



MAHKAMAH KEHORMATAN DEWAN  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA



MAHKAMAH KEHORMATAN DEWAN  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA



ARAH BARU KEBIJAKAN MKD DPR RI PERIODE 2019-2024  
Upaya Menghadirkan Peradaban Hikmah

# ARAH BARU KEBIJAKAN MKD

DPR RI PERIODE 2019-2024

UPAYA MENGHADIRKAN PERADABAN HIKMAH



Puan Maharani • Muhammin Iskandar • Habib Aboe Bakar Al-Habsyi  
Saleh Partaonan Daulay • Habiburrokhman • Andi Rio Idris Padjalangi  
Darwis Hude • Haryatmoko • Alois A. Nugroho • Hamdan Zoelva • Arie Sujito  
Tenaga Ahli Mahkamah Kehormatan Dewan



# **ARAH BARU KEBIJAKAN MKD**

**DPR RI PERIODE 2019-2024**

**UPAYA MENGHADIRKAN PERADABAN HIKMAH**

## **ARAH BARU KEBIJAKAN MKD DPR RI PERIODE 2019-2024** **Upaya Menghadirkan Peradaban Hikmah**

### **Penulis:**

- Puan Maharani
- Muhammin Iskandar
- Habib Aboe Bakar AlHabsy
- Saleh P. Daulay
- Habiburokhman
- Andi Rio Idris Padjalangi
- Darwis Hude
- Haryatmoko
- Alois A. Nugroho
- Hamdan Zoelva
- Arie Sujito

Editor: Adlan Nawawi

Desain Cover & Layout: Rina Dwi Andini

Cetakan Kedua, Maret 2021

Ukuran: 15 x 23 cm

Diterbitkan oleh:

Mahkamah Kehormatan Dewan DPR RI 2020



## DAFTAR ISI

<b>DAFTAR ISI</b> .....	iii
<b>KATA PENGANTAR</b>	
Habib Aboe Bakar Al Habsy, S.E. .....	v
<b>MENJAGA HARAPAN RAKYAT KEPADA LEMBAGA DPR RI</b>	
Dr. (HC) Puan Maharani .....	1
<b>DEMOKRASI, PARLEMEN DAN TATA NILAI BARU; Mahkamah Kehormatan dan Tipe Ideal Lembaga Penegak Etika Parlemen</b>	
Dr. A. Muhammin Iskandar, M.Si .....	7
<b>PERAN MKD DALAM PENEGAKAN ETIKA KELEMBAGAAN DPR</b>	
Dr. H. Saleh P. Daulay, M.Ag., M.Hum., M.A. .....	23
<b>ARAH BARU KEBIJAKAN MKD DPR RI PERIODE 2019-2024 UPAYA MENGHADIRKAN PERADABAN HIKMAH</b>	
Habiburokhman, S.H., M.H. .....	47

<b>KELUHURAN DAN MARWAH DPR, SEBUAH DIALEKTIKA ANTARA HARAPAN DAN KENISCAYAAN</b>	
Andi Rio Idris Padjalangi, SH., MKn .....	53
<b>EKSISTENSI LEMBAGA PENEGAKAN ETIKA: Catatan dari Perspektif Hikmah</b>	
Prof. Dr. M. Darwis Hude, M.Si. .....	63
<b>MODALITAS ETIKA PUBLIK: MENDORONG MAHKAMAH KEHORMATAN DPR LEBIH EFEKTIF</b>	
Dr. Haryatmoko .....	77
<b>PENEGAKAN KODE ETIK DPR RI</b>	
Prof. Alois A. Nugroho, Ph.D. .....	115
<b>PENGUATAN LEMBAGA PENEGAK ETIKA DPR</b>	
Prof. Dr. Hamdan Zoelva, M.A. .....	121
<b>MENJAGA HARAPAN RAKYAT KEPADA LEMBAGA DPR RI</b>	
Dr. Arie Sujito .....	135
<b>PERSEPSI MASYARAKAT TERHADAP KINERJA DPR RI</b>	
Rina Dwi Andini, S.H., M.H. ....	147
<b>MEMPERKOKOH KEHORMATAN DEWAN</b>	
Qosdus Sabil, S.P., M.Si. ....	175
<b>MEMBANGUN PERADABAN HIKMAH MELALUI PENEGAKAN ETIKA KONSTITUSI</b>	
Fitrah Bukhari, S.H., M.H. ....	203
<b>PENINGKATAN KAPASITAS ETIK DAN KELEMBAGAAN DALAM SISTEM PENEGAKAN ETIKA LEMBAGA PERWAKILAN.</b>	
Zulfikar S.Sos, M.Si .....	221



## **KATA PENGANTAR**

---

**Habib Aboe Bakar AlHabsy, S.E.**

Ketua Mahkamah Kehormatan Dewan DPR RI

Buku yang ada di hadapan para pembaca ini berisi kumpulan tulisan hasil Seminar Nasional Mahkamah Kehormatan Dewan DPR RI yang diselenggarakan pada tanggal 22 – 24 Februari 2020. Seminar Nasional yang bertemakan “Arah Baru Kebijakan MKD DPRI; Upaya Menghadirkan Peradaban Hikmah” ini merupakan kegiatan ilmiah yang sekaligus mengawali kinerja MKD DPR RI Periode 2019 – 2024 yang melibatkan seluruh komponen masyarakat, termasuk para akademisi, para legislator di berbagai jenjang, mulai dari pusat, provinsi, kabupaten dan kota di seluruh Indonesia.

Tugas penegakan etika kelembagaan perwakilan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, bukanlah tugas ringan dan sederhana. Mencegah dan mengawasi pelanggaran etika lembaga perwakilan sama halnya dengan memerankan posisi sebagai polisi, jaksa sekaligus hakim bagi sesama Anggota DPR RI, sesama partai dan sesama kolega serta sejawat.

Tapi, tentu saja paradigma pencegahan, pengawasan, bahkan penindakan sekalipun tidak dilakukan sebagai bentuk personalisasi atas berbagai persoalan. Kinerja MKD adalah kinerja sistemik. Sistemlah yang mengorkestra seluruh pengejawantahan fungsi dan peran MKD. Sistem pula yang melembagakan aturan main sekaligus sanksi (*reward and punishment*) yang layak diterima sebagai timbal-balik atas penunaian hak dan kewajiban selaku Anggota DPR RI.

Di tengah ekspektasi terhadap kinerja lembaga perwakilan yang semakin tinggi, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dituntut untuk mampu menyesuaikan diri dengan dinamika yang sedang menghampirinya. Konstalasi sosial dan politik turut mewarnai arah dan kebijakan yang hendak dijalani dan dituju. Pada titik itulah, respons-respons kontruktif atas harapan-harapan yang sedang membuncuh itu kita diletakkan secara proporsional dan profesional.

Meski bukan pemandangan baru, cibiran dan sinisme publik masih mewarnai perjalanan kinerja kelembagaan hingga saat ini. Namun upaya perbaikan sebagai bentuk kesadaran berkesinambungan dan penghayatan akan hakikat, entitas serta jati diri sebagai Wakil Rakyat terus mengalir dalam kerja-kerja konstitusional MKD DPR RI.

Atas dasar itulah, kami selaku Pimpinan dan seluruh Anggota MKD DPR RI senantiasa berupaya menghadirkan perspektif-perspektif baru dalam merespons kinerja kelembagaan DPR RI. Sebuah kinerja yang memang lumrah untuk terus dicermatai dan

dikritisi. Bukan tentang salah dan benar, namun sejauhmana kinerja itu memiliki dampak positif bagi kepentingan rakyat.

Memasuki periode 2019 – 2024, lembaga perwakilan kembali akan diperhadapkan pada berbagai tugas dan tanggung jawab yang semakin besar. Mungkin tidak sepenuhnya baru dan aktual, namun juga tidak semuanya sama. Evaluasi atas berbagai kelebihan dan kekurangan adalah bagian yang tidak terpisahkan dari upaya bersama untuk semakin mampu meraih masa depan yang lebih baik.

Secara khusus, MKD DPR RI memiliki tugas, fungsi dan kewenangan dalam menjaga agar kinerja lembaga perwakilan agar tetap dalam poros dan rel yang telah ditentukan. Tentu, tugas tersebut tidaklah mudah dan sederhana. Kelembagaan DPR RI tidak hanya dihuni oleh para pemangku jabatan sebagai Anggota DPR, tapi juga seluruh sistem pendukung yang mengitarinya, baik itu Tenaga Ahli, Staf Adminstrasi, maupun Sekretariat Jenderal, serta seluruh infrastruktur dan sumber daya yang bekerja dalam lingkup kelembagaan.

Oleh karena itu, mengawali periode ini, MKD bermaksud mematangkan visi dan misi serta mendefinisikan arah kebijakan yang sesuai dengan paradigma etika kelembagaan perwakilan. Kita menyadari, tidak mudah membentuk karakter personal yang telah terbangun sebelumnya sebagai “bawaan” masing-masing individu. Puluhan ribu individu yang bernaung dalam sistem kerja kelembagaan DPR memiliki watak dan karakternya sendiri. Pada tataran itulah, MKD berada di Garda Terdepan untuk membangun dan merumuskan sistem kerja yang mendukung penegakan marwah dan keluhuran martabat DPR sebagai lembaga perwakilan.

Tentu saja, rumusan tersebut tidaklah mudah untuk dilaksanakan. Diperlukan dukungan kinerja sistemik dari seluruh perangkat dan infrastruktur yang berada di lingkungan DPR. Demikian juga pikiran-

pikiran konstruktif yang mampu membuka wawasan dan cakrawala tentang kesejadian lembaga perwakilan. Sehingga berbagai persoalan yang menyelimuti lembaga perwakilan dapat direspon dengan kearifan (ilmu pengetahuan) dan kebijakan (hikmah) sebagai pilar utama dari keberadaan Mahkamah Kehormatan Dewan.

Seminar Nasional ini merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya mengejawantahkhan ide dan gagasan yang dimaksud. Semakin banyak masukan pikiran dan perspektif akan semakin mampu mendefinisikan seperti apa arah kinerja dan kebijakan MKD saat ini.

Saya menyampaikan ungkapan terima kasih setinggi-tingginya atas segala sumbangsih ide dan gagasan yang tertuang dan terelaborasi dalam buku ini. Sebagai karya ilmiah, tulisan-tulisan yang merespons tema besar “Arah Baru Kebijakan MKD DPR RI” ini tentu saja akan memenuhi etatalase pemikiran bagi konstruksi peradaban bangsa dan negara di masa yang akan datang. Sejauh karya ini menjadi khazanah, selama itu pula ia akan memberi nilai dan menyisakan amal jariah bagi para penulisnya.

Semoga seluruh aktivitas konstitusional dan ikhtiar kebangsaan kita menjadi bahan pemikiran, pertimbangan serta renungan bersama untuk menata kinerja yang lebih baik. Semoga segala upaya tersebut memberi manfaat bagi masa depan peradaban kita, dan sekaligus bernilai ibadah di sisi Allah SWT. Amin.



## **MENJAGA HARAPAN RAKYAT KEPADA LEMBAGA DPR RI**

**Dr. (HC) Puan Maharani**

Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

**D**i awal masa reformasi, rakyat menaruh harapan besar kepada DPR atau lembaga perwakilannya. Rakyat menginginkan lembaga perwakilan yang benar-benar menyuarakan dan memperjuangkan aspirasi mereka. Lembaga perwakilan yang bukan hanya menjadi tukang stempel, tetapi kritis mengimplementasikan prinsip demokrasi dan menjalankan mekanisme *check and balances* secara konstruktif dengan membangun peradaban demokrasi di Indonesia. *Alhamdulillah* di awal tahun 2020, ada kabar baik. Salah satu survei publik menunjukkan bahwa DPR saat ini sudah mulai mendapatkan kepercayaan masyarakat.

Ini tentu saja merupakan tantangan bagi kita semua yang ada di sini bahwa hasil survei terbaru yang dirilis baru saja kemarin oleh

Politika Riset dan Consulting, dan parameter politik Indonesia bahwa di awal tahun 2020 menunjukkan 50,5 persen responden menilai kinerja DPR itu baik. Artinya ada kemajuan sedikit. Saya juga hanya bisa menyatakan sedikit bahkan sedikit sekali dibandingkan survei pada bulan Oktober 2019 yang tadinya kepercayaan masyarakat itu hanya 40%. Tapi artinya dari Oktober sampai bulan Februari kita itu sudah menunjukkan kinerja yang lebih baik daripada sebelumnya.

Jika kita lihat dari Rapat Paripurna DPR saja itu sudah dihadiri oleh Anggota DPR RI lebih banyak daripada sebelum-sebelumnya. Pada saat Paripurna, kami Pimpinan DPR datang lebih dulu daripada anggotanya, bahkan kami menunggu para Anggota untuk dapat hadir. Salah satu atau salah dua, salah tiga diantara kami belum bisa datang, saya kemudian meminta wakil-wakil saya untuk duduk duluan didepan kursi Pimpinan DPR untuk menunjukkan bahwa kami siap untuk memimpin Paripurna.

Kami mengharapkan gotong-royong dari seluruh Anggota DPR RI untuk menunjukkan kinerja DPR. Salah satunya adalah kehadiran di Paripurna. Karena kehadiran di Paripurna tentu saja semuanya itu disorot oleh media. Isu apa yang akan ditampilkan, apa yang sudah dikerjakan, siapa yang hadir, siapa yang serius dan tidak. Itu menjadi salah satu jendela dari DPR RI dalam menunjukkan bahwa kami, kita siap untuk bisa bekerja untuk rakyat.

Saat ini, sudah ada peningkatan kepercayaan dari masyarakat. Ini merupakan langkah awal yang baik dan tentu saja menjadi harapan dari kita semua agar kinerja DPR akan terus meningkat di hari-hari kedepan. Gotong-royong komunikasi musyawarah dan mufakat selalu kita kedepankan di DPR RI periode ini. Bahwa kemudian ada dinamika, namanya politik pasti selalu ada dinamika namun tidak menutup pintu atau kemungkinan bahwa sekarang ini 9 (Sembilan)

fraksi yang ada di DPR bisa berbicara dari hati ke hati di antara Pimpinan Fraksinya. Itu yang kemudian kita bangun dari awal bahwa bagaimana kemudian citra DPR dan kinerja DPR ini adalah hasil dari kita semua, hasil gotong-royong dari kita bersama yang ada di DPR. Memang ada perbedaan warna, memang ada perbedaan hal-hal yang memang harus diperjuangkan.

Namun untuk menunjukkan kinerja baik DPR tentu saja tidak bisa dilakukan sendiri-sendiri, ini harus dilakukan secara bersama-sama dan tentu saja bergotong-royong. Dengan hasil yang mulai membaik maka kepercayaan atau trust dari rakyat kepada DPR harus selalu kita tumbuhkan dan kita jaga, termasuk dengan menegakkan citra dan wibawa parlemen baik di tingkat pusat maupun di daerah.

Tugas menjaga *trust* rakyat kepada lembaga perwakilan sebenarnya menjadi tugas semua anggota dewan. Sebab perilaku salah satu anggota DPR akan dapat mempengaruhi persepsi rakyat kepada seluruh anggota dewan ketika satu anggota dewan berperilaku tidak terhormat maka seluruh dewan dapat negatif karena nila setitik maka rusak susu sebelanga.

Sayangnya ketika satu anggota dewan berperilaku terhormat, belum tentu seluruh dewan akan dipandang secara positif karena ini adalah kolektif kolegial, apa yang menjadi kerja-kerja kita ini adalah kerja kolektif kolegial, perilaku kita pun akan menunjukkan bahwa kita ini harus bisa menunjukkan citra positif untuk seluruh anggota dewan yang lain. Memang kita tidak dapat berharap peningkatan citra dan wibawa parlemen dapat terjadi secara otomatis karena itulah diperlukan kode etik DPR dan Mahkamah Kehormatan Dewan.

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 yang merupakan perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, MKD memiliki penambahan

kewenangan bukan hanya penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap anggota tapi juga dapat melakukan pencegahan dan pengawasan dan penindakan. Artinya, ini menjadi tugas dari MKD untuk menjaga kehormatan kita semua dari awalnya memitigasi hal tersebut.

Tentu saja banyak pengaduan yang sudah disampaikan. Ini seharusnya menjadi otokritik dari kita dan kritikan secara internal buat kita, bahwa ada hal-hal yang tidak boleh dilakukan secara jabatan kita sebagai anggota dewan, dan MKD dalam tujuan pembentukannya adalah untuk menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. Jadi bukan hanya kehormatannya saja tapi keluhurannya bagi kita semua. Bagaimana kita menjaga etika perilaku, bagaimana kita bisa menjaga tanggung jawab dan kewajiban kita sebagai anggota DPR untuk bisa menjalankan tugas-tugasnya.

Dengan adanya penambahan fungsi MKD maka kedepan tentu saja MKD dituntut untuk menyusun langkah dan arah baru kebijakan yang dapat menghadirkan lembaga perwakilan yang berkeadaban dan berkebudayaan. Saya selalu menyampaikan tentang kebudayaan, karena Indonesia itu terdiri dari 270 juta orang, 17.000 pulau, 200 lebih kabupaten/kota, 34 provinsi dengan budaya yang berbeda-beda. Untuk orang Jawa apa yang dilakukan orang Sumatera itu mungkin terlihat kasar dan kaku karena orang Jawa biasanya lebih halus daripada orang Sumatera, namun karena kita adalah orang Indonesia, karena kita adalah Indonesia dan karena kita saling bertoleransi artinya kita kemudian bisa memahami bagaimana kelakuan atau kebudayaan dari saudara-saudara kita dengan perbedaan-perbedaan tersebut.

Hal ini juga tentu saja yang perlu dirumuskan oleh MKD. Kadang kala berbeda kebudayaan, berbeda berbudaya menyebabkan cara

penyampaian salah satu dari saudara-saudara kita itu kemudian berbeda. Kalau kemudian itu hanya salah persepsi hanya kemudian salah perkataan yang tidak dengan niat jahat tentu saja itu pun harus dilihat dulu secara budaya, kadangkala orang-orang dari Sumatera atau kemudian dari Kalimantan dan lain-lain dalam menyampaikan hal-hal yang mungkin tidak diinginkan itu terlihat secara kasar, terdengar secara kasar, namun belum tentu juga itu keinginannya. Budaya itulah salah satu hal yang kemudian bisa menyatukan kita dalam memahami saudara-saudara kita yang berasal dari banyak daerah berbeda.

MKD juga perlu merumuskan dan melahirkan terobosan-terobosan agar etika berbangsa dan bernegara menjadi terinternalisasi dan dipegang teguh oleh setiap anggota dewan dan lembaga ini. Dan saya tentu saja berharap sosialisasi terkait hal-hal yang ingin disampaikan itu tidak serta-merta tiba-tiba karena kita pun perlu saling memahami apa sebenarnya yang harus dilakukan.

Beberapa waktu lalu Pimpinan MKD dengan para anggotanya datang menemui pimpinan DPR. Usulannya adalah para pimpinan DPR di setiap Sidang Paripurna berpakaian sipil lengkap. Awalnya kami mempertanyakan usulan tersebut. Pimpinan MKD menyatakan bahwa hal itu untuk menegaskan bahwa kita lebih serius. *Insya Allah* ke depan, ini bukan masalah baju atau tampilan tapi bagaimana apa yang kita kenakan itu bukannya untuk terlihat seperti sombong-sombong tapi untuk terlihat serius menjalankan tugas kita dan menghormati dan menghargai mitra-mitra kita. Ini kelihatan *simple* tapi penting. Karena dalam perjalanan kunjungan kerja saya ke berbagai negara, setiap kita masuk ke satu parlemen negara, tidak ada yang bajunya berantakan. Ini untuk bisa dihargai, bukan untuk menyombongkan diri.

Hal lain adalah tentang keamanan. Tidak bisa semua orang masuk tanpa dicek. Saya saja datang ke Parlemen di Australia kemarin di

Canberra mau ambil ID saya sebagai anggota delegasi yang ikut dalam konferensi di sana, itu tidak boleh diambil oleh orang lain. Duta besar pun tidak diperkenankan. Saya harus datang sendiri dan dicek. Nah kalau di sini, belum juga memperlihatkan kartu ID, pihak pengamanan sudah membuka gerbang untuk orang lain. Hal-hal yang seperti ini harus pelan-pelan kita lakukan. Kita menjaga marwah dan kehormatan kita untuk kita semua. Pengamanan dalam itu penting untuk bisa mensortir siapa yang boleh masuk dan tidak boleh masuk.

Hal-hal yang seperti ini mungkin tentu saja saya harapkan dukungan dan sinergi dari MKD untuk bisa mengawal hal-hal yang terkait bukan hanya etika, keluhuran, kehormatan dan martabat saja. Tapi juga aturan-aturan yang mengikat bagaimana lembaga DPR ini bisa terhormat bukan hanya di internal kita tapi di eksternal kita pun bisa kita lakukan.

Terakhir, saya berharap semoga seminar nasional ini dapat menjadi sumber pencerahan dan sumber energi bagi MKD untuk menjadi lokomotif yang mampu menghadirkan hikmah kebijaksanaan dalam segala tingkah laku dan tindak-tanduk seluruh komponen individu yang berada dalam lingkungan kerja DPR. Mari bergotong-royong menjadikan DPR sebagai lembaga perwakilan yang maju, terbuka dan responsif dengan mengikuti dan menghargai diri kita sendiri tentu saja untuk bisa dihargai oleh orang lain.

Lembaga perwakilan yang dapat dibanggakan dan diandalkan oleh rakyat. *Insya Allah* nanti survei pertengahan tahun dan akhir tahun kinerja DPR sudah dapat lebih mendapatkan kepercayaan dari masyarakat dan bukan tidak mungkin kita insya Allah bisa masuk lima besar dari lembaga-lembaga yang dipercaya oleh masyarakat. Terima kasih, semoga Allah Subhanahu Wa Ta'ala, Tuhan Yang Maha Esa selalu memberikan rahmat dan bimbingannya bagi kita semua.



# **DEMOKRASI, PARLEMEN DAN TATA NILAI BARU; Mahkamah Kehormatan dan Tipe Ideal Lembaga Penegak Etika Parlemen**

---

**Dr. A. Muhammin Iskandar, M.Si**

Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

## **Lembaga Perwakilan dan Konstruksi Demokrasi**

**S**ebagai sebuah bangsa, kita telah mengambil pilihan yang telah kita sepakati bersama bahwa konstruksi demokrasi dalam sistem politik Indonesia adalah menggunakan sistem perwakilan (*representative democracy*). Sistem ini memiliki perbedaan mendasar dengan sistem demokrasi langsung seperti pernah terjadi pada masa Yunani Kuno. Dalam sistem demokrasi langsung, rakyat terlibat secara langsung dalam proses-proses politik tanpa melalui perwakilan (Brennan dan Hamlin, 2000). Karena itu, maka esensi

penting dalam sistem perwakilan adalah adanya sekelompok kecil orang yang memiliki peran besar dalam proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan-keputusan politik. Proses perwakilan ini dilakukan melalui pemilihan umum.

Wujud formal kelembagaan perwakilan di Indonesia terjawantah dalam apa yang sekarang kita sebut sebagai DPR/ DPRD. Sejarah memang mencatat bahwa lembaga perwakilan pada masa lalu lebih merepresentasikan kekuasaan presiden/eksekutif daripada konstituen yang memilihnya. Lembaga perwakilan saat itu benar-benar berada di bawah bayang-bayang eksekutif. Tetapi, reformasi telah merubah seluruh bangunan struktur ekonomi politik hingga daerah (Robison dan Hadiz, 2004). Dari situ pula maka desain kelembagaan lembaga perwakilan, pusat/daerah, pasca reformasi telah berubah menjadi lebih memiliki otoritas yang besar. Ia tidak saja menjalankan fungsi perwakilan semata, melainkan memperjuangkan kepentingan-kepentingan konstituen yang diwakilinya. Fungsi-fungsi yang melekat secara konstitusi dalam lembaga perwakilan ini adalah fungsi anggaran, fungsi pengawasan dan fungsi legislasi.

Satu kelebihan utama lembaga perwakilan (DPR/DPRD) saat ini adalah ia bahkan diberi otoritas mengalokasikan dan mendistribusikan sumber-sumber keuangan melalui APBN/APBD. Otoritas ini dimaksudkan agar DPR/DPRD memperjuangkan kepentingan-kepentingan konstituen melalui kebijakan anggaran. Selain itu, DPR juga memiliki otoritas dalam mengalokasikan anggaran untuk dirinya agar bisa menjalankan fungsi-fungsi perwakilan lebih maksimal.

Dengan berbagai kewenangan dan otoritas besar yang dimilikinya, pertanyaanya: siapa yang mengawasi DPR? Parameter-parameter etika seperti apakah yang bisa digunakan sebagai alat kontrol dalam membatasi kewenangannya? Desain kelembagaan seperti apakah

yang tepat untuk membangun tata nilai di DPR sehingga ia benar-benar menjadi lembaga yang berwibawa pada satu sisi, tapi juga memiliki akuntabilitas moral-material yang bisa dipertanggungjawabkan? Pertanyaan-pertanyaan kritis-filosofis semacam itu penting diajukan mengingat sentralisasi kekuasaan selama ini menjadi masalah utama dalam sistem politik Indonesia. Desain kelembagaan semacam lembaga kontrol dalam lembaga perwakilan dengan demikian menjadi penting keberadaanya agar kekuasaan yang ada (eksekutif-legislatif) tidak cenderung mengarah kepada sistem otoriter.

Pemikir politik klasik semacam John Locke, Montesque, dan juga Robert Dahl (1985) bahkan telah mengingatkan bahwa sebuah lembaga kontrol, dalam institusi apapun termasuk politik, penting dimiliki untuk menghindari kekuasaan yang absolut pada seseorang atau institusi tertentu. Sejarah politik dunia juga memberi pbenaran bahwa kekuasaan yang memusat, tanpa landasan etika dan lembaga kontrol, cenderung melahirkan sistem politik yang otoriter (Madison, dalam Brennan dan Hamlin, 2000).

Merefleksi hal di atas, jawaban atas pertanyaan yang diajukan diawal tentu tidak bisa hanya djiawab dengan jawaban *klise* bahwa masyarakatlah yang akan mengawasi DPR. Rakyat/masyarakat memang akan menjadi "dewan" pengawas tersendiri yang akan mengkontrol seluruh sepak terjang lembaga perwakilan ini. Tetapi, sekali lagi, kontrol masyarakat akan berada pada wilayah yang sangat luas, berada di luar, dan kontrol dilakukan lebih terhadap kelembagaan secara umum. Sederhananya, kontrol yang dilakukan *civil society* cenderung dilakukan dalam hal yang sangat makro.

Jika demikian, lantas siapa yang akan melakukan kontrol di dalam lembaga perwakilan itu sendiri? Siapa yang akan mengontrol terhadap

sepak terjang antarindividu dalam wadah perwakilan bernama DPR itu? Di sinilah pentingnya eksistensi lembaga yang disebut MAHKAMAH KEHORMATAN DEWAN. Sebuah lembaga yang berdasarkan UU No.17 tahun 2014 tentang MD3 bertugas menjaga kehormatan dan keluhuran martabat, citra dan kredibilitas DPR. Sebuah lembaga yang menurut hemat saya penting diperkuat eksistensinya karena ia menjadi garda depan dalam menjaga etika dan moralitas politik seluruh anggota legislator.

Mahkamah ini menjadi semacam lembaga kode etik legislatif. Karena tertuang dalam konstitusi, kode etik tersebut merupakan dokumen formal yang mengatur perilaku dari anggota legislator dengan menggunakan beberapa parameter tentang apa yang dianggap sebagai tindakan yang dapat diterima dan apa yang tidak. Tujuannya untuk menciptakan budaya politik yang menempatkan penekanan pada kepatutan, ketepatan, transparansi dan integritas perilaku anggota parlemen. Meminjam bahasa James Madison (2000), semua itu dilakukan lebih untuk membangun pelembagaan *checks and balances* dalam bangunan demokrasi. Pelembagaan lembaga kode etik seperti Mahkamah Kehormatan Dewan ini akan lebih memungkinkan terjadinya akuntabilitas, baik secara vertikal maupun horizontal. Akuntabilitas horizontal yang dimaksud adalah lembaga ini menjadi semacam pertanggungjawaban kepada masyarakat sebagai konstituen yang memilihnya.

Menurut saya, inilah sesungguhnya bangunan demokrasi yang sesungguhnya karena yang terjadi kemudian bukan hanya mewujudkan "definisi minimal demokrasi" yakni sebatas adanya pemilu yang bebas (Huntington, 1991), tetapi sebuah demokrasi yang memiliki pertanggungjawaban dari para wakil (*representative*) kepada yang diwakili (*represented*).

## Mahkamah Kehormatan dan Tata Nilai Baru Parlemen

Menyediakan memang menyimak paparan berbagai lembaga survey yang selalu saja menempatkan DPR diurutan buntut salah satu lembaga yang tidak dipercaya rakyat. Turunnya tingkat kepercayaan public (*public trust*) ini akhirnya memang berdampak pada keseluruhan citra DPR dan anggota legislatif secara keseluruhan. Sebut saja misalnya survey terbaru yang dirilis LSI (lembaga survey Indonesia) pada Agustus 2019. Dari 6 (enam) lembaga yang disurvei, yakni KPK, Polri, Presiden, DPR, Parpol, Pengadilan, DPR berada diurutan kelima sebagai lembaga yang dipercaya masyarakat dengan skor 61 %. DPR sedikit lebih baik ketimbang partai politik yang berada diurutan bontot sebagai lembaga yang dipercaya masyarakat dengan prosentasi 53%.

Apa maknanya? Dibutuhkan sebuah tata nilai baru untuk mempercepat transformasi demokrasi dalam tubuh DPR itu sendiri. Ke depan saya kira dibutuhkan terobosan-terobosan sistemik yang harus diinisiasi oleh MKD guna menyatukan seluruh kepentingan penegakan dan penjagaan citra, martabat dan keluhuran lembaga perwakilan agar mampu menjawab tantangan dan dinamika politik yang bergerak begitu cepat.

Secara konstitusional, seorang anggota dewan di dalam dirinya melekat dan mengembang tiga peranan penting. *Pertama*, sebagai *policy maker*. Predikat ini mengharuskan seorang anggota dewan harus mampu merumuskan kebijakan-kebijakan strategis yang memihak kepentingan publik/masyarakat. *Kedua*, sebagai *legal drafter*. Dalam posisi ini seorang anggota dewan dituntut membuat undang-undang yang dapat menjamin legalnya keadilan sosial dan keteraturan hidup bermasyarakat. *Ketiga*, sebagai *legislator*. Sebagai legislator politisi harus menjadi penyambung lidah rakyat untuk kemudian mengartikulasikan berbagai aspirasi kepentingan warga. Karenanya, satu hal yang tak bisa

diawar bahwa dalam melaksanakan ketiga fungsi tersebut ukuran etika dan moralitas publik tak boleh dilanggar.

Karena itu, tata nilai baru dalam parlemen saya kira harus diletakkan dalam kerangka besar etika dan moralitas politik ini. Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) adalah satu bagian dari instrumentasi etika tersebut yang diwujudkan dalam desain kelembagaan. Tata nilai yang hendak dibangun melalui lembaga MKD ini adalah bahwa etika dan moralitas harus mampu mengatasi berbagai sekutu kepentingan. Selain itu, ia juga digunakan sebagai rambu-rambu bagi para anggota dewan dalam kapasitasnya sebagai anggota legislatif yang mempunyai hak imunitas beserta seluruh kekuasaan yang melekat dalam dirinya.

Sebagai upaya membangun pelembagaan *checks and balances*, keberadaan Mahkamah Kehormatan Dewan ini tampaknya ingin mematahkan tesis Thompson (2002) yang pesimis bahwa kecil kemungkinan terbangun sebuah etika legislative. Berbeda memang dengan eksekutif yang memiliki mekanisme hirarkis sehingga meniscayakan adanya kontrol sesama atau antar lembaga. Dalam legislatif yang berjalan adalah mekanisme kerja kolektif koligial. Dalam sistem kerja koligial, kesuksesan atau kegagalan dalam berlegislasi amat tergantung satu sama lain. Asumsi Thompson bahwa fungsi kontrol seorang anggota dewan akan tumpul ketika diarahkan kepada koleganya.

Mahkamah Kehormatan Dewan ingin menepis pesimisme seperti yang dikhawatirkan Thompson tersebut. Saat ini Mahkamah Kehormatan Dewan telah menjelma menjadi salah satu jalur yang paling efektif untuk menuntut tanggungjawab anggota parlemen. Jika anggota dewan memiliki hak Imunitas, maka Mahkamah Kehormatan Dewan menjadi satu-satunya instrument etika politik yang dapat menanggalkan hak imunitas anggota parlemen. Selain itu,

Mahkamah juga punya tugas menjaga wibawa lembaga parlemen dengan menjaga anggota-anggotanya berperilaku terpuji. Satu hal yang menarik dan penting diketahui publik bahwa kode etik parlemen yang ada di Mahkamah Kehormatan menuntut bahwa anggota parlemen bertindak sesuai prinsip-prinsip yang diketahui semua warga negara. Kewenangan inilah yang membedakanya dengan Badan Kehormatan (BK) sebelum dirubah menjadi MKD dalam UU MD3. Seluruh tata nilai yang ada pada Mahkamah Kehormatan inilah yang akan menjadi sumber penilaian etis dalam kekuatan politik demokratik dan etika politik di Indonesia.

Singkatnya, keberadaan Mahkamah Kehormatan Dewan secara esensial ingin menjaga parlemen dengan anggota dewan yang ada di dalamnya berjalan sesuai khittah dan tugas yang diembannya. Tatanan yang ingin ditegakkan bahwa sebagai lembaga penegak Kode Etik, Mahkamah Kehormatan bertugas menjaga etika para anggotanya dari berbagai pelanggaran norma-norma maupun hukum yang berlaku di masyarakat. Mahkamah Kehormatan juga menerapkan etika politik yang diharapkan mampu memberikan kontribusi bagi perkembangan politik demokratik di parlemen. Merujuk pada UU No 17 tahun 2014 tentang MD3, kode etik yang diberikan oleh Mahkamah Kehormatan adalah norma yang wajib dipatuhi setiap anggota dewan selama menjalankan tugasnya untuk menjaga martabat, kehormatan, citra dan kredibilitas DPR.

Seluruh tata nilai yang hendak dikembangkan Mahkamah Kehormatan seperti di atas sesungguhnya berada pada satu konstruksi, yakni penguatan lembaga perwakilan. Sebuah kontrol mutlak diperlukan karena kita telah menasbihkan demokrasi sebagai sistem dan nilai yang sejatinya terkandung dalam tata politik dan pemerintahan modern.

## **Etika Parlemen dan Penguatan Kelembagaan; Ihtiar Menuju Type Ideal**

Merunut narasi sebagaimana di atas, sebuah etika parlemen dengan demikian harus diwujudkan untuk menciptakan *checks and balance* yang sehat. Dalam konteks kelembagaan parlemen, seruan etis-moral bagaimanapun harus dikedepankan agar para anggota dewan tetap berjalan pada jalur utama etika dan moralitas sebagai pijakan dasar sekaligus tujuan berpolitik. Ukuran paling sederhana yang bisa dijadikan parameter dalam konteks kelembagaan adalah integritas. Integritas merupakan wujud nyata keutuhan prinsip moral dan etika bangsa dalam kehidupan bernegara. Secara lebih spesifik, integritas akan menjadi panduan moral dan etik dalam melaksanakan 3 (tiga) fungsi yang melekat pada seorang anggota parlemen, yakni fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran.

UU Nomor 17 tahun 2014 tentang MD3, khususnya Pasal 81, sesungguhnya telah memberikan panduan yang amat jelas bagaimana seorang anggota parlemen membangun integritas itu. Integritas seorang anggota parlemen akan terbangun manakala ia melaksanakan kewajiban dalam UU tersebut. Antara lain; seorang anggota parlemen harus mendahulukan kepentingan negara atas kepentingan pribadi atau kelompok; memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat; menaati tata tertib dan kode etik; menyerap dan menghimpun aspirasi; menindaklanjuti aspirasi; memberikan pertanggungjawaban moral dan etis kepada konstituen; menjaga etika dan moral dalam hubungan kerja dengan lembaga lain, dan lain-lain.

Ketika kewajiban-kewajiban tersebut mampu dijalankan seorang anggota parlemen, maka saat itulah integritas seorang anggota parlemen tercermin dalam dirinya. Dari situlah kemudian terbentuk sebuah etika yang akhirnya menjadi norma yang diikuti anggota parlemen lainnya.

Ada pertanyaan menarik, bagaimana untuk mengetahui etika legislatif seorang politisi dalam parlemen? Denis F Thompson (2002) membuat beberapa pendekatan dan kategori menarik tentang etika legislatif politisi.

*Pertama*, etika minimalis. Etika minimalis ini adalah standar etika yang paling miminal yang berlaku pada lembaga perwakilan rakyat. Etika ini tidak mentolelir beberapa tindakan buruk, seperti korupsi maupun tindakan tidak pantas lainnya. Caranya, dalam etika model ini dibuat aturan internal objektif yang berlaku dan mengikat bagi semua wakil rakyat. Contoh penerapan etika minimalis ditubuh kelembagaan parlemen adalah dibentuknya **tata tertib dan kode etik** yang diterbitkan diinternal parlemen serta dibentuknya sebuah **badan kehormatan**.

*Kedua*, etika fungsionalis. Etika fungsionalis menawarkan basis fungsional seorang legislator. Etika ini lebih mendefinisikan tugas anggota dewan dalam lingkup fungsi mereka sebagai wakil rakyat. **Parameter dalam etika ini bahwa seorang anggota dewan dianggap memenuhi etika ketika ia melaksanakan semua tugas dan fungsi dengan sebaik-baiknya.** Sebaliknya, seorang anggota legislator dianggap melanggar etika ketika ia tidak menjalankan tugas dan fungsinya. Dalam konteks ini maka seorang wakil rakyat harus paham betul makna sebagai wakil rakyat.

*Ketiga*, etika rasionalis. Etika ini mendasarkan perilaku etis pada prinsip-prinsip hakiki politik, seperti keadilan, kebebasan, atau kebaikan bersama (*bonum commune*). Fondasi rasional yang dibangun bahwa wakil rakyat harus bertugas berdasarkan etika rasionalis ini. Karenanya, tidak dibenarkan seorang anggota legislatif memperkaya diri dengan melawan hukum, baik atasnama kepentingan pribadi, golongan, maupun partai politik yang menaunginya.

Mewujudkan etika seorang legislator untuk membagun integritas—apalagi menjadikanya sebuah norma—bukan persoalan mudah. Seringkali kode etik yang dianggap membatasi gerak anggota parlemen dianggap bertentangan dengan prinsip-prinsip kekebalan parlemen (hak imunitas). Padahal, tujuan utama dari kekebalan adalah memastikan bahwa anggota parlemen memiliki kebebasan yang cukup untuk melaksanakan tugas para anggota dewan mengawasi pemerintah, menyusun legislasi dan mewakili masyarakat. Hak ini diberikan karena beberapa fungsi anggota parlemen memang membawa mereka pada sebuah situasi dimana mereka akan sering berkonfrontasi dengan lembaga negara dan anggota parlemen harus melakukan tugas itu tanpa takut dituntut. Pada titik ini, parlemen memang harus mengadopsi sistem fungsional kekebalan parlemen yang bertujuan memberikan perlindungan dari penuntutan tak beralasan pada satu sisi, dan di sisi lain memastikan bahwa parlemen bertanggungjawab di mata hukum.

Hanya saja, perlu ditegaskan bahwa prinsip utama hak imunitas adalah ia merupakan bagian integral dari posisi, bukan individu. Tujuannya, melindungi integritas jabatan dan lembaga, namun tidak diperbolehkan digunakan untuk melindungi inividu yang jelas melanggar kriminal ataupun melanggar kode etik yang telah disepakati bersama.

## **MKD dan Urgensi Penguatan Lembaga Penegak Etika Parlemen**

Jika hak imunitas adalah bagian integral dari sebuah posisi, lantas bagaimana menuntut tanggungjawab seorang anggota parlemen jika ia melanggar kode etik, tata tertib, kriminal, atau hal-hal lain diluar hak imunitasnya? Hemat saya, salah satu jalur yang saat ini paling efektif untuk menuntut pertanggungjawaban seorang anggota parlemen jika

melanggar kode etik atau hal-hal lain adalah Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD). MKD saat ini menjadi satu-satunya instrument etika politik yang dimiliki DPR yang dapat menanggalkan hak imunitas seorang anggota parlemen. Mahkamah Kehormatan Dewan mempunyai tugas melakukan evaluasi dan penyempurnaan peraturan parlemen tentang tata tertib dan kode etik DPR. Di sinilah saya kira peran strategis MKD dalam menjaga cita-cita dan wibawa lembaga parlemen dengan menjaga anggota-anggotanya untuk berperilaku terpuji.

Jika dalam demokrasi perwakilan mensyaratkan akuntabilitas sebagai salah satu pilar utama menuju *good governance*, maka Mahkamah Kehormatan Dewan akan berada digaris itu. Selain sebagai salah satu jalur penegakan kode etik parlemen, Mahkamah Kehormatan diharapkan menjadi salah satu etalase dan desain kelembagaan lembaga parlemen yang mampu menyambungkan antara para wakil dan yang diwakili. Sederhananya, akuntabilitas parlemen akan memutus *disconnect electoral* yang selama ini terjadi dan menumbuhkan kepercayaan publik pada lembaga ini.

Selain sebagai lembaga yang bertugas menjaga wibawa dan martabat parlemen, Mahkamah Kehormatan ini juga dirancang agar para wakil rakyat menepati sumpah janjinya untuk responsif terhadap isu yang berkembang di daerah pemilihannya. Ini sekaligus untuk membatasi sentralisasi kekuasaan sebagai anggota legislatif sehingga tidak mengarah pada sistem yang ototiter, yang menganggap apa yang dikerjakan selalu benar dan kebal hukum.

Melalui pengut�aan Mahkamah Kehormatan, DPR ingin sedang membangun sebuah narasi bahwa penegakan Kode Etik Parlemen akan terus eksis melalui proses demokratis yang memenuhi batasan-batasan etis sebagaimana terdapat dalam kode etik parlemen.

Harapannya, prinsip-prinsip yang dijalankan Mahkamah kehormatan akan menjadi sumber penilaian etis etika politik di Indonesia.

Urgensi kehadiran Mahkamah Kehormatan terletak pada posisinya sebagai lembaga penegak kode etik. Ia bertugas untuk menjaga etika para anggotanya dari berbagai pelanggaran norma-norma maupun hukum. Lebih dari itu, Mahkamah Kehormatan juga menerapkan sebuah etika politik yang dapat memberikan kontribusi bagi perkembangan politik demokratik di parlemen. Kode etik sebagaimana tertuang dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 adalah norma yang wajib dipatuhi oleh setiap anggota selama menjalankan tugasnya untuk menjaga matabat, kehormatan, citra dan kredibilitas DPR.

Secara lebih detail, dalam UU MD3, Mahkamah Kehormatan mempunyai tugas melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap anggota karena beberapa hal. *Pertama*, seorang anggota dewan dapat diajukan ke MKD karena tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam pasal 81 UU No.17 Tahun 2014 tentang MD3 sebagaimana dijelaskan di atas. *Kedua*, anggota dewan dapat diadukan ke mahkamah manakala ia tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama 3 (tiga) bulan secara berturut-turut tanpa keterangan yang sah. *Ketiga*, tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota DPR sebagaimana ketentuan mengenai syarat calon anggota DPR. Dan *keempat*, anggota dewan dapat diadukan jika yang bersangkutan melanggar ketentuan larangan sebagaimana di ataur dalam UU MD3 ini.

Tugas yang diemban oleh Mahkamah Kehormatan Dewan sesungguhnya ingin menyematkan satu hal; harapan baru bahwa MKD akan lebih berperan menciptakan suasana yang dapat menjamin terlaksananya fungsi pengawasan terhadap perilaku anggota DPR. Inilah sesungguhnya esensi mendasar yang melandasi mengapa posisi

lembaga ini harus diperkuat. Ke depan, yang sesungguhnya penting dipikirkan adalah menularkan gagasan ini kepada DPRD seluruh Indonesia.

Dalam pandangan saya, mencermati tugas dan wewenang Mahkamah Kehormatan yang demikian berat, setidaknya terdapat 2 (dua) kata kunci utama untuk menguatkan Mahkamah Kehormatan ini. Kedua hal tersebut adalah **independensi** dan **transparansi**.

*Pertama*, independensi. Fakta di lapangan selama ini menunjukkan bahwa akar ketidakindependenannya MKD seringkali berakar dari unsur fraksi yang menyandera objektivitas dan independensi. Penguatan kelembagaan MKD akan tercapai jika anggotanya independen. Penting memang merumuskan variabel dan parameter independensi ini. Sebagian kalangan mengusulkan ada pelibatan masyarakat umum dalam keanggotaan MKD. Gagasan ini memang tampak ideal karena bertujuan mencegah terjadinya konflik kepentingan dalam pemutusan atas pelanggaran etik. Tetapi ia justru akan menimbulkan persoalan baru. Hal ini karena anggota dewan mempunyai legitimasi sangat kuat karena dipilih oleh rakyat, dan beberapa problem yang dihadapi anggota parlemen sebagai besar berasal dari domain dia dalam kapasitas sebagai wakil rakyat. Meminjam bahasa Nancy Robert (2004), pelibatan langsung warga dalam demokrasi perwakilan justru akan menimbulkan ambivalensi. Ia memang tampak ideal di satu sisi, tapi ia juga akan menciptakan kekhawatiran baru terkait objektivitas. Ke depan, penting memang merumuskan variabel soal independen ini.

*Kedua*, transparansi. Transparansi di sini dimaknai dengan memberikan akses publik atas pelaporan atau pengaduan yang masuk secara periodik, transparan proses penyelidikan sampai pada pengambilan keputusan. Poin ini sesungguhnya telah dilakukan oleh Mahkamah Kehormatan Dewan atas berbagai kasus yang ditangani selama ini.

Akuntabilitas semacam ini dalam pandangan Morlino (2002) akan menciptakan dua akuntabilitas sekaligus, yakni akuntabilitas vertikal dan akuntabilitas horizontal. Dalam akuntabilitas vertikal, ia akan mampu menciptakan kepercayaan antara para pemilih dengan pejabat yang dipilih. Kepercayaan semacam ini dalam jangka panjang akan menciptakan demokrasi yang sehat, dan meminimalisir terjadinya *disconnect electoral*, yakni sebuah situasi dimana tidak ada sambungan antara wakil dan yang diwakili. Jika *disconnect* itu yang terjadi maka terjadilah malapetaka demokrasi. Sementara akuntabilitas horizontal akan menciptakan relasi yang sehat antara anggota legislatif dan eksekutif.

Dua kata kunci di atas saya kira ke depan yang akan mampu memperkuat keberadaan lembaga Mahkamah Kehormatan Dewan menjadi semakin kuat dan menjadikan lembaga parlemen lebih bermartabat dan berwibawa.

Hingga saat ini, secara umum terdapat setidaknya tiga persoalan besar yang sering dijumpai dalam perjalanan Mahkamah Kehormatan Dewan. *Pertama*, terkait dengan efektifitas penerapan kode etik terkait sanksi, sikap politik, serta keragaman budaya. Ke depan, saya kira hal ini perlu dirumuskan lebih jelas lagi. Hal ini penting karena seringkali persoalan seputar hal tersebut tidak ada batas yang jelas, sehingga penerapannya tidak efektif. *Kedua*, persoalan terjadi seputar komunikasi politik antara parlemen dan publik sebagai pemilih yang berhak meminta pertanggungjawaban. Maraknya kasus ini mengindikasikan bahwa telah terjadi *disconnect electoral* antara pemilih dan yang dipilih. Parlemen ke depan saya kira bisa mengambil kebijakan inovatif untuk lebih mendekatkan anggota ke konstituen. *Ketiga*, seputar komunikasi antara alat kelengkapan dewan dan pimpinan. Merumuskan pola komunikasi yang baik saya kira menjadi agenda mendesak untuk menuntaskan soal ini.

## Menuju Tipe Ideal; Catatan Penutup

Lembaga legislatif adalah dasar bagi sistem demokrasi, begitu kata David Olson (1994). Apa yang dikatakan Olson ini saya kira menarik ditengah banyaknya gempuran terhadap lembaga legislative. Artinya, dengan pemberian yang terus dilakukan, salah satunya melalui Mahkamah Kehormatan, legislatif akan benar-benar menjadi lembaga yang mendasari sistem demokrasi secara kuat. Tidak ada satupun lembaga kekuasaan yang menunjukkan aksesibilitas sempurna dalam relasinya dengan rakyat kecuali lembaga legislatif. Dan itulah inti demokrasi. Lembaga ini mampu merefleksikan sentimentalitas dan opini warga negara menjadi sumber hukum dan kebijakan yang harus dijalankan oleh negara.

