, pasal 18A, pasal 18B, pasal 19, pasal 20, pasal 20A, pasal 22A, pasal 22B, pasal 25E, pasal 26, pasal 27, pasal 28A, pasal 28B, pasal 28C, pasal 28D, pasal 28E, pasal 28F, pasal 28G, pasal 28H, pasal 28I, pasal 28J, pasal 30, pasal 36A, pasal 36B dan pasal 36C.

Pada amendemen kedua ini eksistensi kelembagaan DPR kembali memperoleh penguatan yang tidak sekedar berperan sebagai penguasa pembentuk undang-undang, namun juga memiliki kekuasaan untuk mengawasi jalannya pelaksanaan undang-undang yang dihasilkan. Pasal 20A ayat (1) mencantumkan 3 (tiga) fungsi yang dimiliki oleh DPR, yakni fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Fungsi-fungsi itulah yang diperkuat dengan hak-hak yang dimiliki oleh Anggota DPR dalam menjalankan fungsinya. Pasal 20A ayat (3) menyebutkan bahwa setiap Anggota DPR memiliki hak untuk mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.

Amandemen ketiga yang sahkan pada 10 November 2001 mencakup perubahan 3 (tiga) bab dan 22 (dua puluh dua) pasal. Ketiga bab tersebut adalah Bab VIIA, Bab VIIB dan Bab VIIIA. Sementara kedua puluh dua pasal adalah Pasal 1, pasal 3, pasal 6, pasal 6A, pasal 7A, pasal 7B, pasal 7C, pasal 8, pasal 11, pasal 17, pasal 22C, pasal 22D, pasal 22E, pasal 23, pasal 23A, pasal23C, pasal 23E, pasal 23F, pasal 23G, pasal 24, pasal 24A, pasal24B dan pasal24C.

Rumusan amandemen ketiga ini tidak hanya melanjutkan penguatan eksistensi DPR sebagai perwakilan rakyat, tapi juga menahbiskan kewenangan lain berupa kewenangan mengusulkan pemberhentian presiden dan wakil presiden sebagai penguasa eksekutif. Sebelum amandemen tidak satupun pasal yang memuat, atau, paling tidak, menyinggung secara implisit kewenangan tersebut. Pasal 7A menegaskan bahwa presiden atau wakil presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) atas usul DPR, apabila mereka terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela, atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden atau wakil presiden.

Eksplisitnya kewenangan *impeachment* DPR tersebut tidak sekedar memantik persepsi publik perihal kekuatan DPR, tapi juga proteksi yang besar pada kewenangannya, dimana presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR, yang mungkin bisa saja terjadi sebagai akibat dari kewenangan tersebut (Lihat: Pasal 7C). Selain itu, bukan hanya DPR yang mengalami penguatan, tapi juga eksistensi partai politik yang menjadi satu-satunya wadah sumber rekrutmen bagi keberadaan Anggota DPR. Karena itu, amandemen ketiga UUD 1945 tidak hanya semakin memperkuat kewenangan DPR, tapi juga mulai memasukkan entitas partai politik sebagai bagian terpenting dalam proses perubahan (Lihat: Pasal 22E).

Kiranya amandemen ketiga ini menjadi puncak dari menguatnya harapan publik sebelum ditambah beberapa unsur dalam amandemen keempat. Begitu banyak pasal menyinggung kewenangan DPR yang bisa dimaknai sebagai lompatan pemahaman dalam memaknai peran DPR di masa yang akan datang. 2 (dua) fungsi yang tercantum dalam amandemen kedua, terurai dengan jelas pada amandemen ketiga. Fungsi legislasi dan pengawasan terlebih dahulu disinggung pada pasal-pasal sebelumnya. Sementara pada Pasal 23 ayat (2) dan (3) memuat fungsi *budgeting* (anggaran) yang menyatakan bahwa rancangan anggaran undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) diajukan oleh presiden untuk dibahas bersama DPR. Jika tidak disetujui, maka pemerintah menjalankan APBN tahun sebelumnya. Ketertuan ini tidak termuat secara eksplisit dalam UUD 1945 sebelum amandemen, selain hak persetujuan (tanpa pembahasan).

Amandemen keempat yang disahkan pada 10 Agustus 2002 mencakup perubahan 2 (dua) bab dan 13 (tiga belas) pasal. Kedua bab itu adalah Bab XIII dan Bab XIV. Sementara ketigabelas pasal tersebut adalah pasal 2, pasal 6A, pasal 8, pasal 11, pasal 16, pasal 23B, pasal 23D, pasal 24, pasal 31, pasal 32, pasal 33, pasal 34 dan pasal 37. Amandemen keempat (terakhir hingga saat ini) tidak banyak memuat perihal kelembagaan DPR, selain pasal 11 yang menyinggung pentingnya persetujuan DPR dalam pernyataan sikap tentan perang, perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.

Semangat dari penguatan kelembagaan telah termanifestasi dalam empat momentum amandemen UUD 1945. Tentu saja semangat tersebut seiring dengan upaya bangsa ini meninggalkan memori masa lalu. Lembaga DPR masa kini adalah lembaga yang berada dalam semangat tersebut, yang beranjak meninggalkan masa lalunya dengan pola dan sistem yang baru. Lembaga yang tidak lagi bertindak sebagai perpanjangan tangan, corong ataupun "tukang stempel" (*rubber stamp*) yang hanya meneruskan kehendak eksekutif untuk diterima sebagai *taken for granted*.

Karena itu, rakyat cukup berharap banyak pada eksistensi lembaga tersebut. Aspirasi rakyatlah yang mendorong perubahan dan penguatan terhadap lembaga tersebut. Sebaliknya, harapan itu seharusnya dipahami oleh seluruh komponen bangsa, tidak hanya oleh lembaga DPR, anggota DPR ataupun partai politik sebagai sumber rekrutmen keanggotaan DPR. Pemahaman itu ditunjukkan dengan sikap yang *fair* dalam memandang eksistensi DPR masa kini. Jika tidak, maka harapan itu akan memupus dan menyisakan puing-puing kehancuran kelembagaan yang juga berarti mengkhianati aspirasi rakyat yang telah mendekonstruksi bangunan sistem politik masa lalu. Pada ujungnya sikap tidak *fair* tersebut justru akan mengembalikan lembaga DPR ke masa lalunya.

Cukup dipahami jika narasi kritis yang sedang dituai oleh DPR masa kini adalah imbas dari harapan publik yang sedang memupus. Harapan yang membumbung tinggi tidak cukup dijawab dengan kenyataan yang tampak di permukaan. Namun, narasi itu juga tidak sepenuhnya menunjukkan sebagai respons yang baik, sebab situasi dan kondisi lembaga DPR masa kini memiliki sejarah yang berbeda dengan DPR masa lalu. Tidak semua pihak memiliki persepsi yang sama tentang DPR. Bahkan ada pihak-pihak tertentu yang memang sejak awal tidak menaruh perhatian besar apalagi berkepentingan dengan membesar dan menguatnya lembaga ini. Lebih ekstrim, mereka justru mendudukkan DPR *vis a vis* dengan rakyat yang diwakilinya. Sebuah persepsi dan niat yang tidak hanya keliru, tapi juga sulit diterima secara teoritis, historis maupun praktis.