Hanya saja memang, lembaga legislatif ini memiliki kerentanan untuk didikte oleh kepentingan-kepentingan diluar dirinya. Tetapi, konsistensi kelembagaan akan menjawab sejauhmana ujian tersebut mampu dijawab sesuai tuntutan publik. Karena itu, lembaga legislatif ini memerlukan idealisme dan rasionalitas yang besar, yakni mematangkan hak-hak politik yang dimiliki lembaga legislative di hadapan kekuasaan serta meminimalkan reduksi-reduksi yang berpotensi menggerus independensi legislatif.

Penguatan lembaga Mahkamah Kehormatan Dewan memiliki peran strategis karena setiap individu yang menggenggam kekuasaan, tak terkecuali anggota DPR, bukanlah individu yang dikaruniai kualitas moral yang lebih tinggi dari orang kebanyakan. Bahkan secara posisi, para legislator ini sangat rentan terhadap kesalahan dan kejatuhan. Hal ini karena dalam diri mereka melekat kekuasaan yang dalam dirinya selalu mengandung kecenderungan untuk disalahgunakan. Persis dititik itulah pentingnya sebuah kode etik, etika parlemen, yang mampu menjadi panduan sebagai tata nilai baru dalam berdemokrasi.

Secara kelembagaan, lembaga parlemen merupakan kekuasaan konstitusional yang perlu mendapat pengawasan, sehingga dibutuhkan tidak hanya perangkat aturan yang mengatur kelembagaan, tetapi juga mengatur individu di dalamnya, dalam hal ini anggota dewan. Mengutip Brennan dan Hamlin (2000), bangunan demokrasi di Indonesia perlu pelembagaan *checks and balances*. Pelembagaan kontrol tersebut akan memungkinkan terjadinya akuntabilitas, baik vertikal maupun horizontal. Di titik itulah kira-kira Mahkamah Kehormatan Dewan berada. Sekian!



## PERAN MKD DALAM PENEGAKAN ETIKA KELEMBAGAAN DPR

---

Dr. H. Saleh Partaonan Daulay, M.Ag., M.Hum., M.A.

Wakil Ketua Mahkamah Kehormatan Dewan DPR RI

Penegakan etika bagi anggota DPR menjadi penting karena konstitusi telah memberikan penguatan yang luar biasa bagi anggota DPR. Penguatan yang diberikan pasca amandemen UUD 1945 tidak hanya dalam tingkatan konstitusi, melainkan praktik ketatanegaraan. Perubahan radikal dalam amandemen tersebut membuat proses politik di DPR menjadi dominan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sedari mulai pembuatan UU, pengawasan atas pelaksanaan UU, penetapan anggaran, hingga memberikan persetujuan agenda kenegaraan seperti menyatakan perang, membuat perjanjian dan perdamaian negara lain hingga pengangkatan hakim agung membuat peran kelembagaan DPR menjadi sangat vital.

Peranan yang sangat vital tersebut jika tidak dibatasi dalam penegakan etika dapat menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan. Oleh karenanya, penegakan etika secara kelembagaan merupakan faktor penting untuk menjaga keluhuran dan martabat kelembagaan DPR. Dalam praktiknya, DPR telah bersungguhsungguh untuk mewujudkan keluhuran dan martabat sebagai Lembaga perwakilan rakyat, hal ini dapat dilihat dari kesungguhan kelembagaan DPR untuk menegakkan kode etiknya secara internal. Namun dalam beberapa kasus yang terjadi masih saja terdapat beberapa oknum anggota yang disinyalir melanggar etika dan hukum sehingga membuat kehormatan dan martabat kelembagaan sedikit terganggu.

Sebagai Lembaga negara yang anggotanya dipilih langsung oleh rakyat dalam Pemilihan Umum, Dewan Perwakilan Rakyat diharapkan mampu untuk menjadi penyambung lidah rakyat. Harapan besar dari masyarakat akan peningkatan kinerja wakil rakyat ternyata belum sepenuhnya terwujud. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya sorotan minor dari masyarakat tentang kinerja DPR. Sorotan yang pada ujungnya seringkali berubah menjadi sinisme membuat DPR sulit untuk memperbaiki citra diri sebagai Lembaga yang dicintai oleh masyarakat. Tanpa disadari, pemahaman tentang kinerja DPR sebenarnya belum sepenuhnya terinformasi secara luas.

Sorotan atas rendahnya kinerja legislasi, hingga urusan hukum yang menjerat anggota DPR turut membuat kesan DPR di mata publik semakin minus. Untuk mengubah kesan minus tersebut, dibutuhkan pendekatan non-hukum agar lebih mampu memperbaiki kinerja DPR. Pendekatan etika merupakan salah satu jalan guna menjaga wibawa dan citra kelembagaan DPR secara umum. Pendekatan etika yang dimaksud seharusnya bukan hanya dalam ruang peradilan etik *an sich*, melainkan harus terbangun dalam sebuah system etika yang komprehensif serta menjadi rujukan bagi seluruh anggota DPR.

Karena itu diperlukan sistem etika sebagai upaya menjaga dan menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat, serta perilaku anggota DPR. Bagi DPR selaku pejabat publik yang dipilih langsung oleh rakyat, sistem etika merupakan inti yang melekat, sebab ia adalah kode perilaku yang memuat nilai etika dan moral. Sistem etika menuntun anggota untuk berintegritas dan profesional.

Penegakan etika kelembagaan oleh DPR dilaksanakan oleh sebuah alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap, yakni Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD). Posisi MKD yang menjadi salah satu alat kelengkapan DPR tersebut ternyata memunculkan skeptisme publik. Bagaimana mungkin MKD mampu bersikap objektif untuk menegakkan etika kepada rekan sejawat anggota DPR, dalam istilah dikenal dengan “jeruk makan jeruk”. Citra tersebut terlanjur menyelimuti memori publik tentang DPR yang dikenal dengan suasana politik yang kental. Sehingga boleh jadi keputusan yang dikeluarkan oleh MKD hanya sekadar intrik, bahkan dapat dijadikan bahan untuk menaikkan posisi tawar kelompok tertentu.

MKD sebagai lembaga penegak kode etik di DPR dapat menjadi sangat strategis, dikarenakan sistem demokrasi Indonesia dapat ditopang oleh tegak dan terhormatnya hukum dan etika secara bersamaan. DPR harus menjadi pelopor pembangunan demokrasi yang sehat dengan ditopang oleh *‘the rule of law and the rule of ethics’* secara bersamaan.<sup>1</sup> Jika sistem demokrasi di Indonesia hanya menitikberatkan pada the *rule of law*, maka sistem tersebut hanya akan cenderung formal dan birokratis. Dengan masuknya sistem etika yang berkelindan dengan penegakan sistem hukum, maka dapat dipastikan sistem demokrasi Indonesia akan menjadi demokrasi substansial.

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi: Perspektif baru tentang Rule of Law and Rule of Ethics*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 42.

## **Etika dalam Lembaga Perwakilan**

Sebelum beranjak lebih jauh membahas etika dalam Lembaga perwakilan, baiknya dipaparkan terlebih dahulu apa yang di maksud dengan etika. Frans Magnis Suseno menyebutkan bahwa filsafat yang langsung mempertanyakan praksis manusia adalah etika. Etika mempertanyakan tanggung jawab dan kewajiban manusia.<sup>2</sup> Magnis lalu melanjutkan penjelasannya dengan membagi etika ke dalam dua jenis yaitu etika umum dan etika khusus. Etika umum mempertanyakan prinsip-prinsip dasar yang berlaku bagi segenap tindakan manusia. Adapun etika khusus membahas prinsip-prinsip itu dalam hubungan dengan kewajiban manusia dalam berbagai lingkup kehidupannya. Magnis kemudian menjelaskan perbedaan etika individual yang mempertanyakan kewajiban manusia sebagai individu, terutama terhadap diri sendiri. Adapun etika sosial lebih jauh dari itu, yakni hampir semua kewajiban manusia bergandengan dengan kenyataan bahwa ia merupakan makhluk sosial. Etika sosial membahas norma-norma moral yang seharusnya menentukan sikap dan tindakan antar manusia.<sup>3</sup>

Guna meningkatkan kinerja anggota DPR yang sudah menjadi tokoh publik, anggota DPR seharusnya menekankan pada etika sosial. Membicarakan etika DPR sebagai Lembaga perwakilan harus dimulai dari kesadaran bahwa anggota DPR merupakan representasi dari masyarakat itu sendiri. Pada hakekatnya, siapapun yang duduk di Lembaga perwakilan merupakan cermin dari masyarakat pemilihnya. Karenanya kemudian penetapan dan penegakan standar etika hendaknya dimulai dari pendulum bawa DPR adalah sekumpulan

<sup>2</sup> Frans Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kemerdekaan Modern*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1991), hal. 13.

<sup>3</sup> *Ibid.*

manusia yang secara realistik harus dijaga dengan norma yang berangkat dari masyarakat dimana ia menjalankan fungsi representasinya.

Sorotan tajam dari publik atas kinerja DPR selama ini membuat DPR terus menerus berusaha untuk memperbaiki citranya. Perbaikan citra tersebut dilakukan dalam tahapan internal maupun eksternal. Tahapan eksternal DPR berusaha keras untuk menghasilkan regulasi dan kinerja yang baik dan diterima di mata publik secara luas. Disamping hal tersebut, perbaikan dari sisi internal juga dilakukan oleh DPR. Hal ini dapat dilihat dari usaha sungguh-sungguh mengubah Badan Kehormatan menjadi Mahkamah Kehormatan Dewan. Perubahan tersebut menjadi penanda *political will* dari DPR untuk menegakkan etika kelembagaan DPR. Perubahan tersebut tidak hanya perubahan secara nama, melainkan juga berubah secara substansi pengaturan. Kehadiran Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) yang dulunya bernama Badan Kehormatan (BK) sejatinya merupakan salah satu alat kelengkapan dewan yang bersifat tetap. Mahkamah ini mempunyai fungsi luhur untuk menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. Perubahan nama tersebut juga mengandung pengertian bahwa proses penegakan kode etika itu sebagai proses peradilan, sehingga mengubah nama dari "Badan" menjadi "Mahkamah". Dengan inovasi dan pengakuan ini sudah seharusnya prinsip-prinsip mahkamah atau peradilan modern diterapkan sebagaimana mestinya dalam mekanisme kerja penegakan kode etika Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam perspektif urgensi penegakan etika para anggota dewan/legislator tersebut, Dennis F. Thompson dalam bukunya *Political Ethics and Public Office* (1987) menjelaskan, setidaknya ada tiga pendekatan

untuk melihat perihal etika legislatif anggota dewan.<sup>4</sup> Pertama, etika minimalis. Etika ini memerintahkan diharamkannya tindakan yang buruk, seperti korupsi, dengan membuat seperangkat aturan objektif yang berlaku bagi anggota dewan secara internal. Implementasi dari etika minimalis ini adalah dibuatnya aturan tata tertib dan kode etik serta dibentuknya sebuah badan kehormatan, seperti MKD.

Kedua, etika fungsionalis yang menjadi basis fungsional bagi para dewan atau legislator. Etika fungsionalis ini mendefinisikan tugas bagi anggota dewan dalam lingkup fungsi mereka sebagai wakil rakyat. Para wakil rakyat sudah semestinya memahami fungsi utama mereka duduk di kursi dewan, yaitu sebagai mekanisme aspirasi sekaligus representasi rakyat yang mereka wakili. Para anggota DPR dianggap telah memenuhi etika fungsional ketika ia me laksanakan semua tugas dan fungsi dengan sebaik-baiknya. Sebaliknya, ia akan dianggap melanggar etika ketika tidak menjalankan tugas dan fungsinya.

Ketiga, etika rasionalis. Pondasi rasional menempatkan para dewan/legislator harus bertugas pada prinsip hakiki politik, seperti keadilan, kebebasan, dan kebaikan bersama (*bonum commune*). Berpijak pada etika ini, anggota dewan diharamkan bertindak memperkaya diri dengan melawan hukum, baik atas nama pribadi maupun partainya. Para legislator harus sadar betul bahwa ketika mereka telah duduk di kursi parlemen, tuan mereka bukan lagi partai atau petinggi partai, melainkan rakyat dan konstituen.

Atas dasar tiga pendekatan tadi, maka segala kebijakan yang memberikan ruang kemudahan bagi anggota dewan melakukan pelanggaran hendaknya dapat ditinjau ulang. Hal ini penting dilakukan untuk menjaga sikap etis anggota dewan. Meminimalisasi segala

<sup>4</sup> Dennis Thompson, *Etika Politik Pejabat Negara*, ed: Terjemahan, (Jakarta; Yayasan obor Indonesia. 2002), hal. 142.

perilaku dan kebijakan yang tidak familiar di mata masyarakat. Etika legislatif dapat juga dilakukan jika tuntutan-tuntutannya diinterpretasikan dalam konteks proses legislator. Tuntutan-tuntutan itu membatasi perilaku legislator, tetapi tidak dengan cara mencegah mereka menjalankan peran mereka sebagai wakil rakyat.<sup>5</sup> Artinya tuntutan yang memberikan tuntunan agar anggota dewan dapat berperilaku terhormat sebagai wakil rakyat di parlemen.

Penegakan kode etik merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan kehormatan Lembaga perwakilan. Sejumlah peraturan dan perundang-undangan diterbitkan sebagai instrumen dalam menjalankan fungsi, tugas dan wewenang yang menempatkan Mahkamah Kehormatan DPR RI sebagai garda terdepan. Seiring dengan itu, MKD mengalami penguatan, mengingat dinamika kelembagaan perwakilan menunjukkan intensitas yang cukup tinggi. MKD yang menjadi garda terdepan dalam menegakkan etika para anggota dewan. MKD merupakan penjaga moral agar para wakil rakyat berfikir dan bertindak sesuai dengan kode etik dewan yang telah ditetapkan.

### Kode etik DPR

Kode etik dan/atau kode perilaku berisi norma atau kaedahkaedah etika materiel yang memuat rumusan-rumusan prinsip pokok dan contoh-contoh tindak tanduk dan perilaku ideal atau yang diidealikan dalam lingkup kewargaan komunitas atau organisasi masing-masing yang berbeda-beda antar satu komunitas dengan komunitas yang lain atau antara satu organisasi dengan organisasi yang

<sup>5</sup> *Ibid.*, hal. 183.

lain.<sup>6</sup> Kode etik disusun, disepakati, dan ditetapkan sendiri oleh kalangan internal anggota komunitas atau organisasi profesi yang bersangkutan, sehingga memenuhi unsur pengertian bahwa norma etika itu disusun dan diberlakukan dari dalam kesadaran sendiri, sedangkan norma hukum dibentuk dan diberlakukan dari luar.

Dalam menjalankan kewenangan sebagai anggota DPR sebagaimana diatur dalam UU tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah<sup>7</sup>, setiap anggota DPR berkewajiban untuk:

- memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati ketentuan peraturan perundangundangan;
- mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
- memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat;
- menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara;
- menaati tata tertib dan kode etik;

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie, *Peran Lembaga Etik Dalam Mengawasi dan Menjaga Kebormutan, Keluhuran Martabat, dan Perilaku Pejabat Publik*, Makalah Disampaikan dalam Seminar Nasional Mahkamah Kehormatan DPR-RI, 8 Oktober 2018, hal. 7

<sup>7</sup> Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang- Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

- h. menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain;
- I. menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala;
- j. menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan
- k. memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

Dalam menjalankan kewajiban sebagaimana ketentuan tersebut di atas, anggota DPR wajib untuk menaati kode etik. Ketentuan mengenai kode etik DPR telah dilegalkan dalam Peraturan DPR No. 1 Tahun 2015 tentang kode etik, yang ruang lingkupnya antara lain:

- a. Kepentingan umum;
- b. Integritas;
- c. Hubungan dengan mitra kerja;
- d. Akuntabilitas keterbukaan dan konflik kepentingan;
- e. Rahasia;
- f. Kedisiplinan;
- g. Hubungan dengan konstituen atau masyarakat; h. Perjalanan dinas;
- I. Independensi;
- j. Pekerjaan lain diluar tugas kedewan;
- k. Hubungan dengan wartawan;
- l. Hubungan dengan tamu di lingkungan DPR;
- m. Hubungan antar anggota dengan kelengkapan DPR;
- n. Etika persidangan;
- o. Hubungan dengan tenaga ahli, staf dengan tenaga ahli serta staf administrasi anggota dan sekretaris jenderal.

Selain beberapa ruang lingkup di atas, pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundang- undangan yang dilakukan oleh anggota DPR juga termasuk pelanggaran kode etik.<sup>8</sup>

### Penegakan Etika oleh MKD dalam Regulasi

Dalam penegakan etika kelembagaan, DPR telah berupaya keras dan sungguh-sungguh dalam mewujudkannya. Hal tersebut dapat dilihat dari kemauan politik yang tinggi dari legislator untuk menegakkan etika kelembagaan dalam sejumlah regulasi. Tercatat, DPR telah menghasilkan beberapa regulasi yang berisikan tentang penegakan etika kelembagaan, antara lain:

- Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- Peraturan DPR tentang Tata Tertib;
- Peraturan DPR tentang kode etik;
- Peraturan DPR tentang Tata Beracara Mahkamah Kehormatan Dewan DPR RI.

Dalam ketentuan UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD disebutkan bahwa MKD dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. MKD didirikan oleh DPR untuk bertujuan menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. Dalam regulasi tersebut, disebutkan bahwa MKD juga melaksanakan fungsi pencegahan dan pengawasan serta penindakan. Meletakkan pencegahan dan pengawasan dalam satu nafas merupakan cara MKD untuk dapat lebih mengutamakan tindakan preventif serta di satu sisi juga dapat melakukan pengawasan terhadap anggota DPR.

<sup>8</sup> Pasal 20 ayat (1) Peraturan DPR No. 1 Tahun 2015 tentang Kode Etik DPR RI.

Dalam melaksanakan fungsi tersebut, MKD diberikan sejumlah tugas dalam pelaksanaannya, antara lain:

- a. melakukan pencegahan terjadinya pelanggaran Kode Etik;
- b. melakukan pengawasan terhadap ucapan, sikap, perilaku, dan tindakan anggota DPR;
- c. melakukan pengawasan terhadap ucapan, sikap, perilaku, dan tindakan sistem pendukung DPR yang berkaitan dengan tugas dan wewenang anggota DPR;
- d. melakukan pemantapan nilai dan norma yang terkandung dalam Pancasila, peraturan perundang-undangan, dan Kode Etik;
- e. melakukan penyelidikan perkara pelanggaran Kode Etik;
- f. melakukan penyelidikan perkara pelanggaran Kode Etik sistem pendukung yang berkaitan dengan pelanggaran Kode Etik yang dilakukan sistem pendukung DPR;
- g. memeriksa dan mengadili perkara pelanggaran Kode Etik;
- h. memeriksa dan mengadili perkara pelanggaran Kode Etik sistem pendukung yang berkaitan dengan Pelanggaran Kode Etik sistem pendukung DPR, terkecuali sistem pendukung Pegawai Negeri Sipil;
- i. menyelenggarakan administrasi perkara pelanggaran Kode Etik;
- j. melakukan peninjauan kembali terhadap putusan perkara pelanggaran Kode Etik;
- k. mengevaluasi pelaksanaan putusan perkara pelanggaran Kode Etik;
- l. mengambil langkah hukum dan/atau langkah lain terhadap orang perseorangan, kelompok orang, atau badan hukum yang merendahkan kehormatan DPR dan anggota DPR;
- m. mengajukan rancangan peraturan DPR mengenai kode etik dan tata beracara Mahkamah Kehormatan Dewan kepada Pimpinan

DPR dan Pimpinan DPR selanjutnya menugaskan kepada alat kelengkapan DPR yang bertugas menyusun peraturan DPR; dan

- n. menyusun rencana kerja dan anggaran setiap tahun sesuai dengan kebutuhan yang selanjutnya disampaikan kepada badan/ panitia yang menyelenggarakan urusan rumah tangga DPR.

Selain diberikan sejumlah tugas tersebut di atas, MKD juga diberikan sejumlah wewenang, antara lain:

- a. melakukan kegiatan surat menyurat di internal DPR;
- b. memberikan imbauan kepada anggota DPR untuk mematuhi Kode Etik;
- c. memberikan imbauan kepada sistem pendukung DPR untuk mematuhi Kode Etik sistem pendukung DPR;
- d. melakukan kerja sama dengan lembaga lain untuk mengawasi ucapan, sikap, perilaku, dan tindakan anggota DPR;
- e. menyelenggarakan sosialisasi peraturan DPR mengenai kode etik DPR;
- f. menyelenggarakan sosialisasi peraturan DPR mengenai kode etik sistem pendukung DPR;
- g. meminta data dan informasi dari lembaga lain dalam rangka penyelesaian perkara pelanggaran kode etik DPR dan sistem pendukung DPR;
- h. memanggil pihak terkait dalam rangka penyelesaian perkara pelanggaran kode etik DPR;
- i. memeriksa dan memutus perkara pelanggaran kode etik DPR;
- j. memeriksa dan memutus perkara pelanggaran kode etik sistem Pendukung DPR;
- k. menghentikan penyelidikan perkara pelanggaran kode etik DPR;
- l. menghentikan penyelidikan perkara pelanggaran kode etik sistem Pendukung DPR;

- m. memutus perkara peninjauan kembali terhadap putusan pelanggaran kode etik DPR dan pelanggaran kode etik sistem pendukung DPR; dan
- n. memberikan rekomendasi kepada pimpinan aparatur sipil negara terkait pelanggaran Kode Etik sistem pendukung yang berkaitan dengan pelanggaran Kode Etik anggota DPR.

### Optimalisasi MKD dalam penegakan etika DPR

Terpilih menjadi wakil rakyat berarti dipercaya oleh masya rakyat yang memilihnya. Karenanya, seorang wakil rakyat harus bersikap amanah, jujur, terhindar dari perbuatan tercela serta dapat memperjuangkan aspirasi rakyat. Jika wakil rakyat melakukan tindakan yang tidak etis dan tidak pantas, mereka sama dengan mengabaikan penghormatan dan ketaatan terhadap nilai-nilai moral dan prinsip dasar atau norma etika. Tindakan tersebut memunculkan runtuhnya kepercayaan masyarakat kepada wakil rakyat. Jika hal tersebut terjadi, maka dapat menimbulkan deligitimasi terhadap Lembaga perwakilan, walaupun mereka dipilih dari rakyat. Oleh karenanya, menjadi penting untuk menegakkan etika bagi Lembaga DPR.

Penegakan etika kelembagaan merupakan hal *urgent* untuk dilaksanakan untuk menjaga kehormatan institusi. Jika terdapat anggota yang melakukan pelanggaran hukum, maka secara tidak langsung, institusi tersebut tersandera dan mengakibatkan citranya buruk di muka publik. Karenanya kemudian, perlu penegakan etika terlebih dahulu sebelum adanya penegakan hukum. Penegakan etika melalui pemberian sanksi seperti peringatan atau pemberhentian sementara. Namun jika telah memasuki proses penegakan hukum, tidak ada tawar menawar lagi. Semestinya untuk penegakan etika, bisa didahulukan daripada penegakan hukum, hal ini sejalan dengan filosofi

penegakan hukum utamanya pidana, yaitu sebagai pintu terakhir dalam menyelesaikan persoalan (*ultimum remedium*).

Selain sebagai melindungi kehormatan institusi, penegakan etika berfungsi untuk mengurangi beban sistem hukum. Saat ini, kita sedang memasuki masa over-kriminalisasi, sehingga yang dahulunya dianggap bukan kejahatan, menjadi dianggap kejahatan. Hal tersebut berdampak pada sistem penegakan hukum yang semakin berat. Semakin hari kategori pelanggaran semakin banyak, seiring dengan semakin “meningkatnya” kualitas pelaku kejahatan. Hal tersebut berdampak pada penumpukan perkara yang sangat banyak, yang mengakibatkan penjara semakin sesak. Oleh karenanya, penegakan etika berbeda dengan penegakan hukum yang lebih cenderung melakukan tindakan represi, sementara etika lebih kepada preventif, yaitu memberikan peringatan dan juga mengingatkan pelaku akan kehormatan dirinya dan Lembaga DPR itu sendiri.

Pada pokoknya, dapat dikatakan bahwa setiap pelanggaran hukum adalah juga pelanggaran etika, tetapi tidak semua pelanggaran etika dapat digolongkan sebagai pelanggaran hukum secara simultan. tujuan proses penegakan etika lebih diarahkan kepada upaya menjaga, mengawal, merawat, dan mengembalikan kehormatan dan kepercayaan publik kepada institusi jabatan dan kelembagaan institusi kenegaraan atau institusi publik yang lebih luas yang tergantung akibat adanya orang per-orang oknum yang diduga telah melakukan pelanggaran kode etik.

Dalam regulasi mengenai Tata Beracara Mahkamah Kehormatan Dewan DPR RI, dikenal dengan perkara pengaduan dan perkara tanpa pengaduan. Adapun jenis perkara pengaduan adalah pelanggaran yang dilakukan oleh Anggota yaitu *pertama*, 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. *Kedua*, tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai Anggota selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan yang sah. *Ketiga*, 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, dan/atau *keempat*, 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.

Selain substansi perkara pengaduan tersebut di atas, MKD juga diamanatkan untuk melakukan penegakan kepada perkara tanpa pengaduan, yakni pelanggaran yang dilakukan oleh anggota berupa, *pertama*, ketidakhadiran dalam rapat DPR yang menjadi kewajibannya berupa tidak menghadiri rapat paripurna 40% (empat puluh persen) dari jumlah rapat paripurna dalam 1 (satu) masa sidang tanpa keterangan yang sah dari pimpinan fraksi atau ketua kelompok fraksi. Ketentuan lain adalah anggota tersebut tidak menghadiri rapat alat kelengkapan DPR 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. *Kedua*, pelanggaran terhadap undangundang yang mengatur mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan perwakilan Rakyat Daerah, serta peraturan DPR yang mengatur mengenai tata tertib dan Kode Etik yang menjadi perhatian publik. *Ketiga*, tertangkap tangan melakukan

tindak pidana atau *keempat*, terbukti melakukan tindak pidana dengan ancaman pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan telah memperoleh putusan yang berkekuatan hukum tetap.

Dalam regulasi tersebut, MKD diberikan kewenangan untuk pencegahan berupa pemberian peringatan kepada anggota yang mendekati 40 % ketidakhadiran di rapat paripurna dan rapat alat kelengkapan DPR dalam 1 (satu) masa sidang tanpa keterangan yang sah dari pimpinan fraksi atau ketua kelompok fraksi. Ketidakhadiran tersebut dibuktikan dalam ketidakhadiran administratif.

Dalam beberapa kewenangan perkara tersebut diatas, terdapat beberapa hal yang dapat dioptimalkan dalam mewujudkan penegakan etika kelembagaan DPR, antara lain:

### 1. Meningkatkan Inisiatif

MKD seharusnya mulai bisa melakukan inisiatif dalam menindak perkara yang menjadi sorotan publik. Awalnya, MKD mungkin bisa melakukan inisiatif terhadap perkara-perkara yang dapat dilakukan penegakan walau tanpa pengaduan. Perkara tanpa pengaduan memang dapat diusulkan oleh anggota atau pimpinan MKD. Penegakan kehadiran dapat dilakukan dengan bekerjasama dengan sekretariat alat kelengkapan untuk menyerahkan daftar absensi anggota AKD di setiap rapat kepada sekretariat MKD. Solusi kedua dengan memberdayakan satuan tugas pengamanan dalam Lembaga Perwakilan. Pemberdayaan satuan tugas pengamanan dalam tersebut bekerjasama dengan sekretariat MKD dalam memantau kehadiran dan keaktifan anggota dalam rapat paripurna maupun rapat AKD. Inisiatif ini penting mengingat selain terdapat dalam regulasi, juga akan meningkatkan kepercayaan publik kepada Lembaga DPR.

## 2. Peningkatan kapasitas penyelidik internal

Penyelidikan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan sebelum dan pada saat Sidang MKD untuk mencari dan menemukan bukti terkait dengan suatu peristiwa yang diduga sebagai pelanggaran terhadap undang-undang yang mengatur mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan perwakilan Rakyat Daerah, serta peraturan DPR yang mengatur mengenai Tata Tertib dan Kode Etik.<sup>9</sup>

Penyelidikan dimaksudkan untuk mengumpulkan “bukti permulaan” atau “bukti yang cukup” agar dapat dilakukan tindak lanjut penyidikan. Penyelidikan dimaksudkan sebagai tindak pengusutan sebagai usaha mencari dan menemukan jejak berupa keterangan dan bukti-bukti suatu peristiwa yang diduga merupakan tindak pidana. Di dalam regulasi tata beracara, Penyelidik adalah Pimpinan serta seluruh anggota MKD dibantu Sekretariat dan Tenaga Ahli.

MKD dapat melakukan penyelidikan baik sebelum maupun pada saat Sidang MKD. dapat dilakukan dengan Penyelidikan ke daerah terkait guna mencari kebenaran dari suatu Pengaduan atau kebenaran Alat Bukti yang didapatkan dalam Sidang MKD. Hasil dari Penyelidikan merupakan Alat Bukti. Selain itu, MKD dapat mengumpulkan Alat Bukti, baik sebelum maupun pada saat Sidang MKD. Pengumpulan alat bukti tersebut dapat dilakukan dengan mencari fakta guna mencari kebenaran suatu aduan atau kebenaran alat bukti yang didapatkan dalam Sidang MKD. Dalam rangka melaksanakan tugas pengumpulan Alat Bukti, MKD dapat meminta bantuan kepada Ahli atau pakar yang memahami materi pelanggaran yang diadukan. Dalam melaksanakan tugas Penyelidikan, MKD dapat dibantu oleh Sekretariat dan Tenaga Ahli. Selain itu, dalam melakukan tugas penyelidikan MKD dapat bekerja sama dengan aparat penegak hukum.

Berkaitan dengan berperannya MKD sebagai penyelidik, maka perlu kiranya setiap anggota MKD dan juga sekretariat serta Tenaga Ahli diberikan pengetahuan dasar tentang seputar penyelidikan. Pembekalan tersebut agar dapat meningkatkan kualitas penyelidikan penegakan etika yang diselenggarakan MKD. Hal tersebut diselenggarakan dalam bentuk pemberian materi dengan bekerjasama dengan instansi penegak hukum terkait. Dengan peningkatan kualitas tersebut, baik pimpinan maupun anggota MKD serta sistem pendukung MKD (sekretariat dan tenaga ahli) dapat efektif dalam menjalankan penyelidikan perkara.

### 3. Peningkatan koordinasi dan sinergi dengan instansi terkait

Peningkatan peran MKD dapat dilakukan dengan meningkatkan sinergitas dan kordinasi dengan instansi lain. Di lingkup internal, MKD dapat melakukan kerjasama dengan satuan pengamanan dalam parlemen untuk meningkatkan keamanan serta peningkatan kontrol atas arus lalu lintas orang di parlemen. Sebagaimana diketahui Bersama, sebagai kantor wakil rakyat, Gedung DPR banyak dikunjungi oleh warga yang ingin bertemu dengan wakilnya. Karenanya kemudian butuh pengaturan yang komprehensif tentang arus lalu lintas warga yang ingin bertemu dengan wakilnya. Area mana yang menjadi titik temu antara warga dengan wakilnya serta area mana saja yang tidak boleh dimasuki oleh pengunjung umum.

Dalam lingkup eksternal, MKD dapat bekerjasama dengan Kepolisian Republik Indonesia untuk meningkatkan sinergitas dalam penanganan perkara yang melibatkan anggota DPR. selain itu, dapat juga melakukan kerja sama data dan informasi dalam proses penyelidikan perkara terkait pelanggaran kode etik oleh anggota DPR

\* Pasal 1 angka 13 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Tata Beracara Mahkamah Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

RI. Kerja sama tersebut didasarkan dengan adanya pengaduan-pengaduan yang masuk ke MKD, dengan melakukan proses penyelidikan terhadap dimana *Locus Delicti* terjadi maka MKD akan turun melakukan proses penyelidikan yang bekerja sama dengan pihak kepolisian dan kejaksaaan.

MKD dapat berkoordinasi dengan aparat penegak hukum jika diperoleh laporan atau pengaduan dari berbagai pihak terhadap anggota DPR RI, terkait dengan dugaan pelanggaran hukum dan/ atau dugaan pelanggaran kode etik DPR. Koordinasi ini penting agar terjadi sinergitas penanganan perkara yang dilakukan oleh masing-masing institusi. Namun demikian, koordinasi ini bukan untuk mengarah pada intervensi terhadap perkara yang tengah ditangani.

MKD juga perlu terus melakukan sosialisasi ke seluruh aparat penegak hukum. Salah satunya untuk memudahkan bagi MKD dalam penyelidikan, mendapatkan informasi dan mendapatkan data, serta memanggil pihak-pihak penegak hukum untuk menjadi saksi dalam rangka menyelesaikan perkara atas diri Anggota DPR RI, baik perkara aduan atau tanpa aduan. Tanpa sosialisasi yang merupakan salah satu bentuk pencegahan ini, mungkin aparat penegak hukum di daerah tidak paham jika suatu saat mereka dipanggil dan harus memberikan data dan informasi yang diperlukan terkait perkara pelanggaran kode etik yang sedang ditangani MKD atas diri seorang Anggota DPR RI misalnya.

#### 4. Pengaturan kode etik sistem pendukung

Berbicara mengenai penegakan kelembagaan kode etik DPR, tidak bisa hanya membicarakan tentang penegakan pada anggota *an sich*. Membicarakan kelembagaan DPR berarti berbicara juga mengenai sistem kelembagaan DPR termasuk sistem pendukungnya. Sebagaimana diketahui bersama, terdapat beberapa komponen yang

menjadi sistem pendukung yang dicantumkan dalam UU MD3, yakni Sekretariat Jenderal DPR, Badan Keahlian DPR, Kelompok pakar atau tim ahli dan tenaga ahli. Ketentuan tersebut menyiratkan bahwa sistem pendukung DPR juga perlu diatur dalam sebuah sistem etika kelembagaan.

Berkaitan dengan hal tersebut, selama ini, kode etik yang ada hanyalah kode etik anggota, belum menyasar kepada kode etik sistem pendukung seperti pegawai dan tenaga ahli. Walaupun pegawai DPR cenderung memiliki “rumah tangga” sendiri, namun dalam melaksanakan dukungan tetap harus melalui mekanisme yang diatur dalam “rumah tangga” kelembagaan DPR. Mengingat PNS di DPR tidak bisa disamakan dengan PNS di Lembaga pemerintahan lain, karena PNS di lingkungan DPR bertanggung jawab kepada pimpinan DPR. Pola hubungan antara pegawai DPR dengan anggota, dengan tenaga ahli juga patut diatur dalam kode etik nantinya.

Selain itu, kode etik tenaga ahli yang terdiri atas 3 klaster (Anggota, Fraksi dan Alat Kelengkapan Dewan) seperti pola hubungan antara Tenaga Ahli dan Anggota, Tenaga Ahli dan Fraksi serta Tenaga Ahli dan Alat kelengkapan dewan juga mesti diperjelas. Mengingat jumlah tenaga ahli DPR saat ini juga sangat signifikan jumlahnya. Karenanya harus diatur juga pola hubungan dalam kode etik tenaga ahli nantinya. Oleh karenanya, pemberlakuan dan penegakan etika kepada sistem pendukung DPR merupakan wujud dari optimalisasi peran MKD dalam penegakan etika kelembagaan secara komprehensif. Karena penegakan etika kelembagaan berarti berbicara sistem kelembagaan tersebut.

## Penutup

Penegakan etika bagi anggota DPR menjadi penting karena konstitusi telah memberikan penguatan yang luar biasa bagi anggota DPR. Penguatan yang diberikan pasca amandemen UUD 1945 tidak hanya dalam tingkatan konstitusi, melainkan praktik ketatanegaraan. Perubahan radikal dalam amandemen tersebut membuat proses politik di DPR menjadi mendominasi bagi sistem ketatanegaraan Indonesia. Sedari mulai pembuatan UU, pengawasan atas pelaksanaan UU, penetapan anggaran, hingga memberikan persetujuan agenda kenegaraan seperti menyatakan perang, membuat perjanjian dan perdamaian negara lain hingga pengangkatan hakum agung membuat peran kelembagaan DPR menjadi sangat vital. Peranan yang sangat vital tersebut jika tidak dibatasi dalam penegakan etika disinyalir akan dapat menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan. Oleh karenanya, penegakan etika secara kelembagaan merupakan faktor penting untuk menjaga keluhuran dan martabat kelembagaan DPR.

Penegakan kode etik merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan kehormatan Lembaga perwakilan. Sejumlah peraturan dan perundang-undangan diterbitkan sebagai instrumen dalam menjalankan fungsi, tugas dan wewenang yang menempatkan Mahkamah Kehormatan DPR RI sebagai garda terdepan. Seiring dengan itu, MKD mengalami penguatan, mengingat dinamika kelembagaan perwakilan menunjukkan intensitas yang cukup tinggi. MKD yang menjadi garda terdepan dalam menegakkan etika para anggota dewan. MKD merupakan penjaga moral agar para wakil rakyat berfikir dan bertindak sesuai dengan kode etik dewan yang telah ditetapkan.

Beberapa hal yang perlu dioptimalkan oleh MKD sebagai Lembaga yang bertujuan menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat, adalah sebagai berikut:

1. Meningkatkan inisiatif MKD seharusnya mulai bisa melakukan inisiatif dalam menindak perkara yang menjadi sorotan publik. Awalnya, MKD mungkin bisa melakukan inisiatif terhadap perkara-perkara yang dapat dilakukan penegakan walau tanpa pengaduan.
2. Peningkatan kapasitas penyelidik internal. Berkaitan dengan berperannya MKD sebagai penyelidik, maka perlu kiranya setiap anggota MKD dan juga sekretariat serta Tenaga Ahli diberikan pengetahuan dasar tentang seputar penyelidikan. Pembekalan tersebut agar dapat meningkatkan kualitas penyelidikan penegakan etika yang diselenggarakan MKD.
3. Peningkatan Koordinasi dan sinergi dengan instansi terkait. Dalam ruang lingkup internal, MKD dapat melakukan kerjasama dengan satuan pengamanan dalam parlemen untuk meningkatkan keamanan serta peningkatan kontrol atas arus lalu lintas orang di parlemen. Di lingkup eksternal MKD dapat berkoordinasi dengan aparat penegak hukum jika diperoleh laporan atau pengaduan dari berbagai pihak terhadap anggota DPR RI, terkait dengan dugaan pelanggaran hukum dan/atau dugaan pelanggaran kode etik DPR. Koordinasi ini penting agar terjadi sinergitas penanganan perkara yang dilakukan oleh masing-masing institusi. Namun demikian, koordinasi ini bukan untuk mengarah pada intervensi terhadap perkara yang tengah ditangani.

4. Pengaturan kode etik sistem pendukung Berbicara mengenai penegakan kelembagaan kode etik DPR, tidak bisa hanya membicarakan tentang penegakan pada anggota *an sich*. Membicarakan kelembagaan DPR berarti berbicara juga mengenai sistem kelembagaan DPR termasuk sistem pendukungnya. Sedangkan selama ini yang diatur hanyalah kode etik anggota. Pengaturan kode etik sistem pendukung menjadi hal yang urgen mengingat sistem pendukung DPR juga sangat berperan dalam terciptanya efektivitas kinerja anggota DPR.





## **ARAH BARU KEBIJAKAN MKD DPR RI PERIODE 2019-2024**

---

### **UPAYA MENGHADIRKAN PERADABAN HIKMAH**

**Habiburokhman, S.H., M.H.**

Wakil Ketua Mahkamah Kehormatan Dewan DPR RI

**M**ahkamah Kehormatan Dewan (disingkat MKD) adalah salah satu alat kelengkapan DPR RI yang bertujuan menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. MKD melakukan pemantauan dalam rangka fungsi pencegahan terhadap perilaku Anggota agar tidak melakukan pelanggaran atas kewajiban Anggota sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta peraturan DPR yang mengatur mengenai Tata Tertib dan Kode Etik. Adapun penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap Anggota karena:

1. 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;
2. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai Anggota selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan yang sah;
3. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai Anggota sebagaimana ketentuan mengenai syarat calon Anggota yang diatur dalam undang-undang mengenai pemilihan umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dan/atau
4. 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.

Berdasarkan hal tersebut kini Mahkamah Kehormatan Dewan mengadakan **Seminar Nasional** dengan tema "**Arah Baru Kebijakan MKD DPR RI Periode 2019-2024, Upaya Menghadirkan Peradaban Hikmah**" di Hotel Crowne Plaza, Semanggi, Jakarta Pusat.

Dengan niat mulia dan tulus memperjuangkan menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat, maka **Habiburokhman, S.H., M.H.** selaku Wakil Ketua MKD ikut memberi materi dalam rumusan **Arah Baru Kebijakan MKD DPR RI Periode 2019-2024, Upaya Menghadirkan Peradaban Hikmah**.

Pada kesempatannya, selaku Wakil Ketua Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) dalam memberikan materi seminar nasional tersebut diantaranya membicarakan terkait:

### 1. Prinsip MKD

Prinsip MKD Bapak Habiburokhman, S.H., M.H menyarankan agar seluruh anggota MKD menghilangkan stigma MKD adalah institusi yang mencari kesalahan-kesalahan anggota Dewan dan digantikan dengan MKD hadir untuk menjaga marwah anggota Dewan dalam kata lain dengan prinsip *Problem Solving Oriented*, maka apabila ada laporan aduan terkait kehormatan dan keluhuran martabat DPR kita harus cari tau kebenarannya, jangan malah lebih menitik beratkan untuk mencari-cari kesalahannya.

### 2. Birokrasi Pelaporan

Dalam penyampaiannya Bapak Habiburokhman, S.H., M.H menegaskan sebaiknya dalam Birokrasi Pelaporan apabila ada surat laporan aduan masuk ke sekretariat MKD, staf dan anggota dilarang membuka berkas lebih dulu tetapi dibuka lebih dahulu oleh pimpinan.

### 3. MOU Pendampingan

MOU Pendampingan adalah perjanjian dalam pendampingan anggota dalam penangkapan, jadi yang perlu ditegaskan apabila ada operasi tangkap tangan Anggota DPR, maka salah satu anggota MKD DPR RI harus mendamping atau melakukan pendampingan sebelumnya banyak POLRI yang mengurus/men-sengketa kasus tangkap tangan tersebut, dan diharapkan MKD DPR RI juga harus dilibatkan dalam hal administrasi tangkap tangan tersebut.

#### 4. Kode Etik Pakaian dan Kehadiran Rapat

Pada saat Rapat Paripurna dalam pantauan Bapak Habiburokhman melihat masih banyak Anggota DPR yang membudayakan bebas dalam segala hal, maka aturan-aturan kini menjadi hal yang amat biasa untuk dipatuhi, contohnya dalam berpakaian dalam rapat Paripurna seharusnya seluruh Anggota DPR RI menggunakan pakaian PSL tetapi kini masih banyak Anggota DPR RI yang memakai jeans dll, kemudian dalam aturan kehadiran rapat seharusnya dalam paripurna untuk forum harus 60% kehadiran Anggota DPR RI tetapi nyatanya sering sekali tidak mencapai persentase forum dikarenakan berbagai alasan mulai dari jadwal rapat yang berbenturan hingga kunjungan dan lain-lainnya.

#### 5. Sanksi dan *Reward*

Sanksi dan *Reward* adalah hal yang sentimental maka untuk merumuskannya harus matang-matang agar MKD tetap terjaga kehormatannya dan Anggota DPR RI pun juga terjaga kehormatannya maka dalam rumusan sanksi Bapak Habiburokhman berharap sebelum dilakukan sanksi terhadap Anggota yang bermasalah maka sebaiknya didahulukan dengan pemberian surat khusus dari pimpinan ke seluruh pimpinan MKD lalu ke anggota MKD yang masih dalam satu fraksi dengan Anggota yang bermasalah tersebut, dan diberi kewenangan Anggota MKD yang masih satu fraksi dengan Anggota yang bermasalah tersebut memberikan motivasi dengan surat khusus tersebut, maka dengan itu Anggota MKD bisa menjaga Anggota di fraksi-fraksinya masing-masing dan dengan begitu pula kehormatan dan keluhuran martabat DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat bisa tercapai.

## Kesimpulan

Kita sebagai Pimpinan dan Anggota MKD harus terus memperjuangkan menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat DPR RI sebagai lembaga perwakilan rakyat maka melalui Arah Baru Kebijakan MKD DPR RI, dengan harapan Menghadirkan Peradaban dengan penuh Hikmah menjalankan kinerja Ke-Dewan melalui beberapa rumusan yang telah dijelaskan yaitu Prinsip MKD dengan *Problem Solving Oriented*, Birokrasi Pelaporan yang terpadu, MOU Pendampingan dengan mendekatkan prinsip kekeluargaan, Kode Etik Pakaian dan Kehadiran Rapat yang bermartabat dan Sanksi Reward yang berasaskan pada kekeluargaan.

Bapak Habiburokhman berharap seluruh anggota Dewan bisa menjalankan tugasnya masing-masing sebagai fungsi legislasi, fungsi budgeting dan juga pengawasan. Anggota Dewan, dengan mempertimbangkan komitmen waktu, kehadiran, dan menjalankan tugasnya untuk turun ke daerah pemilihan (dapil).





## KELUHURAN DAN MARWAH DPR, SEBUAH DIALEKTIKA ANTARA HARAPAN DAN KENISCAYAAN\*

Andi Rio Idris Padjalangi, S.H., M.Kn

Wakil Ketua Mahkamah Kehormatan Dewan DPR RI

**S**uara jutaan rakyat Indonesia seakan tak pernah berhenti menyuarakan agar DPR menunjukkan kapasitas dan kualitasnya sebagai lembaga wakil rakyat. Harapan rakyat Indonesia, sudah tentu merupakan harapan kita bersama. Tentu saja dalam kenyataannya, tidak ada harapan atau cita-cita yang akan terwujud secara sempurna. **Namun harapan atau cita-cita tidak akan lenyap hanya karena belum terwujud dalam kenyataan.**

Parlemen (*baca: DPR*) sebagai lembaga perwakilan yang menyuarakan aspirasi masyarakat, sebagai penghubung antara rakyat

\* Disampaikan dalam kegiatan seminar Nasional dengan tema "Arah Kebijakan MKD Upaya Menghadirkan Peradaban Hikmah" yang diselenggarakan di Crowne Plaza Hotel Jakarta, Selasa, 24 Februari 2020.

dengan pemerintah, mewakili kepentingan masyarakat, pembuatan keputusan, pengawas jalannya pemerintahan yang dilaksanakan oleh eksekutif, dan lain-lain peran dan fungsi yang melekat dalam tugas, wewenang, hak dan kewajibannya, menempatkannya sebagai lembaga yang penting dalam sebuah negara demokrasi.

Seiring dengan banyaknya kasus yang terjadi saat ini, seperti penyalahgunaan kewenangan, politik uang, korupsi dan lain sebagainya dengan melibatkan anggota legislatif, judikatif, eksekutif, swasta dan lain-lain, memang bukan merupakan gejala yang baru, karena jauh sebelumnya beberapa di antara kasus-kasus tersebut sudah sangat menonjol. Kasus-kasus yang melibatkan anggota DPR dianggap sebagai perilaku yang menyimpang. Kecenderungan anggota DPR untuk terlibat dalam perilaku menyimpang, masyarakat menganggap hal itu adalah sebuah tindakan di luar kewajaran, karena tidak sesuai dengan hakikat keberadaannya sebagai wakil rakyat. Secara asumsi, anggapan ini mungkin sebagai suatu ironi yang menunjukkan betapa moral dan hati Nurani seorang wakil rakyat Indonesia sudah tidak lagi berbicara.

Akibatnya, muncul berbagai pandangan miring dan miris yang ditujukan kepada DPR. Kapasitas dan kapabilitas serta kualitas DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat, seakan-akan tenggelam oleh berbagai riuh kritikan terhadap lembaga ini. *"Materialisme, demoralisasi<sup>1</sup>, dan lain-lain anggapan dari masyarakat yang seakan tak berujung, dan semua itu seakan menampilkan wajah usang DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat yang memiliki marwah dan keluhuran."*<sup>2</sup>

Pandangan atau kritik masyarakat terhadap DPR, dalam koridor tertentu tidak juga salah, karena bagian dari peran pengawasan

<sup>1</sup> <https://nasional.kompas.com/read/2015/07/08/15040191/.Rendahnya.Moralitas.Anggota.DPR.Tak.Bisa.Jalankan.Fungsi.Legislasi>.

masyarakat dan sekaligus sebagai bukti bahwa rakyat masih 'mempunyai rasa' memiliki lembaga perwakilan. Karena bila kepercayaan rakyat telah hilang, maka apa pun yang akan dilakukan oleh DPR, sebaik apa pun prestasi DPR, akan selalu dipandang sebelah mata dan tidak akan dianggap sama sekali.