Ironisnya pihak-pihak tersebut justru mengatasnamakan diri mereka sebagai pejuang demokrasi, pembela kedaulatan rakyat dan hak-hak asasi manusia. Lantas di manakah posisi lembaga DPR dalam perjuangan dan pembelaan mereka? Cukup layakkah agenda mereka disandingkan dengan agenda kelembagaan DPR yang justru sedari dulu tidak pernah memisahkan diri dengan perjuangan dan pembelaan yang mereka agendakan? Kelirukah persepsi yang menuding mereka sebagai pihak justru memiliki agenda tersembunyi di balik pelemahan DPR?

Pada dasarnya, mengungkap pertanyaan dan keraguan tentang persepsi pihak-pihak yang hendak melemahkan DPR masa kini mengandung kekeliruan tersendiri. Sebab menyandingkan lembaga DPR sebagai lembaga kekuasaan yang permanen dengan lembaga kekuasaan ataupun lembaga yang lahir untuk membantu kelanjutan tujuan kekuasaan merupakan persandingan yang tidak relevan. Bukan hanya karena konsep pemisahan kekuasaan telah menempatkan tugas dan fungsi masing-masing dari lembaga kekuasaan yang ada, tapi juga karena kekeliruan individual tidak relevan dengan solusi “pembusukan” kelembagaan.

Meski demikian, DPR sebagai individu dan lembaga juga tidak harus menutup mata dengan sikap kritis, cibiran maupun hujatan pihak lain. Kewenangan dan hak-hak DPR yang begitu besar disertai proteksi yang istimewa dalam hubungannya dengan lembaga eksekutif maupun yudikatif bukan tidak mungkin memunculkan persepsi “negatif” bagi rakyat sekalipun. Kekuasaan yang besar rentan pada penyalahgunaan. Pada kenyataannya, kekuasaan dan kewenangan yang besar itulah yang acapkali menjadi sumber kemunculan citra negatif.

Karena itulah DPR perlu mengaktifkan segala potensi dan sumber daya yang mampu mengantisipasi kemungkinan penyalahgunaan tersebut. DPR perlu menata pola dan sistem kinerjanya demi menutup segala bentuk celah yang bisa dimanfaatkan oleh anggota DPR untuk menyalahgunakan kekuasaan. Penataan ini tidaklah mudah dan membutuhkan waktu yang tidak singkat. Tidak mudah memutus rantai perilaku penyimpangan para oknum anggota DPR tanpa memulai menyusun sistem pencegahan dan penindakan yang berjalan secara simultan. Tidak mudah menghadirkan idealisme wujud diskursus politik yang dewasa, cerdas, bebas tanpa tekanan, tanpa dukungan rekrutmen politik yang juga menyiapkan kader-kader yang mumpuni untuk menjabat sebagai anggota DPR. Tidak mudah mewujudkan independensi perilaku anggota DPR tanpa membuat mereka terpisah dari berbagai kepentingan pragmatis yang sangat mungkin menghambat kinerja legislasi yang diembannya.

Pun tidak mudah menjadikan kerja politik DPR sebagai pergumulan intensionalitas yang aktif ketimbang sekedar *bisnis as usual*, tanpa dengan memberikan kecukupan kebutuhan yang maksimal, sehingga tujuan kelembagaan tidak terbebani oleh kepentingan-kepentingan di luar tugas kedewanan.

Semua ketidakmudahan tersebut harus direspons secara bijak dan menempatkan persoalan kelembagaan DPR masa kini pada tempat yang semestinya. Paling tidak, secara *institusional*, DPR telah hadir sebagai kulminasi kepentingan rakyat. Tidak ada satu lembaga pun yang memiliki nomenklatur kekuasaan yang merepresentasikan kepentingan rakyat selain lembaga DPR. Karena itu, menjaga konsistensi kelembagaan DPR masa kini adalah tanggung jawab bersama seluruh rakyat Indonesia. Bukan demi kepentingan anggota DPR, tapi untuk kelestarian lembaga DPR dan konstitusi.

Menjaga Kehormatan, Ikhtiar Mahkamah Kehormatan DPR RI

Poros rasionalitas yang bertemu dalam ruang diskursif kelembagaan DPR telah memosisikan lembaga tersebut pada titik krusial. Lilitan persoalan yang mendera pusaran kekuasaan acapkali menyentuh sisi sensitivitas lembaga DPR. Pandangan publik tidak hanya menempatkan DPR dalam hubungan kausalitas persoalan, tapi juga sebagai aktor utama. Tidak hanya sebagai pusat (*axis*) tapi terlibat aktif dalam sisi-sisi terjauh (*periphery*) yang menyimpul pada sebuah sinisme publik yang datang silih berganti.

Kondisi ini menyisakan ironi yang tak berkesudahan. Eksistensi lembaga perwakilan yang sejatinya memayungi optimisme publik pada relasi yang menguntungkan satu sama lain, justru berbuah pesimisme. Asumsi teoritis, historis dan praktis kelembagaan DPR yang tiada henti mengisahkan heroisme hanya mengisi etalase sejarah peradaban kekuasaan, tidak sedikitpun berkontribusi bagi memori publik yang terlanjur kehilangan kepercayaan. DPR masa kini telah menjadi *epicentrum keresahan publik* akibat pemaknaan yang tecerabut dari akar substansinya. Arus deras demoratisasi yang membawa berkah bagi perubahan persepsi tentang institusi-institusi

kekuasaan yang mapan, mengalami pergeseran paradigma. Seketika arus tersebut mengalir tanpa arah dan tujuan, karena kehilangan payung konstitusi yang selama ini menyertainya.

Terbetik kekecewaan sekaligus keprihatinan yang mendalam, betapa memori publik begitu mudah tergoyahkan oleh persepsi dan opini yang dibangun di atas kerapuhan fondasi teoritis dan historis tentang lembaga DPR. Betapa persepsi dan opini lebih bercerita tentang memoar kekeliruan individu yang didesain secara sensasional, lalu menutupi epos sejarah kelembagaan. Dentuman sensasi menjadi amunisi yang cukup memiliki daya ledak yang besar dan bergerak mengikuti gaya sentrifugal. Itu sebabnya mengapa perilaku buruk oknum anggota DPR menjejakkan noda bagi seluruhnya, juga bagi lembaga itu sendiri. Perilaku buruk yang justru tidak pernah menuai perhatian tentang asal-usulnya ketimbang dampak yang dihasilkan.