Kondisi dan situasi yang terjadi, tentu tidak lepas dari pengamatan dan pencermatan MKD DPR, untuk memikirkan, suatu tindakan atau perbuatan sebagai bagian dari upaya mewujudkan harapan rakyat Indonesia, untuk membangun sebuah peradaban lembaga perwakilan yang lebih berkualitas. Keadilan sosial harus dihadirkan sebagai orientasi etis. Genre dunia saat ini dengan individualisnya yang semakin menguat, etika pejabat publik harus diperkuat. Nurani harus menjadi sumber primer dan **masalah-masalah moral harus terus diperbincangkan**.

### Beberapa Catatan Terkait Etika Dan Hukum Dalam Penegakannya

Berbicara soal moral dan hukum, secara konseptual sejatinya tidak ada persinggungan. Hanya dalam tataran penerapan atau penegakan, dapat saja terjadi tumpang tindih atau gesekan atau persinggungan antara keduanya. Bahkan seorang Hans Kelsen yang posisi filsafatnya acapkali disebut-sebut sebagai penjaga benteng pertahanan positivisme hukum yang paling kokoh, ia sendiri membeberkan moral sebagai norma sosial, yang memandu cara berhukum manusia.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> <https://www.suara.com/news/2017/08/14/134416/icw-dpr-butuh-membangun-moral-dan-integritas-bukan-apartemen>

<sup>4</sup> Sunaryati Hartono, et.al., 2013, *Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif. Thaha Media dan Konsorsium Hukum Progresif/Universitas Diponegoro Semarang*, Yogyakarta, hlm. vii

Hukum, moral, dan keadilan pada hakikatnya tidak bisa dipisahkan begitu saja, karena berbicara tentang hukum harus berlandaskan pada moral dan semua hukum harus bertujuan pada keadilan. Terjadinya pelanggaran hukum pasti ada norma moral yang diabaikan, karena sebenarnya norma hukum itu juga merupakan norma moral, sehingga tujuan keadilan tidak akan tercapai. "Hubungan antara keadilan dan hukum tercakup dalam hubungan antara moral dan hukum, bila keadilan merupakan dalil moral."<sup>4</sup>

Hukum dan 'moral'<sup>5</sup> memiliki persamaan yaitu sama-sama mengatur tingkah laku manusia, bertujuan untuk mencapai kebaikan hidup manusia dan ditopang oleh sanksi<sup>6</sup> untuk mendorong ketataan kepadanya. Bahkan ketika anggota DPR tersangkut kasus hukum, kadang kala selalu dikaitkan dengan buruknya moral anggota DPR. Hal ini tidak lepas dari pandangan bahwa pelanggaran hukum juga merupakan pelanggaran etika, sebaliknya pelanggaran etika belum tentu merupakan pelanggaran hukum.

Dalam praktik penegakannya, antara hukum, moral dan etika, masih mengandung potensi persinggungan yang cukup lebar dan terbuka. Kadang kala dalam suatu kasus atau peristiwa tertentu, terjadi percampuran antara peristiwa hukum dan peristiwa etik, yang kadang kala kesulitan untuk merumuskannya sebagai bentuk pelanggaran etik.

<sup>4</sup> Raisol Muttaqien (pen), 2007, *Teori Hukum Murni: Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif* Hans Kelsen, Diterjemahkan dari Hans Kelsen, Pure Theory of Law (Berkely: University California Press, 1978), Nusamedia dan Nuansa, Bandung, hlm. 10.

<sup>5</sup> Selain norma hukum, terdapat norma lain yang mengatur perilaku manusia terhadap sesamanya, yakni norma sosial. Norma-norma sosial yang dimaksud bisa disebut "moral" dan disiplin ilmu yang ditujukan untuk memahami dan menjelaskannya disebut "etika." Fungsi moral mengatur perilaku manusia, dan sebaliknya fungsi etika adalah untuk memahami dan menjelaskan norma yang telah didapatkan oleh otoritas moral atau adat. Ibid. hlm. 67

<sup>6</sup> Makna dari sanksi hukum [legal sanctions] tidak hanya sekadar sebuah alat pembalasan saja dari pandangan Kelsen, melainkan sebuah pengandaian akan sebuah keyakinan dalam eksistensi kekuatan otoritas supermanusia dalam bentuk negara yang mempertahankan moralitas dan agama sebagai sebuah modal sosial. Sunaryati Hartono, et.al., loc.cit.

Misalnya, jika terjadi kasus korupsi atau kasus perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh anggota DPR sebelum resmi menjadi anggota DPR, akan tetapi proses hukumnya masih berlangsung sampai yang bersangkutan resmi menjadi anggota DPR.<sup>7</sup>

Dalam peristiwa lainnya, misalnya, akibat pernyataan anggota DPR atas terhadap suatu kejadian tertentu, kemudian yang bersangkutan dilaporkan atas dugaan pencemaran nama baik, padahal jelas-jelas UUMD3<sup>8</sup> memberikan suatu jaminan imunitas. Hal ini tentu bukan semata soal penegakan etik, tetapi juga dibutuhkan adanya persepsi yang sama antara MKD, penegak hukum dan masyarakat dalam memahami ihwal permasalahan tersebut.

Kedua peristiwa di atas, hanyalah sebuah contoh dari masih terjadinya persinggungan antara hukum dan etika dalam tataran penegakkannya. Di sinilah kadang ujinya. Nurani kadang terbelah, apakah akan memasukkan perbuatan tersebut sebagai pelanggaran etika atau bukan. Jika tidak ditangani oleh MKD, hal ini akan menimbulkan reaksi dari masyarakat, dianggap MKD tidak memiliki kepedulian, sebaliknya kalo ditangani oleh MKD, tetapi keputusan MKD tidak sesuai dengan harapan masyarakat, akan pula menimbulkan pandangan miring dari masyarakat. Dilematis. Oleh karena itu, dibutuhkan suatu kejujuran dan kecermatan dalam melihat dan menangani permasalahan-permasalahan tersebut.

<sup>7</sup> Apakah kode etik DPR dapat menjangkau perbuatan tersebut, karena jelas-jelas perbuatan tersebut berlangsung sebelum dia menjadi anggota DPR. Waktu terjadinya peristiwa hukum (*tempus delicti*) sebelum anggota DPR bersangkutan resmi menjadi anggota DPR dan jangkauan kode etik DPR hanya berlaku dan mengikat terhadap anggota DPR sejak saat diresmikan sebagai anggota DPR.

<sup>8</sup> Anggota DPR tidak dapat dituntut di depan pengadilan dan diganti antarwaktu karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik secara lisan maupun tertulis di dalam rapat DPR ataupun di luar rapat DPR yang berkaitan dengan fungsi serta wewenang dan tugas DPR. Demikian pula Anggota DPR tidak dapat dituntut di depan pengadilan karena sikap, tindakan, kegiatan di dalam rapat DPR ataupun di luar rapat DPR yang semata-mata karena hak dan kewenangan konstitusional DPR dan/atau anggota DPR. Hal ini sebagaimana dimaksud dalam Pasal 224 UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD disingkat UUMD3.

## Harapan Dan Keniscayaan, MKD Menjawab

Judul ini sengaja diangkat sebagai respon atas berbagai pandangan masyarakat terhadap DPR, sebagaimana terpotret dari ungkapan dan komentar masyarakat yang tersaji dalam media massa, tulisan, diskusi dan media lainnya, baik itu yang mengandung muatan konstruktif maupun kritikan. Dialektika<sup>9</sup> mengenai keluhuran dan marwah DPR, antara harapan dan keniscayaan, mesti dijawab oleh MKD. Selain sebagai permasalahan juga sekaligus menjadi tantangan bagi MKD. Hal ini tentu tidak mesti dijawab secara mendetail lewat tulisan ini tetapi melalui kerja nyata.

Secara yuridis, tujuan dari MKD adalah untuk menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat.<sup>10</sup> Dari tujuan pembentukan MKD tersebut tersirat makna marwah dan keluhuran DPR. MKD meyakini, keahlian dan profesionalitas serta etika yang dimiliki oleh anggota DPR dalam menjalankan jabatannya, akan mampu menjaga dan merawat marwah dan keluhuran DPR<sup>11</sup> serta membawa DPR sebagai lembaga yang dipercaya dan didukung serta dihadalkan oleh rakyat Indonesia.

Setiap anggota DPR dituntut untuk harus sanggup bekerja secara kolektif di bawah kontrol kode etik. Kedudukan anggota DPR sebagai pejabat negara dan wakil rakyat terkontrol oleh seperangkat norma etik yang telah dikitabkan dalam Peraturan DPR No. 1 Tahun 2015 tentang

<sup>9</sup> Dialektika menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) pengertiannya adalah hal berbahasa dan bernalar dengan dialog sebagai cara untuk menyelidiki suatu masalah.

<sup>10</sup> Pasal 119 UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD yang disingkat UU MD3.

<sup>11</sup> Pasal 235 UU No. 17 Tahun 2014 (UUMD3) yang menyatakan bahwa: "DPR menyusun kode etik yang berisi norma yang wajib dipatuhi oleh setiap anggota selama menjalankan tugasnya untuk menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPR."

Kode Etik DPR.<sup>12</sup> Tegak dan ditaatinya kode etik DPR oleh para anggota DPR akan diawasi oleh MKD DPR yang dibentuk khusus untuk menegakkan berlakunya kode etik DPR.

Dalam hal penegakan etik, MKD melihat persoalan perilaku anggota DPR dari sisi etika bukan hukum. Meskipun tidak pula dapat dilepaskan atau dipisahkan persoalan hukum menjadi bagian dari penegakan etik karena dalam hal tertentu menjadi kewenangan MKD, misalnya 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 yang dilakukan oleh anggota DPR, terkait dengan tindakan dan/atau peristiwa yang patut diduga dilakukan oleh anggota DPR sebagai pelanggaran terhadap UU MD3, dan peraturan DPR yang mengatur mengenai tata tertib dan Kode Etik, dapat diproses oleh MKD atas dasar 'pengaduan'<sup>13</sup> maupun 'tanpa proses pengaduan'.<sup>14</sup> Penanganan perkara tanpa pengaduan, dilakukan atas usulan dari anggota MKD dan verifikasi materi pelanggaran.

Hal ini tentunya dimaksudkan agar MKD lebih aktif dan responsif dalam menangani permasalahan pelanggaran yang dilakukan oleh anggota DPR, dan tidak semata-mata menunggu pengaduan.

<sup>12</sup> Keabsahan obyektif dari sebuah norma yang merupakan makna subyektif dari suatu tindakan berkehendak, yang mengharuskan orang untuk berperilaku dengan cara tertentu, tidak muncul dari tindakan faktual, yakni dari sesuatu yang ada, melainkan dari sebuah norma yang menguasakan tindakan ini, yakni dari yang seharusnya. Raisul Muttaqien (pen), Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Hans Kelsen, Diterjemahkan dari Hans Kelsen, *Pure Theory of Law* (Berkely: University California Press, 1978), Nusamedia dan Nuansa, Bandung, hlm. 10.

<sup>13</sup> Pasal 122 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3

<sup>14</sup> Pasal 124 UU No. 17 tahun 2014 tentang MD3 jo. Pasal 4 Peraturan DPR No. 2 Tahun 2015 tentang Tata Beracara MKD DPR.

Sanksi terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh anggota DPR, merujuk pada ketentuan Pasal 20 Peraturan DPR No. 1 Tahun 2015 tentang Kode Etik DPR RI, dapat dikualifikasikan atau digolongkan sebagai sanksi yang cukup berat karena mengadopsi sistem sanksi secara bertingkat. Jenis sanksi yang dimuat dalam ketentuan tersebut diberlakukan dalam hal anggota DPR telah dikenai sanksi oleh MKD, kemudian terjadi kembali pelanggaran yang dilakukan secara berulang oleh anggota DPR bersangkutan, MKD dapat menerapkan atau menjatuhkan sanksi yang lebih berat dari sanksi sebelumnya.

Kesungguhan untuk mendisiplinkan perilaku anggota menjadi kekuatan MKD untuk melakukan penegakan etik dan pencegahan pelanggaran etik. variabel sanksi dan proses penanganan perkara yang dilakukan tanpa pengaduan sebagaimana telah dijelaskan di atas, hanyalah catatan kecil dari bukti keseriusan MKD untuk menjaga dan menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat DPR.

MKD melayani kepentingan semua pihak termasuk masyarakat yang merasa dirugikan dengan perilaku Anggota DPR, dengan menyandarkan pada aspek moralitas.<sup>15</sup> Untuk itulah, MKD akan terus berupaya menumbuhkan kesadaran diri dari setiap anggota DPR, melalui upaya penegakan etika dan pencegahan perilaku menyimpang dari anggota DPR. Karena bagaimana pun juga tegaknya keluhuran dan marwah DPR tergantung pada seberapa besar kesadaran itu terbentuk dalam lingkungan DPR.

Kendatipun sangat menekankan pada perilaku nyata dari para aktor etik, namun peran sistem juga harus ikut diperhitungkan. Apabila sistemnya menghambat, maka tindakan akan menjadi sia-sia belaka. Keadaan menjadi ideal, manakala manusia maupun sistemnya sama-sama baik.

<sup>15</sup> MKD dalam pengambilan putusan sidang etik dilandaskan pada aspek moral sebagaimana Pasal 56 ayat (1) huruf a, Peraturan DPR No. 2 Tahun 2015 tentang Tata Beracara MKD DPR.

Meskipun semangat penyelenggara negara baik jika sistem ketatanegaraannya kurang baik, maka negara pun akan menjadi kurang baik sebab kekuasaan itu cenderung korup sebagaimana adagium yang dipopulerkan oleh **Lord Acton**, *"power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely."* Jadi di dalam penyelenggaraan negara diperlukan semangat penyelenggara yang bagus dan sistem yang bagus sekaligus.<sup>16</sup>

MKD menyadari bahwa penegakan etik adalah sebuah sistem. Kode etik bukan variabel tunggal yang menentukan. Kode etik merupakan sarana dan panduan dalam penegakan etik dan pencegahan pelanggaran etik. Karena masih ada faktor-faktor lain yang ikut mempengaruhi dan menentukan penegakan etik. Faktor penegak etik, faktor sarana dan prasarana, faktor lingkungan, dan lain-lain menjadi faktor penting dan ikut mempengaruhi penegakan etik.

Faktor manusia merupakan salah satu faktor penting sebagai penentu dan menjadi jiwa dari penegakan etika. Penegakan etik bukan semata soal penerapan pasal peraturan perundangan-undangan. Kepedulian, empati, kejuran, kecermatan dan keberanahan sebagai variabel penting dari moral yang mestinya atau harus diperkuat. Dengan cara ini maka dalam penegakan etik tidak hanya menggunakan logika melainkan juga nurani.

**Hakikatnya, setiap kekuasaan (bukan hanya DPR) memiliki kecenderungan untuk melakukan perbuatan menyimpang dan melakukan kesewenang-wenangan serta memaksakan kehendaknya kepada pihak lain atau kemampuan mengendalikan pihak lain.** Kekuasaan itu sendiri, seperti dikatakan

<sup>16</sup> Moh Mahfud, MD, 2012, Politik Hukum di Indonesia, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 379.

oleh **Lord Acton**, cenderung bersalah guna, sedangkan kekuasaan yang mutlak bersalah guna secara mutlak pula.

Untuk itu, kekuasaan harus dibatasi dan diawasi. Pembatasan dan pengawasan terhadap kekuasaan ini dapat dilakukan oleh "konstitusi"<sup>17</sup> yang pada hakekatnya dibentuk untuk melakukan pembatasan kekuasaan dan masyarakat sebagai pihak berdaulat dalam negara. Dalam konteks MKD, pembatasan dan pengawasan terhadap kekuasaan anggota DPR, dapat dilakukan melalui penegakan etik dan pencegahan perilaku anggota DPR.

## Penutup

Moral merupakan kebutuhan yang penting bagi setiap orang, termasuk anggota DPR. MKD dalam penegakan etika dan pencegahan perilaku anggota DPR, berkomitmen untuk melaksanakan dengan itikad baik, dengan dilandasi nurani, kejujuran dan kecermatan. Jujur untuk memproses setiap permasalahan dan cermat dalam menganalisa permasalahan atau kasus yang melibatkan anggota DPR. Untuk kepentingan tersebut maka semua stakeholder harus memiliki jalinan keterkaitan moral yang sama sebagai satu kesatuan moral bangsa Indonesia. Sehingga pada akhirnya, akan dapat dibuktikan bahwa marwah dan keluhuran lembaga ini masih tegak. Saatnya untuk membuktikan itu semua.

17 Penempatan Pancasila dalam pembukaan UUD 1945 (Preamble), dan memperhatikan pula perumusan fungsi dalam Preamble tersebut, ia merupakan Grundnorm tidak hanya dan norma-norma hukum, tetapi dari seluruh norma-norma kehidupan bangsa Indonesia (ethik, moral dan sebagainya). Mengutip pendapat Saleh yang menyatakan bahwa: Pancasila bukan hanya norma dasar dari kehidupan hukum dan tertib hukum Indonesia, tetapi adalah juga norma dasar dari norma-norma lain, seperti norma moral, norma kesuilaan, norma ethick, dan sebagainya. Pancasila mengharuskan tertib hukum Indonesia juga serasi dengan norma-norma moral, kesuilaan, ethika dan sebagainya, oleh karena di dalam Pancasila terkandung pula norma-norma tersebut. Shidarta, et.al, (ed), 2014, *Pendulum Antinomi Hukum Antologi 70 Tabun Valerine J. L. Kriekhoff*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 41-42.



## **EKSISTENSI LEMBAGA PENEGAKAN ETIKA: CATATAN DARI PERSPEKTIF HIKMAH**

---

**Prof. Dr. M. Darwis Hude, M.Si.**

Direktur Program Pascasarjana Institut PTIQ Jakarta

**E**tika dan hukum merupakan dua hal yang berhimpitan. Etika ada agar manusia hidup harmoni dan tidak melanggar hak-hak orang lain yang menyebabkan terjadinya disharmoni. Sementara hukum diperlukan untuk mencegah dan menyelesaikan pelanggaran atas hak-hak itu. Apabila hukum dikategorikan menjadi hukum tertulis dan hukum tak tertulis maka etika menjadi bagian bahkan hukum itu sendiri. Namun, apabila hukum dipandang sebagai perintah atau larangan berikut sanksinya yang dibuat oleh kekuasaan

---

\* Disampaikan Prof. Dr. M. Darwis Hude, M.Si. pada Seminar Nasional Mahkamah Kehormatan DPR RI pada tanggal 24 Februari 2020 di Jakarta. Penulis adalah guru besar tetap dan Direktur Program Pascasarjana Institut PTIQ Jakarta, anggota panel MKD DPR RI 2018-2019

yang sah maka etika berada di luar itu, meskipun ia tetap menjadi dasar inspirasi dalam pembentukan perintah dan larangan yang memiliki konsekuensi.

Kehidupan di tengah-tengah masyarakat dengan latar berbeda-beda dapat menimbulkan dinamika yang beraneka pula. Diperlukan adanya tata nilai yang disepakati sebagai dasar yang dijadikan acuan bersama dalam melakukan hubungan interpersonal. Manusia dalam hidup dan berpenghidupan tentu akan menempuh berbagai cara untuk kelangsungan eksistensinya, baik bekerja sendiri maupun bekerja di suatu lembaga atau korporasi. Tak sedikit yang bekerja sekehendaknya tanpa peduli pada nilai-nilai etika dan hukum yang berlaku. Padahal sejatinya, bekerja itu selalu memperoleh penilaian dan yang pasti semuanya akan dipertanggungjawabkan. Pertanggungjawaban itu bagi manusia beragama memiliki tiga matra, kepada Tuhan, kepada diri sendiri, dan kepada manusia, baik kepada pemberi kerja (atasan) atau kepada manusia pada umumnya.

Dalam pandangan Islam, tak satu pun sikap dan perbuatan manusia selama dua puluh empat jam yang luput dari lima nilai. Pertama, segala bentuk perintah keras yang memiliki sanksi hukum apabila dilanggar, maka ia dikategorikan sebagai wajib. Kedua, larangan keras atau kebalikan dari yang pertama, dikenal dengan istilah haram. Ketiga, semua bentuk perintah lunak yang hanya diberi apresiasi tanpa sanksi apabila dilanggar, dikategorikan sebagai sunah. Keempat, larangan lunak, dikenal dengan makruh. Dan yang kelima, dikenal sebagai mubah, manusia diberi preferensi untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu atas pertimbangan akal sehatnya. Dan, yang terakhir ini yang paling luas dalam kehidupan umat manusia. Memilih warna baju, merek *mobile phone*, makan jenis makanan dan dimana, mau tidur pukul berapa adalah contoh-contoh aktivitas

mubah sepanjang tidak bersinggungan dengan salah satu dari empat hal lainnya.

Namun, pada diri manusia telah ada sejak awal potensi kebaikan dan keburukan sekaligus sehingga ada dua kemungkinan yang teraktualisasikan, tergantung pada banyak faktor, misalnya, lingkungan budaya dan personal, kepedulian sosial, penegakan hukum, dan sebagainya yang akhirnya memberi preferensi individu. (Q.S. al-Balad/90:10; al-Syams/91: 7-8). Karena kebebasan individual itu dalam kehidupan sosial diperlukan adanya tatanan nilai yang disepakati agar sikap dan perbuatan tidak bergerak tanpa rem sama sekali.

### Tatanan Hukum dan Etika

Ada teori yang menjelaskan bahwa manusia pra-Adam adalah manusia tanpa etika dan hukum, mereka selalu membuat kerusakan di bumi dan saling menumpahkan darah. Lalu Tuhan ingin menciptakan yang lain yang berperadaban dan memiliki taklif (tanggung jawab) dalam berkehidupan. Itulah Adam dan keturunannya yang mendapat 'protes' dari malaikat di awal rencana penciptaannya sebagai khalifah di bumi. (Cermati kembali Surah al-Baqarah/2: 30). Bersama dengan manusia baru itu diberikan pengetahuan tentang segala sesuatu termasuk bagaimana hidup beretika dan menaati hukum. Ada aturan-aturan yang harus ditaati untuk menciptakan kedamaian dan keharmonisan. Ada perintah dan larangan beserta dengan konsekuensinya. Kedamaian terjadi apabila semua manusia menaati tata nilai dan hukum itu secara konsisten. Saat Adam melakukan pelanggaran (entah karena dijebak atau karena tak mampu menahan keinginannya) lalu ia dihukum, dan selanjutnya menyadari kekeliruannya lalu menjadi orang baik seterusnya (2:36-17).

Sebagai manusia (baru) yang ditugasi menjadi khalifah untuk memakmurkan bumi dan mewujudkan kemaslahatan di bumi, Adam dan juga keturunannya dimodali beberapa instrumen. *Al-Maragi* (1365H: 1/35) menyebutkan empat macam hidayah (petunjuk) yang diberikan kepada manusia: Pertama, hidayah *al-ilham* (instink), sudah ada sejak manusia dilahirkan (*innate*) seperti kebutuhan akan oksigen, makanan, minuman, seks, dan sebagainya.; kedua, hidayah *al-hawas* (pancaindera) untuk menjadi penjekak awal informasi. Keduanya, instink dan indra, dimiliki oleh hewan dan manusia (bahkan ada indera pada hewan tertentu lebih baik daripada yang dimiliki manusia); ketiga, hidayah *al-agl* (pikiran), yaitu hidayah yang lebih tinggi dari yang dimiliki hewan. Manusia hidup dalam masyarakat yang memerlukan banyak pertimbangan dalam kehidupan, tidak cukup sekedar instink dan pancaindera tapi butuh pertimbangan logis; dan keempat, hidayah *al-adyan wa al-syara-i'* (agama-agama dan aturan-aturan hukum). Sementara itu, Hude (2006: 95-116; 2017: 30-41) menyebut lima instrumen yang menjadi modalitas manusia dalam kehidupannya: instink, indra (ternyata bukan hanya lima, tetapi banyak seperti indra keseimbangan, kinestetis, nociception), akal (kognisi), nafsu (dorongan, *drive*), dan kalbu (katahati). Kesemua instrumen ini memengaruhi manusia dalam berinteraksi dengan lingkungannya, baik lingkungan alam maupun lingkungan personal. Nafsu, misalnya, sangat diperlukan dalam kehidupan nyata terutama untuk mendorong tingkah laku kita seperti mencari makan, minum, dan segala sesuatu yang dapat membuat kita puas dan bahagia. Akan tetapi, jika tidak dikelola dengan baik, dapat berakibat pada pelanggaran terhadap hak-hak orang lain. Di sinilah diperlukan adanya aturan yang disepakati bersama, ketaatan, dan penerapan sanksi-sanksi yang jelas apabila terjadi pelanggaran terhadap aturan itu. Hukum dan etika diperlukan untuk menjaga keganasan ekspansif manusia yang tak terkontrol.

Sebuah komunitas tentu memiliki nilai-nilai yang disepakati dan dianut secara bersama-sama. Kalau tidak, akan mendapatkan sikap atau perlakuan negatif (sesuai dengan pandangan komunitasnya), seperti pelabelan negatif, penjauhan, alienasi, dan berbagai sanksi yang mungkin muncul. Hal semacam itu bisa saja diabaikan oleh yang menyimpang, tapi dalam banyak pengalaman akan menyusahkan diri sendiri dalam pergaulan. Dalam situasi seperti ini (sanksi sosial, etis, pragmatis) si penyimpang dapat mengambil jalan berbeda. Budiono Kusumohamidjojo (2019: 131) menjelaskan empat kategori pilihan:

Pertama, pada umumnya orang akan mengambil jalan aman dan mudah, yaitu berdamai kembali dengan komunitasnya dan ikut mengalir di tengah arus sistem nilai komunitas.

Kedua, mengambil dan membangun dua jalan: dunia pribadi (*private sphere*) dan dunia interaksi, dimana dia akan membangun kebiasaan untuk mengatur prilakunya tergantung di dunia mana sedang berada. Orang seperti ini akan ikut mengalir di sisi pinggir arus sistem nilai komunitas agar mudah menepi manakala dia memandangnya pantas atau lebih baik dia lakukan.

Ketiga, nonkonformis, mereka akan keluar dari komunitas dan bermigrasi ke komunitas lain yang lebih sepaham. Orang-orang yang berada di jalur ini seringkali menjadi pengembara nilai yang pada lokus tertentu terpaksa harus berkompromi dengan komunitas yang paling mendekati citra nilai mereka.

Keempat, orang-orang yang akan berusaha tampak konformis dengan lingkungan komunitasnya, sambil secara laten akan berusaha 'mencuri' untuk berprilaku menurut yang dikehendaki dan sejatinya menyimpang dari tata nilai komunitasnya manakala ada kesempatan untuk itu. Dalam bahasa agama orang seperti ini biasanya akan diberi label sebagai munafik.

Tatanan hukum dan etika diperlukan agar semua orang dalam komunitas itu bersedia atas kesadarannya mengikuti aturan-aturan yang telah ditetapkan atau disepakati dengan cara ikut mengalir dalam arus yang sama. Pelanggaran terhadap tatanan itu akan merusak keseluruhan sistem yang ada. Dalam makna *al'-adalab* (keadilan) ada satu aspek yang disebut dengan *al-tawaazun* (secara mudahnya dimaknai dengan keseimbangan), yaitu ketika semua komponen dalam sistem itu melakukan tugasnya dengan baik sesuai dengan fungsinya. Ilustrasi, pada jam analog yang ada di tangan kita terdapat tiga jarum yang masing-masing memiliki fungsi berbeda, dan bergeraknya juga berbeda tetapi tetap ke arah yang sama. Jika ketiganya berlomba-lomba bergerak ataupun salah satunya berhenti atau mengganggu yang lain maka di situ tidak ada *al-tawaazun*, dan juga tiada melahirkan hikmah sama sekali. Jam itu akan dicampakkan sampai bisa kembali berfungsi dengan seimbang. Komunitas, terutama yang bersentuhan langsung dengan publik, harus senantiasa memelihara keseluruhan sistem agar tetap eksis, terjaga, dan memiliki kebermaknaan.

### Hikmah dalam Penegakan Etika

Hikmah atau hikmat dalam pemakaian sehari-hari bermakna pengetahuan, kebijaksanaan, kearifan, kesaktian, ilmu yang dalam, rahasia di balik yang nyata, dan sebagainya. Hikmah menurut Ibnu Manzhur (1414H, 12:140) adalah ungkapan tentang kearifan dalam menerapkan sesuatu yang didasari pada keutamaan pengetahuan yang mumpuni. Orangnya disebut dengan hakim. Tukang yang memperbaiki detil-detil suatu pekerjaan dengan sempurna dan sangat telaten (sabar, teliti, cermat) dalam pekerjaannya disebut juga hakim (*hakim!*). Dalam perbincangan ini, hakim khusus dimaknai orang yang bijak dalam memutus suatu perkara dengan benar dan adil. Tindakannya berkategori sebagai hikmah.

Orang yang melakukan tindakan hikmah dapat berupa perseorangan, komunitas, badan, majelis atau lembaga sepanjang mendapatkan legitimasi yang diperlukan. Badan atau lembaga yang mendapat legitimasi dan sering dijumpai dalam penegakan etika misalnya lembaga adat, lembaga atau majelis kode etik profesi, badan-badan pengawas dalam berbagai bentuknya, supervisor tertentu, dan sebagainya. Semakin berisiko suatu pekerjaan dan atau berdampak luas bagi masyarakat semakin penting pula lembaga penegakan etika sesuai dengan kode etik yang telah ditetapkan atau disepakati. Urgensinya antara lain untuk mencegah penyalahgunaan wewenang, menyelamatkan kehidupan (seperti dalam dunia kedokteran), memelihara martabat dan kewibawaan, menjunjung tinggi marwah (dari kata *muru'ab* atau *muruwwab* yang bermakna adab sopan santun), dan membentuk citra positif, dan sebagainya.

Ada beberapa prinsip dasar hikmah dalam penegakan etika yang perlu diperhatikan oleh pemangku kepentingan:

1. Prinsip keadilan: Keadilan harus diterapkan kepada semua orang tanpa diskriminasi. Menarik dicermati bahwa Tuhan memerintahkan agar menegakkan keadilan secara benar tanpa ada unsur suka-tak-suka atau sebab-sebab lain di luar pertimbangan hukum (etika). Bahkan, jika keadilan itu menyentuh kepentingan diri sendiri atau kaum kerabat. Redaksinya demikian: "...Jadilah kamu penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah, walaupun terhadap dirimu sendiri atau terhadap ibu bapak dan kaum kerabatmu..." dan (Q.S. 4:135)

Begini pula dalam Al-Nisa'/4:58 (terjemah) dengan tegas dikatakan: "Sungguh, Allah menyuruhmu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia hendaknya kamu menetapkannya dengan adil. Sungguh, Allah sebaik-baik yang memberi

pengajaran kepadamu. Sungguh, Allah Maha Mendengar, Maha Melihat."

2. Prinsip kebenaran dan kejujuran: Pelaksanaan hukum (etika) harus benar melalui pemeriksaan yang cermat dan jujur dengan bukti-bukti yang valid. Hakim yang menjatuhkan hukuman (had dan takzir) dengan sembrono, bukan atas kebenaran dan kejujuran maka ia menceburkan dirinya ke dalam malapetaka. Dalam sebuah hadis disebutkan (terjemahnya): "Hakim itu ada tiga, satu di surga dan dua di neraka. Adapun yang di surga adalah hakim yang mengetahui kebenaran dan memutuskan dengan jujur, sementara yang di neraka adalah yang mempermainkan hukum (memutarbalikkan fakta) dan yang karena kebodohnya serampangan dalam memutus perkara." (Diriwayatkan Abu Dawud, Turmuzi, Ibnu Majah dengan redaksi sedikit berbeda).
3. Prinsip pertanggungjawaban: Dalam memutus perkara pertanggungjawabannya terutama kepada Tuhan Yang Maha Adil. Siap menerima risiko apapun dari apa yang dilakukan atau diputuskan karena ia memastikan apa yang dilakukannya benar. Sejatinya semua yang dilakukan manusia pasti harus dipertanggungjawabkan suka atau tidak suka. Hal ini dapat dicermati dari surah Al-Isra'/17: 36 (terjemahnya): "Dan janganlah kamu mengikuti sesuatu yang tidak kamu ketahui. Karena pendengaran, penglihatan dan hati nurani, semua itu akan diminta pertanggungjawabannya".
4. Prinsip edukasi: Dalam penerapan hukum (etika) terdapat unsur edukasi kepada pelanggar dan juga kepada seluruh masyarakat, bahwa semua orang harus setia dan taat pada aturan. Bagi siapa saja yang melanggar akan dikenai sanksi karena seperti itulah Tuhan mengajari manusia. Agama-agama telah menetapkan hukum kepada siapa saja yang melanggar kehendak Tuhan.

Dalam Islam, bagi pelaku pelanggaran berat telah ditentukan hukudunya (mufrad: *badd*), misal bagi pembunuh berlaku hukum qisas, mencuri dengan potong tangan. Terhadap pelanggaran-pelanggaran kecil yang tidak diatur hukumannya berlaku hukum takzir, hukuman yang kadarnya ditentukan oleh hakim, dari yang mungkin terlihat sepele hingga yang berat tapi tidak sampai pada tingkat hudud.

Wazaratul Awqaf Kuwait (1427H, 4:193) memberi definisi takzir: "*Al-ta'zir huwa al-ta'diib 'ala a dzuuubin lam yusyra' fiha baddun walaa kaffaaraab, wahuwa 'uquubatun gairu muqaddaratin takhtalifu biikhtilafil jinaayati wa abwaalinnas*". (Takzir adalah pemberian pendidikan (pendisiplinan) atas perbuatan dosa (pelanggaran) yang tidak memiliki batasan hukum maupun penebusan dosa [kaffarah, denda]. Hal itu merupakan hukuman tanpa kadar tetap, tetapi tergantung pada tingkat perbedaan pelanggaran dan kondisi pelakunya).

Takzir terutama dimaksudkan untuk mengedukasi masyarakat agar jangan sampai terjerumus pada pelanggaran hukum yang lebih berat. Pelanggaran etika saja mendapatkan hukuman (sanksi) karena tidak setia dalam melaksanakan aturan hukum yang berlaku. Perbedaan kadar kesalahan atau pelanggaran, tingkat pengetahuan dan kondisi subjektif pelaku menjadi pertimbangan hakim dalam menjatuhkan sanksi takzir.

5. Prinsip humanistik: Prinsip ini menekankan sisi kemanusiaan manusia yang pada dasarnya baik sampai diketahui dengan pasti dan meyakinkan telah melakukan pelanggaran. Pada tataran ini muncul istilah *presumption of innocent* sampai terbukti secara nyata dan meyakinkan seseorang telah melakukan perbuatan pelanggaran (etika, hukum). Penegakan hukum (etika) dengan pemberian sanksi kepada pelanggar kode etik bukanlah bentuk

balas dendam, tetapi bertujuan agar manusia kembali kepada fitrahnya sebagai manusia yang baik dan mulia, baik sebagai pribadi maupun sebagai makhluk sosial. (Cermati Surah Al-Isra'/17:70, 95:4)

### Lembaga Mahkamah Etika

Pada semua aspek kehidupan manusia terdapat nilai-nilai etis yang harus dijaga bersama. Setiap komunitas pada umumnya memiliki rumusan apa yang disebut baik, buruk, benar, salah, bahkan indah dan jelek. Sebagian tertulis dan sebagian lagi dalam bentuk konvensi. Komunitas masyarakat adat pada galibnya menaati nilai-nilai itu dalam bentuk konvensi secara turun temurun. Memastikan nilai-nilai etika (baik yang tertulis maupun dalam bentuk konvensi) berjalan dengan baik diperlukan pengawasan atau monitoring. Manusia memiliki kecenderungan kebebasan dalam bersikap dan bertingkah laku, sehingga perlu tetap ada pengawasan atau monitoring yang berkesinambungan. Dalam bahasa agama, Tuhan adalah pengawas utama bagi seluruh makhluknya. Dalam Surah Al-Nisa'/4: 1 disebutkan: "Sesungguhnya Allah mengawasi apa yang kamu kerjakan." Karena, manusia mudah terpengaruh pada hal-hal yang memberi rasa bahagia dalam berbagai bentuknya meski kadang-kadang melanggar hak-hak orang lain. Untuk memberi efek pencegahan dan penyelesaian terhadap pelanggaran etika maka perlu ada lembaga khusus yang memiliki wibawa dan ketegasan dalam pengawasan dan penindakan jika terjadi pelanggaran.

Lembaga-lembaga pengawas etika (apapun namanya) bertujuan untuk memastikan bahwa nilai-nilai etika (kode etik) yang telah disepakati berjalan dengan baik dan mengoreksi dalam bentuk pemberian sanksi/hukuman bagi yang melanggarinya. Hal ini

dimaksudkan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan khususnya dalam soal pelanggaran etika. Lembaga penegakan (kode) etik, kita sebut saja mahkamah, tentu harus melakukan tugasnya manakala ada dugaan pelanggaran etika terhadap anggotanya dengan proses yang seadil-adilnya. Seperti kata Umar (1429H, 1:541) arti mahkamah (sekar kata dengan hikmah) itu sendiri adalah tempat pelaksanaan semua urusan peradilan (*makan in'i qad bay-ab al-qadba'*).

Lembaga mahkamah etika pada umumnya hanya menangani kasus-kasus terkait dengan masalah etika, bukan pada wilayah hukum yang telah jelas diatur tersendiri oleh negara. Oleh karena itu, ia bersifat parsial berlaku hanya pada wilayah lembaga bersangkutan. Akan tetapi, untuk menghindari kemungkinan munculnya kepentingan 'perkoncoan' atau faktor suka-tidak-suka yang muncul dalam pergaulan sehari-hari maka banyak lembaga memanfaatkan orang-orang independen dalam menangani perkara. Atau paling tidak, ada unsur luar yang dianggap lebih netral. Meskipun secara teoretis seharusnya tidak perlu terjadi, karena personelnya biasanya terdiri atas para profesional yang berintegritas dan bekerja di bawah sumpah. Akan tetapi, tidak ada salahnya untuk kehati-hatian melakukan *sadd al-dzari'ah* (menutup lubang-lubang potensi negatif). Mencegah terjadi persekongkolan atau balas dendam di wilayah peradilan, baik etika maupun hukum, maka sejak awal diingatkan dalam Al-Qur'an: "... Janganlah kebencianmu terhadap suatu kaum mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah. Karena (adil) itu lebih dekat kepada takwa..." (Q.S. 5:8). Dalam ayat itu disebut kebencian, tetapi bisa juga karena kecintaan (perkoncoan, persekongkolan) misalnya karena berasal dari daerah yang sama, partai yang sama, atau hal-hal lain.

Pelembagaan mahkamah etika mempunyai urgensi antara lain menjaga wibawa dan marwah lembaga agar tidak tercoreng di mata publik yang dapat mengakibatkan ketidakpercayaan yang meluas dalam

masyarakat. Untuk menjaga hal ini ada beberapa hal yang perlu diperhatikan: Adanya kode etik yang jelas dan terinci serta telah tersosialisasikan dengan baik kepada seluruh pemangku kepentingan (untuk memenuhi etika materil); dan prosedur tatacara beracara yang simpel dan jelas tanpa mengurangi hak-hak terlapor dengan tetap menjunjung tinggi praduga tak bersalah (untuk memenuhi etika formil). Kode etik yang jelas dan prosedur yang jelas memungkinkan penanganan masalah terselesaikan dengan cepat.

Lembaga-lembaga yang bersentuhan langsung dengan publik, suka atau tidak suka, harus memprioritaskan dan menegakkan kode etik secara baik dan tegas. Secara mikro hal itu akan mengeliminasi citra negatif atau kewibawaan lembaga yang diakibatkan sikap dan prilaku anggotanya. Dan, secara makro memberikan efek jera atau pencegahan bagi anggota lain dan masyarakat pada umumnya. Karena, pada galibnya pembiaran terhadap pelanggaran etika akan merangsang munculnya pelanggaran-pelanggaran baru dengan skala lebih besar. Teori "*law of effect*" dari Thorndike (dalam Siegel dan Lane, 2002:323) menjelaskan hal ini. Sesuatu yang dirasakan enak cenderung diulang pada kesempatan lain dengan intensitas lebih tinggi meskipun hal itu boleh jadi merupakan sebuah pelanggaran. Sebaliknya, sesuatu yang dirasakan negatif (tidak mengenakkan) cenderung dihindari pada kesempatan lain. Para pelanggar etika yang merasakan 'nikmat' tanpa adanya sanksi cenderung akan mengulang pada kesempatan lain dengan intensitas lebih tinggi. Begitu pula efek domino yang ditinggalkan terhadap orang lain, terutama jika hal itu terjadi pada mereka yang layak sebagai panutan atau menjadi sorotan publik.

Suatu pelanggaran etika dalam tataran lembaga yang tidak diproses dan ditindak tegas akan menjadi semacam penyakit menular. Dan, lambat laun akan dianggap sebagai hal biasa. Ibn al-Muqaffa' (dalam Shihab, 2000:164) menjelaskan: "*Idzaa qalla al-ma'ruufu shaara munkaran, wa*

*idzaa syaa'a al-munkaru shaara ma'rufaa."* (Jika yang baik itu sudah jarang dilakukan maka lambat laun akan diingkari sebagai kebaikan; dan apabila yang buruk atau salah itu telah merajalela di tengah masyarakat maka lambat laun akan diakui sebagai sebuah kebaikan). Penegakan hukum dan etika dengan tegas membawa kebaikan untuk lembaga dan untuk kemaslahatan masyarakat pada umumnya.





## MODALITAS ETIKA PUBLIK: MENDORONG MAHKAMAH KEHORMATAN DPR LEBIH EFEKTIF

---

**Dr. Haryatmoko**

Dosen Filsafat Fakultas Ilmu Budaya,  
Universitas Indonesia

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

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

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

### **Kode Etik: Mendorong Akuntabilitas Anggota DPR?**

Kode Etik berfungsi untuk menjamin agar core values sebuah lembaga atau organisasi bisa terwujud atau mengarahkan kebijakan serta pelaksanaan bagi anggota lembaga. *Core values* merupakan landasan dari mana setiap anggota menimba gagasan yang jernih ketika menghadapi masalah agar keputusan/tindakan bisa efektif memajukan lembaganya. Dengan demikian *core values* bagi DPR harus

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

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

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

Pertama, seorang wakil rakyat bisa dikatakan akuntabel bila memiliki hubungan timbal-balik dengan masyarakat yang diwakili, artinya (i) dia mampu bertindak demi sekelompok warganegara yang diwakilinya, dan (ii) yang diwakili mempunyai kemampuan untuk memberi sanksi atau imbalan atas kinerjanya. Syarat yang kedua ini menunjukkan bahwa mekanisme akuntabilitas bukan hanya prosedur, tetapi juga mengandalkan penilaian terhadap hasil kinerjanya. Jadi akuntabilitas, menurut K.Stróm, mengandung arti bahwa yang diwakili (rakyat) memiliki dua hak terhadap yang mewakili, yaitu hak untuk meminta informasi dan yang sulit adalah memberi sanksi. Padahal sebetulnya sanksi bisa dalam bentuk (a) menghalangi, menolak atau

mengoreksi keputusan; (b) bila konstituen terorganisir baik bisa tidak memilih lagi atau menuntut pimpinan partai untuk melakukan *recall* terhadapnya; (c) menjatuhkan sanksi tertentu, membayar ganti rugi, memprotes melalui demonstrasi, memboikot aktivitasnya, mempublikasikan catatan negatif kinerjanya (2003: 62). Kurang tersedianya informasi bagi konstituen atau publik membuat hampir tidak mungkin menerapkan sanksi seperti itu.

Dalam praktik sistem representasi, konstituen atau rakyat yang diwakili tidak memiliki kemampuan yang efektif memberlakukan sanksi-sanksi tersebut. Warga negara belum terbiasa meminta informasi kepada wakil rakyat tentang apa yang telah dilakukan, apa yang sedang dilakukan, apa proyek politiknya dan bagaimana implementasinya. Bahkan masyarakat sering tidak tahu bahwa menjadi hak mereka meminta wakil rakyat untuk menjelaskan, memberi alasan, menjawab, menjalankan kewajiban, memperhitungkan apa yang dilakukan sebagai bentuk pertanggungjawaban. Wakil rakyat seharusnya memberi informasi tentang apa yang ingin diketahui oleh konstituen. Sebagai perantara rakyat dan pemerintah, wakil rakyat diandaikan membuka akses ke informasi.

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

akuntabilitas. Mengelak juga biasa terjadi dalam pertanggungjawaban terhadap janji kampanye, karena mekanisme untuk menagih janji tidak tersedia kecuali pemilu.

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

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

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

mengganti para manajernya; (iv) menetapkan undang-undang untuk mengubah tujuan pada tahun fiskal yang sedang berlangsung (2001: 105).

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

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

## Evaluasi Kinerja: Produk UU Responsif terhadap Pelayanan Publik?

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

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

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

untuk meningkatkan mutu pendidikan; (vi) upaya memajukan daerah tertinggal.

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

### Kode Etik: Implementasi *Core Values* DPR

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

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

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

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

	KODE ETIK	HUKUM
5. FUNGSI UTAMA	5. Mempertajam makna tanggungjawab: melalui pendidikan, pembinaan, sosialisasi dan internalisasi nilai	5. Mengorganisir tanggungjawab dengan sanksi, ancaman hukuman dan penyesuaian perilaku

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

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

	KODE ETIK	CODE OF CONDUCTS
1. Mengarahkan	Mengarahkan mengambil keputusan dengan acuan ke nilai inti lembaga ( <i>core values</i> )	Mengatur secara rinci tindakan/perilaku anggota-anggotanya

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

**Masalahnya**, meski kode etik sudah dirumuskan, ada Komisi Etika (Mahkamah Kehormatan DPR), sudah ada sosialisasi Kode Etik, bahkan *code of conducts* lebih rinci juga dibuat, mengapa konflik kepentingan dan korupsi tetap marak? Dalam upaya menjawab pertanyaan ini, penulis mengajukan dua hipotesis: pertama, masih lemahnya modalitas etika publik menghambat upaya sistematis

membangun budaya etika di DPR; dan kedua, lemahnya menghadapi korupsi kartel-elite berdampak ke maraknya pelanggaran orang-perorangan yang dijadikan cara mengalihkan perhatian publik, hanya menimpa kesalahan ke oknum. Mahkamah Kehormatan DPR tidak cukup kuat mencegah atau melawan korupsi kartel-elite karena jenis korupsi ini melibatkan jaringan partai politik, pengusaha, penegak hukum dan birokrasi sebagai akibat dari kondisi politik penuh ketakpastian (M. Johnston, 2005: 89-90). Pelaku korupsi cenderung tidak merasa bersalah kalau untuk kepentingan partai. Dan sejauh belum menjadi skandal publik atau kasus pidana, disinyalir partai sering membiarkannya.

### Modalitas Etika Publik: Membangun Budaya Etika di DPR

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

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

Kedua, akuntabilitas, termasuk terbuka menghadapi pers bebas yang kritis; Akuntabilitas dipakai untuk mengukur atau menilai apakah 'mandat rakyat' dijalankan dengan baik. Dalam akuntabilitas, setidaknya ada tiga aspek: (i) tekanan akuntabilitas pada pertanggungjawaban wakil rakyat melalui keterbukaan atau adanya akses informasi bagi pihak luar organisasi atau masyarakat (G.E.Caiden); (ii) memahami akuntabilitas sekaligus sebagai tanggungjawab sehingga bisa sampai harus berhadapan dengan ganti

rugi dan organisasi (J.G.Jabbra); (iii) tekanan pada hak warga negara untuk bisa mengoreksi dan ambil bagian dalam kebijakan publik sehingga disamakan dengan transparansi (B.Guy Peters).

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

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

yang dituntut dari akuntabilitas pelayanan publik. Jadi akuntabilitas merupakan prinsip masyarakat yang transparan. Transparansi dipahami bahwa lembaga perwakilan rakyat bisa mempertanggungjawabkan apa yang telah dilakukan dengan memberi informasi yang relevan atau laporan terbuka terhadap masyarakat dan *civil society*. Bila ternyata wakil rakyat lalai terhadap kewajibannya, masyarakat bisa menuntut tanggung jawab terhadap akibat yang harus diderita.

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

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

dianggap cukup responsif terhadap kebutuhan atau permintaan masyarakat dan menumbuhkan kepercayaan yang tidak dinikmati oleh lembaga-lembaga pemerintah.