Efek urgensi kelembagaan DPR sudah pasti memiliki dampak yang luar biasa. Namun, gema dari dampak tersebut seringkali tidak menyeimbangkan antara nilai positif dan negatif. Keduanya memiliki makna yang sumir dan sinis di mata publik. Produk legislasi yang dihasilkan sebagai pengejawantahan fungsi dan tugasnya tidak lebih penting ketimbang perbincangan tentang minimnya undang-undang yang dihasilkan, atau kecurigaan tentang produk tersebut yang menghamba pada kepentingan kekuasaan. Pegelaran diskursif yang menghiasi keseharian lembaga DPR sebagai wujud dari sebutan "parlemen" tidak lebih bermakna ketimbang nada sumbang yang mencibir "komat-kamit" anggota DPR sebagai kegelisahan paritisan. Tindakan praksis-komunikatif yang teraktualisasi dalam ruang-ruang sidang dan dengar pendapat tidak lebih bergaung ketimbang alunan gosip yang mendawai tentang oknum anggota DPR yang bergaya hidup mewah, berasal dari kalangan publik figur (artis), berselingkuh ataupun mereka yang berparas rupawan. Lebih memprihatinkan lagi, tatkala respons besar lembaga DPR untuk memenuhi aspirasi publik terkait pembentukan lembaga-lembaga "perbantuan" dalam mengakselerasi penyelesaian isu-isu besar justru menjadikan lembaga yang lebih digdaya dari DPR itu sendiri.

Pergeseran makna itulah yang turut menjadikan lembaga ini bukan sekedar lembaga dengan segudang idealisme yang menaungi dan mendasarinya. DPR masa kini telah menjadi bagian dari produk *entertainment* media massa yang tidak pernah sepi dari gosip. Itulah sebabnya mengapa aktivitas kelembagaan DPR tidak sekedar menjadi perbincangan politik, tapi juga menjadi takjuk tersendiri dalam program-program *entertainment* di media massa. Program-program yang bersifat “menghibur” tentu saja tidak akan menampilkan sisi fundamental, apalagi substansial, dari lakon lembaga tersebut. Unikny, publik pun lebih mencerna sisi “hiburan” itu sebagai sebuah kebenaran substansial. Sementara itu, media massa pun begitu kurang bersemangat untuk menjelaskan betapa sisi tersebut hanyalah sebuah sisi lain.

Lakon kelembagaan yang dipersepsi sebagai “hiburan” pada gilirannya akan menggerus makna dari kelembagaan dan figur yang berada di dalamnya. Rasionalitas pun menjadi tidak penting untuk diajukan, karena hanya menyebabkan sebuah lakon kurang diminati oleh penonton. Sebaliknya, kelanggengan sebuah hiburan akan menghasilkan sebuah “habitus” dalam persepsi publik tentang sebuah realitas yang sedang dilihatnya. Media massa telah memproduksi bahasanya sendiri dalam berinteraksi dengan publik. Bahasa itulah yang digunakan untuk mengartikulasi persepsi tentang lembaga DPR, lalu menyajikannya ke hadapan publik sebagai santapan keseharian. Pierre Bourdieu (1991) menyatakan bahwa interaksi sosial melalui bahasa melahirkan makna atas kata-kata yang terbentuk dan terserap dalam kesadaran individu. Karena itu, Bourdieu, bahasa adalah praktek sosial yang turut menciptakan “habitus” tersendiri dalam pemahaman individu (publik).

Menukil pemikiran Bourdieu tentang “habitus”, persepsi dan opini publik tidak lahir dalam ruang hampa. Keduanya terbangun dalam ruang interaksi sebagai hasil komunikasi bahasa melalui tontonan dan kesaksian yang dimediasi oleh media massa. Itulah realitas DPR masa kini. Sebuah lembaga yang berusaha mendefinisikan diri di tengah sinisme dan cibiran, dan sedikit “pujian”. Sebuah

lembaga yang tidak menuai perhatian publik tentang sejauhmana asal-muasal persoalan yang mendera isu-isu sensitif dan tiba-tiba meletakkannya dalam pusaran persoalan.

DPR sudah terlanjur mempetoleh eksistensi yang penting dalam rumusan kekuasaan negara. Atas dasar itulah sebutan "terhormat" disematkan untuk menjaga kualitas individu dan lembaga tersebut. Bukan karena alasan diskriminatif, namun kepentingan kehormatan DPR juga mencerminkan kehormatan rakyat itu sendiri.

Karena itulah lembaga DPR tidak menutup mata atas kondisi yang menderanya. Meski cara pandang atas persoalan kelembagaan dan figur yang memangkunya berbeda dengan pandang publik pada umumnya. Kekeliruan dan kelemahan memiliki asal-muasal yang dapat telusuti sebagai bagian dari kegagalan memaknai transisi demokrasi. Semangat penguatan kelembagaan DPR yang tertuang dalam amandemen terakhir UUD 1945 belum sepenuhnya dipahami secara komprehensif. Sebaliknya, kewenangan besar yang dikandungnya sudah terlanjut lebih memiliki tempat yang lebih utama. Konsekuensinya, berbagai petilaku menyimpang tidak dapat dihindari. Sementara ancaman atas perilaku menyimpang tersebut senantiasa hadir, mengintip dan menggoda untuk dilakukan. Di lain pihak, sistem yang mengintegrasikan petilaku anggota DPR untuk tidak tergoda melakukan penyimpangan pun belum sepenuhnya terwadahi. Yang ada hanyalah tambal-sulam kebijakan sambil diselingi dengan penindakan atas mereka yang melakukan penyimpangan.

Jika demikian, patutkah kita menitip beban "kejahatan" semata pada lembaga DPR ataupun individu yang ada di dalamnya? Bukankah rakyat turut memiliki andil yang besar dalam membangun sistem tersebut, sebagai bentuk tanggung jawan (timbang-balik) dalam sistem perwakilan? Lalu, atas dasar apa petsepsi dan opini publik justru lebih senang melihat gonjang-ganjing yang tiada usai ketimbang berusaha mencari solusi bersama demi kepentingan rakyat itu sendiri?

Jawabannya, tentu saja tidak didasari atas persepsi dan opini yang sempit dan sederhana. Gagasan pembubaran lembaga DPR hanya merupakan ilusi di alam demokrasi. Sebab lembaga tersebut telah memiliki jaminan keamanan dalam konstitusi. Bukan berarti konstitusi tidak memprediksi kemungkinan kelemahan pada lembaga tersebut, tapi konstitusi sangat memahami bahwa penegakan sistem yang baik akan memupus kelemahan tersebut secara perlahan. Karena itulah, konstitusi tidak sedikitpun menjamin keamanan individu yang ada di dalamnya, sebab individu bisa datang silih berganti.