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

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

menyentuh pengambilan keputusan, pembagian kekuasaan dan koordinasi kegiatan:

- (i) *E-governance* membuat teknologi informasi menjadi perantara dalam interaksi antara pemerintah, wakil rakyat, masyarakat, swasta, asosiasi nir-laba dalam sistem politik, pelayanan publik dan pembuatan kebijakan publik (S.Borins, 2008:178 dalam *Public sector transparency and accountability*).
- (ii) *E-governance* mengintensifkan hubungan timbal balik antara warganegara, wakil rakyat, organisasi pemerintahan dan pejabat publik (H.Drüke, 2007: 63). Kongkritnya, penggunaan teknologi informasi mendukung proses pengambilan keputusan dan memperluas lingkup partisipasi karena memungkinkan pencarian informasi secara cepat, pembentukan opini, pengambilan keputusan bersama, negosiasi, atau penanganan konflik.
- (iii) *E-governance* meningkatkan transparansi administrasi publik dan pembuatan legislasi nasional karena memungkinkan warga negara untuk memonitor proses administrasi, bisa menelusuri sistem yang harus dilewati, bahkan bisa mengikuti tahap demi tahap prosedurnya ketika warga negara mengajukan permohonan pelayanan publik, ijin mendirikan bangunan, ijin usaha, memperpanjang KTP, membayar pajak, meminta keringanan pajak atau mengurus tanah dan warisan serta mengikuti dengan cermat tahapan-tahapan proses legislasi.
- (iv) Sistem *E-governance* bisa digunakan juga untuk mengajukan keluhan, protes atau keberatan sehingga pejabat publik dan wakil rakyat mau tidak mau harus menjawab atau memberi penjelasan. Warga negara dengan mudah bisa menghubungi wakil rakyat, dewan penasehat daerah atau staf administrasi melalui internet. Inilah pentingnya setiap lembaga memiliki user interface.

Upaya meningkatkan akuntabilitas melalui *E-Governance* ini sekaligus merupakan cara untuk melawan korupsi, karena (i) semua proses kontrak, tender atau kerjasama dengan swasta, asosiasi nir-laba atau LSM diproses melalui teknologi informasi sehingga setiap pihak membatasi resiko yang harus ditanggung, lalu kepentingan masing-masing bisa terbaca. (ii) Dengan menggunakan teknologi informasi kerjasama swasta dan pemerintah terpaksa harus mengikuti prosedur yang lebih pasti, misalnya, dalam hal ijin bangunan, pengadaan barang, perekrutan tenaga, *outsourcing* atau kontrak jangka panjang dan pendek. (iii) Dengan model pengadaan barang secara elektronik dijamin anonimitas pemasok barang sampai tawaran dibuka. (iv) Prosedur seperti itu menjamin transparansi karena setiap pihak yang mendaftarkan diri dalam transaksi memiliki akses dan menekan serendah mungkin favoritisme, diskriminasi atau subyektivitas dalam pemenangan tender. (v) Dengan *E-Governance* itu prediktibilitas aturan-aturan dan prosedur dalam kontrak dan tender semakin ditingkatkan. Dampak positifnya terasa semakin mengutamakan kepentingan publik atau orientasi kepada yang dilayani dan meningkatkan legitimitas pelayanan publik.

*E-Governance* memberi kemungkinan luas agar warganegara memperoleh informasi yang memadai dan relevan tentang kebijakan, program, *budget*, hukum atau aturan-aturan pemerintah, termasuk proses legislasi yang sedang dijalankan DPR, meski harus diakui belum tentu menjamin akses ke dokumen-dokumen penting.

Namun interaksi antara wakil rakyat, *civil society*, swasta, publik pada umumnya merupakan tempat pendidikan politik di mana warga negara dibiasakan untuk diskusi, negosiasi, menengahi serta mencari jalan keluar bersama. Pemberdayaan *civil society* semacam ini membangun koalisi di antara pihak-pihak yang ingin mengubah negara

yang lemah menjadi negara yang memungkinkan pemerintahan yang kompeten (H.Drüker, 2007: 79).

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

### Langkah-Langkah Integrasi Kode Etik ke Lembaga DPR

Agar kode etik bisa efektif diperlukan langkah-langkah integrasi ke pengorganisasian lembaga perwakilan rakyat: **pertama**, dalam penyusunan atau revisi kode etik harus mengikutsertakan anggota-anggota yang dianggap cukup representatif. Adanya partisipasi memungkinkan penggunaan khasanah istilah yang sama untuk memudahkan tumbuhnya rasa memiliki dan komitmen bersama. **Kedua**, kompetensi etika anggota DPR mengandaikan Mahkamah Kehormatan Dewan menyelenggarakan pelatihan etika secara berkala dan mengusulkan agar proses evaluasi kinerja komisi-komisi mempertimbangkan identifikasi dimensi-dimensi etikanya. Mahkamah Kehormatan Dewan perlu memberi catatan kepada partai-partai anggota fraksi moda perekrutan calon legislatif. **Ketiga**, disediakan

konsultasi etika dan saluran pelaporan untuk membahas masalah etika, prosedur menyalurkan keluhan, protes, mekanisme *whistle-blowing* melalui *hotlines*, komunikasi konfidensial, dan sistem perlindungan pelapor. Keempat, mengefektifkan sosialisasi kode etik dengan memasang kode etik per tematik di setiap tempat berkumpul dan mengingatkan kembali kode etik di setiap awal rapat komisi. Kelima, Mahkamah Kehormatan mengadakan audit etika secara berkala yang meliputi: melihat kembali dokumen-dokumen, menilai kerentanan masalah, wawancara, survei karyawan dan evaluasi terhadap prosedur atau sistem pengorganisasian DPR.

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

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

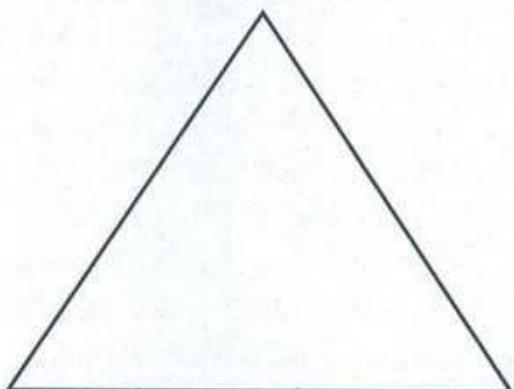
Integritas publik yang terungkap dalam konsistensi sikap etisnya bukan hanya masalah pengetahuan penalaran moral, tapi lebih

merupakan pembiasaan diri melakukan yang baik. Memiliki kompetensi teknis dan *leadership* memungkinkan memperkecil risiko menghadapi dilema-dilema etis yang tidak perlu. Kompetensi etis memberi informasi yang memadai bagi pejabat publik untuk mengambil keputusan sesuai dengan etika publik. Maka penting untuk memenuhi tuntutan segitiga kompetensi agar profesionalitas dijamin.

## SEGITIGA KOMPETENSI PROFESIONALISME PELAYANAN PUBLIK

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

### KOMPETENSI TEKNIS



### KOMPETENSI ETIKA

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

### KOMPETENSI LEADERSHIP

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

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

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

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

terutama yang terkait manajemen kontrak. Tuntutan etika publik mewajibkan DPR untuk mendorong pemerintah agar menentukan secara jelas rangkaian tanggungjawab dengan mekanisme kontrol yang efektif.

### **Mahkamah Kehormatan DPR Menghadapi Pengaruh Kelompok Kepentingan**

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

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

kepentingan dan rawan korupsi. MKD harus serius mendampingi dan ketat mengawasi anggota-anggotanya.

Permintaan bantuan kepada wakil rakyat bisa untuk kepentingan individu warga negara yang berurusan dengan pemerintah (kalau di Amerika Serikat disebut *errand running* atau *casework*), maka perannya bisa sebagai perantara; dan yang kedua dalam bentuk campurtangan langsung wakil rakyat untuk mengarahkan dana atau proyek pemerintah untuk konstituennya (*pork barrel* atau *project work*) (Mezey: 2008:85). Dana yang dipakai untuk program khusus atas permintaan wakil rakyat untuk membeayai proyek tertentu di daerah konstituennya disebut *earmarks*, yang di Indonesia, gagasan yang sama diperjuangkan oleh wakil rakyat dari partai Golkar dengan istilah "dana aspirasi". Dana model ini di Amerika Serikat dikritik karena sangat rentan korupsi dan, akhirnya, tujuan yang lebih menonjol adalah agar wakil rakyat terpilih kembali. MKD ditantang memikirkan cara mengaudit dana aspirasi yang sangat rentan konflik kepentingan ini.

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

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

Tidak jarang kelompok-kelompok kepentingan itu juga bisa melihat peluang untuk mempengaruhi kebijakan publik melalui informasi dari pakar. Wakil rakyat harus menghadapi banyak masalah dan cukup pelik. Padahal mereka hanya mempunyai waktu terbatas dan banyak kepentingan yang harus diperjuangkan. Tentu saja mereka sangat membutuhkan informasi yang relevan dan akurat seperti yang menyangkut detil tentang proposal kebijakan publik, kemungkinan pemecahannya, risiko-risikonya, argumen pro dan kontranya. Bisa saja wakil rakyat konsultasi dengan staf ahlinya, komisi pakar dari partainya, pimpinan partainya, atau pakar yang berasal dari konstituennya, tetapi kelompok kepentingan biasanya sudah lebih siap dan mempunyai informasi yang baik. Data, statistik, power points tentang kebijakan publik sering tersedia lebih lengkap dan meski kadang tidak harus diberikan langsung ke wakil rakyat, tetapi melalui stafnya. Wakil rakyat sering tidak menolak, bahkan merasa terbantu

karena tekanan waktu dan tidak mau kehilangan muka menghadapi opini publik, artinya supaya di mata konstituennya, bisa kelihatan selalu dalam arus aktualitas dan memiliki konsep yang jelas. MKD harus mewaspadai rekayasa semacam ini dengan mempersiapkan tindakan preventif dan kalau perlu koersif.

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

### **Mahkamah Kehormatan: Mekanisme *Whistle-Blowing* Dibuat Efektif**

Mahkamah Kehormatan DPR merupakan fungsi yang di banyak lembaga di negara- negara maju disebut komisi etika. Fungsinya ialah (i) mengawasi sistem transparansi dalam penyingkapan keuangan anggota DPR; (ii) ikut memeriksa laporan kekayaan, sumber pendapatan dan hutang sebelum menjadi anggota DPR; (iii) memeriksa laporan hubungan- hubungan berisiko untuk meminimalisir konflik kepentingan; (iv) di setiap pertemuan komisi-

komisi DPR dan pengambilan keputusan, komisi etika diikutsertakan untuk mengangkat masalah etika, memfasilitasi audit dan evaluasi kinerja untuk identifikasi dimensi-dimensi etika; (v) mendorong diciptakannya mekanisme *whistle-blowing* memberi perlindungan hukum terhadap whistle-blower, menyediakan sarana komunikasi, hotlines dan petunjuk pelaporan yang bisa dipercaya. Maka peran Mahkamah Kehormatan sebagai komisi etika ini, bisa menjadi pintu masuk di dalam membangun kredibilitas DPR.

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

Seharusnya Mahkamah Kehormatan Dewan bisa juga mengusulkan kepada para pimpinan partai politik untuk mengefektifkan fungsi pengawasan DPR melalui pemberdayaan masyarakat dengan membuat *Kartu Pelaporan Warganegara* (KPW). KPW ini bisa membantu memberikan berbagai masukan. (i) memberi ukuran penilaian tentang akses, kelengkapan dan kualitas pelayanan publik sejauh dialami atau dirasakan oleh masyarakat serta membandingkan dengan pelayanan-pelayanan publik yang lain dandibuat 'rating'; (ii) memberi ukuran kepuasan warga negara dengan memberi prioritas pada perbaikan. Dalam kartu tersebut secara sederhana dan jelas ditunjukkan tingkat kepuasan atau ketidakpuasan; (iii) memberi indikator lingkup masalah di dalam pelaksanaan pelayanan publik, misal memberi penjelasan segi khusus interaksi antara warganegara dan petugas pelayanan publik (ketidakpuasan berakibat pada suplai air atau listrik, ketersediaan obat di rumah sakit), kesulitan-kesulitan yang dihadapi (nota lebih tinggi, dipersulit dalam

urusan); (iv) memberi perkiraan korupsi dan ongkos lain yang disembunyikan; (v) membantu warga negara untuk mengeksplorasi kemungkinan memperbaiki pelayanan publik karena sebagai sarana untuk mentes berbagai pilihan yang diharapkan masyarakat dalam mengatasi beragam masalah. Lalu akan diketahui apakah masyarakat bersedia membayar lebih mahal demi pelayanan yang lebih baik (C. Sampford, 2006: 235- 236). Dengan pemberdayaan masyarakat untuk ambil bagian dalam pengawasan pelayanan publik, wakil rakyat sebetulnya juga sedang membantu memberikan pendidikan politik terhadap masyarakat.

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

Peran *whistle-blower* sangat penting untuk memecah situasi kerahasiaan atau tutup mulut yang dipaksakan oleh tindak korupsi atau konflik kepentingan (J.L. Fleishman, 1981: 206-218). Di dalam upaya meniupkan peluit itu, sebetulnya ada tiga hal yang mau disingkap, yaitu

ada ketidaksepakatan, pelanggaran loyalitas dan tindakan menuduh. Jadi dengan penyingkapan itu informasi yang masuk mau mengingatkan adanya tanda risiko korupsi atau konflik kepentingan. Sikap ini perlu dihargai karena pelaku berani mengambil risiko pembalasan, mengorbankan karir dan masa depan, kendati motivasi penyingkapan belum tentu selalu demi kepentingan publik. Sering menyengkap informasi seperti itu tidak bergema, tidak ada reaksi yang mendukung apalagi ketika *audience* tidak bebas atau ada sensor serta ketakutan terhadap pembalasan, maka pesan bisa menghancurkan *whistle-blower* itu sendiri.

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

Seharusnya apapun motivasi *whistle-blower*, Mahkamah Kehormatan harus berterimakasih bahwa ada yang mengingatkan, bahkan kalau perlu dibuat regulasi yang mewajibkan anggota DPR, staf administrasi atau masyarakat melaporkan tindak korupsi atau bentuk pelanggaran lain, lalu bisa dianggap lalai mengusahakan kepentingan publik bila tidak melaporkan. Maka *whistle-blower* harus

mencari pertimbangan obyektif atas pilihannya itu karena dampaknya terhadap tertuduh atau institusi bisa menghancurkan. Upaya yang secara tidak langsung melindungi *whistle-blower* adalah pembentukan dewan revisi yang independen, *ombudsman*, perwakilan warganegara di dalam dewan pengawas, jaminan terhadap hak-hak pekerja. Hanya saja sering terjadi bila dewan pengawas tidak tanggap, penyingkapan informasi oleh *whistle-blower* mudah dialihkan ke masalah sekitar ketepatan laporan, ke pembedaan antara yang urgen atau hanya mencemaskan, ke masalah moral yang mencurigai motivasi dan loyalitas pelapor serta tanggungjawabnya akan kepentingan publik.

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

Untuk mengubah budaya diam, secara internal lembaga perwakilan rakyat harus membangun mekanisme perlindungan *whistle-blowers* dengan menggariskan prosedur yang mudah diikuti. Belajar dari rekomendasi Komisi Standar Kehidupan Publik Pemerintah Inggris, sangat bermanfaat merumuskan regulasi perlindungan *whistle-blowers* dengan mencermati beberapa langkahnya (OECD Working Papers,

2000: 14): (i) harus ada pernyataan tegas bahwa pelaporan pelanggaran korupsi atau konflik kepentingan akan ditanggapi serius dalam organisasi asal indikasinya bisa dipertanggungjawabkan; (ii) konfidensialitas pelapor dilindungi karena informasinya memang diharapkan, dan memberi kesempatan mengemukakan keprihatinan itu di luar jalur struktur manajemen; (iii) sanksi akan diberikan terhadap siapa saja yang membuat laporan palsu atau tuduhan jahat; (iv) memberi indikasi cara yang baik bagaimana keprihatinan itu akan diangkat di luar organisasi.

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

Peran media massa dan media sosial sebagai sekutu *whistle-blower* sangat penting karena selain sebagai saksi, media membantu menggalang agar opini publik memihak kepada pelapor dan meningkatkan kekuatan tawar menghadapi pihak-pihak yang dilaporkan. Hanya tidak semua media berminat karena kasus korupsi menuntut ketrampilan dan komitmen khusus untuk organisasi pemberitaan model jurnalisme investigatif ini. Banyak wartawan tidak cukup siap atau terlatih dalam jurnalisme investigatif dan tidak semua pemegang saham media tahan menghadapi tekanan politik atau godaan uang. Media sosial akan memberi tekanan bisa *fair*, tetapi bisa juga berisiko menjadi *trial by press* dan *trial by social media*.

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

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

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

seperti itu sangat nyata, terutama ketika yang dihadapi adalah korupsi *cartel-elite*.

### Akar Masalah: Konflik Kepentingan dan Korupsi Kartel-Elite

Konflik kepentingan menggoda anggota DPR "konflik antara tanggungjawab publik dan kepentingan pribadi atau kelompok. Pejabat publik menyalahgunakan kekuasaan untuk kepentingan diri atau kelompok sehingga melemahkan atau membusukkan kinerjanya dalam tugas pelayanan publik" (OECD, 2008: 24). Konflik kepentingan bukan hanya mendapatkan uang, materi atau fasilitas untuk dirinya, tetapi juga semua bentuk kegiatan (penyalahgunaan kekuasaan) untuk kepentingan keluarga, perusahaan, partai politik, ikatan alumni, *alma mater* atau organisasi keagamaannya.

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

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

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

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

Upaya memerangi korupsi dan konflik kepentingan itu harus mulai dari adanya partai oposisi yang serius. Sistem politik yang memungkinkan adanya partai oposisi membuka peluang kekuasaan alternatif dan kritis terhadap penyelenggaraan Negara yang korup. Dengan demikian pengawasan akan lebih efektif dan memiliki bobot politik, karena sistem politik sudah mengandung pengawasan mempermudah implementasi etika publik. Sedangkan model koalisi dengan tiadanya partai oposisi memudahkan beroperasinya korupsi *kartel-elite*. Sejauh Mahkamah Kehormatan Dewan DPR hanya berwenang mengawasi, mengingatkan, mendampingi dan memberi

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

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

Integritas publik baru kelihatan ketika berhadapan dengan kebijakan publik yang menyangkut pengelolaan kekayaan negara. Integritas publik terkait erat dengan penggunaan dana, sumberdaya, aset dan kekuasaan yang sesuai dengan tujuan-tujuan jabatan publik untuk digunakan untuk meningkatkan pelayanan publik (OECD *Principles for Integrity Public Procurement*, 2009: 19). DPR memiliki fungsi anggaran sehingga sangat berperan dalam mengambil keputusan atau persetujuan RAPBN yang menyangkut dana publik yang besar triliunan. Integritas publik anggota DPR akan teruji ketika anggota DPR dihadapkan pada pilihan-pilihan kewajiban yang saling bertentangan mampu memberi pemecahan dengan

mengesampingkan kepentingan pribadi atau kelompok. Godaan korupsi kartel-elite sangat nyata dalam penentuan anggaran tersebut. Maka Fleishman melihat integritas sebagai kejujuran dan kesungguhan untuk melakukan yang benar dan adil dalam setiap situasi sehingga mempertajam keputusan dan tindakannya (1981:53) dalam kerangka pelayanan publik. Integritas semacam ini semakin tumbuh bila sistem kerja mendukung, misalnya, dalam hal pengadaan barang dan jasa publik transparansi sungguh dijamin. Kementerian atau departemen harus memiliki mekanisme *whistle-blowing* untuk menyingkap korupsi anggota DPR yang terlibat dalam penentuan anggaran.

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

### Saran-Saran agar Mahkamah Kehormatan DPR Lebih Efektif

1. **Mahkamah Kehormatan DPR jangan terlalu banyak campur mengurus *code of conducts***, sebaiknya urusan ini diserahkan kepada DPP Partai dari mana asal anggota DPR atau diserahkan ke ketua fraksi masing-masing untuk mengurusinya. Mahkamah Kehormatan DPR sebaiknya fokus ke menjamin pewujudan *core values* karena langsung terkait dengan ketiga fungsi

atau tugas DPR, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan (Pasal 20 A Ayat (1) UUD NKRI Tahun 1945)

2. **Pemerintah perlu menambah dana politik kepada partai-partai politik** untuk menghindari korupsi kartel-elite. Dasar penghitungan dana publik yang dialokasikan ke partai politik adalah jumlah sah suara yang dimenangkan oleh partai politik dalam pemilu terakhir. Setiap tahun harus ada laporan pertanggungjawaban keuangan yang diaudit oleh auditor mandiri yang tersertifikasi. Bila ada pelanggaran yang terkait dengan korupsi dan konflik kepentingan, partai politik yang anggotanya terlibat diwajibkan membayar denda tiga kali lipat dari kerugian negara atau swasta karena tindak korupsi.
3. **MKD yang berperan sebagai komisi etika** perlu selalu memberi pengarahan tertulis, pendampingan dan evaluasi dari segi etika publik terhadap cara atau prosedur bagaimana para wakil rakyat menghadapi masalah-masalah yang terkait dengan ketiga fungsi DPR. Komisi Etika memberi sanksi dengan mempertimbangkan informasi adanya pelanggaran wakil rakyat, bahkan bila tidak ada keluhan atau laporan, bila ternyata mengganggu kinerja tugasnya; maka perlu sub-komisi investigasi lintas fraksi untuk mengumpulkan fakta (wawancara saksi, memeriksa dokumen, meninjau lokasi) agar bisa menentukan benar tidaknya pelanggaran tersebut. Bentuk sanksi bisa pemecatan, peringatan, skors, atau ganti rugi.

Tidak cukup hanya dibuat kode etik tapi membangun modalitasnya. Dan kode etik harus masuk sampai pada **refleksi kritis** yang memungkinkan anggota DPR memahami dasar argumentasinya, logika tindakan atas dasar hubungan sarana-tujuan, konteks atau situasinya, konsekuensinya, siapa diuntungkan atau siapa dirugikan; adakah alasan yang memadai

untuk memberi pemberian pihak yang diuntungkan; adilkah membiarkan pihak tertentu dirugikan? Apa kompensasinya? Bagaimana membantu memberi keadilan bagi korban, mereka yang terpinggirkan, minoritas karena secara struktural sudah dalam posisi lemah? Oleh karena itu, MKD perlu serius memikirkan model pelatihan, pendampingan, dan pencegahan dalam rangka internalisasi nilai-nilai dan refleksi kritis itu. Terutama MKD perlu serius membangun mekanisme *whistle-blowing* yang efektif dan menjamin sistem perlindungan bagi peniup peluit.

4. Pencegahan korupsi dan konflik kepentingan sebaiknya dirumuskan lebih kongkrit untuk menghindari mencari pemberian melalui lubang-lubang aturan. Momen pemberian dan permintaan dengan cara yang tidak langsung menjadi perhatian pembatasan. Lingkungan dekat wakil rakyat (keluarga, teman dekat, partai politiknya) termasuk bagian dari lingkup pengawasan kode etik. Jenis pemberian dan sumber pemberi tidak dilepaskan dari motivasi pemberian yang dianggap bisa mendorong terjadinya konflik kepentingan.
5. Sebaiknya MKD memiliki mitra kerja dari partai politik, yaitu komisi etika partai politik yang akan memberi pelatihan etika publik, memberi arahan tertulis tentang dimensi etika di dalam kebijakan publik, membantu menjamin akuntabilitas dan mengawasi anggota partai yang menjadi wakil rakyat. Seharusnya komisi etika partai politik itu yang mengurus *code of conducts* anggota-anggotanya sehingga MKD bisa lebih fokus menjamin kepatuhan anggota DPR ke kode etik. Agar akuntabilitas efektif, perlu membangun mekanisme untuk menampung masukan, keluhan atau laporan dari organisasi independen, atau *civil society*. Media menentukan karena bisa menjadi pengawas, penyambung

lidah *whistle-blower*, dan pemberi sanksi (memberitakan pelanggaran, konflik kepentingan atau korupsi berarti menyebarkan reputasi buruk). Antisipasi dalam akuntabilitas berarti partai politik harus mulai dengan rekrutmen yang ketat. Akuntabilitas tidak bisa dilepaskan dari kemampuan partai menyeleksi calon anggota legislatif yang berkualitas, melatih dan mendampingi. Sebagai bentuk tanggung jawab setelah seleksi, partai politik harus memfasilitasi agar wakil rakyat semakin memperhatikan kepentingan konstituennya. Etika publik mengingatkan agar dalam mengambil keputusan, wakil rakyat memberi prioritas kepada kepentingan pelayanan publik.

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



## PENEGAKAN KODE ETIK DPR RI

Prof. Alois A. Nugroho, Ph.D.

Guru Besar Filsafat dan Etika,  
Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya

### Ekspektasi publik

- Etiket
- Kode Etik
- Hukum
- Etika



## Etiket dan Etika

- Etiket menyangkut gerak gerik lahiriah, tutur sapa
- Pelanggaran etiket menimbulkan rasa malu (shame)
- Kerugian yg ditimbulkan kecil (rasa jijik pada orang lain, misalnya)
- Etika mengenai juga segi batiniah, motif
- Pelanggaran etika menimbulkan rasa bersalah (*guilty feeling*)
- Kerugian yg ditimbulkan menyangkut hak asasi dan keadilan.

## The ten most common etiquette errors

1. Inappropriate language
2. Disregard of other's time
3. Inappropriate dress and poor grooming
4. Misuse of the telephone
5. Failure to greet someone appropriately
6. Poor listening skills
7. Disregard of shared or other's property
8. Embarrassing others
9. Poor table manners
10. Inappropriate or inconsisten



## Etika dan Kode Etik

- Etika kurang spesifik (mis. Kita wajib bersikap baik pada orang lain)
- Pelanggaran etika tak diikuti sanksi jelas dan tak ada institusi yang mengambil tindakan
- Kode Etik lebih spesifik (mis. Kewajiban pertama Johnson & Johnson adl kepada konsumen, pasien, dokter yg memakai produk J&J)
- Kode etik melibatkan Dewan Kehormatan atau Komite etika yg dpt mengusulkan agar pelanggar Kode Etik ditindak

## Pelanggaran Kode Etik Jurnalis dan Kode Etik Profesi PR



- Dalam konferensi pers, lazim ada "amplop" bagi para wartawan (padahal itu melanggar kode etik jurnalistik)
- Beaya akomodasi dan transpor bagi wartawan peliput, disediakan oleh PR hotel, wisata, manufaktur dll.

## Kode Etik

Kode etik memerinci:

- stakeholders (bagi anggota DPR, rakyat yang diwakili) yang diprioritaskan (diutamakan)
- dan nilai (value) yang diprioritaskan (diutamakan)

## Incorrect language dan Hate Speech

Contoh *incorrect language*



- Menggunakan incorrect language, seperti "Negro", "orang Indon" dsb.
- Mengkomersialkan nama-nama sakral
- Menjadikan singkatan dari nama sakral (Petrus, Tomas, Markus. Petrus = penembak misterius; Tomas = tokoh masyarakat; Markus = makelar kasus)

## Hate speech (Ujaran kebencian)



Soekarno Quotes:  
"Malaya adalah antek-antek imperialis,  
Ganyang Malaya !!!"

BangJhon:  
"Kalian sebut kami indon,  
kami sebut kalian  
malaysucks..."

## Hate speech in Black campaign



Received The Same Black Campaign Pattern

- |  |   |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Moslem</li> <li>2. Not a natural-born citizen</li> <li>3. Received campaign fund from lobbyists</li> <li>4. Socialist</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Christian</li> <li>2. Chinese Indonesian</li> <li>3. Received campaign fund from Chinese conglomerates</li> <li>4. Communist</li> </ol> |
|--|---|

## Ahok sebagai sasaran hate speech



- Bahkan, identitas agama dan etnis Ahok kerap dijadikan sasaran tindakan *hate speech* dan dirinya dianggap tak cocok menjadi kepala daerah.  
(Kompas.com, 23 Februari 2016)

## The Internet

- Despite the growing importance and popularity of the Internet, hate speech and incorrect language become a major issue for parliaments (parlez = talking)





## **PENGUATAN LEMBAGA PENEGAK ETIKA DPR**

---

**Prof. Dr. Hamdan Zoelva, M.A.**

Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia  
Periode 2013-2015

**S**angat penting sekali untuk menegakkan etika DPR oleh Mahkamah Kehormatan, karena lembaga inilah yang diharapkan dapat mengangkat citra DPR yang berimplikasi pada efektivitas pelaksanaan tugas dan fungsinya. Walaupun harus diakui hal itu tidak mudah karena wilayah politik itu adalah wilayah yang penuh dengan intrik, kepentingan, kekuasaan, jabatan, serta harkat dan martabat. Kadang pejabat politik menggunakan tangan kotor untuk menjaga harkat dan martabatnya. Kesulitan tersebut tergambar pada pernyataan Kant seorang filosof etis aliran naturalis,

yang menulis, "politik berkata: "karena itu jadilah cerdik seperti ular", namun moral menambahkan sebagai syarat yang membatasi.; "dan tulus seperti merpati". Demikianlah kata Kant bahwa ular dan merpati dapat hidup berdampingan dan selanjutnya merpatilah yang akan menang. Seorang filosof yang lebih waspada akan menyatakan: Ular dan merpati akan berbaring bersama, tetapi merpati akan sulit tidur." (Dennis F. Tompson, hlm. xvii, 1993). Pernyataan tersebut menyiratkan tidak mudahnya mengompromikan antara etik dan politik. Seperti nasehat Machiavelli bahwa pemimpin politik harus mengabaikan pertimbangan moral sepenuhnya dan mengandalkan segala sesuatu atas kekuatan dan kelicikan. Dalam mempertahankan kekuasaan bila perlu gunakan cara kekerasan. Sebaliknya alasan moral, jujur, bijaksana, baik hati, rendah hati dan pemurah tidak diperlukan. Moralitas menjadi tidak relevan untuk mengejar dan mempertahankan kekuasaan.

Membincangkan etik DPR adalah bagian dari etika politik. Karena itu masalah etik DPR termasuk salah satu etika kekuasaan yang di mana pun selalu menjadi sorotan. Menegakkan kode etik DPR lebih rumit lagi, karena karakteristik jabatan DPR yang spesifik dan memiliki hubungan kepentingan kompleks yang berbeda dengan rekannya di eksekutif maupun di pengadilan.

DPR RI setelah reformasi mulai menyadari pentingnya etika DPR diperkuat, dikodifikasi dan ditegakkan secara serius. Bagi masyarakat, kesadaran DPR untuk menegakkan etika sudah sangat menggembirakan di luar praktiknya yang masih harus diperbaiki. Jika pada periode 2004-2009 penegakkan etik DPR tidak dilakukan oleh lembaga yang tetap, tetapi dibentuk secara adhoc jika ada pelanggaran, namun pada 2009-2014 dibentuk lembaga yang tetap yaitu Badan Kehormatan dan pada periode 2014-2019 diperkuat lagi dan mengubah namanya menjadi Mahkamah Kehormatan DPR (MKD).

Pada Desember 2012 DPD RI mengadakan Seminar Nasional yang bertajuk "Menegakkan Etika, Memajukan Parlemen", yaitu tiga tahun setelah terbentuknya Badan Kehormatan DPR. Dari seminar itu tergambar permasalahan yang dihadapi lembaga perwakilan dalam soal etik. Lembaga DPR termasuk lembaga yang tingkat kepercayaan publik rendah. Hal itu berakibat pada efektifitas pelaksanaan tugas dan wewenang DPR serta efektifitas penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Perubahan Badan Kehormatan menjadi Mahkamah Kehormatan DPR (MKD) dengan UU 17/2014 seperti menunjukkan kehendak dan upaya untuk meningkatkan peran dan gengsi MKD, apalagi diikuti memakai toga, benar-benar seperti hakim di pengadilan. Di luar masalah status, nama dan simbol tersebut penting, tetapi jauh lebih penting adalah sejauhmana perbaikan MKD memberikan penguatan dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya, terutama keberhasilan MKD memperbaiki citra dan akuntabilitas DPR.

Data survey kepuasan publik yang dilakukan oleh Lembaga Survey Poltracking tahun 2017 menunjukkan bahwa tingkat kepuasan terhadap DPR berada pada tingkat yang sangat rendah yaitu 34% sama dengan kepuasan terhadap partai politik, jauh dibawah lembaga lain, Mahkamah Agung (46%), Mahkamah Konstitusi (46%), Polri (51%), Kejaksaan Agung (45%), Komisi Pemilihan Umum (54%), Polri (51%), Badan Intelijen Negara (46%), dan Kejaksaan Agung RI (45%). Sedangkan MPR (44%), DPD (37%), partai politik (34%), dan DPR (34%).

Survei lembaga Charta Politika pada 2018, menggambarkan bahwa sebanyak 45,8% responden tidak percaya dengan kinerja parpol, sedangkan 44,1% tidak percaya terhadap kinerja DPR, disusul kemudian DPD sebesar 40,5% publik yang tidak percaya. Adapun tiga besar lembaga yang dipercaya oleh publik yakni TNI (73,5%), Komisi

Pemberantasan Korupsi (73,4%), Presiden (68,5%). Ketika kinerja kelembagaan DPR ditanyakan kepada responden, sebanyak 29,8% menyebut kinerja DPR buruk, sementara itu yang menyebut kinerjanya baik (27,5%), sangat baik (8,8%), lalu sangat buruk sebesar (13,6%), dan sebanyak 20,3% menjawab tidak tahu.

Lembaga Survei Indonesia (LSI) lewat surveinya tahun 2019 mengukur tingkat kepercayaan masyarakat terhadap lembaga negara. Hasilnya, DPR RI menjadi lembaga yang paling tidak dipercaya oleh masyarakat dibanding Presiden dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Hasil survei mendapati bahwa, 5 persen masyarakat sama sekali tidak percaya dan 40 persen tidak percaya terhadap DPR RI. Angka itu jauh di atas tingkat ketidakpercayaan masyarakat terhadap presiden sebesar 19 persen dan KPK sebanyak 13 persen. Dari hasil survei tersebut, hanya 1 persen yang mengaku sangat percaya dan 39 persen percaya pada parlemen negara. Angka itu kembali berselisih jauh dengan tingkat kepercayaan warga terhadap KPK sebesar 63 persen dan presiden sebanyak 62 persen.

Data tersebut menggambarkan bahwa belum ada perubahan signifikan atas perbaikan tingkat kepercayaan publik dan akuntabilitas DPR, yang secara tidak langsung menunjukkan peran MKD dalam menjaga martabat dan kehormatan DPR. Persoalannya apa yang harus dilakukan oleh DPR dalam meningkatkan kepercayaan publik dan menjadikan lembaga DPR dapat menjalankan fungsi pemerintahan yang efektif.

## Permasalahan Etika DPR

Ada masalah substansial dalam memandang etika DPR. Seringkali tuntutan etis yang umum atau ideal berkonflik dengan tuntutan peran anggota DPR yang bersifat partikular yaitu merupakan representasi dari pemilihnya, partai politik serta politik pemerintahan. Apalagi

mereka dipilih secara langsung untuk melayani dan tentu harus memuaskan konstituen. Pada sisi lain anggota DPR juga harus mengikuti keputusan kolektif dan mengikuti arahan partai yang diwakilinya. Dalam kondisi yang demikian persoalan etik yang umum seringkali berbenturan dengan peran yang harus dilakukan anggota DPR. Bahkan pada aspek yang lebih luas, anggota DPR harus mengamankan kebijakan negara atau pemerintah yang bisa saja tidak sesuai dengan tuntutan etis yang umum. Saya memberikan contoh dalam lingkungan DPR, yang memberikan keistimewaan kepada pimpinan partai untuk tidak secara terus menerus hadir dalam persidangan DPR, karena memiliki tanggung jawab mengurus partai, membina dan mengawasi konstituen. Apakah kondisi demikian harus menghukum anggota DPR yang merupakan pimpinan partai? Padahal berdasarkan kode etik DPR apabila anggota DPR beberapa kali tidak hadir dalam persidangan harus diadili sebagai pelanggaran etik. Kondisi demikian membawa konsekuensi bahwa etika harus berkompromi dengan keadaan.

Contoh lain, perasaan umum menyatakan banyak tindakan Presiden Amerika Serikat Donald Trump melawan prinsip-prinsip moral dan etik menurut penilaian publik, tetapi anggota DPR yang berasal dari Partai Republik harus membela, walaupun beberapa orang yang bertindak menurut keyakinan etisnya sendiri untuk kepentingan mempertahankan suara konstituen di daerah pemilihannya. Demikian juga tindakan Presiden Clinton yang bersumpah palsu di hadapan Kongres, tetapi dibela oleh Senat dengan tidak memakzulkannya. Jadi tindakan anggota DPR seringkali tidak otonom. Mungkin itulah sebabnya kepercayaan publik pada DPR selalu pada tingkat yang rendah dibandingkan dengan lembaga pemerintahan yang lainnya.

Bagi sebahagian orang, ada melihat anggota DPR yang begitu kasar bahkan mungkin tidak sopan dalam memperjuangkan kepentingannya, tetapi kita jangan berharap untuk mengubah anggota DPR yang demikian karena dia yakin itulah suara pemilih yang diwakilinya dan mungkin akan sangat memuaskan bagi pemilihnya. Dan kita tidak tahu, banyak sekali pesan WA masuk ke HP-nya yang memberikan jempol dan mendukung. Belum lagi persoalan dengan rekan sejawat dan koleganya, karena keputusan DPR adalah keputusan kolektif yang mungkin saja berbeda dengan pandangan pribadinya yang diyakini etis. Tentu berbeda dengan pejabat pemerintahan lain yang memiliki otonomi yang lebih luas, apalagi hakim pengadilan dengan otonomi dan kebebasan perseorangan yang dijamin konstitusi. Itulah sebabnya kita harus bijak menilai etika anggota DPR. Oleh karena itu pendekatan kita, jangan membayangkan anggota DPR itu seperti malaikat, ketika kita merumuskan dan menilai etika anggotanya. Pandanglah dia sebagai anggota DPR yang tidak otonom. Tetapi pada sisi lain, DPR harus memiliki kode etik yang menjadi alat ukur pemberian sanksi, agar lembaga DPR memiliki kredibilitas yang tinggi.

Untuk itu kode etik, dan penegakkan kode etik DPR menjadi sangat penting. Kode etik DPR dapat disusun dalam tiga pendekatan yaitu minimalis, fungsional dan rasional. Ketiga pendekatan ini dapat merumuskan kode etik yang sederhana dengan memberikan batasan etika minimalis, jelas, dan tegas dengan ancaman sanksi yang jelas sehingga efektif menegakkan etika DPR.

Salah satu hal spesifik yang paling penting bagi etika DPR dari pendekatan ini adalah persoalan konflik kepentingan finansial dan transparansi. Seorang anggota DPR yang terus menerus melobi pemerintah agar mengucurkan banyak dana dan proyek ke daerah pemilihnya, yang mungkin saja dapat mengorbankan bagian daerah yang lain adalah tindakan yang tidak sepenuhnya melanggar etik

sepanjang tidak memberikan keuntungan finansial secara pribadi dan tidak ada konflik kepentingan. Perjuangannya tulus untuk rakyat daerah pemilihannya. Memang ia akan mendapatkan keuntungan elektoral untuk dipilih kembali dan konstituen akan membelanya dan akan terus mendapat penghormatan pribadi dan tentu pendapatan gaji karena posisi dan kedudukannya. Kepentingan pribadi yang melanggar etik adalah kepentingan pribadi yang bertentangan dengan kepentingan umum, atau bertentangan dengan tujuan keberadaan lembaga DPR sebagai lembaga negara yang bekerja untuk kepentingan kesejahteraan umum. Pada praktiknya seringkali terjadi konflik antara prinsip-prinsip umum tentang nilai keadilan dan kesejahteraan bersama dengan kepentingan partikular dari konstituen daerah pemilihan.

Sebenarnya aspek finansial bukanlah akar dari semua kejajahan legislatif. Tetapi idiologi, ambisi, dan inkompetensi pun ikut andil bagi kacaunya penilaian kepada seorang legislator. Konflik kepentingan dapat muncul akibat tindakan tidak bermoral misalnya suap, *kickback*, keuntungan bagi perusahaannya atau bagi keluarganya. Akibat dari konflik kepentingan berdampak merusak pencapaian tujuan kesejahteraan dan keadilan, karena dengan adanya ikatan moral telah menerima pemberian, seorang pejabat akan berusaha balas budi dengan mengorbankan kepentingan publik. Itulah sebabnya konflik kepentingan menjadi unsur penting pelanggaran etik. Untuk menghindari banyak konflik kepentingan ini, kewajiban untuk transparansi menjadi mutlak diperlukan. Anggota DPR harus secara terbuka mengumumkan posisinya dengan perusahaan afiliasi sebelum terlibat dalam perdebatan ketika pengambilan keputusan. Anggota DPR juga harus mengumumkan secara transparan kekayaannya, honor, pendapatan, kedudukannya dalam perusahaan termasuk sumber dana kampanye yang telah digunakannya hingga terpilih. Hal

itu penting untuk melihat ada tidaknya konflik kepentingan dari setiap anggota DPR. Dengan demikian rumusan transparansi dan keterbukaan dalam Kode Etik DPR seharusnya disempurnakan.

Sebagai perbandingan aturan etika di *House of Common* Inggeris, memuat tiga komponen aturan transparansi, yaitu:

1. **Pengungkapan keuangan;** Anggota diwajibkan untuk mendaftarkan semua hal terkait kondisi keuangan setiap tahun. Termasuk jabatan di perusahaan, penghasilan dari pekerjaan di luar parklemen, klien, sponsor, sumber dana pemilu, hadiah (senilai lebih dari \$200), perjalanan ke luar negeri, tanah property, dan kepemilikan saham.
2. **Deklarasi kepentingan;** anggota harus menyatakan semua kepentingan masa lalu yang relevan dan potensial;
3. **Aturan Advokasi;** Anggota tidak boleh menerima pembayaran untuk berbicara di DPR, tidak boleh menerima pembayaran saat voting, mengajukan pertanyaan, mengusulkan mosi tidak percaya, memperkenalkan usulan RUU, atau menambah sebuah mosi, atau mendesak kolega lain untuk melakukan hal yang sama.

Pendekatan lain adalah pendekatan fungsional. Pendekatan ini melihat posisi anggota DPR sebagai wakil rakyat, yang wajib bekerja dan berjuang untuk kepentingan rakyat. Dengan dasar inilah melahirkan etika bahwa anggota DPR harus menghadiri sidang-sidang DPR untuk memperjuangkan kepentingan konstituen. Kelalaian menjalankan tugas ini sebagai wakil rakyat harus dijatuhi sanksi. Selain itu seorang wakil rakyat dituntut menjadi seorang negarawan yang membawa pelita bagi rakyatnya sehingga dapat menjelaskan kebijakan-kebijakan rasional bagi kesejahteraan umum, yang dapat saja dipertanyakan atau bahkan ditolak oleh rakyat di daerah pemilihannya.

Salah satu problem keterwakilan dalam sistem electoral kita yang sangat bebas sekarang ini adalah keterwakilan kelompok miskin, tani,

nelayan, serta buruh. Terlalu banyak yang mewakili orang kaya dan pengusaha dan terlalu sedikit yang mewakili kaum buruh, tani dan nelayan. Satu cacat yang melekat pada sistem perwakilan liberal adalah pengabaian kepentingan sebahagian warga negara yang tidak dapat sama sekali mengartikulasikan tuntutan mereka atau tidak dapat melakukan itu secara efektif seperti warga negara atau kelompok yang memiliki sumber daya yang lebih. Oleh karena itu anggota DPR harus memperhatikan keseimbangan suara dari semua rakyat yang diwakili. Selain itu, kondisi sistem kontestasi elektoral yang membutuhkan biaya sangat besar seperti sekarang ini, memaksa setiap calon anggota DPR atau anggota DPR untuk terpilih kembali mengakumulasi dana yang cukup besar, sehingga ancaman konflik kepentingan finansial menjadi sangat mudah terjadi, yang mengancam penegakkan etika anggota DPR.

Pendekatan ketiga adalah pendekatan rasionalitas; artinya apa yang etis dan tidak etis bersumber dari nilai-nilai umum yang dianut masyarakat, termasuk kepentingan bangsa dan negara yang harus diperjuangkan bersama serta etika perilaku menurut adat istiadat di lingkungan masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, kepentingan konstituen, kepentingan partai politik atau kebijakan politik pemerintah, menjadi satu kesatuan yang menjadi dasar menilai etis atau tidak etisnya tindakan anggota DPR, berdasarkan prinsip-prinsip umum keadilan serta kepentingan publik.

### Tantangan Penegakan Etik DPR

Tidak mudah bagi DPR untuk membangun citra sehingga bisa sejajar dengan lembaga negara lainnya. Seperti telah diuraikan di atas, karakteristik lembaga DPR dan jabatan anggota DPR sangat spesifik, yaitu jabatan majemuk (kolektif), ada kepentingan konstituen yang harus diperjuangkan, kepentingan partai, kepentingan pemerintah dan

keputusan bersama di DPR sebagai keputusan kolektif. Hal itu mengakibatkan wajah anggota DPR juga menjadi beragam. Dengan komposisi anggota MKD yang seluruhnya berasal dari anggota DPR (selain anggota panel yang bersifat *ad hoc*), membuat MKD seringkali gamang memutuskan suatu perkara, dan muncul keraguan publik tentang independensi MKD. Lebih dari 251 perkara yang diproses oleh MKD selama periode 2004-2019 (15 tahun), ternyata tidak memberikan dampak signifikan pada perbaikan reputasi dan kepercayaan publik terhadap DPR.

Dalam sebuah penelitian Thesis yang dilakukan oleh Yulianti Susilo (Universitas Indonesia, 2012) yang meneliti penegakkan kode etik DPR periode 2009-2014, menemukan adanya delapan masalah yang dihadapi oleh BKD, yaitu: *Pertama*; belum terbiasa mengeluarkan himbauan maupun peringatan kepada anggota, *Kedua*; pimpinan BKD berbeda pandangan dalam menginterpretasi suatu masalah, *Ketiga*; dipengaruhi oleh cengkeraman dari luar, *Keempat*; kepemimpinan yang tidak tegas, *Kelima*, tidak adanya sistem pencegahan, *Keenam*; keanggotaan tidak terwakili semua fraksi, *Ketujuh*; ada pertimbangan politik pada keputusan, dan *Kedelapan*; ada kesan tebang pilih dalam penegakkan kode etik. Walaupun sudah ada perbaikan atas beberapa masalah tersebut tetapi beberapa masalah pokok lainnya harus tetap menjadi perhatian, yaitu fungsi, tugas dan kewenangan serta independensi lembaga penegak etik ini harus diperkuat.

Walaupun MKD diberi nama Mahkamah, dengan hakimnya yang memakai toga dan putusannya bertitel Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, belum juga menjadikan lembaga ini sepenuhnya dipercaya oleh publik. Walaupun maksudnya untuk menjadi seperti sebuah lembaga peradilan, namun MKD tidak dapat dianggap sebagai sebuah lembaga peradilan karena tidak memenuhi syarat utama lembaga peradilan yaitu independensi dan

imparsial (walaupun UU tegas melarang siapa pun untuk tidak mengintervensi proses dan putusan MKD). Ada dua syarat utama sebuah lembaga peradilan dan dapat melaksanakan fungsinya dengan independen dan imparsial yaitu pembentukan dan posisi lembaganya serta keanggotaannya. Tidak mungkin MKD memenuhi syarat itu, karena MKD adalah institusi politik yang dibentuk oleh dan bertanggung jawab kepada DPR sendiri dan seluruh anggotanya adalah anggota DPR. Hal ini terbukti dalam berbagai penelitian yang menyimpulkan bahwa pelaksanaan tugas dan wewenang MKD tidak maksimal karena persoalan independensi dan imparsialitas. Hal itu pula yang menyebabkan pelaksanaan tugas dan wewenang MKD tidak maksimal dan diragukan oleh masyarakat sehingga belum mampu mengangkat citra dan akuntabilitas lembaga DPR. Posisi yang tidak independen ini lebih sulit lagi karena persoalan etika pejabat publik yang tidak mudah untuk diselesaikan, apalagi anggota DPR dengan berbagai wajah dan kepentingan yang melingkupinya, ada kepentingan partai, kepentingan fraksi, serta kolega, karena sifat keputusan kolektif dari keputusan DPR.

UU MD3 nampaknya mendesain MKD sebagai lembaga peradilan sehingga pelaksanaan kewenangannya bersifat pasif yaitu hanya menunggu pengaduan baik pengaduan dari masyarakat, anggota DPR sendiri maupun pimpinan dan AKD. Walaupun Pasal 121A UU MD3 memberikan fungsi pencegahan dan pengawasan selain fungsi penindakan kepada MKD, tetapi pada pengaturan kewenangan pada Pasal 122 tidak mencantumkan wewenang untuk melakukan pengawasan yaitu tindakan aktif yang berupa temuan pelanggaran yang dapat diproses oleh MKD. Hanya dalam Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2015 Pasal 4 ayat (1) huruf b mencantumkan kelompok perkara tanpa pengaduan yang mencakup pelanggaran kode etik, tetapi hal ini tidak ditegaskan dalam UU sehingga tidak efektif. Desain seperti

yang menempatkan MKD seperti lembaga peradilan kurang tepat, seharusnya, selalu ada lembaga yang secara internal diberi kewenangan untuk mengawasi dan bertindak secara aktif dalam rangka menegakkan kode etik anggota DPR, selain lembaga yang mengadili. Oleh karena kewenangan MKD yang terbatas, yaitu tidak mempunyai kewenangan aktif melakukan pengawasan (kecuali dalam beberapa kasus tertentu, mengakibat MKD tidak maksimal mengemban tanggung jawabnya dengan maksimal).

Jika kewajiban transparansi kepada setiap anggota DPR untuk melaporkan kekayaan, serta penerimaan di luar gaji, dana kampanye dan lain-lain, kemudian laporan itu diberikan kepada MKD maka fungsi pengawasan internal MKD dapat menjadi lebih efektif. Dengan model transparansi yang demikian akan dapat membantu untuk mengurangi jumlah anggota DPR yang tersangkut kasus keuangan.

## Kesimpulan

Terdapat kelemahan baik dalam kode etik, maupun penegakkan kode etik DPR. Pada aspek kode etik, tidak memuat secara lebih tegas aturan mengenai konflik kepentingan, dan transparansi. Dua aspek ini yang sangat mendasar bagi penegakkan etik DPR, yang apabila aspek ini dilaksanakan dan ditegakkan secara serius akan sangat membantu menaikkan kepercayaan kepada DPR.

Pada aspek kelembagaan MKD, perlu penguatan dengan memberikan kewenangan dalam pencegahan dan pengawasan lebih jelas yaitu seluruh pelanggaran etik dapat diproses secara langsung oleh MKD selain mengandalkan laporan pengaduan masyarakat. Demikian juga lembaga MKD harus menjadi lembaga yang menjamin transparansi anggota DPR, sehingga MKD menjadi lembaga yang menerima berbagai laporan kekayaan dan penerimaan dana setiap anggota, termasuk laporan konflik kepentingan anggota. Untuk

memperkuat posisi tersebut lembaga MKD seharusnya diisi oleh anggota yang independen yang dapat bertindak imparisial dan tidak memihak, sehingga lembaga ini dapat lebih dipercaya untuk menjaga ruh DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat yang memiliki kredibilitas tinggi.





## **MENJAGA HARAPAN RAKYAT KEPADA LEMBAGA DPR RI**

**Dr. Arie Sujito**

Dosen FISIPOL Universitas Gadjah Mada

**D**alam rentang waktu 2 dekade demokratisasi, lembaga-lembaga negara, diantaranya lembaga perwakilan politik di berbagai tingkatan menjadi sorotan publik. Era dimana transparansi dan akuntabilitas politik telah berkonsekuensi pada kecenderungan meningkatnya partisipasi dan pengawasan masyarakat yang lebih luas dan terbuka pada lembaga perwakilan politik tersebut. Bahkan bukan hanya lembaga negara, termasuk institusi privat seperti kegiatan bisnis, atau organisasi kemasyarakatan telah menjadi bagian yang, dalam beberapa hal, mendapat perhatian public seiring meluapnya gelombang pasang demokrasi. Liberalisasi dan kebebasan

media yang menjadi salah satu indikasi demokrasi bergerak, menjadi arena dan momentum transformasi politik baru yang sekaligus menjadi tantangan menarik didiskusikan dalam khasanah akademik maupun sosial.

Sebagai bagian dari lembaga demokrasi, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) juga mengalami sorotan tajam. Baik itu berupa puji dan kritik maupun cercaan, terutama erat kaitannya dengan reputasi dan sejarah para politisi yang bernaung di dalamnya. Untuk menilai lembaga ini tentu tidak semata direpresentasikan oleh pemimpinnya dalam satu periode, namun juga dipengaruhi perilaku politik para anggota dengan keragaman yang ada di dalamnya.

Yang tidak kalah menarik pergeseran publik seringkali juga menghubungkan lembaga DPR saat ini dengan jejak era-era sebelumnya. Jikalau DPR memiliki reputasi positif dan baik, maka akan menjadi catatan berharga yang diapresiasi oleh masyarakat. Sebaliknya, memburuknya kinerja DPR akan mudah membawa penumpukan stigma dan tuduhan negatif yang berlarut-larut. Disitulah, DPR dituntut untuk terus membangun legitimasinya di masyarakat, terutama seiring dengan harapan demokrasi agar berkualitas.

Apa dan bagaimana kinerja DPR tentunya dapat dinilai di berbagai hal, baik substansi kerja makro strategis, maupun teknis kaitannya keseharian yang sifatnya regular. Dari hal yang abstrak sampai terukur yakni meliputi reputasi moralitas dan integritas diri sebagai elit kekuasaan, kemampuan atau ketrampilan menjalankan tugas sebagai bentuk mengembangkan amanah dan tanggung jawab politiknya. Kesemua hal itu menjadi faktor penting bangunan legitimasi DPR. Dapat dikatakan meningkat jika terlihat dan ditandai dengan tumbuh dan menguatnya kepercayaan masyarakat, atau sebaliknya menurun. Baik pada saat Pemilu, rotasi kuasa lima tahunan

berupa lonjakan partisipasi dan dukungan pemilih, maupun dikala bagaimana respon masyarakat sepanjang politisi DPR berkuasa. Persepsi politik masyarakat DPR dipengaruhi oleh reputasi lembaga ini.

Dalam kebutuhan demikian, pada tingkat internal DPR hendaknya memiliki mekanisme dan tata kelola memadai agar kemerosotan legitimasi dapat dicegah, dan sebaliknya kualitas dukungan publik meningkat. Berkenaan dengan konteks dan semesta pembicaraan kali ini adalah, bagaimana kira-kira posisi dan peran Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD), sebagai lembaga penjaga "marwah politik" relevan dan berpengaruh dalam upaya memperkuat legitimasi politik DPR tersebut. Setidaknya menjadi garansi formal untuk memastikan lembaga perwakilan politik itu mampu menjaga kredibilitas dan amanahnya.

Jika demikian harapannya, beberapa pertanyaan penting yang perlu kita jawab, sebagai bagian dari isu kritis untuk didiskusikan adalah, (1) seberapa jauh problem legitimasi politik terjadi dalam DPR; (2) bagaimana upaya mengatasinya?; (3) seberapa strategis MKD perperan membangun legitimasi politik DPR?; (4) apa dan bagaimana arah baru MKD dalam konteks konfigurasi politik dan perubahan sosial saat ini dan kedepan?, dan; (5) apa tantangan ke depan yang harus direspon demi memperkuat dan meningkatkan kualitas DPR?

## DPR dan Representasi Politik

Demokrasi sebagai sistem politik di Indonesia, memosisikan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sangat strategis dalam fungsi pengambilan keputusan untuk kepentingan publik, yakni fungsi legislasi, pengawasan dan, penganggaran. Fungsi tersebut secara normatif dilandasi konstitusi UUD 1945, dengan turunan perundangannya dan perangkat kebijakan teknisnya.

Sebagai lembaga yang mewakili suara rakyat dengan keterpilihannya melalui Pemilu, juga penegasan konstitusi dan ragam perundangan, kewenangan dan hak-hak yang dimilikinya telah memperkuat posisi itu.

Dengan berbagai hak yang melekat dalam dirinya, tentu berimplikasi secara politik, hukum, ekonomi dan sosial juga didapatkan secara formal. Karena itulah, pada dasarnya DPR adalah lembaga elit dalam demokrasi. Konsekuensinya dituntut kinerjanya akuntabel dengan ukuran-ukuran tertentu, dimana otoritas tersebut hendaknya dijalankan sesuai mandatnya, bahkan yang paling penting, sekalipun dalam praktiknya kurang diperhatikan adalah bermanfaat dengan segala dampak (baik langsung maupun tidak), dirasakan oleh masyarakat secara luas. Itu artinya, dalam hal menjalankan tugasnya DPR tidak semata kerja yang sifatnya formalitas (dimensi hukum dan citra elit), akan tetapi harus tercermin dalam produk-produk nyata seusai fungsinya (sebagaimana dijelaskan di depan); kepada konstituen, masyarakat, dan bangsa secara umum.

Mengukur kinerja DPR, secara umumnya diantaranya adalah menghasilkan regulasi dalam kuantitas dan kualitas. Contoh konkritisnya, penilaian seberapa banyak UU telah dihasilkan DPR bersama pemerintah, apakah substansinya pengaturannya sesuai kehendak rakyat, bahkan seberapa jauh bermakna menjawab masalah dan tidak menciptakan masalah baru. Demikian pula mampu melakukan pengawasan pada pemerintah di level strategis pada sektor dan bidang dengan pengaturan komisi-komisi. Kemudian yang tidak kalah penting yakni penyusunan anggaran dan belanja negara. Pembahasan anggaran menjadi arena pertarungan dan negosiasi yang didasarkan ideologi, kepentingan dan orientasi yang dibangun apakah untuk kepentingan diri, kelompok, atau bangsa disitulah menjadi pertaruhan nyata akuntabilitas dan representasi diuji.

Dalam kaitan tugas dan fungsi formal DPR, baik itu rutinitas ataupun strategis, cenderung dipersepsi dan dimaknai politis, itulah risiko karena dikonstruksikan sebagai lembaga politik. Apakah dampaknya positif ataupun negatif, tergantung konteksnya. Masalahnya adalah, persepsi politik menjadi buruk ketika dalam kenyataan terdistorsi keluar dari mandat dan normanya, yang dalam beberapa hal secara etis problematik.

Berkenaan dengan konteks demikian, sudah semestinya DPR juga "merasa" diawasi oleh publik (segala elemen di dalamnya), sehingga bekerja dengan posisinya dirinya sebagai representasi politik bukan semata lintasan formal dan simbolik, akan tetapi juga secara substansi diawasi dengan tanggung jawabnya. Fakta bahwa DPR telah bekerja misalnya, hal itu bisa dilacak dari proses dan produk (output) yang dihasilkannya, dimana hal yang paling mudah dapat dirasakan ketika menjadi keputusan lalu diimplementasikan oleh pemerintah (executive). Dengan kalimat lain, bahwa implikasi proses dan pembangunan politik demokratisasi dalam dua dekade menjelaskan diantara hasil kerja DPR.

Kenyataan yang tidak bisa diingkari pula, banyak masalah DPR yang dialaminya, dimana terjadi gap antara harapan dalam konstitusi dan kenyataan empirik dimana publik cenderung mudah menilai. Produksi dan reproduksi persepsi buruk dari gap tersebut dinilai sebagai cermin lembaga ini gagal menjalankan fungsi representasi secara optimal. Disitulah sorotan publik lebih mempertanyakan komitmen DPR karena akuntabilitasnya yang merosot. Bahkan fungsi representasi dianggap "tidak mewakili" rakyat. Hal demikian diperparah oleh situasi dimana komunikasi DPR ke publik sering kali buruk, dimana isu-isu berkenaan politik parlemen (perilaku politisi) direpresentasikan hal-hal buruk. Banyak fenomena menggambarkan penggalan-penggalan manuver kelompok dengan klaim dirinya

sebagai wakil rakyat kadar kontraproduktif. Ekspose besar-besaran atas kasus korupsi, ketegangan, serta masalah moralitas politik yang berdampak kedangkalan makna. Sebutlah diantaranya reproduksi stigmatisasi informasi-informasi yang sebagian distortif di berbagai media (konvensional, medsos) menciptakan citra buruk DPR.

### DPR dan Parpol

Posisi dan reputasi DPR ini memang tidak terlepas dari peran dan sepak terjang partai politik (parpol). Pembangunan parpol era reformasi dengan berbagai kebijakan strategis dan penumbuhan daya pendidikan politik belum berhasil optimal. Sekalipun daya berpolitik "keparpolan" era demokrasi saat ini jauh lebih baik dibandingkan sebelumnya, namun substansi membangun parpol dan *civil society* masih banyak yang perlu diperbaiki, bahkan masih mengalami masalah serius yang harus dipecahkan. Posisi parpol sebagai induk politisi yang anggota DPR jelas krusial, karenanya layak diperhatikan untuk membahas bagaimana membangun legitimasi dan kinerja DPR agar membaik dari sisi pintu parpol. Pertanyaanya, seberapa jauh parpol mereformasi diri sehingga berdampak positif pada parlemen?

Pengalaman buruk penghancuran parpol masa lalu (era orde baru) dengan skema depolitisasi, deideologisasi serta *floating mass* telah menciptakan jarak, antara rakyat dengan organ demokrasi ini. Propaganda buruk warisan lama bahwa parpol diidentikkan dengan konflik dan instabilitas, membuat upaya pembangunan politik tidak semudah membalikkan tangan. Parpol memang mengalami ketercerabutan (*disembedded*) dari akar dan basis sosialnya. Era reformasi awal ditandai politik harapan telah menggugah semangat bangkit berafiliasi serta berasosiasi politik kedalam parpol. Kebangkitan partisipasi dalam pemilu dan berbagai arena baru konstestasi kuasa, di aras bawah, golongan menengah dan elit memberi

sinyal positif tentang pentingnya parpol dalam demokrasi secara praksis. Namun hal demikian memang tidak mudah, karena foundasi nilai dan konseptualisasi belum tertata dan terbangun dengan baik, maka persepsi tentang parpol mudah pula goyah, atau dalam beberapa hal dapat runtuh seiring jalannya waktu. Entah segala penyebab, dan akibat yang ditimbulkannya.

Cerita parpol di Indonesia memang ibarat "dibenci dan dirindukan". Pada satu sisi parpol dibenci karena menunjukkan sikap buruk, misalnya politisinya yang bertindak melanggar hukum, ekspresi pencitraan yang berlebihan, serta tindakan yang melupakan rakyat pemilihnya setelah berkuasa, dan seterusnya. Karena itu begitu mudah menunjuk sederet daftar masalah yang dinggap representasi masaah parpol. Dampaknya pula, parpol yang tertimpa masalah diproyeksikan dalam situasi DPR juga hampir mirip karena parpol adalah elemen utama DPR.

Namun disisi lain, parpol ini dirindukan rakyat. Sebut saja, ukuran elementer yang dapat dilihat misalnya, jumlah pemilih yang berpartisipasi dalam pemilu di Indonesia begitu tinggi, rata-rata 60-75 % pemilih dalam pemilu. Itu sinyal positif betapa daya tarik parpol masih tinggi, apapun itu berkenaan dengan kualitas bisa diperdebatkan, bahwa partisipasi tersebut tergolong tinggi layak diapresiasi. Demikian halnya, parpol juga ditunggu-tunggu bantuannya saat kampanye, atau saat ada masalah memerlukan lobby yang berkenaan dengan keputusan strategis di tingkat daerah maupun nasional. Itulah dilema, antara dukungan dan cercaan pada parpol.

Situasi ini hendaknya dianggap sebagai tantangan yang harus dijawab agar pada akhirnya parpol bisa berbenah dan dalam jangka menengah dan panjang dapat berkontribusi positif pada eksistensi, reputasi dan kualitas DPR.

## Pembenahan DPR

Apa yang dijelaskan di depan, misalnya persepsi negatif mengenai DPR yang didalamnya berisi kontroversi yang diekspos oleh media, serta ragam perselisihan, dan bahkan situasi parpol masih memburuk ini jelas akibatnya akan ditimpakan pada DPR. Jika dibiarkan berlarut dan tidak ada langkah strategis kelembagaan, dan juga komitmen politisasinya, tidak heran jika resikonya DPR terus mengalami kemerosotan kepercayaan (distrust) dari masyarakat secara substansial. Mari cermati di jejak media misalnya, lembaga ini kerap dituduh "tidak bekerja" bahkan diliputi problem. Para politisi yang serius bekerja dan menjalankan mandat, korupsi, foya-foya memikirkan fasilitas diri, konflik serta persekongkolan, bahkan cara kerja politik DPR yang formal dan manuver buruk dari beberapa oknum dan kelompok politisi akhirnya digeneralisasi sebagai "wajah parlemen" kian bopeng. Kegaduhan, pergunungan dan politik konspirasi mengisi rangkaian tayangan dramatik politisi di senayan ini, sehingga kontroversi lebih mengemuka dibandingkan narasi bermakna mengenai reputasi lembaga demokrasi ini. Situasi demikian akan membawa pada krisis legitimasi, dengan segala akibat pada pembengkakkan ketidakpercayaan pada demokrasi, karena lipatan distorsi bertingkat.

Cerita mengenai jebakan tindakan distortif atas fungsi DPR, yang erat kaitannya dengan oligarkhi dan problem moralitas, serta hilangnya daya kontrol internal menciptakan berbagai masalah itu terus menggerogoti soliditas dan akuntabilitas lembaga demokrasi ini.

Sekalipun kontrol publik telah berlangsung dengan berbagai risiko sebagaimana di gambarkan di atas, namun pada level internal DPR tentu diperlukan pengawasan, atau "filter" yang lebih sebagai tindakan pencegahan atas perluasan krisis itu dengan pemberian tata kelola, menjaga marwah, penguatan moralitas

berorientasi pada upaya menopang tumbuhnya daya legitimasi politiknya.

Disitulah, MKD sebenarnya dimaksudkan bagian penjaga moralitas, kekuatan etik dan mengawal nilai-nilai kemuliaan lembaga demokrasi ini sifatnya "dari dalam" berkenaan dengan hal-hal mendasar dan substansial. Lembaga strategis ini yang, dalam hal melakukan disiplinasi politik internal, merupakan cara kendali internal, yang pada akhirnya dapat dijadikan kekuatan penjaga legitimasi agar dimata publik akuntabel. Amanat besar yang tersurat dalam pasal 119 UU No, 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD ini hendaknya dijadikan landasan serta patokan, agar kewenangan MKD dapat bermakna positif membangun DPR yang berkualitas dan bermakna.

### Relevansi dan Arah Baru MKD

Bagaimana orientasi baru dibangun dalam MKD dengan spirit sebagai lembaga menggawangi etika dan moralitas DPR agar makin meningkatkan kualitasnya secara tata kelola akuntabel dan secara politik legitimate di mata publik?

Otoritas yang besar dari MKD hendaknya harus dilingkupi oleh lingkungan (kultur), aktor (SDM) dan tata kelola (*governance*) yang kredibel. Jika ketiga faktor itu dapat dipenuhi, tentu MKD membutuhkan "keberanian dan kegilaan positif" untuk menjebol konservatisme lama, yakni melawan kepentingan oknum dan kaum oligark yang selama ini telah merusak DPR.

Membangun kultur MKD sebagai lembaga yang disegani dengan memproduksi nilai-nilai etik yang bukan saja simbolik namun secara praksis dipraktikkan secara nyata diwujudkan tradisi kepekaan untuk saling mengingat, sentitif pada hal-hal untuk membangun solidaritas kebaikan demi integritas lembaga. Kultur ini untuk membawa marwah

MKD makin disegani dan dihormai hendaknya digerakkan oleh figur-firug politik yang duduk didalamnya memiliki kredibilitas, rekam jejak positif (tidak mesti sempurna) dan dipercaya memiliki komitmen dengan reputasinya. Jika demikian maka, aktor anggota merupakan orang terpilih dengan masih-masih persyaratan, tidak sekadar formalitas. Makin sembarangan memilih aktor, maka disitu pula pertaruhan masa depan MKD dan DPR dipertaruhkan, agar tidak mengulang pengalaman buruk sebelumnya.

Berkenaan dengan aturan main, tata kelola dan arah MKD itulah, maka jangan sampai lembaga ini terjebak hal-hal yang teknis atau birokatisasi politik yang berlebihan. Sistem kontrol, pengelolaan kepentingan dan aturan hendaknya memadukan antara pembentukan lingkungan dan kultur disiplin, peduli, peka serta tanggung jawab dengan para pimpinan dan MKD yang "konsisten dan berintegritas". Disitulah, maka, yang diperlukan tidak semata "aturan yang ketat" namun juga kultur menjaga integritas dan kredibel demi kolektivitas lembaga DPR. Misi besar ini jika diturunkan secara praksis, maka tugas MKD bukan membekali dirinya dengan alat yang justru mempersulit dirinya bergerak, namun justru menyebar alat kendali dan pencegahan itu juga melekat dalam berbagai lini. Sehingga kerja MKD juga menjadi bagian dari topangan komitmen kolektif anggota DPR. Hal ini perlu ditekankan, karena konsepnya memang MKD hanyalah salah satu lembaga strategis yang akan memulihkan dan membangun legitimasi DPR, karenanya tanggung jawab semua anggota DPR juga harus menjadi faktor penting untuk mengatasi masalah ini.

## Tantangan ke Depan

DPR memang bukan organ tunggal yang harus bertanggung jawab mengenai masa depan demokrasi Indonesia. Namun, lembaga inilah representasi politik rakyat yang mudah disorot publik sebagai

penanggung jawab politik, disitulah masa depan demokrasi juga bertumpu. Risiko dan konsekuensi inilah menjadi catatan penting, betapa strategis dan pentingnya membangun DPR dari pintu Parpol, MKD dan masing-masing individu untuk menciptakan kultur politik yang kondusif bagi peran dan fungsi yang dimiliki sebagaimana dijelaskan di depan.

Jika di dalam tata kelola, kultur atau lingkungan politik serta aktor-aktor kondusif membangun diri dalam berbah tentu ini akan berdampak pada persepsi publik serta legitimasi yang diraihnya. Bagaimanapun juga DPR memang fragmented, kepentingan begitu banyak serta dinamikanya kadang melampaui logika dan tata kelola. Disitulah kita perlu berfikir tidak hanya hari ini saya dalam merancang atau mengatur namun ekologi politik kedepan perlu dibaca. Dalam kalimat lain MKD itu bukan hanya berperan untuk mengatur dan mewal moralitas etika DPR hari ini semata, tetapi juga menyemai situasi untuk modalitas bagi masa depan demokrasi Indonesia.





## **PERSEPSI MASYARAKAT TERHADAP KINERJA DPR RI**

**Rina Dwi Andini, S.H., M.H.**

Tenaga Ahli Mahkamah Kehormatan Dewan DPR RI

**S**ejarah praktek penyelenggaraan pemerintahan kita menggambarkan, sebelum reformasi dan perubahan UUD 1945 ditandai dengan kuatnya peran lembaga eksekutif (*executive heavy*). Sebaliknya, dalam era reformasi dan UUD 1945 pasca amandemen terjadi reposisi peran dari masing-masing lembaga yang memegang kekuasaan negara, baik di bidang eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Di bidang legislasi misalnya, terjadi pergeseran kekuasaan dari Presiden kepada DPR. Demikian pula dalam bidang pengawasan, terjadi peningkatan peran DPR RI, karena beberapa kebijakan publik yang sebelumnya menjadi hak prerogatif Presiden,

sekarang harus dikonsultasikan, mendapat pertimbangan, bahkan persetujuan dari DPR RI.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang telah diamanisme, telah menempatkan DPR RI pada posisi strategis dan penting dalam tatanan kehidupan kenegaraan, yaitu melalui kedudukan yang memiliki kewenangan penuh dalam pembentukan undang-undang, fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan kebijakan pemerintah lainnya oleh eksekutif, serta dalam fungsi penetapan anggaran negara.

Dalam pembentukan undang-undang, DPR menjadi lembaga yang paling dominan. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa "*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang*". Kemudian dalam pelaksanaan fungsi pengawasan, Presiden perlu memperhatikan pertimbangan DPR dalam hal mengangkat duta dan menerima penempatan duta negara lain (Pasal 13 ayat (2) dan (3)). Dengan demikian kekuasaan DPR jauh lebih kuat dibandingkan dengan era sebelumnya.

Perubahan tersebut membawa konsekuensi, bahwa tuntutan masyarakat terhadap kinerja Dewan juga semakin meningkat. Namun, setelah dua dasawarsa pasca reformasi masyarakat menilai DPR RI belum dapat melaksanakan fungsinya secara optimal seperti yang diharapkan. Hal ini tergambar dari berbagai hasil survei atau jajak pendapat yang dilakukan, baik oleh media massa maupun lembaga swadaya masyarakat (LSM).

Sebelum masa pandemi Covid-19 yang memberi dampak pada seluruh kinerja kelembagaan DPR RI, survei Politika Research and Consulting (PRC) yang merilis penilaian masyarakat terkait kinerja lembaga perwakilan rakyat yang berada di angka 50,5 persen.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> <https://nasional.kompas.com/read/2020/02/23/18260221/survei-prc-dan-ppi-505-persen-responden-anggap-kinerja-dpr-baik>

Beberapa bulan setelahnya, Akurat Poll merilis survei yang kurang lebih sama, yakni kurang lebih 40 persen masyarakat menilai kinerja DPR secara personal baik.<sup>2</sup> Jika dibandingkan dengan lembaga tinggi negara lainnya, persepsi baik terhadap kinerja DPR masih berada di bawah eksekutif, Mahkamah Konstitusi bahkan MPR sendiri.

Banyak pihak memandang penilaian tersebut telah menunjukkan perbaikan, meski belum signifikan. Sebelumnya, pada periode 2014 – 2019, persepsi publik bahkan sangat jauh lebih rendah. Institut Riset Indonesia (Insis) merilis hasil survei mengenai kinerja anggota DPR RI periode 2009-2014, di mana sebagian besar responden menilai kinerja para wakil rakyat itu tidak memuaskan. Survei berjudul citra dan evaluasi kinerja DPR di Mata Publik itu menyebutkan, sebanyak 60,9 persen responden menilai kinerja anggota DPR tidak baik. Sementara 16,1 persen menilai semakin tidak baik. Ada juga yang mengaku puas dengan kinerja DPR, namun jumlahnya hanya sekitar 21 persen dari total responden. Sedangkan 1,9 persen responden tidak memberikan jawaban. Dalam pembuatan UU (legislasi) sebanyak 42,9 persen responden mengaku tidak puas dan 5,6 persen sangat tidak puas. Sedangkan 13,7 persen tidak menjawab. Ia juga menambahkan, bahwa sebagian besar masyarakat tak banyak tahu tentang DPR. Sebanyak 93,2 persen responden survei tak tahu jumlah anggota dewan saat ini. dan hanya 6,8 persen responden yang tahu jumlah anggota DPR yang sebanyak 26 orang itu.

Hasil Survei Nasional Pol-Tracking Institute juga telah menyebutkan sebagian besar masyarakat tidak puas dengan kinerja DPR. Hanya 12,64 persen masyarakat yang menjawab puas terhadap kinerja DPR periode 2009-2014. Sisanya ada 61,68 persen menyatakan

<sup>2</sup> <https://nasional.kompas.com/read/2020/08/04/21081451/dpr-paling-gampang-diserang-siapa-pun-dari-penjuru-mana-pun?page=all>

tidak puas terhadap kinerja DPR/ sebanyak 25,68 persen menyatakan tidak tahu. Menurutnya, rendahnya penilaian publik terhadap kinerja DPR RI disebabkan oleh rendahnya kualitas dan kuantitas kinerja serta produk DPR di tiga fungsi utama: legislasi, penganggaran, dan pengawasan. Hal ini diperburuk oleh tersangkutnya anggota dewan dalam kasus hukum, seperti korupsi, skandal moral, dan komunikasi publik yang kurang etis di media.<sup>3</sup>

Dalam penilaian pengamat politik LIPI, Ikrar Nusa Bhakti, Selama 1 (tahun) kinerja DPR periode 2014-2019 dalam rangka implementasi fungsi legislatif tidak banyak prestasi membanggakan. Rakyat yang memberikan kepercayaan penuh kepada DPR justru dibalas dengan tindakan dan kinerja yang tidak jelas, rakyat tidak memperjuangkan berbagai kepentingan rakyat. DPR justru sibuk kepentingannya sendiri, sibuk dengan jabatan ketua-ketua dan wakil-wakil ketua komisi-komisi dan badan-badan DPR antar koalisi dan anggota DPR serta tontonan yang tak mendidik pada awal kinerja DPR 2014. DPR hanya sibuk merebut posisi dari pada menjalankan peran dan fungsi mereka sebagai wakil rakyat yang terhormat. DPR lebih disibukkan dengan kepentingan individu dan kelompok dimana di awal periode DPR lebih sibuk membuat undang-undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPR dan DPRD (UU MD3) yang proses pembentukannya terkesan dipaksakan untuk mengakomodir kepentingan kelompok semata dan mengabaikan kepentingan ekonomi, kesehatan dan pendidikan yang mendesak untuk segera diundang-undangkan.

<sup>3</sup> Hasil Kinerja DPR Buruk. <http://m.tempo.co/read/news/2013/10/20/078523131/lagi-hasil-survei-kinerja-dpr-buruk>.

Bahkan proses UU MD3 menuai pesan balas dendam dari pilpres 2014.<sup>4</sup> (Ikrar Nusa Bakti :20) lebih lanjut bahkan menurut Forum Masyarakat Peduli Parlemen (Formappi), kinerja DPR-RI menjadi yang terburuk selama DPR era reformasi.<sup>5</sup> Penilaian ini berdasarkan dengan hasil produk legislasi DPR yang hanya menyelesaikan tiga RUU dari sebanyak 39 RUU yang masuk dalam prioritas Program Legislasi Nasional tahun 2015. Jika di persentasikan Prolegnas yang diselesaikan tahun 2015 mencapai 7,7 persen. Sementara Prolegnas DPR 2014-2019 totalnya berjumlah 160 berarti 10 bulan berkerja, DPR baru menyelesaikan 1,8 persen Prolegnas. Pencapaian ini sangat minim sekali jika dibandingkan dengan kinerja DPR pada tahun-tahun sebelumnya. Secara umum dikatakan bahwa kinerja DPR RI buruk dan menyebabkan citra DPR belum baik sebagaimana mestinya<sup>6</sup>.

Dengan demikian dalam melakukan fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran, DPR RI yang jauh lebih kuat dibandingkan dengan era sebelumnya. Perubahan tersebut membawa konsekuensi, bahwa tuntutan masyarakat terhadap kinerja Dewan semakin meningkat. Namun, dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya, DPR RI belum didukung oleh sumber daya manusia, sarana, dan prasarana yang memadai sehingga pelaksanaan ketiga fungsi DPR RI (legislasi, anggaran, dan pengawasan) belum sesuai yang diharapkan.

Di bidang legislasi, pembentukan undang-undang belum dapat memenuhi jumlah yang ditentukan dalam prioritas tahunan dan

<sup>4</sup> Ikrar Nusa Bakti, DPR RI: Kinerja Awal yang Buruk. LIPI, Pusat Penelitian Politik. "Quo Vadis Politik Indonesia". LIPI Press, Jakarta.

<sup>5</sup> Kinerja DPR sekarang dinilai terburuk selama reformasi. <http://m.republika.co.id/berita/nasional/politik/15/11/02/nx5pz8336-kinerja-dpr-sekarang-dinilai-terburuk-selama-era-reformasi>

<sup>6</sup> News Detik. Melihat Prestasi DPR 2014-2019 selama 1 tahun bekerja. <http://m.detik.com/news/berita/3032831/melihat-prestasi-dpr-2014-2019-selama-1-tahun-bekerja>

beberapa undang-undang yang dihasilkan belum memberi manfaat langsung terhadap kehidupan masyarakat. Selain itu, masyarakat menilai bahwa proses pembahasan rancangan undang-undang kurang transparan. Ketiga permasalahan tersebut menimbulkan ketidakpuasan masyarakat terhadap kinerja DPR di bidang legislasi.

Di bidang anggaran, masyarakat menilai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara belum menjawab kebutuhan masyarakat. Dalam hal alokasi anggaran belanja negara, masyarakat menginginkan agar perencanaan anggaran dilakukan dengan *cost effectiveness* serta tepat sasaran bagi kepentingan masyarakat. Namun, dalam pelaksanaannya tidak semua harapan masyarakat tersebut dapat terwujud.

Pada bidang pengawasan terdapat beberapa permasalahan, antara lain rendahnya efektivitas pengawasan melalui rapat komisi dan slat kelengkapan Dewan lainnya, kunjungan kerja Anggota DPR RI dalam menyerap aspirasi masyarakat (konstituen) yang sering tidak ditindaklanjuti sebagaimana mestinya oleh Pemerintah. Oleh sebab itu, masyarakat menilai bahwa DPR RI belum efektif dalam menjalankan tugas dan fungsinya serta dalam menciptakan *check and balances*<sup>7</sup>.

Oleh karena itu, untuk memperbaiki dan meningkatkan citra dewan perlu dilakukan upaya-upaya strategis bagi peningkatan kinerja Dewan. Kinerja dalam arti pencapaian hasil dapat dinilai menurut pelaku, yaitu hasil yang diraih oleh individu, kelompok, institusi dan kinerja program atau kebijakan. Kinerja Dewan dapat dimaknai juga sebagai unjuk kerja Anggota yang dapat diamati dari sisi kedisiplinan dalam bekerja, ketepatan dalam bekerja, kerjasama dalam mencapai produktifitas kerja yang optimal. Dengan kinerja yang optimal, Dewan akan mendapatkan legitimasi yang semakin kuat dari masyarakat dan

<sup>7</sup> Konsep Kinerja Dewan: Laporan Tim Kajian DPR RI Tahun 2007 [www.parlemen.net](http://www.parlemen.net)

konstituen. Dengan parlemen yang kuat secara fungsional maka diharapkan dapat dibangun sistem check and balance yang berkualitas antara Dewan dan Pemerintah.

Sejauh ini memang telah dilakukan perubahan dan penyempurnaan peraturan tata tertib DPR guna meningkatkan kinerja dewan. Akan tetapi ternyata penyempurnaan peraturan tata tertib DPR tersebut belum dapat sepenuhnya memperbaiki kinerja dewan. Kekecewaan, kritik serta tanggapan negatif masyarakat terhadap DPR perlu dijadikan bahan bagi perbaikan kinerja Dewan.

Parameter berdasarkan teknis prosedural yaitu sesuai dengan Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, sebagaimana telah diubah dengan peraturan DPR RI Nomor 3 Tahun 2015 bahwa setiap RUU harus disertai kelengkapan teknis dan memperhatikan pelaksanaan Prolegnas tahun sebelumnya. Selain itu, RUU yang berasal dari DPD harus sesuai dengan Pasal 22 D UUD NRI Tahun 1945. Sedangkan dalam menentukan jumlah RUU yang akan masuk dalam Prolegnas tahun 2015-2019 diperkirakan berjumlah 135 RUU dengan perhitungan masing-masing AKD diberikan porsi 2 RUU setahun atau 10 RUU dalam jangka waktu lima tahun ditambah 5 RUU yang dibahas oleh Panitia Khusus<sup>8</sup>.

Menjelang berakhirnya masa jabatan DPR RI Periode 2014 – 2019, DPR menyelesaikan 15 RUU. 11 RUU merupakan kumulatif terbuka, sisanya adalah RUU yang disusun berdasarkan pengajuan dari eksekutif maupun legislatif. Kondisi ini sesungguhnya jauh dari apa yang termaktub dalam Prolegnas 2015 – 2019 yang ditetapkan sekitar 169 RUU.

<sup>8</sup> Muchsan, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan PTUN di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 2000, hal. 37

Dari hasil perhitungan terkait kinerja legislasi, selama masa periode tersebut, 90 RUU telah rampung dan disahkan. Selebihnya, beberapa RUU menjadi lanjutan bagi periode setelahnya. Jauhnya rentang ketetapan dengan hasil kinerja legislasi tersebut menjadi sumber persoalan bagi sebagian pihak. Banyak pengamat memandang kondisi ini sebagai bentuk kinerja yang mengecewakan. Sebagian lain memandang rendahnya hasil kinerja legislasi yang ditandai dengan regulasi yang dihasilkan, merupakan konsekuensi kelembagaan yang tidak lepas dari aroma politik. Sebagian lainnya memandang bahwa minimnya hasil tersebut tidak lepas dari peran pihak-pihak lain, termasuk kelembagaan eksekutif yang pada dasarnya juga turut andil dalam proses pembahasan undang-undang.

Jika demikian, maka sesungguhnya persoalan legislasi tidaklah berdiri sendiri. Proses mulai penetapan program legislasi nasional, perumusan DIM, pembahasan tingkat I dan II, melibatkan banyak pihak. Bukan hanya DPR, tapi juga DPD dan eksekutif. Bukan hanya suasana kelembagaan DPR, tapi juga suasana politik secara nasional. Belum lagi konstalasi politik kepartaian yang masih terkesan mendikte wakil rakyat yang seharusnya mampu bekerja berdasarkan tugas dan kewenangannya, tanpa intervensi dari kepentingan politik di luar dirinya.

Tidak jarang bahkan situasi itulah yang lebih mengemuka. Lahirnya beberapa UU menjelang berakhirnya masa periode DPR 2014 – 2019, ditengarai atas desakan itu. Revisi terhadap UU KPK dan UU Pemilu yang menyita banyak perhatian dan energi politik, tidak lepas dari kepentingan politik yang melatarinya. Termasuk revisi UU KUHP, meski pada gilirannya ditunda. Terlepas dari paradigma apapun yang melatarbelakangi lahirnya peraturan dan perundangan-perundangan, DPR memang senantiasa menjadi sorotan publik. Upaya untuk membuat wajahnya lebih baik dengan persepsi yang lebih

ramah terhadapnya, adalah upaya yang membutuhkan proses yang panjang.

## *Pelaksanaan & Catatan* **FUNGSI LEGISLASI**



Pelaksanaan fungsi legislasi merupakan kegiatan pembentukan undang-undang yang di dalamnya terdapat siklus berupa rangkaian kegiatan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

DPR RI Periode 2014-2019 telah menyelesaikan 90 RUU, dengan rincian 35 RUU Daftar Prolegnas 2015-2019 dan 54 RUU Daftar Kumulatif Terbuka. Dari jumlah RUU terdapat 26 RUU usul DPR dan 63 RUU usul Pemerintah.



● Tahun Sidang 2014-2015  
● Tahun Sidang 2017-2018

### **RUU Daftar Prolegnas 2015-2019** yang sudah selesai dibahas, antara lain:

- RUU Perubahan atas UU tentang Penetapan Perppu tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali kota
- RUU Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan: Pembudidaya Ikan, dan Petambang Garut
- RUU Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan (PPKS)
- RUU Penyandang Disabilitas
- RUU Pengampunan Pajak (Tax Amnesty)
- RUU Pernajuan Kebudayaan
- RUU Perubahan tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE)
- RUU Perfilia
- RUU Perubahan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNPB)
- RUU Penyelenggaraan ibadah Haji & Umroh
- RUU Pekerja Sosial
- RUU Sumber Daya Air (SDA)

● Tahun Sidang 2015-2016  
● Tahun Sidang 2018-2019

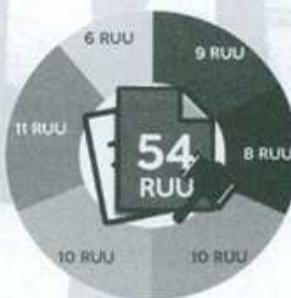
● Tahun Sidang 2016-2017  
● Tahun Sidang 2019-2020

### **RUU Daftar Kumulatif Terbuka 2015-2019** yang sudah selesai dibahas, antara lain:

- RUU Penetapan Perppu tentang Pemilihan Kepala Daerah
- RUU Penetapan Perppu tentang Perubahan Pemerintahan Daerah
- Perppu Perubahan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- RUU Pengesahan Persejumatuan antara Pemerintah RI & Pemerintah RRC tentang Kerjasama Aktivitas dalam Bidang Pertahanan
- RUU Pengesahan Maritime Labour Convention, 2006
- RUU Pengesahan Maridime Labour Convention, 2006
- RUU Pengesahan Persejumatuan antara Pemerintah RI & Pemerintah Republik Filipina mengenai Penetapan Batas ZEE, 2014
- RUU Pengesahan Protocol to Implement the Sixth Package of Commitments on Financial Services under the ASEAN Framework Agreement of Services (Protokol untuk melaksanakan Paket Komitmen Keenam di Bidang Jasa Keuangan dalam Persejumatuan Kerja ASEAN di Bidang Jasa)
- RUU Perubahan Kedua atas UU Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- RUU Perubahan atas UU Perkawinan

● Tahun Sidang 2014-2015  
● Tahun Sidang 2017-2018

● Tahun Sidang 2015-2016  
● Tahun Sidang 2018-2019

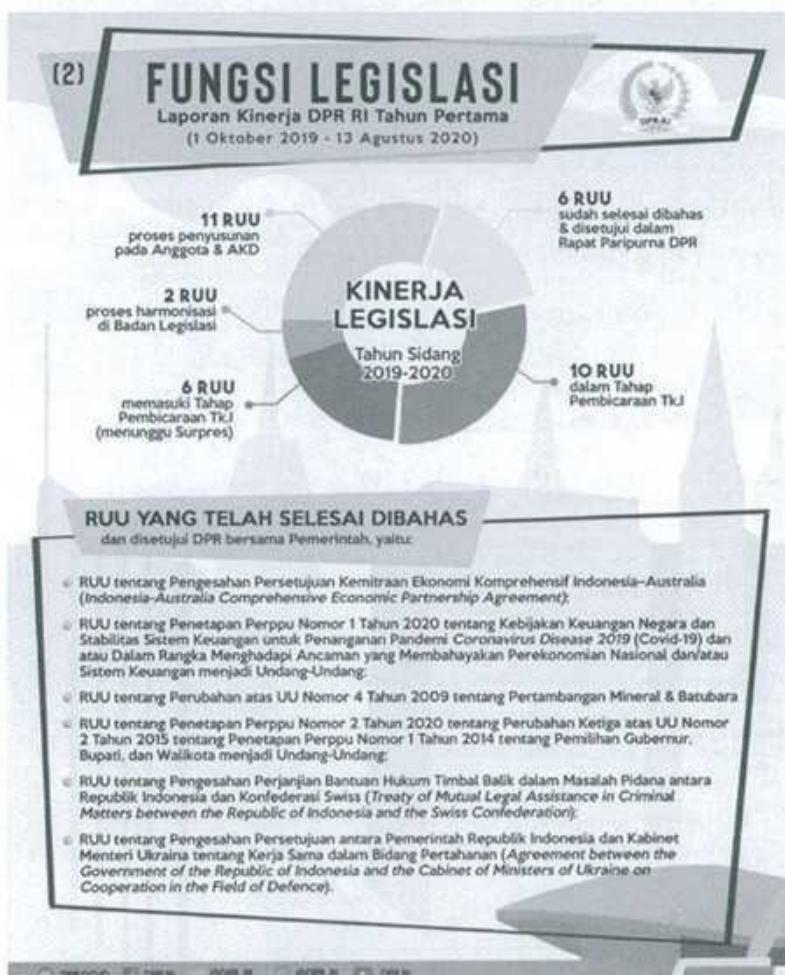


● Tahun Sidang 2016-2017  
● Tahun Sidang 2019-2020

*Buku Memori*  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA PERIODE 2014 - 2019

Gambar 1: Infografik Kinerja Legislasi DPR RI Periode 2014 - 2019

Belum lagi konstalasi politik di masa pandemi ini yang cenderung terhambat akibat mobilitas yang berkurang. Dalam catatan DPR, Prolegnas 2019 – 2024 ditetapkan sebanyak 248 UU. Pada tahun 2020, ditetapkan 50 Prolegnas Prioritas. Sejak 1 Oktober 2019 hingga 13 Agustus 2020, DPR mengesahkan 6 RUU, 10 masih dalam tahap pembicaraan, dan lainnya masih berada dalam penyusunan pada Anggota dan Alat Kelengkapan Dewan.



## Konsepsi Kinerja Dewan

Meningkatnya peran Dewan dalam penyelenggaraan pemerintahan, menarik perhatian publik untuk memberikan sorotan atau penilaian terhadap kinerja lembaga tersebut. Sorotan ini sekaligus membawa harapan agar Dewan dapat melaksanakan tugas dan fungsinya yang digariskan dalam UUD 1945 dan peraturan perundangundangan lainnya, serta mampu memenuhi harapan masyarakat. Hal ini tentunya menuntut komitmen yang kuat (*full committed*) Anggota Dewan terhadap konsistensi dan peraturan perundang-undangan yang ada.

Oleh karena itu untuk melakukan evaluasi terhadap kinerja Dewan dalam pelaksanaan fungsinya, diperlukan adanya tolok ukur sebagai pedoman untuk menghubungkan antara tatanan ideal yang diharapkan dengan apa yang terjadi di dalam praktek pelaksanaannya.

Tolok ukur tersebut dapat dituangkan dalam suatu kerangka konsepsional yang digunakan dalam kajian ini. Konsep-konsep yang terkait dengan kinerja Dewan, antara lain:

a. Konsep perwakilan,

konsep perwakilan ini berasal dari teori kontrak social, dimana teori kontrak social ini menggambarkan proses pencapaian kesepakatan masyarakat untuk memperoleh konsentrasi kekuasaan yang dieperlukan guna menjamin keberadaan dan kemampuan negara mencapai tujuan bersama. Kelompok atau individu yang mendapatkan kepercayaan sebagai penguasa itu diberikan kewenangan mengatur kehidupan bersama sehingga terbentuk pemerintahan. Untuk mempertahankan agar kekuasaan yang dipegang pemerintah tetap memberikan manfaat maka ditetapkan upaya penggunaan kekuasaan yang diperoleh

pemerintah hendaklah dimaksudkan untuk memberikan manfaat sebanyak mungkin kepada warga negara<sup>9</sup>.

b. Konsep kinerja,

Kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggungjawab masing-masing, dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika. Kinerja dapat diartikan juga sebagai prestasi yang dapat dicapai organisasi dalam suatu periode tertentu. Prestasi yang dimaksud adalah efektivitas operasional organisasi baik dari segi manajerial maupun ekonomis operasional. Dengan kinerja kita dapat mengetahui sampai seberapa besar peringkat prestasi keberhasilan atau bahkan mungkin kegagalan seseorang karyawan dalam menjalankan amanah yang diterima. Kinerja adalah penampilan perilaku kerja yang ditandai oleh keluwesan gerak, ritme atau urutan kerja yang sesuai dengan prosedur sehingga diperoleh hasil yang memenuhi syarat berkualitas, kecepatan dan jumlah. Rumusan ini menjelaskan tingkat keberhasilan seseorang atau lembaga dalam melaksanakan pekerjaannya<sup>10</sup>.

c. Fungsi-fungsi lembaga perwakilan,

fungsi DPR sebagaimana disebutkan dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 20 A ayat 1 adalah fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. ketentuan di dalam UUD 1945 tersebut kemudian

<sup>9</sup> Arbi Sanit. Perwakilan Politik di Indonesia. Jakarta, CV Rajawali 1985. H. 26

<sup>10</sup> Lijan Poltak Sinambela, Kinerja Pegawai; teori pengukuran dan Implikasi. Graha Ilmu, Yogakarta 2012. H.5

dijabarkan ke dalam UU NO. 22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. berdasarkan penjelasan pasal 25 UU tersebut, yang dimaksud dengan fungsi legislasi adalah fungsi membentuk UU yang dibahas dengan memperhatikan pertimbangan DPD. sedangkan yang dimaksud dengan fungsi pengawasan adalah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UUD Negara Republik Indonesia 1945, UU, dan Peraturan serta pelaksanaannya.

- d. Konsep sistem pendukung sebagai penunjang pelaksanaan tugas dan fungsi Dewan (*supporting system*).

Pelaksanaan fungsi DPR tidak akan berjalan dengan optimal tanpa adanya dukungan dari berbagai pihak, khususnya Sekretariat Jenderal DPR RI. Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD menyatakan bahwa untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas DPR, dibentuk Sekretariat Jenderal DPR. Undang-undang juga mengamanatkan agar organisasi Sekretariat Jenderal DPR harus disusun sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan untuk meningkatkan kualitas, produktivitas, dan kinerja pelaksanaan fungsi DPR. Berdasarkan amanat Undang-Undang tersebut, dilakukan penyempurnaan organisasi Sekretariat Jenderal DPR RI melalui Peraturan Presiden No. 23 Tahun 2005 tentang Sekretariat Jenderal DPR RI yang kemudian ditindaklanjuti dengan Keputusan Sekretaris Jenderal DPR-RI No. 400/Sekjen/2005. Sebab pada hakekatnya terdapat tiga unsur utama yang menentukan sistem pendukung yang ideal, yaitu birokrasi yang ideal (efektivitas birokrasi), kualitas sumber daya manusia, dan optimalisasi sistem informasi.