Hal inilah yang dipahami secara komprehensif oleh Mahkamah Kehormatan DPR RI (MKD) sebagai satu-satunya alat kelengkapan DPR (AKD) yang memiliki kewenangan menindak dan mencegah berbagai bentuk penyimpangan yang dilakukan oleh anggota DPR, sekaligus sebagai Garda Terdepan penjaga, pencetus dan lokomotif citra dan wibawa dan DPR RI. MKD menyadari bahwa agenda reformasi telah menjadi bagian inheren dalam upaya penegakan citra dan wibawa DPR, baik secara kelembagaan maupun personal. Upaya tersebut memungkinkan untuk direspons secara komprehensif, sistematis, terstruktur dan terukur.

Tegaknya citra dan wibawa merupakan ekspektasi terhadap sebuah lembaga, sehingga produk-produk kelembagaan akan memiliki legitimasi yang kuat dan diterima oleh publik. Meski demikian, mewujudkan ekspektasi tersebut bukanlah perkara mudah. Di tengah lilitan sorotan publik yang tidak sepenuhnya menyiratkan persepsi positif, lembaga DPR seakan berhadapan dengan tembok besar pandangan yang justru tidak sejalan dengan hakikat dan tujuan keberadaannya.

Meski tidak sepenuhnya persepsi tersebut lahir dari kondisi objektif, namun, paling tidak, lembaga ini pun pada dasarnya dilanda persoalan internal yang menunjukkan ketidaksiapannya dalam merespons pandangan publik terhadap dirinya. Berbagai kasus korupsi yang melibatkan beberapa oknum anggota DPR,

polemik seputar ruang Badan Anggaran yang menyisakan pertentangan antara Pimpinan DPR dan pihak Kesekjenan DPR, penyalahgunaan wewenang, kunjungan kerja ke luar negeri yang dipandang menghambur-hamburkan uang negara tanpa kejelasan hasil, hingga dugaan “kongkalikong” oknum DPR dengan pihak eksekutif dalam meloloskan proyek-proyek yang menggunakan uang negara serta berbagai pelanggaran etika yang tidak mencerminkan kualitas, kapasitas dan kredibilitasnya adalah beberapa contoh dari sekian banyak persoalan yang justru menggerus legitimasi dan kepercayaan publik terhadap lembaga DPR.

Sungguh suatu rangkaian persoalan yang sepatutnya tidaklah wajar terjadi, mengingat kelembagaan DPR dihuni oleh figur-figur pilihan publik. Namun, pun bukanlah sebuah tindakan yang adil jika semua polemik tersebut menjadikan DPR, sebagai lembaga maupun personal, sebagai “kambing hitam” yang berdiri di pusaran persoalan. Tentu saja, kita memahami bahwa segala tindakan pelanggaran akan menuai sanksi yang setimpal. Hukum yang bersumber dari peraturan dan perundang-undangan akan menjerat mereka yang terbukti secara sah terlibat melawan hukum. Publik pun akan “mengadili” mereka yang terbukti menghinai kepercayaan dengan menempatkannya mereka dalam ruang sosial yang penuh cibiran.

Namun, cukupkah aksi-aksi penindakan tersebut memberi efek jera bagi para pelakunya? Atau justru berbagai pelanggaran yang selama ini terjadi melahirkan pola dan bentuk pelanggaran baru yang bermetamorfosisan betanak-pinak, hanyademi memanfaatkan celah yang tidak sepenuhnya tertuang dalam peraturan dan perundang-undangan? Pelanggaran yang dilakukan oleh oknum anggota DPR tentu saja memerlukan sanksi dan hukuman. Mementingkan sanksi dan hukuman (penindakan) tanpa mengantisipasi sistem yang tidak menutup celah terjadinya pelanggaran, sama halnya menyuburkan pelanggaran itu sendiri. Karena pelanggaran tidak pernah berdiri sendiri. Kejahatan terjadi tidak harus didahului dengan niat pelakunya, tapi karena kelemahan sistem yang menggumpal dan

menggoda individu untuk berbuat ataupun sekedar mencoba untuk berbuat. Kedua sisi inilah: penindakan dan tatanan peraturan dan perundang-undangan justru sedang mengalami tatik-menarik dan menimbulkan sensasi antara satu sama lain.

Pada gilirannya, demokrasi telah mewariskan tatanan sosial dan politik yang sepenuhnya mempercayakan perubahan pada sebuah sistem. Demokrasi memberi apresiasi sekaligus sanksi, bukan karena figur yang baik ataupun buruk, melainkan mereka yang mematuhi ataupun melanggar aturan. Atas dasar inilah, kita menempatkan lembaga DPR RI sebagai perwujudan optimal dari sistem demokrasi yang kita anut. Hal ini cukup beralasan, karena lembaga inilah yang merupakan representasi dari perubahan kehidupan masyarakat ke arah yang lebih baik. Melalui produk-produk legislasi, fungsi pengawasan dan anggaran, diharapkan tercipta sebuah tatanan besar kehidupan masyarakat Indonesia yang bersumber pada hukum dan perundang-undangan.

Pada titik inilah kita menyaksikan bahwa jalinan antara penindakan dan pencegahan tidak berjalan berkelindan. Pada titik ini pulalah MKD menyemai fungsi, tugas dan kewenangannya. Tentu saja, aura reformasi kelembagaan seharusnya diwadahi secara maksimal oleh MKD. Landasan etik yang bekerja secara filosofis menjadi pegangan utama yang sekaligus memberi wajah tersendiri bagi DPR RI.

Metamorfosa berbagai bentuk pelanggaran yang acap kali melibatkan oknum Anggota DPR RI bukanlah semata lahir dari figur-figur yang pada dasarnya memiliki tabiat "buruk". Tapi juga lahir dari sistem pencegahan yang tidak sepenuhnya terwadahi dalam berbagai peraturan dan perundang-undangan. Atau juga lahir dari sebensuk ketidaksadaran para figur tersebut tentang hakikat dan entitasnya sebagai anggota DPR yang "terhormat".

Kita tidak meragukan keseriusan dan kepekaan MKD untuk senantiasa menindak berbagai bentuk pelanggaran yang terjadi. Namun sejauh sistem pencegahan tidak memadai dalam merespons

berbagai pelanggaran yang akan terjadi, maka selama itu pula MKD mengabaikan akar persoalan yang sesungguhnya dan larut dalam sensasi yang ditimbulkan oleh persepsi dan opini publik yang dihembuskan oleh media massa.

Oleh karena itu, aksi penindakan tidak lebih utama dari sistem pencegahan yang justru membuat MKD lebih percaya diri untuk melakukan penindakan itu sendiri. Sistem pencegahan menjadikan MKD sebagai lembaga yang bekerja secara sistematis, terstruktur, terencana dan terukur. Bukankah Ali bin Abi Thalib pernah berujar tentang pentingnya sistem tersebut dengan menyatakan bahwa: "kebaikan yang tidak dilakukan dengan sistematis, terstruktur dan terencana, akan dikalahkan oleh kebatilan yang dilakukan secara sistematis, terstruktur dan terencana" (*al haq bi la nidzam yaghlibuh al bathil bi nidzam*).

Kondisi itulah yang nampak di depan mata, ratkala MKD begitu sulit mengeksekusi secara maksimal para pelanggar etika dan aturan. Selain karena peraturan kode etik dan tata beracara yang belum sepenuhnya menjawab persoalan, tarik-menarik kepentingan politik yang tidak berkesudahan, lika-liku birokrasi yang menghambat eksekusi, sistem informasi yang masih tumpang-tindih dan tidak memadai, tidak adanya komunikasi dan kerja sama dengan lembaga penegak hukum, hingga keputusan MKD yang seringkali menuai penafsiran sepihak oleh Pimpinan DPR.

Meski pada prinsipnya kewenangan MKD terkait dengan penegakan koda etik anggota DPR, namun rumusan etika yang menjadi landasan kode etik itu sendiri adalah rumusan yang bersifat universal, menyangkut pandangan tentang perilaku baik dan tidak baik, pantas dan tidak pantas sesuai dengan nilai dan norma yang dianut oleh masyarakat. Ketaatan pada etika itulah yang kemudian berporos pada ketaatan individual (anggota DPR) yang menjaga perilakunya untuk berlaku "terhormat" dan mencegahnya untuk tidak melanggar etika. Etika adalah dasar bagi kesesuaian dan konsistensi petilaku. Segala bentuk pencegahan yang terbangun

dalam sebuah sistem yang baik secara konsisten berefek pada ketiadaan celah bagi individu untuk melakukan pelanggaran, khususnya pelanggaran pidana.

Positioning dan branding itulah yang terkandung dalam eksistensi MKD. MKD menjadi pengawal utama reformasi kelembagaan DPR. Lembaga ini sekaligus menjadi *pioneer* perubahan yang pada gilirannya menjadi contoh bagi ketelengkapan lain di DPR. Namun, lagi-lagi, proyek besar ini hanya bisa dilakukan dengan serangkaian strategi yang menyentuh hulu dan hilir persoalan. Berpijak pada substansi, bukan pada sensasi. Karena itulah, kepedulian MKD menjadi teramat penting. Sementara itu, dukungan publik terhadap eksistensi lembaga ini untuk bekerja sesuai dengan rumusan di atas sangat diperlukan.

Atas dasar itulah, sejak penghujung 2011, awal 2012 hingga saat ini, MKD yang sebelumnya adalah Badan Kehormatan (BK) telah melakukan ikhtiar, berusaha memandang persoalan kelembagaan DPR secara holistik dan komprehensif. Ikhtiar itu terangkum dalam langkah-langkah penting dan mendesak untuk direalisasikan. Khususnya, sistem pencegahan yang pada dasarnya menjadi hulu dari segala upaya dan niat baik DPR menampilkan wajahnya sesuai dengan hakikat, fungsi, tugas dan wewenangnya. MKD memandang bahwa jalinan antara penindakan dan pencegahan belum berjalan berkelindan. Diperlukan sinergisitas dari jalinan kedua mekanisme tersebut yang terangkum dalam sebuah sistem. Sistem itulah yang meliputi 3 (tiga) hal, yakni: Sistem Penindakan, Sistem Pencegahan, dan Sistem Manajemen.

1. Sistem Penindakan

Evaluasi dan penyempurnaan yang terkait dengan sistem penindakan meliputi 2 (dua) hal, yakni: 1) **Kode Etik**, dan 2) **Tata Beracara**

a. Kode Etik

Kode Etik yang saat ini dimiliki yang oleh anggota DPR sebagaimana yang tercantum dalam Peraturan DPR RI No.

01 tahun 2011, saat ini belum sepenuhnya mawadahi bentuk-bentuk pelanggaran serta apa yang harus dan tidak boleh dilakukan oleh Anggota DPR RI. Kode Etik juga belum sepenuhnya mengkarakterisasi bagaimana seharusnya figur ideal Anggota DPR RI yang diharapkan oleh publik dan sesuai dengan hakikat serta entitas kedewanan yang diembannya.

Sementara itu, kode etik menjadi corong bagi pembentukan figur Anggota DPR RI yang sesungguhnya. Figur-figur pilihan yang tidak seperti halnya dengan masyarakat umum lainnya. Hal ini juga menunjukkan bahwa status sebagai Anggota DPR RI bukanlah status biasa.

Tahapan evaluasi dan penyempurnaan Kode Etik dilakukan dengan diawali dengan penyajian *Term of Reference* (TOR) dan Daftar Inventaris Masalah (DIM) yang diselesaikan paling lambat 12 Juli 2012. Tahap evaluasi dan penyempurnaan tersebut juga diisi dengan Diskusi Setial dengan berbagai Ahli dan Pakar Etika dan melibatkan perwakilan fraksi yang ada di DPR RI.

b. Tata Beracara

Tata Beracara MKD belum sepenuhnya mawadahi agenda-agenda yang tertuang dalam Kode Etik. Hal itu tetgambar dalam tahapan-tahapan beracara, bentuk pelanggaran, sanksi, hingga mekanisme pengambilan keputusan sesuai dengan bentuk pelanggaran yang terjadi.

Hal inilah yang nampak dalam berbagai kasus yang hendak ditindaklanjuti oleh MKD. Seringkali bebetapa kasus yang diawali dengan mekanisme pengaduan seharusnya diverifikasi terlebih dahulu, bukan klarifikasi—yang justru tidak dikenal dalam mekanisme Tata Beracara itu sendiri—namun serta-merta telah masuk dalam agenda sidang yang justru mengharuskan MKD mengambil keputusan. Proses ini setingkali membuat kebingungan tersendiri bagi MKD yang pada ujungnya mengeluarkan keputusan yang

tumpang-tindih atau tidak sesuai dengan mekanisme yang seharusnya diambil.

Tahapan evaluasi dan penyempurnaan Kode Etik dilakukan dengan diawali dengan penyajian *Term of Reference* (TOR) dan Daftar Inventaris Masalah (DIM) yang diselesaikan paling lambat akhir 2012. Tahap evaluasi dan penyempurnaan tersebut juga diisi dengan Diskusi Serial dengan berbagai Ahli dan Pakar Etika dan Tata Betacara serta melibatkan perwakilan fraksi yang ada di DPR RI.

Proses evaluasi dan penyempurnaan Kode Etik dan Tata Beracara dilakukan dengan mekanisme dan tata cara penyelenggaraan yang dikoodinasikan oleh Staf Ahli dengan *Working Paper* dan *Schedule* yang telah ditumuskan.