Selain itu, dasar negara Pancasila yang terkandung di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), menyatakan bahwa "*kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan*". Sehingga dasar ideologis tersebut cukup menjelaskan adanya prinsip perwakilan di dalam negara Republik Indonesia.

Setelah Perubahan UUD 1945, lalu dikenal dua macam sistem perwakilan (*representation*) di Indonesia yaitu, *Pertama* perwakilan rakyat di DPR yang dipilih melalui pemilu dengan peserta pemilu adalah partai politik, sehingga, perwakilannya disebut sebagai perwakilan politik (*political representation*). *Kedua*, perwakilan yang mewakili daerah (provinsi) yaitu DPD yang dipilih melalui pemilu dengan peserta pemilu perseorangan, sehingga perwakilannya disebut perwakilan wilayah atau ruang (*regional representation*).

Selanjutnya, ada beberapa teori dan pendapat pakar politik yang mengungkapkan keterkaitan antara eksistensi Anggota DPR sebagai wakil rakyat dengan masyarakat luas sebagai terwakil. *Gilbert Abcarian* membagi keberadaan wakil rakyat di parlemen ke dalam empat perspektif yaitu:

1. Wakil rakyat bertindak sebagai wali (*trustee*), disini si wakil bebas bertindak untuk mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri tanpa konsultasi dengan yang diwakilinya;
2. Wakil rakyat bertindak sebagai utusan (*delegate*), disini si wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya, si wakil selalu mengikuti instruksi dan petunjuk dari yang diwakilinya;
3. Wakil rakyat bertindak sebagai *politico*, disini si wakil kadang bertindak sebagai wali dan ada kalanya bertindak sebagai utusan yang tergantung isu; dan

4. Wakil rakyat bertindak sebagai partisian, disini si wakil bertindak sesuai dengan keinginan atau program dari partai si wakil. Setelah si wakil terpilih maka lepaslah hubungannya dengan pemilih/masyarakat dan mulailah hubungannya dengan partai yang mencalonkannya dalam pemilu tersebut.

Menurut Brian Saragih (1987:82-86) terdapat beberapa teori yang berhubungan antara wakil dengan yang diwakilinya antara lain yaitu, *Pertama* adalah teori mandat di mana si wakil yang duduk di lembaga perwakilan karena mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris. *Kedua* adalah teori organ yang menyatakan bahwa negara merupakan suatu organisme yang mempunyai alat-alat perlengkapannya seperti eksekutif, parlemen dan mempunyai rakyat yang kesemuanya mempunyai fungsi masing-masing dan saling tergantung satu sama lain. Setelah rakyat memilih wakilnya, tidak perlu lagi mencampuri lembaga perwakilan tersebut dan lembaga ini bebas melakukan fungsinya menurut UUD. *Ketiga* adalah teori sosiologi Rieker yang menganggap bahwa lembaga perwakilan bukan merupakan bangunan politis tetapi merupakan bangunan masyarakat (sosial).

Pemilih akan memilih wakil-wakilnya yang benar-benar ahli dalam bidang kenegaraan dan yang akan benar-benar membela kepentingan si pemilih sehingga terbentuk lembaga perwakilan. Keempat adalah teori hukum obyektif dari Duguit yang menyatakan bahwa dasarnya pada hubungan antara rakyat dan parlemen adalah solidaritas. Wakil rakyat dapat melaksanakan tugas kenegaraannya hanya atas nama rakyat. Sedangkan rakyat tidak akan dapat melaksanakan tugas-tugas kenegaraannya tanpa mendukung wakilnya dalam menentukan wewenang pemerintah. Jadi ada pembagian kerja<sup>11</sup>.

Persoalan kelembagaan DPR dengan demikian bukan hanya apa yang menyangkut dengan dirinya semata, tapi juga terkait dengan

berbagai hal yang berada di luar kelembagaan itu sendiri. Tidak mudah untuk menegaskan DPR sebagai bangunan sosial tanpa rangkaian politik yang justru begitu kental. Belum lagi peran-peran DPR yang tidak sekedar mewujud dalam bentuk legislasi, tapi juga peran-peran sebagai instrumen pengawasan dan sekaligus representasi. Begitu juga peran diplomasi yang hingga saat ini justru membutuhkan perhatian besar.

Di balik regulasi yang hendak dihasilkan, aspek diplomasi sebagai bagian dari upaya mengakselerasikan regulasi itu sendiri terkadang membuatnya kehilangan tajir. Bahkan di sisi lain, regulasi yang memuat kepentingan rakyat harus berbenturan dengan kepentingan luar atau asing yang justru membuat regulasi dipandang sebelah mata, bahkan tidak bisa dijalankan.

Aspek pengawasan juga tidak kalah pentingnya. Sekian banyak regulasi yang dihasilkan bahkan menuai persoalan dalam praktik disebabkan tidak adanya konsistensi dalam penerapan. Banyak hal yang mengakibat hal itu terjadi, selain karena peraturan turunan yang minim, jika pun ada, maka peraturan-peraturan tersebut justru terkadang tidak memiliki keterhubungan dan cenderung bertolak belakang dengan regulasi sektoral yang mengaturnya.

---

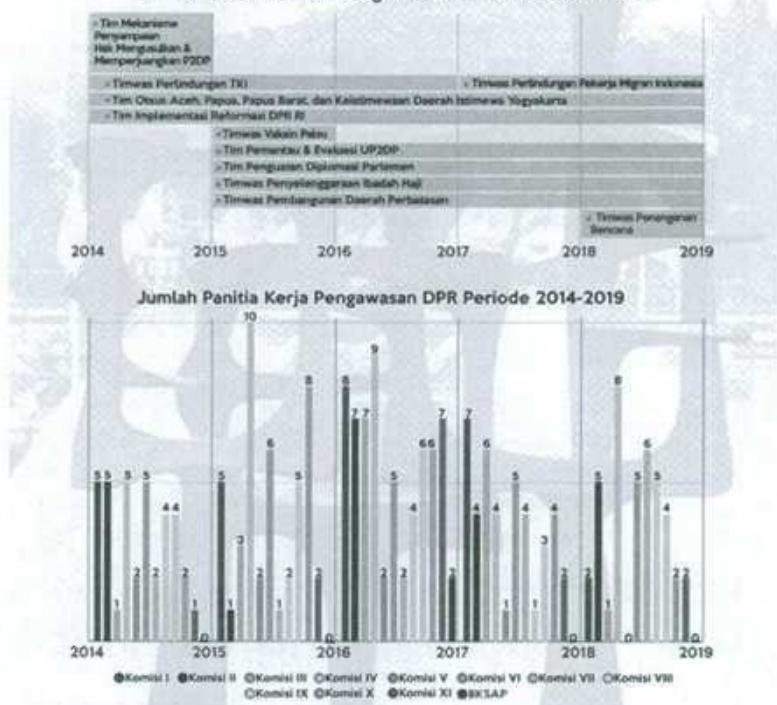
<sup>11</sup> Konsep Kinerja Dewan: Laporan Tim Kajian DPR RI Tahun 2007  
[www.parlemen.net](http://www.parlemen.net)

*Pelaksanaan & Catatan*  
**FUNGSI PENGAWASAN**

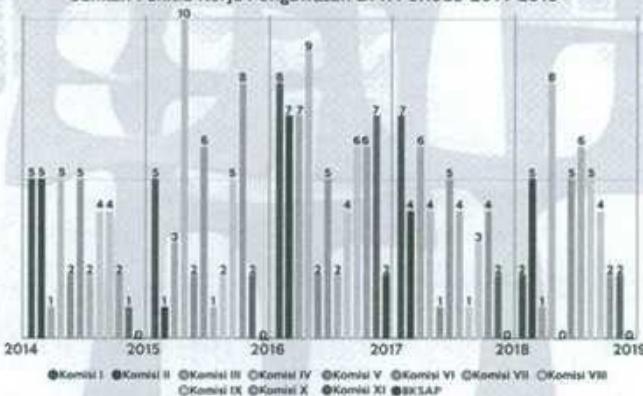


Fungsi pengawasan DPR merupakan fungsi untuk mengawasi pelaksanaan UU, APBN, dan Kebijakan Pemerintah. Pelaksanaan fungsi pengawasan dilakukan melalui rapat-rapat (Raker, RDP, RDPU), kunjungan kerja, pembentukan Tim, pembentukan Pansus, pembentukan Panja, memberikan pertimbangan & persetujuan atas usul pengangkatan pejabat publik, serta membentuk BAKN.

**Tim Pemantau atau Tim Pengawas DPR RI Periode 2014-2019**



**Jumlah Panitia Kerja Pengawasan DPR Periode 2014-2019**



*Buku Memori*  
 DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA PERIODE 2014 - 2019

Gambar 3: Infografik Kinerja Fungsi Pengawasan  
 DPR RI Periode 2014 - 2019

Di sisi lain, aspek pengawasan juga merupakan amanat UU yang merupakan tugas dan fungsi kelembagaan DPR. Persoalan anggaran ini menjadi penting karena menyangkut hajat hidup ratusan juta rakyat

Indonesia. Mereka yang berada di dalamnya memerlukan kebijakan anggaran yang berpihak dan mampu membawa mereka ke arah tujuan kesejahteraan, sebagaimana amanat UUD 1945.

## *Pelaksanaan & Catatan* **FUNGSI ANGGARAN**



DPR RI Periode 2014-2019 telah melaksanakan tugas konstitusionalnya yakni menyusun, membahas, dan menyetujui anggaran negara (APBN) setiap tahun sesuai siklus.

Perkembangan APBN-P, Realisasi APBN, & APBN (2016-2020)

Keterangan	APBN-P 2016	Realisasi 2016	APBN-P 2017	Realisasi 2017	APBN 2018	Realisasi 2018	APBN 2019	APBN 2020
Pertumbuhan Ekonomi (PDB)	5,2%	5,07%	5,2%	5,1%	5,1%	5,07%	5,3%	5,3%
Laju Inflasi	4,0%	3,61%	4,3%	3,6%	3,5%	3,13%	3,5%	3,1%
Kurs Rp/USD	13.500	13.307	13.400	13.384	13.400	14.000	14.400	14.400
Suku Bunga SPN 3 bulan	5,5%	5,7%	5,2%	5,0%	5,2%	5,0%	5,3%	5,4%
ICP (per barrel)	\$40	\$40	\$48	\$51,2	\$48	\$67,5	\$70	\$63
Lifting Minyak Bumi (ribu barrel/hari)	820	829	815	804	800	778	775	755
Lifting Gas Bumi (ribu barrel/hari)	1.150	1.184	1.150	1.142	1.200	1.145	1.250	1.191
Pendapatan Negara (dalam Rp Triliun)	1.786,2	1.555,1	1.736,0	1.663,3	1.694,7	1.943,7	2.165,1	2.233,2
Belanja Negara (dalam Rp Triliun)	2.082,9	1.860,3	2.133,2	2.007,3	2.220,6	2.213,1	2.461,1	2.540,4
Defisit Anggaran	2,35% (PDB)	2,46% (PDB)	2,92% (PDB)	2,62% (PDB)	2,19% (PDB)	1,76% (PDB)	1,84% (PDB)	1,76% (PDB)

### *Capaian Penting:*

- UU No. 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak (Tax Amnesty)
- UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa
- UU No. 9 Tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)
- Kebijakan Pengurangan Subsidi BBM dan listrik oleh DPR secara signifikan sejak tahun 2016-2020

*Buku Memori*  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA PERIODE 2014 - 2019

Gambar 3: Infografik Kinerja Fungsi Anggaran DPR RI Periode 2014 - 2019

## Kinerja DPR 2014-2019

Penyusunan Prolegnas Tahun 2015–2019 didasarkan pada suatu parameter baik secara teknis substantif maupun prosedural. Berdasarkan teknis substantif yang paling utama harus sesuai dengan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), perintah undang-undang lainnya, sistem perencanaan pembangunan nasional, rencana pembangunan jangka panjang nasional, rencana pembangunan jangka menengah, rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR, dan aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat. Selain itu dari segi substantif juga memperhatikan program NAWACITA pemerintah serta materi RUU yang akan diatur belum terakomodir dalam undang-undang yang sudah ada dan tidak menimbulkan potensi resistensi oleh stakeholder.

Parameter berdasarkan teknis prosedural yaitu sesuai dengan Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan DPR RI Nomor 3 Tahun 2015 bahwa setiap RUU harus disertai kelengkapan teknis dan memperhatikan pelaksanaan Prolegnas tahun sebelumnya. Selain itu, RUU yang berasal dari DPD harus sesuai dengan Pasal 22 D UUD NRI Tahun 1945.

Berdasarkan peraturan dan perundang-undangan, pelaksanaan fungsi legislatif sesungguhnya tidaklah sederhana. Dimulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Dengan demikian, bukan hanya soal akumulasi kuantitas, tapi juga sejauhmana rancangan undang-undang dimaksud memberi manfaat bagi masyarakat. Sekian banyak perencanaan tersebut lahir dari serangkaian serapan aspirasi yang dilakukan oleh

Anggota DPR RI dan DPD RI dalam setiap kunjungan reses, pertemuan dengan masyarakat dan serap aspirasi lainnya. Tercatat 189 RUU yang masuk dalam Prolegnas 2014 – 2019 yang terbagi atas usul DPR, DPD dan Pemerintah. 90 RUU yang telah disahkan selama masa periode tersebut terdiri atas 36 (tiga puluh enam) RUU dari daftar Prolegnas 2015 – 2019 dan 54 (lima puluh empat) RUU dari daftar kumulatif terbuka.

Jika pada gilirannya capaian tersebut dipandang tidak maksimal, maka sesungguhnya ada beberapa faktor yang patut dipertimbangkan:

1. Pengesahan Prolegnas 2014 – 2019 yang mengalami keterlambatan sampai dengan masa sidang kedua tahun 2014 -2015 berimplikasi terhadap waktu penyelesaian pembentukan sebuah undang-undang. Kemudian berlanjut pada tertundanya proses pembahasan RUU antara DPR dengan Pemerintah.
2. Prioritas Anggota DPR yang belum terfokus pada penyelesaian target legislasi. Hal ini disebabkan oleh terpecahnya konsentrasi Anggota DPR untuk mengurus persoalan internal mereka, termasuk persoalan kepartaian, maupun terkait fungsi-fungsi DPR lainnya; Anggaran dan Pengawasan.
3. Terjadinya perbedaan pandangan terhadap substansi RUU antar pribadi dan antar fraksi yang cenderung berlarut. Meski dimungkinkan mekanisme *voting* untuk menyelesaikan perbedaan, namun hal itu merupakan langkah terakhir. Sementara lazimnya, proses politik negoziatif menjadi pilihan yang seringkali ditempuh.
4. Paradigma mengukur kinerja kelembagaan DPR hanya dari sudut legislasi (target kuantitatif) memerlukan pemaknaan kembali. Sebab DPR sebagai poros peradaban dan ruang

deliberaasi, tidak memungkinkan kuantitas lebih diutamakan ketimbang kualitas. Partisipasi publik melalui kebebasan bersuara dan berpendapat dalam serangkaian proses pembahasan legislasi harus diutamakan. Hal itu terkadang membutuhkan waktu yang tidak sedikit dan kompromi yang tidak sederhana.<sup>12</sup>

### Kinerja DPR RI Periode 2019 – 2024.

Memasuki periode 2019 – 2024, kinerja DPR RI dihadapkan pada tantangan baru yang tidak sederhana. Selain karena awal tahun 2020, dunia termasuk Indonesia menghadapi wabah Covid-19, DPR RI pun menghadapi situasi yang tidak mudah. Target 50 RUU prioritas mengalami revisi menjadi 37. Meski demikian, pada tahun pertamanya, DPR telah membahas dan menyetujui 6 (enam) RUU. Sementara yang sedang dalam pembicaraan tingkat I berjumlah 10 (sepuluh) RUU dan dalam penyusunan sebanyak 19 RUU.

Dalam tahun pertama ini pula, DPR menyetujui kebijakan anggaran yang terfokus pada penanganan Covid-19. Hal itu ditandai dengan persetujuan atas Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19 dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan menjadi UU. Selain itu, beberapa muatan RUU yang telah selesai dibahas dan disetujui bersama Pemerintah adalah:

1. RUU tentang Pengesahan Persetujuan Kemitraan Ekonomi Komprehensif Indonesia–Australia (Indonesia-Australia Comprehensive Economic Partnership Agreement).
2. RUU tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem

<sup>12</sup> Buku Memori DPR RI Periode 2014 – 2019.

Keuangan untuk Penanganan Pandemi Coronavirus Disease 2019 (Covid-19) dan atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Sistem Keuangan menjadi UndangUndang.

3. RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
4. RUU tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas UU Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang
5. RUU tentang Pengesahan Perjanjian Bantuan Hukum Timbal Balik dalam Masalah Pidana antara Republik Indonesia dan Konfederasi Swiss (Treaty of Mutual Legal Assistance in Criminal Matters between the Republic of Indonesia and the Swiss Confederation)
6. RUU tentang Pengesahan Persetujuan antara Pemerintah Republik Indonesia dan Kabinet Menteri Ukraina tentang Kerja Sama dalam Bidang Pertahanan (*Agreement between the Government of the Republic of Indonesia and the Cabinet of Ministers of Ukraine on Cooperation in the Field of Defence*)

KEGIATAN	KETERANGAN
Prolegnas Tahun 2020-2024	248 RUU
Prolegnas Prioritas Tahun 2020	50 RUU
Prolegnas Perubahan Prioritas Tahun 2020	<p>37 RUU dengan komposisi:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. 16 RUU dikurangi dari daftar</li> <li>b. 3 RUU ditambahkan ke daftar</li> <li>c. 2 RUU sebagai penggant RUU lama yang sudah masuk ke daftar</li> </ol>

RUU dalam Tahap Penyusunan	<p>19 RUU dengan komposisi:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>11 (sebelas) RUU dalam proses penyusunan pada Anggota dan Alat Kelengkapan DPR;</li> <li>2 (dua) RUU dalam proses harmonisasi di Badan Legislasi; dan</li> <li>6 (enam) RUU akan memasuki Tahap Pembicaraan Tingkat I (Menunggu Surpres);</li> </ol>
RUU dalam Tahap Pembicaraan Tingkat I	10 RUU
RUU sudah selesai dibahas oleh AKD dan disetujui dalam Rapat Paripurna DPR	<p>6 RUU, yaitu:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>RUU tentang Pengesahan Persetujuan Kemitraan Ekonomi Komprehensif Indonesia-Australia (<i>Indonesia-Australia Comprehensive Economic Partnership Agreement</i>);</li> <li>RUU tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Sistem Keuangan menjadi Undang-Undang;</li> <li>RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara;</li> <li>RUU tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali kota menjadi Undang-Undang;</li> <li>RUU tentang Pengesahan Perjanjian Bantuan Hukum Timbal Balik Dalam Masalah Pidana Antara Republik Indonesia dan Konfederasi Swiss (<i>Treaty On Mutual Legal Assistance In Criminal Matters Between The Republic Of Indonesia And The Swiss Confederation</i>); dan</li> <li>RUU tentang Pengesahan Persetujuan antara Pemerintah Republik Indonesia dan Kabinet Menteri Ukraine tentang Kerja Sama dalam Bidang Pertahanan (<i>Agreement between the Government of the Republic of Indonesia and the Cabinet of Ministers of Ukraine on Cooperation in the Field of Defence</i>).</li> </ol>

Gambar 5: Ringkasan Kinerja Fungsi Legislasi DPR RI 2019 - 2020

Catatan penting kinerja DPR RI di awal tahun 2020 tidak terlepas dari suasana pandemi Covid-19. Berbagai rumusan kinerja yang sebelumnya ditetapkan, paling tidak untuk bekerja lebih maksimal dan merespons berbagai persepsi publik yang rendah terhadap fungsi legislasi dengan penjelasan yang rasional dan terukur. Belum lagi

realokasi dan re-focusing anggaran kelembagaan termasuk DPR RI pada percepatan penanganan Covid-19. Hal ini berdampak pada kerja-kerja sosialisasi dan serapan aspirasi yang sebelumnya telah terencana.

Hal yang sama juga terkait hambatan kinerja diplomasi dan pengawasan yang hanya bisa diselenggarakan melalui daring/*online* dan tidak sepenuhnya bisa diselenggarakan secara langsung. Meski demikian, DPR RI berulangkali memastikan bahwa suasana pandemi Covid-19 tidak menyurutkan semangat untuk tetap menghasilkan kinerja maksimal.

### Mengelola Persepsi

Boleh jadi persepsi tentang kinerja DPR RI saat ini mengalami pemaknaan yang tidak sepenuhnya sama dengan masa-masa sebelumnya. Selain karena persolan pandemi Covid-19, konstalasi sosial dan politik di parlemen cenderung berbeda, bahkan menempatkan eksekutif dan legislatif cenderung memiliki suara yang sama. Dengan demikian, bisa disebutkan bahwa upaya-upaya legislasi sejatinya tidak memenuhi hambatan. Hanya saja, bagaimana menganalisa tentang kepentingan apa yang sedang dijalankan oleh kelembagaan DPR RI, menjadi pertanyaan yang penting untuk diajukan.

Kepentingan rakyat untuk segera keluar dari suasana Pandemi Covid-19 atau mampu menghadapi suasana tersebut dengan baik, menjadi perhatian bersama. DPR pun hingga saat ini mendukung sepenuhnya langkah-langkah pemulihan yang dimaksud, tentu dengan berbagai catatan. Hal yang sama saat bersamaan ketika isu-isu politik sedang mengemuka yang kembali membuat fokus para Anggota DPR RI tidak lagi terpaku pada target legislasi. Demikianlah yang tampak saat 33 RUU Prioritas yang dicanangkan pada awal tahun 2021, mengalami hambatan pengesahan dikarenakan dugaan tarik-menarik kepentingan politik di dalamnya. 33 RUU tersebut terdiri dari 21 RUU

usulan DPR, 10 RUU usulan Pemerintah dan 2 dari usulan DPD.

Terlepas dari konstalasi politik yang bisa berubah setiap saat, sejatinya kinerja legislasi harus menunjukkan peningkatan dari tahun ke tahun. Hal yang sama juga perlu dilakukan terkait fungsi pengawasan dan anggaran. Namun, konsepsi ideal tersebut kiranya sulit diwujudkan saat suasana politik parlemen masih berada dalam kungkungan politik kepartaian yang menjadi sumber keberadaannya. Parlemen kehilangan eksistensi sebagai kamar tersendiri dalam ruang demokrasi modern, melainkan lebih sebagai kamar yang bercampur-baur dengan rumah besar kepentingan yang lebih besar.

Hal inilah yang menggerus kedaulatan rakyat di satu dan independensi parelemen di sisi lain. Parlemen rasa eksekutif justru melanggeng, meski berubah wujud sebagai lembaga tersendiri dengan kewenangan yang besar dititip kepadanya. Namun menjadi tidak bergigi akibat “tangan tak terlihat” yang mendikte Anggota DPR yang justru memiliki *lex specialis* melalui perundang-undangan yang secara khusus mengaturnya.

Kerja-kerja demokrasi tampaknya masih panjang. Transisi menuju arah konsolidasi pun cenderung tertatih. Kesamaan visi dan paradigma tentang bagaimana memandang kesejadian DPR masih centang-perenang di dalam pusaran yang masih belum jelas dan tidak terdefinsikan dengan rigid. Akibatnya, publik pun tidak usai mencibir. Sementara persoalan sesungguhnya adalah sistem politik yang belum mendukung sepenuhnya agar independensi keterwakilan rakyat menjadi sumbu utama yang berdiri sendiri.

Atas dasar itu, kelembagaan DPR pun tidak bisa mengelak dari anggapan publik tentang dirinya yang masih rentan. DPR yang tidak mampu mengurai jalan panjang tentang dirinya sebagai daulat rakyat. Bahkan, jika merujuk pada pernyataan Pollard, parlemen merupakan anugerah terbesar bagi peradaban manusia di dunia. Hal itu bisa

dipahami sebab melalui DPR lah, ruang diskursif terbuka yang semata merepresentasikan daulat rakyat, bukan daulat partai atau kekuatan yang berada di luar dirinya.

Jika persepsi itu masih berlangsung, maka dapat dipastikan rakyat masih berada dalam subordinat kekuasaan itu sendiri. Meski tidak secara prosedural, namun substansi keberadaan mereka tidak terakomodasi dengan baik. DPR bukan perpanjangan tangan rakyat melalui serangkaian tugas dan fungsi representasi yang dijalannya, tapi perpanjangan tangan partai politik atau kekuasaan yang tidak lagi mampu dibedakan.

Tapi, tentu saja sistem politik ini menjadi persoalan tersendiri bagi kelembagaan DPR. Sebagai pihak yang berkuasa menyusun undang-undang bersama pemerintah, konstruksi awal perubahan dan penjernihan perspektif tentang bagaimana memandang politik parlemen seharusnya dimulai. Namun jika tidak, bukan berarti kelembagaan DPR harus memikul persoalan dan persepsi, tapi keseluruhan sistem yang mengitarinya. Mereka yang memangku jabatan sebagai Anggota DPR lahir dari rahim kepartaian dengan situasi kepartaian yang cenderung sama, belum berada dalam rumusan ideal.

Dengan demikian, selayaknya kita menempatkan DPR dalam pandangan bijak dan arif, meletekkan dalam kerumunan persoalan dalam masa transisi demokrasi yang belum selesai. Mengelola persepsi publik tidak hanya dengan cara membuat mata publik berbinar dengan citra dan wibawa yang semu dan tidak mengakar. Publik pun harus mengelola persepsinya sendiri yang senantiasa terlibat aktif dalam merumuskan strategi-strategi konstruktif bagi percepatan pembangunan demokrasi kepartaian dan kelembagaan DPR.

Secara khusus, DPR memiliki alat kelengkapan yang bertugas dan berfungsi menampung paradigma besar tersebut agar mampu

terealisasi secara efektif. Lembaga itu disebut sebagai Mahkamah Kehormatan Dewan. Sebagai garda terdepan penegakan etika kelembagaan yang bertugas menjaga keluhuran martabat kelembagaan DPR, MKD berperan penting dalam menjelaskan dan sekaligus mendamaikan persepsi tersebut. Publik yang berada di ujung sana dengan, kelembagaan DPR yang berada di atas kakinya sendiri. Keduanya harus selalu bertemu dan berbincang secara akrab dan terbuka. Saling menjelaskan diri masing-masing dengan segala potensi kelebihan dan kekurangan yang dimilikinya.

Orkestra kemajuan demokrasi memungkinkan semua pihak terlibat dengan kapasitas dan kualitasnya masing-masing secara proporsional. Kanal-kanal demokrasi yang menyuarakan perubahan dan perbaikan harus terus digelorakan agar suara rakyat tidak menjadi parlemen jalanan yang hanya melihat dengan kaca mata kuda, tanpa memandang berbagai persoalan secara holistik sebagai bagian dari persoalan bersama. Dengan demikian, kita berperan bersama dalam mengelola persepsi masing-masing, agar publik yang dimaksud, bukan sekedar mereka yang berada di luar parlemen, mereka yang sekedar menjadi penonton ketimbang pelaku. Pun mereka yang berperan sebagai aktor tidak jumawa dengan persepsinya dan larut dalam kebenaran yang dikonstruksi sendiri.

Suatu saat kita memandang persepsi tidak sebatas deretan angka yang menggambarkan apa yang dikehendaki oleh yang memandang. Mengelola bukan sekedar memandang, tapi juga berusaha merajut objek dalam rumusan deliberatif-intersubjektif. Sehingga pandangan publik terhadap DPR adalah pandangan tentang dirinya sendiri. Sebab DPR adalah daulat rakyat, dan rakyat melahirkan para wakilnya, dan setiap saat memiliki keterikatan batin untuk mengunggah kritisisme menjadi energi perubahan yang membangun.





## MEMPERKOKOH KEHORMATAN DEWAN

**Qosdus Sabil, S.P., M.Si.**

Tenaga Ahli Mahkamah Kehormatan Dewan DPR RI

Tulisan ini ingin mengurai berbagai simpul penyebab tuduhan atas rendahnya kinerja Legislasi selama ini. Di satu sisi, DPR memiliki target Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang disusun setiap mengawali awal tahun masa sidang. Namun, di sisi yang lain, DPR selalu dihadapkan pada sebuah dinamika proses politik yang mengiringi rangkaian dilahirkannya sebuah peraturan perundang-undangan. Lebih jauh dari itu, dengan banyaknya gugatan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi, mau tidak mau menjadi salah satu faktor penekan bagi DPR untuk lebih komprehensif dalam mempertimbangkan terjadinya kompromi dalam setiap pengaturan ayat-ayat atau pasal-pasal dalam pembahasan sebuah RUU.

Lamanya proses pembahasan hingga pengesahan RUU yang memakan waktu cukup panjang dapat terjadi mungkin karena DPR

ingin benar-benar menghasilkan UU yang bersifat jangka panjang dan implementatif di masyarakat. Seringkali, proses pembahasan beberapa RUU melebihi alokasi waktu yang ditetapkan. Ini tentu tidak dapat dipisahkan dari upaya dewan untuk menghasilkan Undang-Undang yang diharapkan berlaku jangka panjang dan efektif dalam implementasinya.

Pada periode 2014-2019, kinerja legislasi DPR dinilai sangat mengecewakan. Dalam kurun waktu lima tahun tersebut, DPR hanya mampu menghasilkan 80 UU, di mana 40 persen di antaranya UU di luar prolegnas. Termasuk RUU KUHP yang telah mangkrak puluhan tahun lamanya.<sup>1</sup> Bayu Dwi Anggono, ahli hukum tata negara Universitas Jember menjelaskan beberapa alasannya. Pertama, target legislasi dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang tidak pernah terpenuhi. Dari 189 RUU target selama 5 tahun DPR baru mengesahkan 80 an UU (40% an) itupun UU yang dibentuk mayoritas adalah UU yang masuk kategori di luar prolegnas yaitu daftar kumulatif terbuka. Seperti pengesahan perjanjian internasional tertentu, akibat putusan Mahkamah Konstitusi; Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; dan penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Ketika di akhir masa jabatan target tidak terpenuhi, DPR berkilah bahwa mereka lebih menekankan aspek kualitas UU dibandingkan kuantitas, namun jangan lupa bahwa DPR pula yang menentukan target legislasi dalam prolegnas di awal masa jabatan. Jika sejak awal prioritas pada kualitas seharusnya jumlah RUU yang ada dalam Prolegnas tidak perlu sebesar itu.

Kedua, aspek kualitas pembentukan UU juga menunjukkan permasalahan. Selain berbagai UU kontroversial yang terjadi di akhir

<sup>1</sup> Pernyataan Dr. Bayu Dwi Anggono, ahli hukum tata negara Universitas Jember sebagaimana dimuat di <https://news.detik.com/berita/d-4726353/kinerja-legislasi-dpr-2014-2019-sangat-mengecewakan>, diunduh 23 Juni 2020.

masa jabatan karena pembahasannya yang tiba-tiba, tertutup dan bertolak belakang dengan kehendak publik, maka sejak lama DPR periode 2014-2019 sebenarnya sudah membentuk UU yang mengandung masalah. Sebagai contoh dalam perubahan UU MD3 awal 2018 yang menjadikan DPR sebagai lembaga yang makin jauh dari rakyat dan anti kritik karena ada pasal yang bisa memerintahkan kepolisian panggil paksa dan menyandera orang yang tidak menghadiri panggilan DPR. Kemudian pasal tentang tugas Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) untuk mengambil langkah hukum dan/atau langkah lain terhadap orang perseorangan, kelompok orang, atau badan hukum yang merendahkan kehormatan DPR dan anggota DPR. Untungnya kemudian pasal-pasal tersebut dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK).

Selain itu DPR dalam membentuk UU seringkali mengatur kembali norma-norma yang sudah dibatalkan atau dinyatakan inkonstitusional oleh MK. Sebagai contoh seperti di UU Pemilu 2017 dimana DPR mengatur kembali kewajiban verifikasi parpol hanya untuk parpol baru sementara parpol yang punya kursi di DPR tidak perlu. keberadaan Pasal 173 ayat (1) UU Pemilu secara jelas dan terang menghidupkan kembali norma dalam Pasal 8 ayat (1) UU 8/2012 yang telah dinyatakan inkonstitusional oleh MK. Pada akhirnya pasal inipun kembali dibatalkan oleh MK.

Ketiga, soal keberpihakan atau politik hukum dalam pembentukan UU. DPR 2014 - 2019 condong lebih fokus mengurus legislasi yang terkait dengan kepentingan dan bagi-bagi kuasa bagi anggota DPR sendiri. Sebagai contoh Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3) mencatatkan rekor sebagai UU yang paling sering direvisi di periode ini. Sampai saat ini UU MD3 sudah 3 kali dilakukan revisi, pertama akhir 2014 untuk menambah jumlah pimpinan Alat Kelengkapan Dewan (AKD).

Berikutnya perubahan pada 2018 yang menjadikan DPR sebagai lembaga anti kritik dan dapat memidanakan pengkritiknya. Kemudian Perubahan ketiga baru saja dilakukan di akhir masa jabatan ini dengan menambah pimpinan MPR yang seharusnya 5 menjadi 10 orang.

Sementara di sisi yang lain, beberapa RUU yang penting bagi publik dan perlindungan HAM justru terabaikan, seperti RUU larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, RUU Penghapusan Kekerasan Seksual, RUU tentang Penyadapan, RUU Data Pribadi, RUU pembatasan transaksi uang kartal, RUU sistem pengawasan intern pemerintah dan RUU Jabatan Hakim.

Dalam penutupan masa sidang selama tahun sidang 2018- 2019, Ketua DPR RI, Bambang Soesatyo menyatakan bahwa DPR telah membahas dan menyetujui bersama presiden 15 rancangan undang-undang ( RUU) menjadi undang-undang dari 77 RUU yang telah dibahas dan disetujui menjadi undang-undang sejak awal periode keanggotaan DPR RI 2014-2019. Menurutnya, untuk merampungkan sejumlah RUU tersebut, dibutuhkan kerja sama antarlembaga termasuk, presiden dan DPD. Pembahasan juga mengikutsertakan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk rancangan undang-undang tertentu. Sinergitas antarlembaga, khususnya antara DPR dan presiden, merupakan faktor penting yang memengaruhi pelaksanaan fungsi legislasi.<sup>2</sup>

### **Mengurai Benang Kusut Rendahnya Kinerja Dewan**

Persoalan rendahnya kinerja Dewan menjadi sorotan tajam dari berbagai kalangan. Ini tidak terlepas dari besarnya target Prolegnas yang terlampaui besar, yang disusun sendiri oleh DPR setiap mengawali

<sup>2</sup> Laporan Kinerja DPR 2018-2019, 15 RUU Disahkan Jadi Undang-undang", <https://nasional.kompas.com/read/2019/08/29/15314901/laporan-kinerja-dpr-2018-2019-15-ruu-disahkan-jadi-undang-undang>, diunduh 23 Juni 2020.

awal tahun masa sidang. Masalah menjadi semakin pelik, ketika kalangan Dewan kerap merasa disudutkan oleh pihak-pihak yang kemudian menggugat UU sebagai produk legislasi ke Mahkamah Konstitusi. DPR selalu dikambinghitamkan sebagai pihak yang paling bertanggung jawab atas lolosnya ayat-ayat atau pasal-pasal krusial yang menimbulkan persoalan dalam implementasi UU ke dalam ranah peraturan teknis yang terkait.

Padahal, jika melihat proses lahirnya sebuah UU, tentu tidak bisa dilepaskan dari peran strategis dari pihak Pemerintah. Pemerintah seharusnya dapat lebih memberikan kontrol atas kemungkinan munculnya resistensi pemangku kepentingan yang terkait secara langsung maupun tidak langsung, sekaligus agar dapat mencegah adanya penolakan atas UU yang akan ditetapkan.

Dalam berbagai kesempatan, DPR turut mempersoalkan lemahnya kinerja legislasi karena pemerintah juga lamban dalam menyusun dan menyampaikan RUU usulannya kepada DPR. Perdebatan tentang capaian aspek kuantitas ataupun persoalan lemahnya kinerja legislasi tidak semata disebabkan oleh DPR, sudah harus digeser kepada identifikasi paling fundamental penyebab kinerja legislasi selalu bermasalah. DPR (juga Pemerintah dan DPD) sebaiknya tertuju kepada kebutuhan mendesain ulang Prolegnas sebagai instrumen perencanaan legislasi. Mengingat desain yang selama ini digunakan oleh DPR dan Pemerintah justru mengkerangkeng dan menempatkan (DPR dan Pemerintah sendiri) pada kegagalan kinerja legislasi.<sup>3</sup>

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (2016) menguraikan beberapa faktor temuan sebagai catatan kinerja Legislasi sebagai berikut:

<sup>3</sup> <https://pshk.or.id/blog-id/temuan-dan-catatan-kinerja-legislasi-2016/>, diunduh 23 Juni 2020.

## 1. Tidak disiplin

Ketentuan Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 12/2011) menyatakan bahwa penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan sebagai pelaksanaan Prolegnas jangka menengah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RUU APBN). Faktanya, hingga RUU APBN 2017 disahkan pada 26 Oktober 2016, Prolegnas Prioritas 2017 tidak kesampaian ditetapkan. Prolegnas Prioritas 2017 sendiri akhirnya baru disahkan pada 15 Desember 2016. Kegagalan (mengesahkan Prolegnas Prioritas 2017 sebelum penetapan APBN 2017) mengulang kejadian serupa ketika Prolegnas Prioritas 2016 disahkan pada 26 Januari 2016, di saat penetapan APBN 2016 dilakukan sebelumnya (melalui rapat paripurna 30 Oktober 2016).

## 2. Belum ada dampak yang signifikan dari berbagai langkah akseleratif

Hambatan yang dialami DPR seperti penambahan masa reses, wewenang Badan Legislasi (Baleg) yang berkurang hingga merasa keseringan kunjungan kerja seringkali dijadikan alasan kinerja legislasi yang belum optimal. Berbagai upaya telah ditempuh seperti alokasi maksimal 2 (dua) RUU yang bisa diusulkan oleh setiap komisi, penetapan hari legislasi maupun pengurangan waktu reses, namun belum memperlihatkan dampak signifikan terhadap penyelesaian target Prolegnas Prioritas 2016.

## 3. Slot 40 RUU

Beban legislasi semakin bertambah terutama pasca pertemuan Baleg dengan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia pada 6 Juni 2016. Pertemuan keduanya menyepakati perubahan Prolegnas 2016, berupa penambahan 10 (sepuluh) RUU. Sebagai informasi, RUU yang

diusulkan oleh Pemerintah yaitu RUU tentang Bea Materai, RUU Perubahan UU Badan Pemeriksa Keuangan, RUU Perubahan UU Mahkamah Konstitusi, RUU Narkotika dan Psikotropika, dan RUU Kepalangmerahan. Sedangkan RUU yang diusulkan oleh DPR antara lain RUU Penghapusan Kekerasan Seksual, RUU Perubahan UU Aparatur Sipil Negara, RUU Perkelapasawitan, RUU Perubahan UU Bank Indonesia, dan RUU Perubahan UU Otoritas Jasa Keuangan.

Apakah penambahan dan usulan pembagian 10 RUU didasarkan pada pemenuhan slot kuantitas sebanyak 40 RUU dalam Prolegnas 2016? Ketika DPR dan juga Pemerintah berkomitmen untuk tidak sekedar memenuhi aspek kuantitatif, kebijakan memenuhi slot 40 RUU justru kontraproduktif. Seharusnya DPR dan Pemerintah meninjau ulang dan mengevaluasi. Dalah untuk menjawab kebutuhan hukum masyarakat bukan berarti hanya dipahami dengan mengusulkan dan melahirkan RUU baru. Ini pula yang menjadi pertanyaan ketika materi perkelapasawitan, kepalangmerahan, dan bea materai dipaksakan pengaturannya selevel undang-undang.

Pemerintah, DPR, dan DPD sebaiknya menyediakan definisi yang lebih operasional, terutama dalam merespon setiap usulan RUU. Terlalu mudah mendalilkan suatu usulan RUU sebagai pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat (sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1) huruf e UU 12/2011) akan menimbulkan kompleksitas baru seperti potensi ketidakharmonisan, tumpang tindih peraturan maupun beban secara sosial, politik, dan ekonomi.

### *Euphoria Gugatan Produk Legislasi*

Momentum reformasi 1998 telah mendorong dilakukannya reformulasi sistem ketatanegaraan melalui amandemen UUD 1945 tahun 1999-2002. Dalam proses amandemen tersebut, salah satu isu yang menjadi perdebatan adalah upaya diberikannya kewenangan

lembaga yudisial untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan setingkat UU terhadap UUD. Waktu itu perdebatan terbelah menjadi tiga kelompok, yaitu pertama, kelompok yang menghendaki kewenangan pengujian UU terhadap UUD diberikan kepada MA, kedua, kelompok yang menghendaki pengujian diberikan kepada lembaga yudisial diluar MA yaitu Mahkamah Konstitusi dan kelompok ketiga adalah kewenangan pengujian UU terhadap UUD diberikan kepada MPR atau sering disebut legislatif review (Mulyanto, 2013).

Amandemen UUD 1945 (1999-2002) merumuskan ada dua lembaga kekuasaan kehakiman (Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung) yang diberi kewenangan untuk melakukan judicial review. MA tetap diberikan kewenangan melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dan kewenangan pengujian undang-undang terhadap UUD diberikan kepada Mahkamah Konstitusi.<sup>4</sup>

Dalam praktik, *judicial review* undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Sementara itu, pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA). Mengenai *judicial review* ke MK, pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:<sup>5</sup>

- Perorangan warga negara Indonesia;
- Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan

<sup>4</sup> Problematika Pengujian Peraturan Perundang-undangan (*Judicial Review*) pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, Achmad, Mulyanto, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, *Jurnal Yustisia* Vol.2 No.1 Januari – April 2013 <https://jurnal.uns.ac.id/yustisia/article/view/11070/9902>, diunduh 20 Juni 2020.

<sup>5</sup> <https://www.indonesia.go.id/layanan/kependudukan/ekonomi/judicial-review-ke-mahkamah-konstitusi>, diunduh 20 Juni 2020.

sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;

- Badan hukum publik atau privat; atau
- Lembaga negara.

Puncak *euphoria* gugatan *judicial review* atas produk UU ke Mahkamah Konstitusi terjadi pada periode 2011-2017 (lihat tabel Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang). Pada periode ini, keterlibatan berbagai pihak pemangku kepentingan terkait UU yang dipersoalkan, hingga peran serta beberapa organisasi kemasyarakatan besar di tanah air seperti Muhammadiyah, menjadi bahan kajian yang sangat menarik.

Din Syamsuddin, Ketua Umum Pimpinan Pusat Muhammadiyah periode 2005-2015, menegaskan pentingnya sebuah "Jihad konstitusi" sebagai bagian tidak terpisahkan dari gerakan dakwah amar makruf nahi munkar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Muhammadiyah memandang strategis upaya memberikan pencerahan atas persoalan-persoalan kebangsaan, terutama yang terkait dengan implementasi sebuah UU yang mengatur hajat hidup orang banyak.

Kompleksitas persoalan pertambangan mineral dan batubara bermuara pada minimnya penguasaan negara terhadap sumber-sumber kekayaan alam. Muhammadiyah melihat bahwa kedaulatan energi Indonesia sangat lemah. Hanya sekitar 10 persen mineral dan batubara yang dikuasai oleh negara. Dimana sebagian besar berada di tangan swasta dan asing. Minimnya kontrol negara terhadap kekayaannya sendiri ini, tentunya akibat dari kelemahan yang ada dalam peraturan, termasuk dalam UU Minerba. Seperti diketahui, Ketua Umum PP Muhammadiyah 2005- 2015, Din Syamsuddin menyatakan bahwa Muhammadiyah mengajukan uji materi sejumlah UU, termasuk UU Minerba, yang dianggap merugikan kepentingan nasional. Bahkan, selanjutnya PP Muhammadiyah juga melakukan *judicial review*

terhadap UU lain sebagai tindak lanjut dari amanat Muktamar Muhammadiyah 2010 di Yogyakarta, seperti UU Minerba, investasi, *geothermal*, Privatisasi air, Penanaman Modal Asing, dan lain-lain, yang ditengarai melanggar kepentingan rakyat dan negara.

Sebagai informasi, MK mengabulkan relatif cukup banyak gugatan *judicial review* yang diajukan oleh berbagai pihak terkait. Status perkara di MK: tahun 2011: dari 145 jumlah perkara dalam amar putusannya kabul: 21, tolak: 29, tidak diterima: 35, tarik kembali: 9, dan gugur: 0; tahun 2012: dari 169 jumlah perkara dalam amar putusannya kabul: 30, tolak: 31, tidak diterima: 28, tarik kembali: 5, dan gugur: 2; tahun 2013: dari 181 jumlah perkara dalam amar putusannya kabul: 22, tolak: 52, tidak diterima: 22, tarik kembali: 12, dan gugur: 2; tahun 2014: dari 211 jumlah perkara dalam amar putusannya kabul: 29, tolak: 41, tidak diterima: 37, tarik kembali: 17, dan gugur: 6; tahun 2015: dari 220 jumlah perkara dalam amar putusannya kabul: 25, tolak: 50, tidak diterima: 61, tarik kembali: 15, dan gugur: 4; selanjutnya tahun 2016: dari 174 jumlah perkara dalam amar putusannya kabul: 19, tolak: 34, tidak diterima: 30, tarik kembali: 9, dan gugur: 3; serta tahun 2017: dari 180 jumlah perkara dalam amar putusannya kabul: 22, tolak: 48, tidak diterima: 44, tarik kembali: 12, dan gugur: 4; sedangkan pada rentang tahun 2018- 2019 mengalami penurunan yang cukup signifikan, di tengah masih tingginya angka pengaduan perkara, amar putusan yang menolak relatif lebih mendominasi.

<sup>6</sup> Mahfud Bikin Kontroversi, DPR Sunat Anggaran. *Tempo.co*. 24 November 2012. [ARAH BARU KEBIJAKAN MKD DPR RI PERIODE 2019-2024](http://www.tempo.co/read/news/2012/11/24/078443763/Mahfud-BikinKontroversi-DPR-Sunat-AnggaranMK, diunduh 23 Juni 2020.</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

## Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang

Tahun	Dalam Proses Yang Ialu	Diregistrasi	Jumlah	Amar Putusan	Jumlah Putusan	Dalam Proses Tahun ini	Jumlah UU yang Dijul
2003	0	24	24	Kabul : 0 Tolak : 0 Tidak Diterima : 3 Tarik Kembali : 1 Gugur : 0 Tidak Berwenang : 0	4	20	16
2004	20	27	47	Kabul : 11 Tolak : 8 Tidak Diterima : 12 Tarik Kembali : 4 Gugur : 0 Tidak Berwenang : 0	35	12	14
2005	12	25	37	Kabul : 10 Tolak : 14 Tidak Diterima : 4 Tarik Kembali : 0 Gugur : 0 Tidak Berwenang : 0	28	9	12
2006	9	27	36	Kabul : 8 Tolak : 8 Tidak Diterima : 11 Tarik Kembali : 2 Gugur : 0 Tidak Berwenang : 0	29	7	9
2007	7	30	37	Kabul : 4 Tolak : 11 Tidak Diterima : 7 Tarik Kembali : 5 Gugur : 0 Tidak Berwenang : 0	27	10	12
2008	10	36	46	Kabul : 10 Tolak : 12 Tidak Diterima : 7 Tarik Kembali : 5 Gugur : 0 Tidak Berwenang : 0	34	12	18
2009	12	78	90	Kabul : 15 Tolak : 18 Tidak Diterima : 11 Tarik Kembali : 7 Gugur : 0 Tidak Berwenang : 0	51	39	27
2010	39	81	120	Kabul : 18 Tolak : 22 Tidak Diterima : 16 Tarik Kembali : 5 Gugur : 0 Tidak Berwenang : 0	61	59	58

2011	59	86	145	Kabul : 21 Tolak : 29 Tidak Diterima : 35 Tolak Kembali : 9 Gugur : 0 Tidak Berwenang : 0	94	51	55
2012	51	118	169	Kabul : 30 Tolak : 31 Tidak Diterima : 28 Tolak Kembali : 5 Gugur : 2 Tidak Berwenang : 1	97	72	0
2013	72	109	181	Kabul : 22 Tolak : 52 Tidak Diterima : 22 Tolak Kembali : 12 Gugur : 1 Tidak Berwenang : 1	110	71	64
2014	71	140	211	Kabul : 29 Tolak : 41 Tidak Diterima : 37 Tolak Kembali : 17 Gugur : 6 Tidak Berwenang : 1	131	80	71
2015	80	140	220	Kabul : 25 Tolak : 50 Tidak Diterima : 61 Tolak Kembali : 15 Gugur : 4 Tidak Berwenang : 1	157	63	77
2016	63	111	174	Kabul : 19 Tolak : 34 Tidak Diterima : 30 Tolak Kembali : 9 Gugur : 3 Tidak Berwenang : 2	96	78	72
2017	78	102	180	Kabul : 22 Tolak : 48 Tidak Diterima : 44 Tolak Kembali : 12 Gugur : 4 Tidak Berwenang : 1	131	49	58
2018	49	102	151	Kabul : 15 Tolak : 42 Tidak Diterima : 47 Tolak Kembali : 7 Gugur : 1 Tidak Berwenang : 2	114	37	45

2019	37	85	122	Kabul : 4 Tolak : 46 Tidak Diterima : 32 Tark Kembal : 8 Gugur : 2 Tidak Berwenang : 0	92	30	51
2020	30	45	75	Kabul : 2 Tolak : 8 Tidak Diterima : 11 Tark Kembal : 2 Gugur : 0 Tidak Berwenang : 0	23	52	32
Jumlah	699	1366	2065	Kabul : 265 Tolak : 474 Tidak Diterima : 418 Tark Kembal : 125 Gugur : 23 Tidak Berwenang : 9	1314	-	691

Sumber: <https://mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU&menu=4>, diunduh 20 Juni 2020.