2. Sistem Pencegahan

Sistem pencegahan meliputi 3 (tiga) hal, yakni: 1) Jangka Pendek; 2) Jangka Menengah; dan 3) Jangka Panjang

a. Jangka Pendek

Melalui sistem pencegahan yang bersifat jangka pendek diharapkan memberi dampak langsung bagi berbagai perilaku pelanggaran etika yang dilakukan oleh Anggota DPR RI serta respons cepat MKD atas berbagai krealitas yang tidak pantas terjadi di lingkungan DPR RI.

Hal itulah yang dilakukan dengan mengedarkan himbauan terkait dengan gaya hidup (*life style*) Anggota DPR RI yang tidak mencerminkan perilaku yang pantas, seperti penggunaan kendaraan mewah. Selain itu, respons cepat MKD dalam bentuk Surat Rekomendasi terkait dengan perbaikan tata letak dan manajerial gedung DPR RI serta standarisasi ruangan alat kelengkapan dewan (AKD).

b. Jangka Menengah

Proyeksi kerja MKD untuk jangka menengah terfokus pada proteksi dan peningkatan kewenangan MKD dalam peraturan maupun perundang-undangan. Karena itu, kerja jangka menengah terkait dengan pembetian masukan dan

rekomendasi MKD DPR RI dalam UU No. 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD serta Peraturan DPR RI tentang Tata Tertib DPR RI.

c. Jangka Panjang

Proyeksi kerja MKD untuk jangka panjang terkait dengan penguatan materi Peraturan DPR RI tentang Tata Tertib DPR RI yang direkomendasikan menjadi penyempurna bagi UU No. 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Kerja jangka panjang juga terkait dengan usulan penyempurnaan Sistem Manajemen Informasi DPR RI dan integrasi Sistem Manajemen Informasi tersebut dengan MKD.

Terkait dengan usulan tersebut, MKD mengajukan beberapa rekomendasi:

1. Menuntut Badan Urusan Rumah Tangga (BURT) untuk merealisasikan Sistem Kehadiran Elektronik yang merupakan wujud pelaksanaan Pasal 243 Peraturan DPR RI tentang Tata Tertib DPR RI.
2. Penyusunan ulang bentuk ideal komisi di DPR RI dan keanggotaan komisi. Komisi dibagi menjadi tetap (*standing*) dan Komisi tidak tetap (*ad hoc/panja*). Hal ini dilakukan melalui penyempurnaan Tata Tertib DPR RI.
3. Realisasi pelaksanaan Poin 2 dibarengi dengan permintaan MKD kepada Pimpinan DPR RI dan Badan Musyawarah (BAMUS) DPR RI untuk menata ulang dan menyusun jadwal secara lebih substantif, lebih tertib dan tidak tumpang tindih.
4. Menyarankan agar pola Kunjungan Kerja (Kunker) DPR RI lebih banyak dilaksanakan berbasis individu atau kelompok dengan tugas dan tema yang lebih spesifik.
5. Mengusulkan anggaran yang bersifat independen dan fleksibel agar bisa memberikan kelonggaran kepada

anggota DPR RI untuk bekerja, sehingga Anggota DPR dan alat kelengkapan dewan tidak terhambat dalam melakukan tugas dan fungsi Legislasi, Pengawasan dan Anggaran. Usulan ini menyangkut perbaikan UU No. 27 tahun 2009 serta UU Keuangan Negara.

6. Mengakhiri jabatan rangkap Ketua DPR RI sebagai Ketua Badan Urusan Rumah Tangga (BURT).
7. BURT diposisikan sekedar sebagai lembaga pengatur mekanisme keanggotaan persidangan alat kelengkapan DPR.
8. Mengusulkan kemitraan Sekretariat jenderal DPR RI dengan Komisi III DPR RI.

Sistem Manajemen Mahkamah Kehormatan DPR RI

Di antara persoalan krusial yang seringkali menghampiri kinerja Mahkamah Kehormatan DPR RI adalah inkonsistensi keputusan yang dihasilkan oleh MKD itu sendiri, tindak-lanjut dari mekanisme keputusan yang tidak tereksekusi dengan baik oleh Pimpinan DPR RI maupun Pihak Kesekjenan DPR RI, hingga *minimnya* informasi holistik yang sepatutnya menjadi bahan pertimbangan anggota MKD dalam mengambil keputusan.

Hal ini disebabkan karena tidak adanya sistem informasi yang tersedia dengan baik untuk mendukung kinerja MKD DPR RI. Selain berinisiatif pada proses surat-menyurat yang terkadang menuai persoalan, kelanjutan sebuah kasus pun menjadi rawan untuk diperdebatkan. Belum lagi keputusan-keputusan MKD DPR RI yang tidak ditindaklanjuti dengan baik oleh Pimpinan DPR RI dan Pihak Kesekjenan DPR RI sehingga mengakibatkan persoalan hak-hak administratif dari para pelaku pelanggaran seringkali terabaikan. Alur keputusan pun terkadang menjadi rancu lantaran MKD tidak memiliki sistem informasi yang bisa disaksikan oleh seluruh Anggota MKD.

Adapun mekanisme evaluasi dan penyempurnaan Sistem Manajemen Mahkamah Kehormatan DPR RI, meliputi beberapa hal:

1. Keanggotaan BK DPR RI
 - a. Kriteria Anggota MKD DPR RI yang lebih selektif untuk ditempatkan di MKD DPR. Kriteria ini ditetapkan dalam Peraturan DPR RI tentang Tata Tertib.
 - b. Keanggotaan MKD tidak dirangkap dengan keanggotaan pada alat kelengkapan dewan lainnya. Usulan ini terkait dengan pengutamakan tugas Anggota DPR RI pada MKD yang bersifat tetap (*standing*). Sementara tugas Anggota MKD di Komisi bersifat *ad hoc*.
2. Sistem Manajemen Informasi

Evaluasi dan penyempurnaan Sistem Manajemen Informasi MKD terkait dengan sistem elektronik dokumen (*e-document*).

- a. Penyusunan Standarisasi Keputusan MKD.
- b. Perbaikan Administrasi MKD.
- c. Pembuatan *Data Base* perkara dan Keputusan MKD, sehingga dapat dibuat kategorisasi perkara dan keputusan-keputusan yang telah dibuat oleh MKD.

Standarisasi keputusan MKD, perbaikan administrasi dan pembuatan *data base* tidak terpisahkan dari sistem manajemen informasi MKD yang memanfaatkan fungsi *e-document*. Dengan sistem tersebut, anggota MKD akan dengan mudah melakukan analisa persoalan secara utuh, mereferensi persoalan-persoalan etik berdasarkan keputusan-keputusan yang telah diambil, hingga pada titik tertentu anggota MKD bisa melakukan refleksi dan survey tersendiri tentang kasus-kasus yang menjadi "langganan" pelanggaran para oknum anggota DPR dalam suatu kurun waktu tertentu. Sehingga Anggota MKD mampu setiap saat memberi masukan tentang perubahan dan penyempurnaan

kode etik dan tata beracara yang dianggap perlu di masa-masa yang akan datang.

Sistem informasi MKD juga menjadi bahan bersama bagi Pimpinan DPR RI dan Pihak Kesekjenan DPR RI untuk menyetujui tindak-lanjut keputusan MKD, dan tidak lagi berlandaskan dibalik kepentingan-kepentingan tertentu ataupun dibalik selubung ketidaktahuan mereka tentang mekanisme dan alur keputusan yang seharusnya dilakukan.

- d. Penetapan Buletin MKD melalui media cetak dan *online*, berupa Buletin MK atau media MK.
- e. Penataan hubungan kerja MKD dengan lembaga-lembaga terkait diatur melalui mekanisme Protokol Kerja. Hal ini diperlukan dalam menciptakan suasana dan mekanisme kerja yang efektif dan efisien. Hubungan kerja MKD bisa jadi berupa hubungan dengan lembaga-lembaga penegak hukum lainnya atau pembentukan lembaga yang berada di bawah koordinasi MKD sebagai "corong" kepentingan MKD.
- f. Peningkatan petan *Public Relation* (PR) Sekretariat Jenderal. MKD meminta agar Sekretariat Jenderal DPR RI memiliki tim *Public Relation* dan Hubungan Media (*media-relation*) serta Juru Bicara Sekretariat Jenderal DPR RI yang lebih aktif dan progresif dalam menanggapi isu dan perkembangan yang seharusnya menjadi tugas Sekretariat Jenderal DPR RI.
- g. Memperkuat kewenangan MKD dalam mengkoordinasikan sistem, mekanisme serta peraturan Kode Etik Pegawai DPR RI (Pegawai Tetap dan Tidak Tetap). MKD juga mengusulkan amandemen terhadap UU Kepegawaian agar pegawai dalam lingkungan legislatif dan yudikatif terpisah dengan eksekutif.
- h. Mengembalikan Rumah Jabatan Anggota DPR RI (RJA) kepada eksekutif. Ditengarai keberadaan RJA yang dikelola oleh BURT dan Sekretariat Jenderal DPR RI merupakan salah satu sumber kontroversi yang sering berulang. Hal ini membuat konsentrasi pelaksanaan fungsi DPR RI yang lebih substansif terabaikan. Dengan demikian, Anggota DPR RI memiliki fleksibilitas

dalam memilih tempat tinggal yang lebih menunjang kinerja dan tugasnya.

- i. Membuat modul sosialisasi Etika dari saripati Kode Etik dan Tata Beracara yang dilanjutkan dengan mengadakan sosialisasi Etika kepada anggota DPR RI atas permintaan Pimpinan Fraksi untuk meningkatkan pemahaman terhadap Kode Etik. Sosialisasi ini juga diwajibkan kepada Staf yang melekat.

Sulit mengurai persoalan tersebut tempat memosisikan sejauh mana posisi DPR RI saat ini dan kemana arah yang hendak ia tuju, tanpa integrasi sistem penindakan dan pencegahan. Karena publik hanya akan memandang sensasi dari penindakan yang juga tidak semuanya dipandang positif oleh publik. Sensasi inilah yang terus-menerus menjadikan lembaga DPR RI tetap menjadi "hiburan" yang tak usai mengundang cibiran publik. Publik pun akan larut dalam hiburan itu dan menganggap cara pandang mereka adalah sebuah kebenaran. Ujungnya, muara persoalan dan isu-isu besar hanya menyisakan tudingan satu sama lain, memproduksi sensasi yang mendawai-dawai hingga mengaburkan substansi persoalan yang sesungguhnya. Di sisi lain, sebagian pihak berdiri sambil bertepuk menyaksikan kekisruhan kelembagaan dan menerima manfaat besar yang justru tidak membuat kondisi menjadi lebih baik.

Mereka tidak memahami bahwa menyelesaikan sebuah persoalan terlebih dahulu memerlukan sebuah *grand desi gn* tentang bagaimana memandang persoalan tersebut. Kekeliruan cara pandang berakibat pada kekeliruan cara dalam menyelesaikan persoalan. Tanpa arah dan tujuan hanya menghasilkan kesesatan dalam melangkah. Kesesatan itulah yang cenderung dinikmati sehingga menampilkan hingar-bingar dalam upaya memberi solusi. Semua pihak merasa memiliki andil dalam menyelesaikan persoalan. Namun tidak semua pihak memiliki pemahaman yang mendasar tentang persoalan itu sendiri.

Di lain pihak, DPR pun hendaknya memailiki cara pandang yang sama dengan apa yang dipikirkan oleh MKD tentang bagaimana sesungguhnya kualitas kedewanan yang diharakan oleh

publik dan sesuai dengan hakikat, fungsi, tugas dan kewenangannya. Status sebagai anggota dewan yang “terhormat” bukanlah status biasa, karena itu ia perlu dilekatkan dengan sebuah mekanisme dan sistem tersendiri agar ketidak-biasa-annya menjadi contoh dan suri tauladan. Ketidak-biasa-annya itu tidak hanya perlu dipahami oleh anggota DPR tapi juga oleh publik. Dengan demikian, kedua kutub yang akrab betada dalam sudut yang “berbeda” tersebut menyatu dan saling mendukung. Keduanya pun berharap penegakan citta dan wibawa DPR menjadi kepentingan bersama, bukan kepentingan kelompok tertentu. Jika tidak, kita akan sulit berharap pada masa depan lembaga DPR yang lebih baik.[]

EPILOG

MENJAGA KEHORMATAN LEMBAGA PERWAKILAN



Penegakan kode etik merupakan salah satu upaya mewujudkan kehormatan lembaga perwakilan. Sejumlah peraturan dan petundang-undangan ditetbitkan sebagai instrumen dalam menjalankan fungsi, tugas dan wewenang yang menempatkan Mahkamah Kehormatan DPR RI dan Badan Kehormatan DPRD sebagai Garda Terdepan. Seiring dengan itu, MKD dan BK senantiasa mengalami penguatan, mengingat dinamika kelembagaan perwakilan menunjukkan intensitas yang cukup tinggi.

Besatnya hatapan masyarakat pada petan aktif dan progresif MKD dan BK membuat entitas dualembaga tersebut begitu penting. Bahkan menjadi salah satu tolak ukur kesuksesan kinerja lembaga perwakilan secara umum. Meski MKD dan BK selalu berada dalam tegangan tanah politik yang memang identik dengan petgulatan kepentingan, resonansi ketja yang ditunjukkan oleh MKD dan BK masih menempatkannya sebagai lembaga yang “kurang lebih” dipercaya, tidak hanya oleh masyarakat secara umum, namun bagi Anggota DPR dan DPRD itu sendiri.