### Perseteruan DPR vs MK?

Sebuah fenomena menarik dari perseteruan DPR dan MK dapat diamati pada kasus Pemotongan Anggaran MK oleh DPR. Beberapa kalangan menilai ini sebagai bentuk serangan balik dari DPR, atas peran MK yang dianggap terlalu progresif menerima dan mengabulkan beragam gugatan *judicial review* atas beberapa UU sebagai produk legislasi di DPR. Pengurangan anggaran MK kembali terjadi pada hasil pembahasan anggaran oleh DPR.<sup>6</sup> Pada tahun anggaran 2013, MK mendapat jatah sebesar Rp 199 miliar dari anggaran yang diusulkan sejumlah Rp 260 miliar. Selisih anggaran yang disetujui dengan usulan adalah Rp 61 miliar. Jumlah itu tiga kali lipat dari pemangkasan anggaran MK yang dilakukan DPR tahun sebelumnya sebesar Rp 20 miliar. Salah satu akibat dari pemangkasan anggaran itu, MK tidak memperoleh alokasi anggaran untuk sosialisasi, publikasi putusan, dan pendidikan berkonstitusi. Pada 2012, kegiatan itu mendapat alokasi anggaran sebesar Rp 20 miliar. Akan tetapi, pada 2013, alokasi anggaran untuk kegiatan itu sama sekali dihilangkan.

Ketua MK saat itu, Mahfud MD, menduga pemangkasan anggaran itu merupakan reaksi DPR akibat dirinya sering membuat pernyataan yang menimbulkan kontroversi. Beberapa tahun terakhir, terdapat kecenderungan “perang dingin” antara dua lembaga tersebut. Walaupun respons negatif DPR sebagai legislator sudah terlihat pada tahun awal pembentukan MK, sampai dengan 2012 suasana persaingan tersebut masih muncul. Bahkan, respons itu sampai pada upaya untuk mempengaruhi kinerja dan kedudukan lembaga dengan kewenangan yang dimiliki. Sebagai contoh, revisi UU MK yang dilakukan DPR pada 2011 memunculkan materi yang berupaya mengubah kedudukan DPR melalui pengaturan pengawasan dan batasan putusan MK. Ketentuan dalam revisi UU MK itu terlihat sebagai serangan DPR kepada MK melalui kewenangan pembentukan UU yang dimiliki DPR. Tak berselang lama setelah pengesahan revisi UU MK itu, MK menerima permohonan pengujian UU terhadap revisi UU MK. Hasilnya, MK berhasil memulihkan kewenangannya yang dicoba dipangkas dan diintervensi oleh DPR.

Upaya adu kekuatan dengan kewenangan yang dimiliki berlanjut dengan pemangkasan anggaran MK. DPR mencoba menunjukkan dirinya dengan fungsi anggaran. Kewenangan itu tidak bisa dilawan lagi oleh MK, tidak seperti kewenangan legislasi yang bisa diuji oleh MK. Mencermati pola hubungan DPR dan MK tersebut, tampak ada pergeseran objek yang berpengaruh. Kalau pada masa awal pembentukan MK sampai dengan akhir masa jabatan Ketua MK pertama yaitu Jimly Asshiddiqie, hubungan yang memanas sering muncul karena kewenangan pengujian UU yang dimiliki oleh MK. Akan tetapi, beberapa tahun terakhir, ada pergeseran dengan terlibatnya Ketua MK sebagai pihak yang mempengaruhi hubungan antara dua lembaga itu.

Memang, sosok Moh. Mahfud MD sebagai Ketua MK saat ini tidak bisa dipisahkan dari latar belakangnya sebagai politisi sehingga pernyataannya pun sering masuk ke wilayah publik yang cenderung politis, apalagi dengan tingkat popularitasnya yang menjadi kandidat untuk diperhitungkan dalam pemilihan presiden yang akan datang. Pernyataan dan penampilan ke muka publik sering ditafsirkan sebagai upaya promosi meningkatkan popularitas individu. Alasan itu juga yang disinyalir menjadi penyebab dihapuskannya alokasi anggaran sosialisasi. Terlepas dari ruang politik masalah tersebut, ada dua hal yang menarik untuk dilihat, yaitu penggunaan kewenangan dan komunikasi hakim. Pemangkasan anggaran memang menjadi kewenangan DPR untuk memberikan persetujuan atas usulan anggaran yang diajukan kementerian/lembaga. Prosesnya menjadi politis ketika DPR mempunyai sensitivitas dengan lembaga tertentu. Dalam hal itu, objektivitas alasan pemangkasan selalu mendapat tantangan.

Lihat lebih lanjut dalam Catatan Evaluasi Kinerja Legislasi DPR 2011, Legislasi: Aspirasi atau Transaksi?, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (2012) menyatakan bahwa secara tidak langsung, hal itu diakui sendiri oleh Mahfudz MD, Ketua MK saat itu, dengan memberikan penilaian bahwa pemangkasan anggaran akibat pernyataannya yang sering menimbulkan kontroversi yang berarti menjadikan dirinya sebagai objek yang mempengaruhi hubungan tersebut. Apakah pemangkasan anggaran itu disebabkan alasan objektif karena masalah penganggaran yang tidak tepat atau lebih didasarkan pada sensitivitas antara lembaga yang bermuara pada kualitas hubungan antarlembaga sedang membaik atau sedang memburuk? Apabila alasan kedua yang digunakan, hal itu merupakan bentuk penyimpangan kekuasaan dan intervensi terhadap lembaga lain. Penggunaan suatu kewenangan publik untuk tujuan lain atau atas

dasar kepentingan negatif tentu akan menimbulkan kerugian bagi kepentingan publik itu sendiri. Sebagai contoh, pemangkasan anggaran yang dilakukan DPR menghilangkan alokasi untuk sosialisasi putusan dan pendidikan berkonstitusi. Alokasi itu sebenarnya untuk memenuhi kepentingan publik memperoleh informasi.

Dengan hilangnya alokasi anggaran itu, hak publik terhadap informasi putusan MK akan semakin terbatas. Catatan lain dari masalah pemangkasan tersebut adalah gaya komunikasi Ketua MK saat ini yang sering tampil di media dan memberikan pernyataan terkait dengan masalah politik. Tak jarang, pernyataannya menimbulkan polemik. Sebagai contoh, pernyataan tentang adanya mafia narkoba di lingkaran istana membuat "berang" beberapa pejabat. Mensesneg merespons tuduhan itu dengan menyatakan, "Saya sangat berkeberatan dan terhina dengan kata-kata Saudara Mahfud yang menuduh mafia narkoba sudah masuk ke lingkaran Istana; suatu tuduhan yang amat keji dan mencemarkan nama lembaga kepresidenan".<sup>7</sup>

Pernyataan Mahfud MD itu disampaikan setelah Presiden memberi grasi kepada gembong narkoba yang mendapat hukuman mati. Pernyataan lain yang menimbulkan polemik adalah lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif sudah mengalami kebobrokan. Beberapa tokoh dan politisi menyayangkan pernyataan itu.

Dua kondisi yang dijelaskan pada bagian sebelumnya, yaitu situasi pengujian UU oleh MK dan pemotongan anggaran MK menunjukkan adanya satu kebutuhan untuk menjaga independensi atau netralitas MK terhadap kepentingan tertentu seperti kepentingan politik. Dalam

<sup>7</sup> Mensesneg Keberatan Atas Pernyataan Mahfud, <http://www.antaranews.com/berita/342828/mensesneg-keberatan-atas-pernyataan-mahfud-md>, diunduh 23 Juni 2020.

pengujian UU, mutlak diperlukan netralitas hakim MK. Posisi MK dalam pengujian UU salah satunya melakukan koreksi terhadap materi UU yang didominasi kepentingan politik dan bertentangan dengan UUD 1945. Apabila hakim MK sudah tercemari dengan kepentingan politik tertentu yang merugikan masyarakat, objektivitas keputusannya menjadi masalah besar.

Perannya di MK seharusnya bukan merupakan kaki tangan partai politik untuk mengamankan kebijakan yang telah dirumuskan dalam UU. Di situlah pentingnya netralitas MK. Sebagai contoh, pengujian terhadap UU Pemilu. Sebenarnya, MK mempunyai pilihan untuk mengikuti arus besar dari parlemen atau melakukan koreksi atas kesalahan arus besar itu. Kenyataannya adalah MK memilih untuk melawan arus besar dari "Senayan".

Dengan catatan—di satu sisi—sosialisasi dan pendidikan selama ini berjalan dengan baik sesuai dengan tujuan dan memberi pengaruh baik kepada publik. Di sisi lain, DPR dapat memangkas alokasi anggaran itu atas dasar evaluasi efektivitas program bukan karena alasan subjektif atau politis lain.

Netralitas terhadap kepentingan politik perlu dijaga untuk menjamin konsistensi penerapan UUD 1945. Namun, perlu diwaspadai bahwa upaya mempengaruhi netralitas itu terus diupayakan, apalagi upaya intervensi yang dilakukan menggunakan kewenangan yang legal. Bisa jadi, pemotongan anggaran merupakan salah satu upaya untuk melemahkan posisi MK dalam praktik ketatanegaraan.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Catatan-Kinerja-DPR-2012-Fondasi-Tahun-Politik-Part-1, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2013, diunduh 23 Juni 2020.

## Kinerja DPR ditengah Sorotan

Sebenarnya kalangan DPR sendiri sudah sangat menyadari banyaknya sorotan publik atas kinerjanya selama ini. Sebagai bentuk keseriusan DPR dalam meningkatkan efektivitas kerja guna meningkatkan kinerjanya maka pada tahun 2015 DPR membentuk Tim Implementasi Reformasi DPR. Tim ini merupakan kelanjutan dari Tim yang dibentuk pada Tahun Sidang I, 2014–2015. Pada Tahun Sidang III ini, Tim yang terdiri dari Anggota Dewan dan didukung oleh Tim Asistensi dari Sekretariat Jenderal DPR dan Badan Keahlian DPR RI bekerja sama dengan Center for Election and Political Party FISIP UI (CEPP FISIP-UI) bekerja keras mewujudkan dokumen *Blue Print Implementasi Reformasi DPR* yang diterbitkan dalam bentuk buku dan dibagikan kepada Anggota Dewan ketepatan dengan hari ulang tahun DPR RI pada tanggal 29 Agustus 2017.<sup>9</sup>

*Blue Print* Implementasi Reformasi DPR RI memuat agenda strategis reformasi DPR RI 2014–2019 untuk melakukan penguatan sistem kedewanan, sistem pendukung dan kemandirian kelembagaan. *Blue print* juga memiliki fungsi membangun 'Memori Kolektif Bangsa' dan mempersiapkan sarana prasarana yang dapat mendukung peran dan fungsi DPR di era Reformasi. Semua agenda kerja tersebut dimaksudkan untuk mendukung visi DPR RI yaitu: "Terwujudnya DPR RI sebagai lembaga perwakilan yang modern, berwibawa, dan kredibel".

Lembaga perwakilan yang modern, berwibawa, dan kredibel memiliki tiga karakteristik utama. *Pertama*, peran dan fungsi DPR berjalan baik dan optimal. *Kedua*, mudah diakses publik sehingga publik bisa menyampaikan aspirasinya dan berpartisipasi langsung/tidak langsung dalam kerja-kerja DPR. *Ketiga*,

<sup>9</sup> Ringkasan Laporan Kinerja DPR RI Tahun Sidang 2016–2017.

memanfaatkan teknologi informasi untuk menunjang kerja-kerja DPR.

Diharapkan dengan terwujudnya DPR RI sebagai lembaga perwakilan yang modern, berwibawa, dan kredibel, DPR RI akan dapat bekerja lebih optimal dalam mendukung pembangunan nasional dalam kerangka representasi rakyat dan sebagai penyeimbang pemerintah. Dengan idealisme tersebut, DPR RI berikhtiar untuk menjadikan dirinya sebagai lembaga perwakilan rakyat yang senantiasa memperjuangkan aspirasi rakyat dan kesejahteraan rakyat.

Upaya serius DPR dalam membangun lembaga yang modern yang salah satu aspeknya adalah mudah diakses oleh publik telah terbukti. Dengan adanya penilaian objektif dari lembaga swadaya Jerman yang disampaikan oleh Koordinator *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)* sebuah penyedia jasa pengembangan teknologi Jerman untuk AIPA bahwa DPR menempati urutan pertama kategori parlemen paling transparan diantara parlemen negara Asia Tenggara (ASEAN). Penilaian tersebut berdasarkan praktik keterbukaan yang dilakukan oleh DPR kepada seluruh pemangku kepentingan.<sup>10</sup>

Sejak dibentuk di awal Periode Keanggotaan 2014–2019, Tim Implementasi Reformasi DPR RI terus menjaga komitmen menuntaskan reformasi DPR RI melalui pelaksanaan Rekomendasi yang tertuang dalam *Blue Print*. Di akhir tahun 2018, Tim berkesempatan melaksanakan studi banding ke Perancis. Bayangan mengenai DPR yang mandiri, dengan substansi perundangan-undangan dapat dicapai dengan alternatif penggunaan anggaran seperti di Amerika dengan *pork barrel* dan kekuasaan yang lebih luas.

Tim ingin meninggalkan legacy dalam bentuk *blue print* agar DPR Modern yang dicita-citakan dapat tercapai. Dokumen *blue print* menjadi

<sup>10</sup> Ringkasan Laporan Kinerja DPR RI Tahun Sidang 2016–2017

prioritas utama Tim, dan dengan dokumen yang ada saat ini terus dilengkapi agar lebih komprehensif. Substansi penting yang perlu dimasukkan adalah konsep penguatan kelembagaan perwakilan. Mulai dari penguatan sistem kelembagaan DPR, kemandirian DPR, dan pengutamaan sistem pendukung DPR. Pada akhirnya, adalah pembaharuan di bidang peraturan perundang-undangannya. Inti dari seluruh gagasan ini adalah menyelesaikan beberapa Naskah RUU.

Ide reformasi kelembagaan DPR sudah ada sejak dahulu, tetapi baru dapat terwujud dengan dukungan satu tim khusus. Penguatan kelembagaan DPR secara struktur kelembagaan jika dibandingkan dengan eksekutif masih sama, tetapi dari sisi keprotokolan berbeda. Salah satu contohnya adalah bentuk pengamanan. Ketika istana dijaga oleh TNI maka parlemen dapat menggunakan Polri. Ini yang akan direformasi dalam UU yang secara kelembagaan akan mengatur nomenklatur tiga lembaga yang ada di parlemen dengan pola hubungan yang juga diatur dalam UU. Tidak terlalu sulit untuk membuat tiga UU karena sudah ada konstruksi formal.

Selanjutnya pada 25 April sampai dengan 2 Mei 2019, Tim telah melaksanakan Kunjungan Muhibah ke Washington D.C., Amerika Serikat, yang dipimpin oleh Ketua Tim/ Pimpinan DPR RI, yaitu Wakil Ketua Fahri Hamzah. Kunjungan muhibah dilaksanakan untuk mendapatkan pengetahuan serta berbagi pengalaman mengenai pelaksanaan fungsi parlemen dan sistem pendukung Parlemen Amerika Serikat sebagai perbandingan untuk menuju parlemen Indonesia yang modern. Parlemen Modern adalah keterbukaan dan kecepatan dalam menjalankan fungsi representasi rakyat. Semakin terbuka proses politik dan informasi mengalir dari parlemen kepada masyarakat, maka semakin modern parlemen. Perwujudan Parlemen Modern menjadi kebutuhan penting agar terjaga komunikasi dan kolaborasi antaranggota DPR dan Alat Kelengkapan Dewan di dalam

lembaga DPR dan berkomunikasi serta berkolaborasi dengan masyarakat, kapanpun dan dimanapun Anggota DPR berada.

Sebelumnya, sebagai langkah konkret dalam menyusun *Blue Print* yang akan menjadi awal memulai kerja DPR periode berikutnya, pada 18 April 2019, Tim telah melaksanakan Seminar “Penyempurnaan Blue Print Implementasi Reformasi DPR”. Seminar tersebut bertujuan untuk mendapatkan masukan dari para peserta terhadap penyempurnaan Blue Print dan penyempurnaan paket Rancangan Undang-Undang (RUU) sebagai bentuk penguatan lembaga perwakilan. Paket RUU ini terdiri dari RUU tentang MPR, RUU tentang DPR, RUU tentang DPD, RUU tentang DPRD, RUU tentang Etika Anggota Lembaga Perwakilan, dan RUU tentang Sistem Pendukung Lembaga Perwakilan.

Kemandirian DPR RI dan lembaga-lembaga perwakilan lainnya yang digagas melalui paket undang-undang lembaga perwakilan adalah mencakup kemandirian pengelolaan anggaran, kemandirian sistem pendukung, dan pengelolaan keamanan. Adapun penguatan sistem pendukung DPR RI dilakukan melalui penguatan dukungan keahlian melalui Badan Keahlian DPR RI, pemberian sistem kepegawaian, dan pembangunan sarana-prasarana pendukung.

DPR RI sebagai lembaga perwakilan perlu diperkuat melalui internalisasi nilai-nilai demokrasi dan pelembagaan, keseimbangan, kekuasaan, dan sekaligus miniatur pluralitas politik yang harus dirawat dan diperkuat. Dalam perspektif inilah, transformasi kelembagaan DPR RI ke arah yang lebih visioner menjadi sebuah keniscayaan. Transformasi kelembagaan DPR menjadi lembaga perwakilan modern tentu tidak semata-mata sebagai terobosan simbolik kelembagaan perwakilan tetapi sebagai upaya mewujudkan kelembagaan rakyat yang semakin mendapat kepercayaan publik, transparan, dan memberikan

ruang partisipasi yang seluas-luasnya dalam setiap proses pengambilan keputusan politik.<sup>11</sup>

Marzuki Alie, Ketua DPR RI Periode 2009-2014, menilai kinerja para wakil rakyat di tahun sidang 2012-2013 di bidang legislasi dianggap sudah cukup efektif. Hal ini ditandai dengan pengesahan tujuh RUU.<sup>12</sup> Pengesahan RUU sudah lumayan baik mengingat saat itu kinerja dewan tengah mendapat banyak sorotan negatif. Politisi Demokrat ini menyatakan bahwa para wakil rakyat telah berusaha mengoptimalkan kinerja mereka di berbagai alat kelengkapan DPR.

Proses pembahasan hingga pengesahan RUU memakan waktu yang cukup panjang. Menurutnya, ini terjadi karena DPR ingin benar-benar menghasilkan UU yang bersifat jangka panjang dan implementatif di masyarakat. Proses pembahasan beberapa RUU melebihi alokasi waktu yang ditetapkan. Ini upaya dewan menghasilkan Undang-Undang yang diharapkan berlaku jangka panjang dan efektif dalam implementasinya.

Pada periode masa sidang 2012-2013, ada sekitar 25 RUU yang masih dalam proses pembicaraan tingkat I. Seluruh RUU tersebut telah mendapat persetujuan untuk diperpanjang, baik yang diinisiasi komisi, badan legislasi atau panitia khusus. Pembahasan 25 RUU tersebut akhirnya dilanjutkan pada masa sidang berikutnya.

Sedangkan, tujuh RUU yang telah disahkan menjadi undang-undang adalah RUU Pembentukan Kabupaten Musi Rawas Utara, RUU APBN-P 2013, RUU Organisasi Kemasyarakatan, RUU Keantarksaan, RUU Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, RUU Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan, serta RUU Pendidikan Kedokteran.

<sup>11</sup> Laporan Kinerja DPR RI Tahun Kelima (Periode 2014-2019).

<sup>12</sup> [ARAH BARU KEBIJAKAN MKD | DPR RI PERIODE 2019-2024](https://republika.co.id/berita/mpt2p/sahkan-7-uu-ketua-dpr-klaim-kinerja-legislasi-efektif, diunduh 23 Juni 2020.</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

Kinerja lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) khususnya di bidang legislasi, kerap mendapat sorotan publik. Fungsi legislasi berkaitan dengan jumlah dan kualitas peraturan perundang-undangan yang dihasilkan anggota Parlemen. Misalnya, hingga Juli 2013, DPR dan Pemerintah baru menghasilkan antara lain UU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, revisi UU tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD; serta UU tentang Karantina Hewan. Sebuah ironi di tengah banyaknya sorotan berbagai kalangan terhadap target prolegnas yang disusunnya sendiri.

Selanjutnya, dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prioritas Tahun 2018, ada 50 RUU yang diproyeksikan untuk dibahas. Itu belum termasuk 4 RUU Prolegnas Kumulatif. Kinerja legislasi DPR tak akan banyak berubah karena sudah memasuki tahun politik. Saat ini, Komisi Pemilihan Umum sedang memproses ribuan calon anggota legislatif yang diusulkan partai politik. Dari jumlah itu, banyak calon berlatar belakang sarjana hukum atau advokat. Ini menjadi tantangan sekaligus menaruh harapan di pundak para calon anggota legislatif berlatar belakang hukum. Forum Masyarakat Peduli Perlemen Indonesia (Formappi) mencatat mayoritas anggota Komisi III DPR (Bidang Hukum, HAM, dan Keamanan) adalah orang-orang yang memiliki latar belakang hukum. Jadi, peran mereka dalam menjalankan fungsi legislasi DPR sangat besar.<sup>13</sup>

### Masalah Etik dan Tuntutan Peningkatan Kinerja Dewan

Peristiwa menarik belum lama terjadi saat digelar Rapat Kerja Komisi IX bersama Menteri Koordinator Pemberdayaan Manusia dan Kebudayaan (PMK) Muhamdijir Effendy, yang didampingi Menteri

<sup>13</sup> <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5b5d37424f9fa/perbaiki-kinerja-legislasi-dpr--tantangan-bagi-advokat-yang-nyaleg>, diunduh 23 Juni 2020.

Kesehatan Terawan Agus Putranto, Menteri Sosial Juliari P. Batubara, dan pimpinan BPJS, (12/6/20). Dalam rapat yang membahas masalah jaminan sosial itu, Muhamdajir mengutarakan kemarahannya di depan rapat. Yang memantik kemarahan Muhamdajir adalah adanya beberapa anggota Komisi IX yang meninggalkan rapat setelah menyampaikan pertanyaan.<sup>14</sup>

Adanya kejadian beberapa anggota DPR yang meninggalkan rapat seusai bertanya sebenarnya sudah lama terjadi, dan cenderung berlangsung dari waktu ke waktu. Persoalannya kemudian muncul ketika Menteri sebagai mitra rapat memberikan jawaban, Anggota DPR yang bertanya atau menyampaikan pernyataan tersebut sudah tidak ada. Sehingga, acapkali Menteri atau Pimpinan Komisi tidak dapat langsung mengkonfirmasi apakah jawaban yang disampaikan sudah sesuai dengan pertanyaan atau pernyataan Anggota Dewan tersebut.

Meninggalkan rapat seusai bertanya itu jelas tidak etis. Imam Suharjo, Anggota DPR dari Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (PPP) tahun 1997-1999 dan 2004-2009 menyatakan bahwa seorang menteri marah-marah di DPR itu memang tidak lazim. Menurutnya, tidak sedikit anggota DPR yang hampir tidak pernah datang ke kantor. Anehnya itu dibiarkan oleh fraksinya. Kondisi sekarang bahkan lebih parah karena sistem rekrutmen Caleg yang buruk.

Imam Suharjo bahkan berani menyebut sikap suka membolos anggota Dewan tersebut sebagai “memakan uang haram”. Menurutnya, peristiwa ini harus diambil pelajarannya bahwa DPR juga harus membuka diri terhadap kritik. Imam melihat yang dilakukan Muhamdajir itu sebenarnya lebih bernuansa kritik. Ajakan bermitra secara

<sup>14</sup> <https://pwmu.co/151903/06/15/dpr-dimarahi-menteri-bk-jangan-diam/>, diunduh 26 Juni 2020.

konstruktif dan menghormati. Untuk itu, Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) DPR harus mengambil inisiatif untuk menindaklanjuti kritik Muhamad Djir ini agar hal serupa tidak terjadi di rapat-rapat yang lain. MKD harus kembali berfungsi untuk menilai dan menegakkan etika. Penegakan etika ini juga untuk mengangkat martabat DPR.

Fakta lain yang bisa dikritisi adalah semakin banyaknya Anggota DPR terpilih lebih dikarenakan faktor kekuatan pendanaan selama masa kampanye, dan bukan karena pertimbangan pemilih atas latar belakang keahlian calon Anggota. Ini sangat menyulitkan Partai/Fraksi ketika dihadapkan pada tingginya tuntutan mobilitas dan produktifitas Anggota Dewan dalam kinerja legislasinya. Partai/Fraksi kerap gagal mendistribusikan dengan baik performa terbaik dari Anggota Dewannya. Tidak jarang, Partai/Fraksi terpaksa menugaskan aktor tokoh politiknya dalam pembahasan-pembahasan beberapa RUU sekaligus. Hal ini sangat mudah diamati, ketika proses pembahasan sebuah RUU mulai memasuki tahapan sosialisasi dan penyerapan aspirasi dari masyarakat.

Sementara di sisi yang lain, peran aktif Anggota Dewan tidak hanya dituntut dalam proses legislasi saja, namun juga harus secara berimbang dilakukan beriringan dengan tugas-tugas penganggaran dan pengawasan. Lagi-lagi disini dapat dilihat dengan gamblang, betapa sering terjadi tumpang tindih tugas seorang Anggota Dewan yang secara bersamaan juga harus terlibat dalam rangkaian persidangan secara marathon sebagai Pimpinan/Anggota di Alat Kelengkapan Dewan (AKD) seperti Komisi-komisi, Badan Musyawarah (Bamus), Badan Urusan Rumah Tangga (BURT), Badan Legislatif (Baleg), Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD), Badan Kerja Sama Antar Parlemen (BKSAP), atau sebagai Panitia Kerja (Panja), dan kemungkinan masuk sebagai Tim Perumus sebuah pembahasan agenda tertentu.

Jadi, anggapan bahwa Anggota Dewan suka membolos, atau suka meninggalkan rapat usai bertanya, masih perlu diteliti kembali apakah penyebabnya. Karena, sangat mungkin hal itu terjadi lantaran besarnya tuntutan bagi Anggota Dewan untuk melaksanakan fungsi dan tugas-tugas kedewanannya secara bersamaan. Belum lagi jika Anggota dewan tersebut juga memiliki tugas sebagai pengurus Partai, maka bisa dipastikan bakal terjadi tumpang tindih tugas dan peran yang sulit dicarikan komprominya.

Namun, bagaimanapun Dewan tetap harus membuka diri untuk selalu dapat menerima kritik. Dari situlah diharapkan kedepan akan dapat semakin meningkatkan sinergi dan kinerja Dewan dalam melaksanakan amanah konstitusi, sebagai aktor utama pelaksanaan fungsi legislasi, penganggaran (*budgeting*), dan pengawasan.

### Memperkokoh Kehormatan Dewan, Sebuah Epilog

Menghadapi kondisi-kondisi di atas, serta atas banyaknya tarik menarik kepentingan dalam setiap proses politik yang mengiringi lahirnya sebuah produk legislasi, Dewan patut lebih memperkokoh aspek “kehormatan Dewan”. Dewan tentu akan semakin dituntut untuk lebih progresif dalam mengejawantahkan setiap aspirasi masyarakat kedalam sebuah peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan oleh masyarakat. Dewan juga memiliki kewajiban yang semakin besar dalam rangka meningkatkan *control quality* terhadap kinerja legislasi, karena memiliki dampak langsung terhadap pengaturan perundang-undangan yang segera dibutuhkan keberadaannya atau diperlukan adanya penyesuaian pengaturan perundang-undangan terhadap perubahan dan dinamika yang terjadi.

Keberadaan Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) dapat menjadi tolok ukur adanya penegakan disiplin Anggota Dewan atas pelaksanaan tugas-tugasnya sesuai amanat konstitusi. MKD dapat

mengambil peran strategis dan menjadi jembatan bagi Partai/Fraksi dalam menegakkan disiplin para Anggotanya. Ini menjadi sangat penting, ketika di satu sisi Partai/Fraksi kerap mengalami kendala struktural, maupun kendala emosional berkaitan dengan kepentingan penegakan disiplin dan etika Dewan secara profesional.

Atas kendala struktural dan emosional tersebut, MKD dapat lebih memfungsikan dirinya secara profesional sebagai penegak disiplin dan etika anggota Dewan. Namun, kritik yang mengemuka belakangan ini justru mengarah secara tajam kepada MKD. Bawa MKD dianggap semakin tidak mampu memerankan dirinya secara profesional sebagai Hakim, namun MKD hanya sebatas bertugas mengamankan anggota-anggotanya yang bermasalah agar tidak semakin merugikan kepentingan masing-masing Partai/Fraksi.

Terakhir, kiranya DPR bersama Pemerintah terus membenahi diri dan kinerjanya dalam menegakkan amanat rakyat. Jangan pernah terjadi DPR bersama Pemerintah justru melakukan “makar” terhadap rakyat sebagai pemegang kedaulatan sejati. Makna dan arti makar hendaknya tidak dipersempit sebagai bentuk tindakan subversi atau pemberontakan terhadap kekuasaan yang sah. Namun, kata “makar” sebagaimana dijelaskan dalam Al-Qur'an Surat Al-Anfal/8: 30, bermakna sebagai perbuatan “tipu daya” untuk mendahulukan kepentingan diri dan kelompoknya sendiri, sehingga dapat merugikan kepentingan rakyat, bangsa dan negara.

Oleh karena itu, penting sekali untuk mengembalikan fungsi dan tugas MKD secara bijak, sehingga mampu menjadi garda terdepan penjaga moral etik anggota Dewan. MKD harus memerankan diri sebagai pihak yang secara mandiri melakukan *control quality* atas tugas-tugas kedewanannya. Termasuk akan sangat memungkinkan jika MKD dapat mulai mengambil inisiatif untuk secara rutin menerbitkan raport kinerja anggota dewan selama periode tertentu, bisa dalam setiap

periode masa sidang hingga reses, ataupun dalam setiap semester atau tahun berjalan. Dengan demikian, marwah kehormatan Dewan akan semakin kokoh, dan terjaga dengan baik.



## **MEMBANGUN PERADABAN HIKMAH MELALUI PENEGAKAN ETIKA KONSTITUSI**

**Fitrah Bukhari, S.H., M.H.**

Tenaga Ahli Mahkamah Kehormatan Dewan DPR RI

**G**agasan kedaulatan rakyat memiliki cita-cita awal untuk mengontrol kekuasaan. Sebagaimana diketahui Bersama, perkembangan teori negara diawali dari pemerintahan seorang raja. Kemudian muncul keinginan dari beberapa kelompok untuk mulai membatasi kekuasaan raja, maka dibentuklah sebuah badan untuk mengontrol jalannya kekuasaan raja. Badan ini sering disebut parlemen, yang berisikan kumpulan orang-orang terpilih dari masyarakat untuk memastikan raja tidak bersikap desposit dan otoriter. Gagasan badan parlemen kemudian menjamur ke seluruh penjuru dunia, menandakan gagasan ini mendapatkan resultantenya, dan dapat diterima oleh seluruh kalangan.

Selama lebih dari 2 abad, Lembaga legislatif merupakan institusi kunci dalam perkembangan politik negara modern. Jika dilihat dari perkembangan Lembaga-lembaga negara, Lembaga legislatif merupakan cabang kekuasaan pertama yang mencerminkan kedaulatan rakyat. Dalam praktik yang dikembangkan di negara-negara modern, interaksi mendasar antar Lembaga negara, diatur oleh konstitusi. Sebagai sebuah negara modern, Indonesia merupakan salah satu negara yang pernah menganut atau mempraktikkan dua model sistem pemerintahan, yaitu sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial dalam periode yang berbeda<sup>1</sup>.

Sepanjang periode 1945-1959, Indonesia menerapkan sistem pemerintahan parlementer dengan tiga konstitusi berbeda, yaitu: UUD 1945 (1945-1949), Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat (1949-1950), dan Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia 1950 (1950-1959). Berbagai corak sistem pemerintahan pernah Indonesia alami, paling lama pasca dekrit Presiden Soekarno 5 Juli 1959, Indonesia memakai sistem pemerintahan presidensial dengan mengandung unsur karakteristik sistem parlementer<sup>2</sup>. Hal ini dilihat dari Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR, Presiden bertanggung jawab kepada MPR, dan tidak adanya pembatasan yang tegas periodisasi masa jabatan Presiden. Pengalaman tersebut membawa Indonesia belajar untuk mulai melakukan purifikasi sistem pemerintahan presidensial pada Amandemen UUD 1945 semenjak kurun waktu 1999-2002. Hal tersebut dimaksudkan untuk mengurangi karakter sistem pemerintahan parlementer dalam sistem pemerintahan Indonesia.

<sup>1</sup> Saldi Isra, *Pergeseran fungsi legislasi: menguatnya model legislasi parlementer dalam sistem presidensial Indonesia*, (Jakarta: Rajagrafindo, 2013), Hal. 1

<sup>2</sup> Ibid. hal. 3.

Pergeseran pendulum kekuasaan tersebut mulai terasa secara massif pasca amandemen UUD 1945. Jika pada masa orde baru, kekuasaan cenderung berada di eksekutif (baca: Presiden). Parlemen, baik MPR maupun DPR hanya berperan sebagai pemberi cap stempel dari program yang akan diselenggarakan oleh Presiden. Kekuasaan Presiden yang kuat dengan kekuatan parlemen yang seadanya membuat Indonesia tak mengenal *check and balances system* dalam sistem pemerintahan.

Corak baru tersebut, yang paling terasa adalah pergeseran fungsi pembuatan UU, yang sebelumnya berada di tangan Presiden, kini berada di tangan DPR. Selain itu, DPR juga diberikan kewenangan untuk melakukan fungsi anggaran dan pengawasan. Selain ketiga fungsi utama tersebut, konstitusi juga memberikan beberapa hak kepada kelembagaan DPR, yaitu hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Untuk menjalankan hak tersebut, setiap anggota DPR diberikan hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.

Secara teoritis dampak dari adanya reformasi yang berhasil mengamandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 sudah mencatat berbagai perubahan mendasar yang terjadi khususnya dalam bidang tatanan Negara (pemerintahan). Salah satu dampak yang paling mendasar adalah terjadinya pergeseran yang sangat signifikan dari sistem kekuasaan yang berada di tangan pemerintah menuju kekuasaan parlemen. Sehingga begitu besar peran lembaga parlemen dalam sistem pemerintahan modern, untuk itu upaya untuk tetap mengawasi dan menjaga harkat dan martabat dari lembaga parlemen semakin dibutuhkan, karena harkat dan martabat parlemen sesungguhnya tergantung pada tingkah laku anggota parlemen tersebut. Jika kelakuan anggota parlemen baik dan mulia maka dengan sendirinya parlemen menjadi lebih baik dan

dihargai oleh rakyat, oleh karena itu perlu lembaga tetap yang harus mengawasi dan menjaga keluhuran perilaku anggota parlemen<sup>3</sup>.

Perlunya kelembagaan etik parlemen yang independen dan profesional guna menjaga wibawa parlemen yang ditunjukkan oleh anggota parlemen, terutama dalam kondisi kekuasaan parlemen modern yang begitu luas tentunya semakin besar peluang untuk terjadinya penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*).

Dengan besarnya kewenangan yang diberikan ditambah dengan perangkat untuk menjalankan kewenangan DPR dalam konstitusi, menunjukkan peran vital DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Oleh karena itu perlu upaya luar biasa dari anggota DPR untuk menjalankan tugas dan fungsinya agar sesuai dengan semangat yang diberikan konstitusi pasca amandemen UUD 1945. Upaya tersebut semestinya tidak hanya menjalankan sesuai dengan apa yang tertera dalam teks konstitusi, melainkan mampu menggali apa yang menjadi semangat awal pemberian fungsi DPR dalam konstitusi. Pendekatan baru inilah yang disebut dengan etika konstitusi, yang menurut Jimly Asshiddiqie berasumsi bahwa politik tidak dapat dipisahkan dari tatanan konstitusi, yang di dalamnya segala dinamika antarkepentingan politik dan kekuasaan saling bertarung dengan kualitas perilaku masing-masing orang per orang sebagai aktor dalam dinamika penyelenggaraan kekuasaan negara.<sup>4</sup>

Tulisan ini akan menggali lebih dalam mengenai etika konstitusi dan menghadirkan persyaratan penegakan etika konstitusi yang mulai dapat dilakukan oleh segenap anggota MKD. Selain berkehendak memberikan sumbangsih pemikiran mengenai etika konstitusi yang masih jarang ditelaah, juga dimaksudkan untuk menjadi jalan baru bagi

<sup>3</sup> Bagir Manan, Teori dan Politik Konstitusi, (Yogyakarta, FH UII Press 2004), hlm. 221.

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, Peradilan Etik dan Etika Konstitusi: Perspektif baru tentang Rule of Law and Rule of Ethics, (Jakarta: Sinar Grafiqa, 2014), hlm. 246.

upaya MKD untuk menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. Sehingga fungsi yang demikian besar yang diberikan oleh konstitusi, dapat terlaksana tidak hanya secara tekstual namun juga kontekstual juga fungsional.

### **Melacak gagasan etik dalam Parlemen**

Melacak idealita lembaga perwakilan awalnya kita mesti masuk menyelami tentang dasar negara Indonesia. Pada sila keempat Pancasila, disebutkan bahwa "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan". Sila ini menurut Yudi Latif mengandung ciri "hikmat-kebijaksanaan", yang merefleksikan orientasi etis.<sup>5</sup> Hikmah-kebijaksanaan juga mensyaratkan adanya wawasan pengetahuan yang mendalam yang mengatasi ruang dan waktu tentang materi yang dimusyawarahkan. Melalui hikmah itulah, mereka yang mewakili rakyat bisa merasakan, menyelami, dan mengetahui apa yang difikirkan rakyat untuk kemudian diambil keputusan yang bijaksana yang membawa republik pada keadaan yang lebih baik. Selain itu, orientasi etis hikmah kebijaksanaan juga mensyaratkan kearifan utnuk dapat menerima perbedaan secara positif dengan memuliakan apa yang disebut sebagai kebijakan keberadaban yakni rasa pertautan dan kemitraan di antara ragam perbedaan dan kesediaan untuk berbagi substansi bersama, melampaui kepentingan kelompok, untuk kemudian melunakkan dan menyerahkannya secara toleran kepada tertib sipil<sup>6</sup>. Di dalam Lembaga perwakilan inilah, wakil-wakil rakyat berdebat, bersikukuh dengan

<sup>5</sup> Yudi Latif, Negara Paripurna: Historititas, rasionalitas dan Aktualitas Pancasila, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011), hlm. 477.

<sup>6</sup> Ibid., hlm. 487.

kebenaran pendapatnya namun dengan menjunjung etika politik dan semangat kekeluargaan<sup>7</sup>.

Jika menilik dari Pembukaan UUD 1945, disebutkan bahwa susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat itu hendaknya didasarkan pada nilai-nilai ketuhanan, perikemanusiaan, persatuan, permusyawaratan dan keadilan. Demokrasi dalam alam Pancasila dilandasi oleh nilai-nilai teosentris yang mengangkat kehidupan politik dari tingkat sekuler ke tingkat moral-spiritual dan nilai-nilai antroposentris yang memuliakan nilai-nilai kemanusiaan, yang menghargai perbedaan berlandaskan semangat kesetaraan dan persaudaraan dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia<sup>8</sup>. Demokrasi yang berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab, mewajibkan para penyelenggara negara untuk memelihara budi-pekerji kemanusiaan yang luhur dan memegang cita-cita moral rakyat yang luhur.

Nilai teosentris etis yang didapatkan dari dasar negara tersebut itulah yang harus dipegang oleh para pemegang Lembaga pemerintaha, utamanya parlemen. Anggota parlemen semestinya juga berpegang teguh pada nilai teosentris etis yang memang mendapatkan landasan historis dari pembentukan dasar negara. Namun dalam praktik pelaksanaan, memiliki banyak tantangan yang tidak mudah, begitu banyaknya ditemukan praktik penyelenggaraan fungsi parlemen yang melenceng jauh dari nilai-nilai etis. Oleh karena itu, dibutuhkan mekanisme internal parlemen untuk bersama-sama saling menjaga agar nilai etis parlemen dapat diaplikasikan secara nyata.

Sistem kelembagaan parlemen modern memungkinkan dibentuknya lembaga penegak etik bagi anggota parlemen. Hal ini

<sup>7</sup> Ibid., hlm. 488.

<sup>8</sup> Ibid., hlm. 485.

didasarkan pada pemikiran bahwa parlemen yang berevolusi menjadi lebih baik memungkinkan untuk dapat diawasi terhadap setiap perilaku dalam menjalankan tugas-tugas institusionalnya. Pengawasan perilaku anggota parlemen dapat berasal dari luar kelembagaan parlemen maupun dari internal parlemen. Pengawasan eksternal bisa dilakukan oleh konstituen secara langsung maupun oleh partai politik. Pengawasan dari dalam dapat dilakukan oleh sebuah lembaga yang dibentuk oleh parlemen itu sendiri<sup>9</sup>.

DPR sendiri telah membentuk sebuah badan yang bertujuan untuk menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat DPR sebagai Lembaga perwakilan rakyat yang diberi nama Mahkamah Kehormatan Dewan. Secara yuridis normative, MKD sebagaimana dalam ketentuan Pasal 119 ayat (2) UU Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah terakhir kali dengan UU No. 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 bertujuan untuk menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat DPR sebagai Lembaga perwakilan rakyat. Pencapaian tujuan MKD dapat ditentukan dari 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 yang buruk dalam persepsi publik<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Rusnan, Kedudukan Mahkamah Kehormatan Dewan dalam Sistem Parlemen di Indonesia, Jurnal Ius Quia Iustum, Vol. 1-2018, hlm. 365.

<sup>10</sup> Tb Soenmandjaja "membangun budaya etik di lingkungan jabatan public" dalam Dinamika & tantangan kinerja Lembaga perwakilan, (Jakarta: MKD DPR RI, 2019), hlm. 19.

## Etika Konstitusi

Sampai saat ini, kajian mengenai etika dalam dunia hukum mulai mengemuka. Hal ini dikarenakan banyaknya tuntutan, tidak bisanya hukum dipandang secara *an sich*, ia harus menghadirkan etika. Hubungan antara keduanya di samping bersifat luas-sempit, juga bersifat luar-dalam, bukan atas-bawa atau vertikal. Agama adalah sumber etika, etika adalah hukum. Jika hukum adalah jasad, maka etika adalah rohnya yang berintikan nilai-nilai agama. Hukum tidak boleh terlepas dari rohnya, yaitu etika keadilan.

Sebelum beranjak lebih jauh membahas etika konstitusi, baiknya dipaparkan terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan etika. Frans Magnis Suseno menyebutkan bahwa filsafat yang langsung mempertanyakan praksis manusia adalah etika. Etika mempertanyakan tanggung jawab dan kewajiban manusia<sup>11</sup>. Magnis lalu melanjutkan penjelasannya dengan membagi etika ke dalam dua jenis yaitu etika umum dan etika khusus. Etika umum mempertanyakan prinsip-prinsip dasar yang berlaku bagi segenap tindakan manusia. Adapun etika khusus membahas prinsip-prinsip itu dalam hubungan dengan kewajiban manusia dalam berbagai lingkup kehidupannya. Magnis kemudian menjelaskan perbedaan etika individual yang mempertanyakan kewajiban manusia sebagai individu, terutama terhadap diri sendiri. Adapun etika sosial lebih jauh dari itu, yakni hampir semua kewajiban manusia bergandengan dengan kenyataan bahwa ia merupakan makhluk sosial. Etika sosial membahas norma-norma moral yang seharusnya menentukan sikap dan tindakan antarmanusia.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Frans Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1991), hal. 13.

<sup>12</sup> Ibid.

Dalam berbagai literatur, juga dikenal etika pemerintahan atau etika penyelenggara negara yang berkaitan dengan kode perilaku profesional di lingkungan jabatan dan tugas-tugas penyelenggara kekuasaan negara. Di dalamnya mencakup keseluruhan sistem norma aturan etika dan pedoman atau petunjuk tentang perbuatan baik dan benar atau salah dan buruk di semua lingkungan jabatan. Jabatan penyelenggara negara dalam arti luas juga para pejabat yang dipilih langsung atau tidak langsung oleh rakyat.

Dalam konteks studi konstitusi, para pegiat, maupun pelaksana konstitusi tidak oleh menafikan adanya norma hukum dan norma etika di dalamnya. Karenanya dalam UUD juga terkadung pengertian tentang norma hukum konstitusi dan sekaligus norma etika konstitusi. Pancasila di samping merupakan sumber hukum, juga merupakan sumber etika dalam rangka kehidupan berbangsa dan bernegara. UUD 1945 di samping merupakan sumber hukum konstitusi, juga merupakan sumber etika konstitusi.

Permasalahan yang muncul dalam konteks Indonesia adalah pilihan sistem hukum itu sendiri. Sebagaimana difahami bersama, sistem hukum Indonesia lebih mengutamakan *statutory law* daripada *judge-made law* dalam sistem *common law*. Hal ini membawa implikasi kecenderungan untuk berfikir tekstualis daripada kontekstualis. Padahal, hukum tidak hanya tekstual an sich, melainkan juga terdapat nilai dan ide yang terkandung dalam setiap perumusannya. Karena itu, jinly menyebutkan kemudian, UUD tidak boleh hanya dibaca kontekstual melalui pisau analisis umum, tetapi juga harus melalui pembacaan filosofis.<sup>13</sup>

Jinly kemudian mengutip Ronald Dworkin yang mengemukakan *moral reading*, yang berarti konstitusi harus dilihat dengan kacamata

<sup>13</sup> Ibid., hlm. 233.

moral yang menekankan cara pandang penggabungan filsafat moral dengan prinsip-prinsip hukum tata negara. Hal ini dikarenakan, konstitusi itu sendiri berisikan kandungan prinsip-prinsip dasar politik dan mengatur kekuasaan dan tugas-tugas setiap pemerintahan, sejalan dengan kode etik yang menuntut ke arah perilaku yang diidealikan dalam kehidupan berbangsa. Jimly kemudian menandaskan bahwa penafsiran konstitusi dapat dikembangkan dari sekadar berbasis paradigma rule of law menjadi berbasis pada paradigma moralitas. Moral konstitusi sendiri dapat dilihat dalam sistem hukum tata negara yang berlaku saat ini, dan dapat juga tersusun dalam bentuk *rule of ethics*.

Karenanya, perspektif pada pegiat maupun pelaksana konstitusi terhadap Pancasila dan UUD 1945 mestinya tidak hanya bersifat tekstual dan tidak berjiwa. Pancasila dan UUD 1945 sebagai sumber hukum konstitusi, juga merupakan sumber etika dan moral konstitusi yang untuk memahaminya tidak cukup hanya membaca teks *an sich*, melainkan harus menghayati ide dan nilai moral serta etika yang terkandung di dalamnya. Penegakan dalam kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara adalah konstitusi, bukan hanya sekadar teks UUD 1945 tanpa jiwa. Pancasila yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 merupakan ide atau jiwa kebangsaan. Karenanya, dalam memahami UUD 1945 sebagai jasadnya, jiwa Pancasila tidak bisa dilepaskan. Dengan begitu maka keadilan dan etika konstitusional dapat terwujud.