Sulit dipungkiri, dunia politik telah berada dalam etalase pandangan publik. Pelaku politik telah disanding dalam sebuah aquarium besar, dimana masyarakat senantiasa menaruh mata dan telinga, menyaksikan dan mendengar sejumlah informasi yang muncul mulai dari sekedar buaian gosip hingga realitas yang sesungguhnya. Politik telah menjadi drama dengan lakon sinetron yang tidak usai dipetbincangkan. Pada gilirannya, berbagai

pandangan dan opini pun berdatangan. Sinisme, pesimisme dan optimisme melebur menjadi satu.

Di balik itu, MKD dan BK diperhadapkan pada kenyataan dimana pandangan tidak selalu sama dan seiting. Kesamaan persepsi tentang lembaga perwakilan masih berada dalam renrang yang cukup signifikan. Akibatnya, publik yang disaji oleh informasi media massa pun acapkali berbenturan dengan substansi pemikiran tentang lembaga perwakilan yang seringkali tidak menarik untuk dikonsumsi. Sensasi media massa berbenturan dengan kepentingan DPR dan DPRD yang masih berada dalam kondisi yang masih cenderung sulit berkomunikasi dengan baik.

Pada titik inilah, MKD dan BK menempati posisi yang penting. Paling tidak berada di tengah kepentingan yang saling beradu. Mekanisme kerja yang tertuang dalam peraturan dan perundang-undangan menjadi landasan yuridis, sehingga publik dapat mengetahui seperti apa kinerja MKD dan BK yang sesungguhnya.

Upaya menjaga kehormatan lembaga perwakilan bukanlah tugas sederhana. DPR dan DPRD adalah dua entitas yang tidak hanya merepresentasikan institusi tapi juga individu. Membedakan antara kinerja kelembagaan dan individu menjadi penting. Institusi adalah produk sistem yang memerlukan penguatan, sebagaimana individu yang datang silih berganti dengan berbagai asal-usul yang melatarbelakanginya.

Anggota DPR maupun DPRD adalah pelaku politik yang memasuki ruang sistem kelembagaan. Sebagai individu, tentu saja mereka harus menyesuaikan diri dengan realitas kelembagaan tersebut. Peraturan Kode Etik dan Tata Beracara yang didasarkan oleh undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD merupakan panduan bersama yang mendasari proses penegakan kode etik demi terwujudnya martabat dan keluhuran lembaga perwakilan. Berharap pada terwujudnya keluhuran martabat lembaga perwakilan sama halnya dengan berharap individu pemangku jabatan yang menjadikan kode etik

sebagai pedoman dalam bertingkah dan berperilaku sebagai Anggota DPR maupun DPRD.

Kehormatan lembaga perwakilan sejalan dengan persepsi masyarakat rentang jabatan keanggota dewan sebagai jabatan “terhormat”. Kehormatan tersebut tidak sekedar disematkan sebagai pembuktian bahwa jabatan Anggota Dewan bersifat prestisius. Namun lebih dari itu, jabatan keanggotaan lembaga perwakilan tidak muncul dengan sendirinya sebagai bentuk penunjukan struktural, melainkan amanah rakyat. Mereka yang menduduki tanggung jawab sebagai wakil rakyat adalah mereka yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Rakyat merupakan sumber suara dan inspirasi.

Oleh karena itu, kehormatan jabatan tersebut lebih berupa kehormatan yang dimiliki oleh rakyat itu sendiri. Anggota DPR dan DPRD adalah perpanjangan tangan kepentingan dan aspirasi rakyat. Setelah sekian lama suara mereka dijadikan sebagai cap (*rubber stamp*), kehormatan tersebut kembali pada aras dan derajat yang sesungguhnya. Suara rakyat merupakan suara Tuhan.

Demokrasi telah menjadikan rakyat sebagai sumber rasionalitas dalam pengelolaan kehidupan bangsa dan negara. Karena itu pula, kelembagaan perwakilan harus mencerminkan rasionalitas yang sesungguhnya. Rasionalitas yang menghimpun suara rakyat sebagai sumber lahirnya segala kebijakan dalam bentuk peraturan dan perundang-undangan.

Tidak berlebihan kiranya jika wakil rakyat adalah mereka yang mumpuni dan memiliki rasionalitas sebagaimana yang berkecamuk dan bergeliat dalam pikiran rakyat. Anggota DPR dan DPRD adalah mereka mampu membaca kehendak alam pikiran rakyat dan menuangkannya dalam se bentuk argumentasi yang disampaikan secara lisan maupun tulisan. Tidak heran jika wakil rakyat diidentikkan dengan mereka yang “hanya bekerja” dengan “berbicara” di berbagai media.

Tentu saja berbagai argumentasi yang disampaikan sesuai dengan fungsi, tugas dan wewenang kedewanan itu sendiri. Atas dasar argumentasi itu pula, wakil rakyat diberikan "hak imunitas" dalam menjalankan tugasnya. Mereka tidak bisa dihukum saat menyampaikan argumentasi terkait dengan kebijakan-kebijakan yang bersumber dari suara rakyat.

Paradigma tentang rasionalitas yang terhimpun dalam alam pikir wakil rakyat ini memerlukan kesamaan persepsi dari seluruh pihak, termasuk publik secara umum. Hal ini penting demi menempatkan posisi yang sesungguhnya antara peran kelembagaan perwakilan dengan individu-individu yang memangku jabatan di dalamnya. Pada saat yang sama, kita pun akan memahami dengan jelas dan tegas, mengapa kelembagaan perwakilan tersebut senantiasa membutuhkan penguatan dari publik. Publik sejatinya menjadikan DPR dan DPRD sebagai harapan dan tumpuan bersama, terlepas dari siapapun yang menduduki jabatan di dalamnya.

Pada saat yang sama pula, kita mampu memisahkan antara kepentingan DPR dan DPRD secara kelembagaan dengan kepentingan individu yang menghuninya. Mengkritisi peran lembaga perwakilan sama halnya dengan berusaha memperkuat lembaga tersebut. Publik tidak boleh distigmatisasi oleh individu-individu yang bisa saja berbuat salah dan melanggar kode etik sebagai konsekuensi manusiawi. Penyelesaian persoalan etika memiliki kanal tersendiri melalui kelembagaan MKD dan BK. Sementara itu, penyelesaian persoalan hukum memiliki ranah tersendiri melalui peradilan.

Dengan demikian, kehotmatan lembaga perwakilan menjadi kepentingan seluruh komponen kelembagaan DPR maupun DPRD, demikian pula seluruh masyarakat yang berkepentingan dengan entitas kelembagaan perwakilan sebagai representasi suara dan aspirasi mereka. Mengadukan oknum Anggota DPR dan DPRD adalah sebetulnya kecintaan kepada lembaga perwakilan sebagai lembaga yang mewakili rakyat.