Etika konstitusi menekankan bahwa pengertian yang terkandung dalam teks konstitusi juga harus dipandang telah memuat sistem nilai yang mendasari pengertian-pengertian tentang norma hukum dan etika secara sekaligus. Hukum tata negara saat ini masih membahas sistem yang memberi pembatasan structural pengelola kekuasaan berhadapan dengan kekuasaan, dan belum dihubungkan dengan kebaikan moral orang atau antar orang-orang yang menduduki jabatan-

jabatan dalam kekuasaan negara. Wilayah etika konstitusi tidak hanya bermain di ranah normatif kekuasaan, tetapi juga kepentingan-kepentingan dan bahkan dengan kualitas perilaku mengenai bagaimana kekuasaan itu diselenggarakan oleh orang per orang para aktor dalam sistem kekuasaan itu.

Sebagaimana difahami Bersama, Undang-undang Dasar selalu berisikan hal-hal yang bersifat garis besar, karenanya tidak semua hal yang penting harus dimuat di dalamnya. Jika dalam praktik, norma aturan dalam teks konstitusi dijalankan, akan banyak sekali pelajaran yang dapat dipetik, yang secara keseluruhan memperkaya kandungan pengertian yang terdapat dalam teks. Di samping mencakup praktik-praktik ketatanegaraan, tidak semuanya tercantum secara tekstual dalam teks UUD. Karenanya dalam studi HTN, sumber hukum tata negara bukan hanya UUD, melainkan konvensi dan kebiasaan ketatanegaraan, praktik-praktik ketatanegaraan, doktrin ilmiah dan peraturan perundang-undangan yang melaksanakan UUD.

Perilaku yang benar dalam menjalankan kekuasaan konstitusional juga harus ditegakkan. Hal ini dapat dimulai dikarenakan tidak sikap tersebut tidak selalu dapat dilembagakan menjadi aturan hukum yang formal. Misalnya politisi yang menyatakan hormat dan tunduk kepada aturan hukum konstitusi sebagaimana ditafsirkan dan ditegakkan oleh pengadilan, apa yang sudah dilakukan mungkin telah menimbulkan kerusakan pada sistem konstitusi secara keseluruhan dan bertentangan dengan nilai-nilai konstitusi yang tergolong pokok tersebut. Semua hal tersebut tidak cukup mendapat perhatian pada teori konstitusi kontemporer yang cenderung hanya fokus pada penegakan hukum di pengadilan.

Konstitusionalisme dianggap identik dengan apa yang dipahami sebagai hukum konstitusi atau hukum tata negara. Padahal, banyak aspek yang tidak dicakup dalam pengertian hukum yang perlu mendapat pertimbangan konstitusional juga. Seperti yang terkait dengan konvensi-konvensi ketatanegaraan, kaidah-kaidah hukum kebiasaan dan adat istiadat, dan lain sebagainya yang tidak tergolong ke dalam pengertian hukum yang dapat ditegakkan melalui pengadilan hukum.

Ketentuan konstitusi tidak selalu lengkap menyediakan panduan kerja menurut aturan-aturan hukum yang adil dan pasti, sehingga perlu pertimbangan yang tidak sekadar hukum, tetapi juga politik dan bahkan etik, seperti soal kepantasannya, kesebandingan, kemanfaatan, dan sebagainya yang tidak hanya terpaku pada prosedur-prosedur yang bersifat formal dan apalagi gramatikal. Teori etika konstitusi berasumsi bahwa politik tidak dapat dipisahkan dari tatanan konstitusi, yang di dalamnya segala dinamika antarkepentingan politik dan kekuasaan saling bertarung dengan kualitas perilaku masing-masing orang per orang sebagai aktor dalam dinamika penyelenggaraan kekuasaan negara.

### Quo Vadis Etika Konstitusi

Tercatat, DPR telah menghasilkan beberapa regulasi yang berisikan tentang penegakan etika kelembagaan, antara lain:

- Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah terakhir kali dengan UU No. 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga UU Nomor 17 Tahun 2014;
- Peraturan DPR tentang Tata Tertib;

- Peraturan DPR tentang kode etik;
- Peraturan DPR tentang Tata Beracara Mahkamah Kehormatan Dewan DPR RI.

Dalam perkembangannya kemudian, DPR membentuk MKD, yang merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. MKD didirikan oleh DPR untuk bertujuan menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. Dalam regulasi tersebut, disebutkan bahwa MKD juga melaksanakan fungsi pencegahan dan pengawasan serta penindakan. Meletakkan pencegahan dan pengawasan dalam satu nafas merupakan cara MKD untuk dapat lebih mengutamakan tindakan preventif serta di satu sisi juga dapat melakukan pengawasan terhadap anggota DPR.

Dengan melakukan analisis regulasi yang berlaku, maka untuk dapat menegakkan etika konstitusi, terdapat beberapa hal yang dapat dilakukan oleh MKD, antara lain:

### 1. Meningkatkan Independensi

Independensi dituntut kepada setiap Anggota MKD, yang harus bersikap independen dan bebas dari pengaruh fraksinya atau pihak lain dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya. Selain itu, Anggota, pimpinan fraksi, dan/atau pimpinan DPR dilarang melakukan upaya intervensi terhadap putusan MKD sebagaimana tercantum dalam Pasal 56 Tata Beracara MKD.

Namun dalam praktiknya, sikap independen belum dijabarkan secara nyata dalam tata beracara yang harus dilakukan oleh Pimpinan dan/atau anggota MKD. Hal yang dapat dilakukan untuk meningkatkan independensi adalah setiap Pimpinan dan/ atau anggota MKD dilarang memeriksa perkara yang melibatkan anggota fraksinya. Dalam praktik selama ini, para pimpinan dan anggota MKD secara tidak tertulis menerapkan hal demikian. Praktik inilah yang

dapat dikategorikan sebagai penegakan etika konstitusi. Walaupun tidak tertulis dalam aturan tertulis, para anggota MKD menerapkan semacam gentleman agreement bahwa para pimpinan dan/atau anggota MKD dilarang memeriksa perkara yang melibatkan anggota fraksinya.

Dalam Pasal 16 ketentuan tata beracara MKD DPR, Rapat MKD dapat membentuk kelompok kerja untuk penanganan perkara yang beranggotakan paling banyak 7 (tujuh) orang yang mewakili unsur Fraksi dan dipimpin oleh salah satu pimpinan MKD. Ketentuan ini dapat dimulai dari pembentukan kelompok kerja (pokja) MKD yang akan menangani sebuah perkara tersebut. Jika ada seorang anggota DPR yang diadukan ke MKD, maka pimpinan atau anggota MKD dari fraksi anggota teradu tersebut tidak boleh ikut membahas perkara yang diadukan. Dengan demikian, yang berhak menangani adalah pimpinan dan anggota MKD dari fraksi lain. Contoh demikian merupakan termasuk prinsip imparsialitas, yakni ketidakberpihakan, kenetralan, serta sikap tanpa bias dan prasangka dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara. Ini ditujukan untuk mencegah konflik kepentingan, keberpihakan, serta menjaga kehormatan dan kewibawaan MKD itu sendiri.

## 2. Meningkatkan kesadaran etik

Dalam Pasal 37 Peraturan DPR tentang Tata Beracara MKD, disebutkan bahwa dalam hal Teradu merupakan Pimpinan dan/ atau Anggota MKD dan Pengaduan dinyatakan memenuhi syarat dan lengkap dalam sidang MKD, MKD memberitahukan kepada Pimpinan DPR dan pimpinan fraksi bahwa Teradu akan diproses lebih lanjut. Selanjutnya, setelah menerima pemberitahuan dari MKD, Pimpinan DPR menonaktifkan sementara waktu pimpinan dan/atau Anggota MKD yang diadukan. Jika MKD memutus Teradu tidak terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana yang diadukan, kedudukannya

sebagai pimpinan dan/atau Anggota MKD diaktifkan kembali oleh Pimpinan DPR.

Peraturan ini mensyaratkan bahwa setiap anggota MKD yang sedang diadukan, terlebih dahulu harus menyelesaikan perkaranya tersebut. Hal ini merupakan Langkah yang baik mengingat setiap anggota MKD dituntut untuk menegakkan kehormatan anggota DPR, otomatis mereka harus menegakkan etikanya terlebih dahulu. Jangan sampai kemudian menegakkan etika anggota DPR lain, tetapi secara praktik etik sedang diadukan oleh masyarakat. Prinsip ini menegaskan bahwa pimpinan dan/ atau anggota MKD harus menyelesaikan urusannya sendiri, baru dapat menyelesaikan urusan kelembagaan. Namun jika tidak terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana yang diadukan, pimpinan dan anggota MKD dapat dikembalikan posisinya sebagai anggota MKD. Dengan di-demisioner-kan untuk sementara waktu saat mendapat pengaduan, maka pimpinan dan anggota MKD tersebut sesungguhnya sedang menjaga etikanya sendiri dan pada taraf tertentu sedang menjunjung tinggi etika konstitusi.

### 3. Deklarasi kepentingan

Dalam Pasal 6 Tata tertib DPR, disebutkan bahwa setiap anggota DPR sebelum mengemukakan pendapatnya dalam pembahasan suatu permasalahan tertentu, harus menyatakan di hadapan seluruh peserta Rapat jika ada suatu keterkaitan antara permasalahan yang sedang dibahas dengan kepentingan pribadinya di luar kedudukannya sebagai Anggota. Selain itu, terdapat juga ketentuan bagi setiap Anggota DPR mempunyai hak suara dalam setiap Rapat dan dalam setiap pengambilan keputusan, kecuali mempunyai konflik kepentingan dengan permasalahan yang sedang dibahas.

Dengan melihat ketentuan ini, setiap anggota DPR harus mendeklarasikan bahwa dirinya memiliki keterkaitan dengan pembahasan suatu permasalahan. Dengan menarik dari perspektif ini, pimpinan dan/atau anggota MKD mestinya juga lebih maju dalam hal mendeklarasikan jika ada kepentingan atas permasalahan yang sedang dibahas. Hal yang dapat dilakukan dengan cara mendeklarasikan jika dirinya terkait dalam suatu perkara yang sedang dibahas dalam MKD sebelum perkara itu masuk di persidangan MKD.

## Penutup

Jika menilik dari Pembukaan UUD 1945, disebutkan bahwa susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat itu hendaknya didasarkan pada nilai-nilai ketuhanan, perikemanusiaan, persatuan, permusyawaratan dan keadilan. Demokrasi dalam alam Pancasila dilandasi oleh nilai-nilai teosentrism yang mengangkat kehidupan politik dari tingkat sekuler ke tingkat moral-spiritual dan nilai-nilai antroposentris yang memuliakan nilai-nilai kemanusiaan, yang menghargai perbedaan berlandaskan semangat kesetaraan dan persaudaraan dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Salah satu dampak yang paling mendasar adalah terjadinya pergeseran yang sangat signifikan dari sistem kekuasaan yang berada di tangan pemerintah menuju kekuasaan parlemen. Sehingga begitu besar peran lembaga parlemen dalam sistem pemerintahan modern, untuk itu upaya untuk tetap mengawasi dan menjaga harkat dan martabat dari lembaga parlemen semakin dibutuhkan, karena harkat dan martabat parlemen sesungguhnya tergantung pada tingkah laku anggota parlemen tersebut.

Ketentuan konstitusi tidak selalu lengkap menyediakan panduan kerja menurut aturan-aturan hukum yang adil dan pasti, sehingga perlu

pertimbangan yang tidak sekadar hukum, tetapi juga politik dan bahkan etik, seperti soal kepantasan, kesebandingan, kemanfaatan, dan sebagainya yang tidak hanya terpaku pada prosedur-prosedur yang bersifat formal dan apalagi gramatikal. Teori etika konstitusi berasumsi bahwa politik tidak dapat dipisahkan dari tatanan konstitusi, yang di dalamnya segala dinamika antarkepentingan politik dan kekuasaan saling bertarung dengan kualitas perilaku masing-masing orang per orang sebagai aktor dalam dinamika penyelenggaraan kekuasaan negara.

Terdapat beberapa hal yang dapat dilakukan untuk menegakkan etika konstitusi di kalangan internal MKD, antara lain:

### 1. Meningkatkan Independensi

Independensi dituntut kepada setiap Anggota MKD, yang harus bersikap independen dan bebas dari pengaruh fraksinya atau pihak lain dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya. Selain itu, Anggota, pimpinan fraksi, dan/atau pimpinan DPR dilarang melakukan upaya intervensi terhadap putusan MKD sebagaimana tercantum dalam Pasal 56 Tata Beracara MKD.

Dalam praktik selama ini, para pimpinan dan anggota MKD secara tidak tertulis menerapkan hal demikian. Praktik inilah yang dapat dikategorikan sebagai penegakan etika konstitusi. Walaupun tidak tertera dalam aturan tertulis, para anggota MKD menerapkan semacam *gentleman agreement* bahwa para pimpinan dan/atau anggota MKD dilarang memeriksa perkara yang melibatkan anggota fraksinya.

### 2. Meningkatkan kesadaran etik

Peraturan yang berlaku saat ini mensyaratkan bahwa setiap anggota MKD yang sedang diadukan, terlebih dahulu harus menyelesaikan perkaranya tersebut. Hal ini merupakan Langkah yang baik mengingat setiap anggota MKD dituntut untuk menegakkan kehormatan anggota DPR, otomatis mereka harus menegakkan

etikanya terlebih dahulu. Jangan sampai kemudian menegakkan etika anggota DPR lain, tetapi secara praktik etik sedang diadukan oleh masyarakat. Prinsip ini menegaskan bahwa pimpinan dan/atau anggota MKD harus menyelesaikan urusannya sendiri, baru dapat menyelesaikan urusan kelembagaan.

### 3. Deklarasi kepentingan

Dengan melihat ketentuan ini, setiap anggota DPR harus mendeklarasikan bahwa dirinya memiliki keterkaitan dengan pembahasan suatu permasalahan. Dengan menarik dari perspektif ini, pimpinan dan/atau anggota MKD mestinya juga lebih maju dalam hal mendeklarasikan jika ada kepentingan atas permasalahan yang sedang dibahas. Hal yang dapat dilakukan dengan cara mendeklarasikan jika dirinya terkait dalam suatu perkara yang sedang dibahas dalam MKD sebelum perkara itu masuk di persidangan MKD.



## **PENINGKATAN KAPASITAS ETIK DAN KELEMBAGAAN DALAM SISTEM PENEGAKAN ETIKA LEMBAGA PERWAKILAN**

---

**Zulfikar S.Sos, M.Si.**

Tenaga Ahli Mahkamah Kehormatan Dewan DPR RI

**S**orang Anggota parlemen perempuan Amerika Serikat (AS), Katie Hill, mengundurkan diri setelah dituduh pernah berselingkuh dengan seorang stafnya. Wanita berusia 32 tahun ini diduga kuat melanggar aturan kode etik yang berlaku bagi anggota *House of Representatives* (HOR) atau DPR Amerika. Seperti dilansir AFP dan CNN, Senin (28/10/2019), Hill yang merupakan anggota DPR AS dari Partai Demokrat ini mengumumkan pengunduran diri pada Minggu (27/10) waktu setempat. Dalam pernyataannya, Hill mengaku pernah menjalin hubungan asmara dengan seorang staf kampanye sebelum dia menjabat sebagai anggota parlemen. Pengunduran diri Hill diumumkan setelah Komisi Etik DPR AS mengumumkan penyelidikan terhadap tuduhan perselingkuhan yang dilakukan Hill -- yang sedang

dalam proses perceraian dengan suaminya -- dengan seorang staf kongres. Tindakan Hill itu diduga melanggar aturan etik DPR AS yang baru diubah tahun lalu, yang melarang hubungan asmara antara anggota dengan staf-staf mereka (detik.com 28 Oktober 2019).

Dua tahun sebelumnya, Anggota DPR senior Amerika Serikat dan juga Anggota Komite Yudisial *House of Representatives* (HOR/ DPR) Amerika Serikat (AS) John Conyers (88 tahun) mengundurkan diri saat berbagai tuduhan Pelecehan Seksual yang dia lakukan sedang diselidiki Komite Etik DPR AS. Komite Etik DPR AS telah menggelar investigasi atas berbagai tuduhan Pelecehan Seksual dan diskriminasi umur yang melibatkan pegawai lembaga. Beberapa staf perempuan Conyers menuduhnya telah melakukan pelecehan seksual sehingga makin memberatkan posisi Conyers. Salah satu mantan staf Conyers, Marion Brown, menyatakan dia diundang ke sebuah hotel guna mendiskusikan masalah bisnis. Namun, Conyers justru memintanya untuk melakukan hubungan seksual. Komite Etika DPR AS telah melancarkan penyelidikan mengenai Conyers terkait penggunaan uang pajak untuk menyelesaikan kasus ini, termasuk penyelidikan keterlibatannya dalam tindakan pelecehan seksual (Kompas.com 12 Desember 2017).

Dua kasus diatas dapat dijadikan cermin untuk melihat efektifitas sistem penegakan etika pada lembaga perwakilan rakyat dan menunjukkan kualitas serta wibawa lembaga penegak etik. Dua orang anggota Parlemen Amerika dari kalangan kelompok muda dan tua (32 tahun dan 88 tahun) sama-sama memutuskan mengundurkan diri sebagai anggota parlemen ketika kasusnya diputuskan untuk ditindaklanjuti dalam penyelidikan oleh Komisi Etik *House of Representatives* (HOR) atau DPR Amerika Serikat. Menurut hukum acara yang berlaku, dua anggota parlemen ini memiliki hak untuk membela diri dan punya kesempatan untuk membuktikan tidak bersalah. Tetapi

mereka memilih untuk berhenti dan tidak melanjutkan proses penyelidikan. Secara psikologis, sikap dan keberanian mengundurkan diri merupakan cermin dari sikap mental yang dipengaruhi oleh moral dan etika yang tinggi.

Secara kultural, munculnya aktor-aktor yang berani mengambil sikap dan resiko buruk untuk menjaga standar etika dan moralitas memiliki dampak yang positif bagi pengambangan budaya dan moralitas sebuah kelompok, masyarakat atau bangsa. Apalagi jika standar moralitas ini diikuti dan menjadi standar nilai kolektif. Bagi lembaga perwakilan rakyat, standar etika dan moralitas yang tinggi akan meningkatkan kepercayaan publik terhadap lembaga negara dan anggotanya.

### Penguatan Sistem Etika

Diantara masalah yang dihadapi oleh lembaga perwakilan adalah menurunnya kepercayaan publik terhadap kinerja dan moralitas wakil rakyat. Dalam dekade terakhir, publik semakin sensitif dan tidak suka dengan pelanggaran etika seperti korupsi, perbuatan tidak pantas, perilaku salah dan sebagainya yang dilakukan oleh wakil rakyat. Ketidakpuasan terhadap institusi politik diterjemahkan pada penurunan kepercayaan kepada lembaga wakil rakyat dan penurunan kepercayaan terhadap kualitas demokrasi. Fenomena ini sebenarnya tidak konstruktif bagi penguatan demokrasi di Indonesia. Lembaga perwakilan rakyat semestinya mampu menyerap apa yang menjadi aspirasi rakyat yang diwakili dan memperjuangkannya sehingga mendapat dukungan serta kepercayaan dari rakyat yang memilihnya.

Untuk membalikkan tren tersebut perlu merekonstruksi kepercayaan masyarakat melalui sistem penegakan etika yang efektif. Sistem penegakan etika yang efektif dimaksudkan untuk melayani fungsi internal dan eksternal di lembaga perwakilan rakyat. Fungsi

internal dimaksudkan untuk meningkat kinerja dan standar etika para anggota lembaga perwakilan rakyat. Dan secara eksternal dimaksudkan untuk mendapatkan kembali kepercayaan publik. Maka pembentukan lembaga penegak etika di semua lembaga perwakilan seperti Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) di DPR RI, dan Badan Kehormatan (BK) di DPD RI dan DPRD merupakan langkah strategis untuk membangun akuntabilitas publik terhadap lembaga perwakilan rakyat. Langkah ini harus didukung oleh struktur, sistem dan mekanisme yang memadai sehingga dapat melaksanakan fungsi-fungsinya sesuai dengan yang diharapkan.

Sistem Etika pada lembaga perwakilan rakyat memiliki fungsi sebagai pernyataan penting oleh parlemen tentang apa perilaku yang pantas dan untuk menanamkan budaya kejujuran dan transparansi. Karena itu sistem etika harus mengenali beberapa tujuan, yaitu;

1. Perlunya menjaga kepercayaan publik terhadap kerja parlemen
2. Untuk menghindari kesalahpahaman dan membimbing anggota parlemen dalam mengelola kepentingan pribadi mereka dan kehidupan publik mereka
3. Meyakinkan kepada publik bahwa anggota parlemen memenuhi standar kepedulian dalam melakukan pekerjaan
4. Penyediaan sistem independen untuk menyelesaikan setiap perselisihan sehubungan dengan perilaku etis seorang anggota parlemen

Dalam persepektif sosiologis, khususnya tradisi struktural fungsional dikenal adanya pendekatan sistem sosial. Pendekatan ini berpandangan bahwa sistem memiliki pengaruh dan kekuatan dalam pengendalian perilaku dan tindakan sosial seorang aktor atau kumpulan aktor (kolektif). Salah satu tokoh sentralnya adalah Talcott Parson yang menyebutkan tiga sistem yang mempengaruhi perilaku dan tindakan sosial individu, yaitu sistem kultural, sistem sosial dan sistem

kepribadian. Parson melihat sistem lebih besar pengaruhnya terhadap aktor ketimbang aktor mempengaruhi sistem. Namun sistem yang berhasil memelihara keteraturan dalam sistem sosial adalah sistem yang memenuhi persyaratan fungsional. Parsons menguraikan sejumlah prasyarat fungsional bagi sistem sosial, yaitu: *Pertama*, sistem sosial harus terstruktur (tertata) dengan baik sedemikian rupa agar dapat beroperasi dengan sistem lain. *Kedua*, sistem sosial harus didukung oleh sistem lain untuk menjaga kelangsungannya. *Ketiga*, sistem harus memenuhi proporsi kebutuhan aktor-aktornya secara signifikan. *Keempat*, sistem harus menimbulkan partisipasi yang memadai dari anggotanya. *Kelima*, sistem harus memiliki kemampuan pengendalian terhadap perilaku yang mengganggu. *Keenam*, konflik yang menimbulkan kerusakan harus dikendalikan. *Ketujuh*, Sistem memerlukan bahasa untuk menjaga kelangsungannya (Ritzer, 2003)

Selain persyaratan fungsional, Parson juga melihat pentingnya integrasi pola nilai dengan kecenderungan kebutuhan aktor. Menurutnya, persyaratan kunci bagi terpeliharanya integrasi pola nilai dalam sistem adalah proses internalisasi dan sosialisasi. Proses sosial penting yang harus ada adalah bagaimana mengalihkan norma atau nilai sistem kepada aktor sehingga aktor memahami dan meyakininya. Karena itu, proses sosialisasi yang berhasil adalah ketika norma dan nilai tersebut telah diinternalisasikan (*internalized*). Hal ini berarti norma dan nilai tersebut menjadi bagian dari 'kesadaran' aktor. Bagaimanapun aktor membangun kepentingan mereka sendiri, aktor sebenarnya sedang mengabdi kepada kepentingan sistem sebagai sebuah kesatuan (Ritzer, 2003). Karena itu pendekatan sistem menghendaki sistem yang kuat sehingga sistem mampu mempengaruhi dan membangun kesadaran aktor dan segala komponen-komponen yang ada dalam sistem tersebut. Sistem sosial dengan demikian merupakan pola saling keterhubungan (interaksi) antar individu atau aktor untuk

menjalankan fungsi masing-masing sehingga masing-masing berfungsi sebagai satu kelompok, komunitas, masyarakat, negara dan sebagainya berjalan.

### **Sistem penegakan Kode Etik DPR**

DPR adalah Lembaga Negara yang merupakan representasi perwakilan rakyat yang berkedudukan di ibukota negara. DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. 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 2104 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dan perubahan kedua Undang-undang No. 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Pada Pasal 81 huruf g Undang-undang tersebut, setiap anggota DPR RI berkewajiban mematuhi kode etik DPR.

Setiap anggota DPR berkewajiban mematuhi kode etik DPR. Dengan demikian 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.

Ada tiga Komponen dalam Sistem Penegakan Kode Etik DPR, yaitu, Norma-norma pengaturan Perilaku dalam bentuk Kode Etik, kelembagaan MKD sebagai penegak Kode Etik dan Sistem dan mekanisme penegakan Kode Etik.

a. Norma-norma pengaturan Perilaku dalam bentuk Kode Etik DPR

Peraturan DPR yang mengatur tentang Kode Etik adalah Peraturan Nomor 1 Tahun 2015. Peraturan ini merupakan peraturan DPR tentang kode etik DPR sebagai peraturan yang menggantikan Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2011 tentang Kode Etik, yang berlaku hingga saat ini. Kode etik dalam Peraturan DPR ini berisi norma yang wajib dipatuhi oleh setiap anggota selama menjalankan tugasnya untuk menjaga kehormatan dan Keluhuran Martabat DPR sebagai Lembaga Perwakilan Rakyat. Jika dilihat dari maksud dan aspek sebagai peraturan, kode etik DPR berkedudukan sebagai jaminan juridis agar kehormatan dan keluhuran martabat DPR dapat terjaga dan ditegakan oleh anggota DPR.

Kode etik DPR berisi kriteria-kriteria yang dapat menjadi pedoman 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 bertanggungjawab, 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.

Kriteria-kriteria Kode Etik diatur dalam Norma-norma sebagai perwujudan martabat manusia sebagai makhluk yang berbudaya, bermoral, dan religius. 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 (enam belas) bagian sebagai prinsip-prinsip umum, 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;

Prinsip-prinsip umum ini diturunkan menjadi aturan-aturan perilaku yang apabila dilakukan oleh anggota dianggap sebagai bentuk pelanggaran Kode Etik. Sebagai Contoh 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.

**b. MKD Sebagai Penegak Kode Etik DPR**

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.

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.

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 prilaku 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, citra, 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.

#### c. Sistem dan mekanisme Penegakan Kode Etik DPR

Penegakan kode etik DPR oleh MKD sebagaimana ketentuan Pasal 19 Peraturan DPR RI 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, mengirimkan 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 DPR RI.

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 dikelompokan dalam sistem pencegahan dan sistem penindakan sebagai berikut:

**1. Tugas dan wewenang Pencegahan, yaitu:**

- Menyusun kode etik DPR dengan melakukan evaluasi dan penyempurnaan kode etik DPR yang telah ada sebelumnya;
- Melakukan pemantauan dalam rangka fungsi pencegahan terhadap perilaku anggota DPR agar tidak melakukan pelanggaran kode etik DPR;
- Memantau kehadiran anggota DPR dalam rapat-rapat DPR;
- 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 keterangan 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. Perkara 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 keterangan 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 semetara 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;

### Meningkatkan Efektifitas Sistem Etika

Sistem yang efektif adalah sistem yang bisa mencapai tujuannya. Sistem yang mampu menggerakkan semua bagian yang terkait. Keberhasilan sistem adalah ketika sistem mampu mengantarkan para individu dan aktor di dalamnya mencapai tujuan. Tidak hanya tujuan sistem, tetapi tujuan individu-individu. Bagaimana cara sistem mengontrol aktor, dan bagaimana cara aktor melakukan penyesuaian (*adaptation*) dengan sistem.

Efektivitasnya tergantung pada berbagai faktor yang dapat bervariasi satu negara dengan negara lainnya. Menurut OPPD (*Office for Promotion of Parliamentary Democracy*), ada tiga faktor utama yang mempengaruhi yaitu ; adanya Fungsi dan Partisipasi masyarakat sipil; kondisi budaya dan politik dalam masyarakat, administrasi yang kondusif bagi transparansi dan integritas politisi dan pegawai, dan publikasi media yang memadai.

Dalam tulisan ini akan dijelaskan beberapa hal yang dapat dilakukan untuk meningkatkan efektifitas sistem penegakan etika di Lembaga Perwakilan Rakyat.

### *Pertama, Peningkatan Kapasitas Etik DPR*

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia no.VI/MPR/2001 dimaksudkan untuk membantu membantu memberikan penyadaran tentang arti penting tegaknya etika dan moral, kualitas manusia yang beriman, bertakwa dan berwatak mulia serta berkepribadian indonesia dalam kehidupan berbangsa. Berdasarkan maksud dan tujuan seperti tersebut diatas, maka diharapkan etika kehidupan berbangsa tidak merupakan rumusan untuk bahan bacaan semata, tetapi mampu untuk diimplementasikan dalam kehidupan nyata berbangsa dan bernegara.

Upaya peningkatan kapasitas etik terkait dengan tiga hal, (a) Bagaimana Nilai-nilai etik yang diterapkan di DPR memenuhi harapan publik. (b) Bagaimana DPR merumuskan nilai-nilai etik yang dapat menjaga kehormatan dan keluhuran martabat DPR. (c) Bagaimana nilai-nilai etik tersebut diinternalisasi dalam sikap dan pandangan anggota DPR.

Diantara tujuan dari sistem etis adalah untuk meningkatkan kepercayaan publik terhadap lembaga Perwakilan rakyat. Karena itu standar etika dan perilaku anggota harus memenuhi harapan publik. Problema yang dihadapi selama ini adalah adanya kesenjangan persepsi antara DPR dan publik. Kesenjangan antara persepsi publik tentang prilaku anggota Dewan dengan persepsi DPR tentang diri sendiri. Sejatinya dalam sistem demokrasi, persepsi DPR adalah persepsi rakyat. Apa yang dipikirkan oleh rakyat, itulah yang dilakukan oleh DPR. Sebagai wakil yang mendapat mandat dari rakyat, DPR harus mampu menangkap apa saja yang dibutuhkan rakyat tentang etika dan bagaimana ekspektasi rakyat tentang perilaku anggota. Dalam konteks

ini, DPR seyogyanya membuka ruang dialog publik untuk menjembatani kesenjangan persepsi antara DPR dan publik. Nilai-nilai etik yang disusun dalam kode etik tidak hanya dirumuskan secara internal DPR, tetapi juga melibatkan pihak masyarakat yang memiliki kepentingan agar DPR benar-benar mewakilinya.

Dalam konteks politik, sistem etika harus didorong untuk memperkuat demokrasi. Dalam The Inter-Parliamentary Union (IPU), mengadopsi *Deklarasi Universal tentang Demokrasi* pada tahun 1997, selain menguraikan unsur-unsur utama demokrasi, IPU mencatat bahwa demokrasi membutuhkan keberadaan lembaga perwakilan di semua tingkatan memiliki kekuatan dan sarana yang diperlukan untuk mengekspresikan kehendak rakyat dengan membuat undang-undang dan mengawasi tindakan pemerintah. Agar bisa memenuhi standar demokrasi ini, sangat penting bahwa parlemen membangun dan mempertahankan kepercayaan publik dengan melakukan pekerjaan mereka sesuai dengan standar etika yang tinggi. Standar etika itu dirumuskan dalam Kode Etik dan kode perilaku anggota DPR. Jadi Kode etik itu dimaksudkan tidak saja untuk internal DPR, tetapi juga untuk meyakinkan publik bahwa DPR bekerja untuk kepentingan rakyat. Dalam konteks ini, *Global Organization of Parliamentarians against Corruption (GOPAC)*<sup>1</sup> merekomendasikan lima prinsip umum, yaitu; Melindungi Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Negara Hukum; Melayani Kepentingan Umum; Memastikan Integritas Publik; Bertindak secara Profesional; dan Menilai Keragaman dan Pluralisme;

Hal terpenting untuk meningkatkan kapasitas etika adalah Bagaimana DPR merumuskan nilai-nilai etik yang dapat menjaga kehormatan dan keluhuran martabat DPR. Hal ini berarti DPR mengembangkan politik kesepakatan tentang tujuan dan membangun

<sup>1</sup> Lihat [http://gopacnetwork.org/Docs/Common\\_Ethical\\_Principles\\_for\\_Members\\_of\\_Parliament.pdf](http://gopacnetwork.org/Docs/Common_Ethical_Principles_for_Members_of_Parliament.pdf)

budaya Etika melalui ketentuan-ketentuan yang dirumuskan. Diantara syarat keberhasilan penegakan etika di lembaga perwakilan rakyat adalah adanya standar etika yang homogen. Penelitian yang dilakukan oleh Riccardo Pelizzo dan Bernice Ang dari *Singapore Management University* tahun 2008, dipublikasikan oleh *Oxford University Press on behalf of the Hansard Society for Parliamentary Government*, dengan judul penelitian: Sebuah Kode Perilaku untuk Indonesia: Masalah dan Perspektif. Dari hasil penelitiannya menyatakan bahwa keberhasilan reformasi etika seperti penerapan kode etik dan kode perilaku tergantung pada apakah legislator memiliki standar etika yang homogen. Ada pemahaman dan persepsi yang sama tentang standar etika yang boleh yang tidak boleh, wajib dan dilarang serta apa yang pantas dan tidak pantas.

Anggota parlemen harus terlibat dalam proses pengembangan sistem di masing-masing tahap. Ini dapat dilakukan dengan berbagai cara, tetapi tahap awal pengembangan harus melibatkan sebanyak mungkin anggota parlemen melalui debat umum dan diskusi. Di tahap selanjutnya akan lebih efektif untuk mendelegasikan tugas penulisan aturan ke komisi ataupun AKD, tetapi harus disertai melalui konsultasi, diskusi dan pembahasan di DPR.

Diskusi yang mendalam tentang kode Etik anggota DPR akan menghasilkan seperangkat norma-norma kode etik yang muncul dari kesadaran politik dan moral anggota DPR. Sehingga anggota DPR diharapkan memenuhi aturan yang tercantum dalam kode etik tersebut. Kode etik ini akan menjadi pernyataan penting oleh DPR tentang apa perilaku yang pantas dan jujur dan transparan serta berintegritas.

Peningkatkan kapasitas etik anggota DPR terkait dengan bagaimana nilai-nilai etik tersebut diinternalisasi dalam sikap dan pandangan anggota DPR serta terwujud dalam perilakunya. Diskusi mendalam sesama anggota DPR tentang standar etik bila diterapkan di DPR akan meningkatkan kompetensi etik para anggota lembaga

perwakilan. Kompetensi etika itu meliputi kemampuan di dalam manajemen nilai, keterampilan di dalam penalaran moral, termasuk penguasaan teori-teori etika, moralitas individual dan publik, serta etika organisasi (J.S.Bowman dalam Haryatmoko, 2011). Kompetensi etik menjadikan anggota DPR memiliki kemampuan untuk selalu melakukan pertimbangan etik dalam segala sikap dan tindakan.

Proses ini dapat dilakukan dengan proses internalisasi dan sosialisasi. Internalisasi adalah proses sedemikian rupa untuk menanamkan nilai dan kesadaran kedalam diri dengan penuh penghayatan sehingga menjadi bagian dari kesadaran individu. Internalisasi kode etik itu berarti, anggota menghayati standar etika yang harus dimiliki sebagai wakil rakyat, jika ia menjaganya maka ia akan mampu menjaga kepercayaan publik khususnya konstituen yang memilihnya. Sehingga tidak terbangun jarak antara wakil rakyat dengan basis sosialnya. Selain itu internalisasi juga berarti anggota DPR mampu menjaga martabat dan kehormatan Lembaga DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. Menjalankan fungsi *Checks and Balances* dalam sistem demokrasi di Indonesia.

Proses internalisasi dilakukan melalui proses sosialisasi kode etik. Sosialisasi adalah mekanisme pencegahan untuk menyamakan persepsi dan pemahaman tentang norma-norma etik yang harus dipatuhi. Hal ini dimaksudkan mendorong budaya politik berdasarkan standar etika yang tinggi. Budaya standar etika yang tinggi akan banyak mencegah potensi pelanggaran. Upaya-upaya terpadu melalui diskusi dan pelatihan harus dibuat untuk menanamkan kepada anggota parlemen nilai-nilai dasar budaya etika hingga membentuk rasa disiplin dan tanggung jawab yang datang dari dalam diri anggota.

## Kedua, Meningkatkan kapasitas Kelembagaan Penegak Etik

Lembaga yang kuat adalah syarat sistem dapat berjalan efektif. Tetapi sistem penegakan etika parlemen akan efektif jika mendapat kepercayaan publik. Karena itu kapasitas lembaga harus mampu melakukan pengendalian ke dalam sekaligus keluar menyakinkan publik agar percaya bahwa lembaga penegak etik DPR (MKD) memiliki kemampuan dan kapasitas untuk menegakkan kode etik.

Di DPR, 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.

Ada beberapa problem kelembagaan yang mencuat di publik terkait dengan kapasitas lembaga etik.

### A. Problema independensi

Dalam persepsi publik, salah satu problem kelembagaan penegak Etik Lembaga perwakilan adalah masalah independensi. Di DPR, MKD sebagai lembaga penegak etik dicurigai tidak memiliki independensi karena keanggotaan melalui unsur fraksi. Sehingga MKD dinilai selalu tersandera obyektivitas dan independensi oleh konflik kepentingan fraksi. Sebenarnya Model kelembagaan penegakan kode Etik DPR berdasarkan UU MD3 adalah melalui pengaturan internal tetapi melibatkan pihak luar pada kasus-kasus pelanggaran yang bersifat berat. Dalam UU MD3 disebutkan pada perkara yang

bersifat berat, MKD membentuk Panel dengan keanggotaan sebanyak 7 orang, tiga orang dari unsur internal MKD dan empat orang dari eksternal.

Berbeda dengan DPR RI, DPRD propinsi maupun kabupaten/kota, berdasarkan UU No.23 2014 tentang Pemerintahan Daerah, lembaga penegak etiknya adalah Badan Kehormatan (BK). Keberadaan BK tidak berasal dari unsur fraksi melainkan dibentuk dengan mandat dari Rapat Paripurna. Dalam pelaksanaan tugas BK DPRD dapat melakukan tugas sendiri tanpa melibat pihak luar.

Jika dilihat dari praktik di beberapa negara, model kelembagaan penegak etik tidak ada yang baku. Ada variasi yang tidak bisa disamakan antara satu negara dengan negara lain. Secara umum praktik model kelembagaan di beberapa negara dapat disimpulkan dalam tiga model<sup>2</sup>. Setiap model memiliki kelebihan dan kekurangan tergantung kondisi sosial politik dan budaya di negara-negara tersebut. Bentuk kelembagaan tersebut adalah:

*Pertama, Kelembagaan Internal.* Model ini menyusun format kelembagaan yang bersumber dari internal Parlemen. Model ini dipilih oleh beberapa negara seperti Yunani, Irlandia, Jerman dan Polandia. Bentuk kelembagaannya seperti komite etika yang bertugas menangani pelaporan, investigasi dan pemberian sanksi kepada anggota parlemen yang melanggar kode etik. Model ini dicurigai tidak mampu memberikan kontrol yang efektif kepada anggota parlemen. Agar mampu mencapai tujuan mengembalikan kepercayaan publik, gagasan mengatur diri sendiri dianggap tidak mungkin mempertahankan dihadapan publik. Walaupun demikian, gagasan tentang kelembagaan internal penegakan etika dipandang sebagai opsi yang tepat diterapkan

<sup>2</sup> Lihat dalam Transparency International [https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Parliamentary\\_ethics\\_committees\\_2016.pdf](https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Parliamentary_ethics_committees_2016.pdf)

di negara dengan kecenderungan eksekutif dominan terhadap parlemen. Komite Etika dapat dijadikan sarana menjaga independensi parlemen. Karena itu, di negara yang menerapkan kelembagaan internal direkomendasikan untuk menjaga transparansi dan independensi untuk menjaga proses demokrasi yang jujur dan adil. Jika ini dilakukan pendekatan seperti ini lebih efektif untuk meningkatkan kepercayaan dalam tradisi demokrasi yang stabil.

*Kedua, Kelambagaan Eksternal.* Model kedua adalah sistem regulasi eksternal di mana badan eksternal yang independen memonitor dan menegakkan kepatuhan terhadap Kode Etik anggota parlemen. Badan yang bertanggung jawab atas administrasi, mengawasi perilaku anggota parlemen atas pelaporan pelanggaran kode etik. Badan ini seperti quasi peradilan yang bertugas menegakkan peraturan. Model ini diterapkan di negara-negara Skandinavia. Regulasi eksternal oleh pengawasan independen dianggap lebih kredibel daripada pengawasan oleh internal parlemen karena dapat membatasi resiko politisasi. Namun model ini mendapat tanggapan konstitusional melalui pertanyaan kunci kepada siapa komite eksternal ini bertanggung jawab. Jika bertanggung jawab kepada eksekutif atau kepada lembaga yudikatif maka bisa merusak pemisahan kekuasaan dan independensi legislatif.

*Ketiga, Gabungan internal dan eksternal.* Model ketiga menggabungkan elemen internal dan eksternal yang independen. Ini opsi yang memungkinkan mempertahankan sebagian manfaat pengaturan internal dan memperkenalkan elemen regulasi eksternal untuk mendapatkan kepercayaan publik.

Dalam Undang-undang MD3, Kelembagaan penegakan etik DPR pada kadar tertentu telah mengadopsi sistem gabungan dengan melibatkan unsur luar pada perkara yang bersifat berat. MKD tidak membahas sendiri, tetapi telah melibatkan masyarakat melalui panel

yang dibentuk untuk memberikan putusan. Pelibatan masyarakat pada panel merupakan upaya sistem untuk meningkat derajat obyektifitas perkara. Sehingga bias-bias fraksi bisa diatasi.

Selain masalah kelembagaan, independensi pimpinan dan anggota lembaga penegak etik (MKD dan BK) perlu didorong terus menerus. Independensi adalah sikap yang tidak memihak, tidak mempunyai kepentingan pribadi, dan tidak mudah dipengaruhi oleh pihak-pihak yang berkepentingan dalam memberikan pendapat atau kesimpulan, sehingga pendapat atau kesimpulan yang diberikan berdasarkan integritas dan objektivitas yang tinggi. Tetapi independensi bukanlah sikap yang statis, ia dinamis dan selalu terbentuk dan berkembang melalui interaksi. Karena itu interaksi publik perlu diciptakan antara MKD/BK dengan sesama anggota Dewan, MKD/BK dengan partai politik dan MKD/BK dengan masyarakat. Proses interaksi yang dinamis dari semua kalangan akan mendorong independensi lembaga dan anggota lembaga penegak etik di DPR, DPD ataupun DPRD.

## B. Problema transparansi dan akuntabilitas

Transparansi adalah proses atau mekanisme untuk mengetahui. Transparansi mengedepankan pemeliharaan akses yang luas atas informasi dan berkaitan erat dengan akuntabilitas dan kualitas politisi yang lebih baik dalam jangka waktu panjang. Secara politik adalah fenomena yang berkembang dari kepercayaan yang meningkat. Proses berbagi pemikiran yang berkepanjangan yang diperlukan dalam mengatur negara. Sedangkan Akuntabilitas mengacu pada tanggung jawab yang diambil tidak hanya menjaganya hak-hak warga negara tetapi juga harus bertanggung jawab atas tindakan tersebut.

Pada era keterbukaan informasi, publik selalu menuntut transparansi parlemen termasuk perkara penegakan etika. Transparansi dimaknai dengan memberikan akses publik atas pelaporan atau

pengaduan yang masuk, transparan dalam proses penyelidikan dan verifikasi, sampai pada pengambilan keputusan. Dalam UU MD3, tidak menganut persidangan terbuka untuk pelanggaran kode etik. UU No 17/2014 Pasal 132 menegaskan bahwa persidangan bersifat tertutup. Walaupun dalam tata beracara masih dibuka celah untuk dinyatakan terbuka. Sehingga MKD pernah menyelenggarakan sidang secara terbuka. Perdebatan tentang peradilan etik secara terbuka masih belum selesai. Kecuali DKPP, penegakan etik pada berbagai instansi dan profesi masih bersifat tertutup. Hal ini untuk menjaga kehormatan institusi agar tidak rusak akibat perilaku oknum anggotanya. Tetapi sebagai sebuah wacana diskursus, perlu selalu digulirkan menuju sistem yang lebih transparan dan akuntabel.

Transparansi tidak hanya terkait dengan proses persidangan dan pemeriksaan perkara, tetapi bagaimana lembaga penegakan etika menyelesaikan perkara dan bagaimana lembaga etik menunaikan hak publik untuk mendapat informasi setelah perkara itu selesai. Untuk menjaga kepercayaan publik, lembaga etik secara berkala perlu menyampaikan kepada publik tentang rilis perkara yang telah diselesaikan.

Dalam konteks lain, wacana tentang transparansi lembaga perwakilan rakyat perlu diarahkan pada peran lembaga-lembaga penegak etik untuk mendorong transparansi dan keterbukaan publik anggota lembaga perwakilan. Lembaga penegak etik perlu berikan tambahan kewenangan untuk mendorong anggota semakin transparan dan akuntabel terutama terkait dengan aset, penghasilan dan tanggungan. Misalnya masalah kewajiban menyampaikan LHKPN kepada Komisi Pemberantasan Korupsi.

### C. Problema profesionalitas dan mekanisme kerja

Pengelolaan sistem yang baik harus didukung oleh profesionalitas dan mekanisme kerja yang baik. Profesionalitas adalah Sebutan

terhadap kualitas sikap para anggota suatu profesi serta derajat pengetahuan dan keahlian yang mereka miliki untuk melakukan tugas-tugasnya. Komponen-komponen sistem dari anggota dan sistem pendukung dituntut meningkatkan kualitas dan kapasitas agar dapat menjalankan tugas dengan sebaiknya. Anggota lembaga penegak etika dituntut untuk memahami standar etika yang berlaku di parlemen serta penguasaan terhadap tugas, fungsi dan wewenang.

Sistem pendukung didorong harus memiliki standar profesionalitas dalam pelaksanaan tugas, fungsi dan wewenang lembaga penegak kode etik. Oleh karena itu, sistem pendukung yang ada harus ditingkatkan kualitasnya dengan penyediaan sarana pelatihan dan sertifikasi kompetensi agar dapat mengukur standar profesionalitas.

Masalah ini lebih berat dihadapi oleh Badan Kehormatan di DPRD berbagai daerah. Ketiadaan sistem pendukung dan sarana yang memadai umum berlaku di DPRD. Karena itu, untuk meningkatkan fungsi Badan Kehormatan, upaya penguatan kelembagaan perlu dilakukan.

## Penutup

Efektifitas sistem etika dipengaruhi oleh beberapa faktor, secara personal, anggota memiliki sikap dan pandangan tentang sistem etika untuk membentuk perilaku anggota. Secara institusional, elemen-elemen parlemen memiliki kemauan untuk membangun regim etika yang efektif, sehingga aturan tentang kode etik dipandang sebagai milik bersama. Jika tercipta rasa memiliki terhadap aturan etika maka akan melahirkan partisipasi semua anggota parlemen untuk membangun nilai-nilai inti parlemen.

Akan tetapi, sistem etika bukan sistem yang mati, ia adalah kumpulan manusia yang membentuk sistem sosial dan saling

berinteraksi. Prosesnya selalu bergerak dan dinamis antara satu bagian mempengaruhi bagian yang lain. Karena itu dalam konteks penguatan sistem perlu berkoordinasi dengan para *stakeholders*.

Salah satu stakeholders yang memiliki pengaruh dan kesetiaan para anggota parlemen adalah partai politik. Pendekatan penegakan etika yang terpisah dan mengabaikan partai politik akan mengurangi efektifitas lembaga penegak etika. Karena dalam sistem sosial, efektifitas fungsional terbangun jika ia selaras dengan sistem yang lain yang saling berhubungan.

Bagi lembaga penegak etika parlemen seperti MKD di DPR perlu membangun hubungan dan sinergi dengan partai politik akan membuka langkah kebersamaan dalam membangun kehormatan dan keluhuran martabat lembaga perwakilan.

*Wallabu a'lam bishawab.*

**DAFTAR NAMA ANGGOTA MAHKAMAH  
KEHORMATAN DEWAN DPR RI PERIODE  
TAHUN 2019 – 2024**

NO	NO. ANGT	PIMPINAN MKD	DAPIL	FRAKSI
1.	A-454	HABIB ABOE BAKAR ALHABSYI, SE	Kalsel I	Ketua / F.PKS
2.	A-140	TRIMEDYA PANJAITAN, S.H., M.H.	Sumut II	Wakil Ketua/ F.PDIP
3.	A-342	H. ANDI RIO IDRIS PADJALANGI, S.H.,M.Kn.	Sulsel II	Wakil Ketua/ F.P.Golkar
4.	A-77	HABIBUROKHMAN, S.H., M.H.	DKI I	Wakil Ketua/ F.P.Gerindra
5.	A-480	Dr. H. SALEH PARTAONAN DAULAY, M.Ag., M.Hum., MA	Sumut II	Wakil Ketua/ F.PAN
NO	NO. ANGT	FRAKSI PDI PERJUANGAN		DAPIL
1.	A-148	YULIAN GUNHAR, S.H., M.H.		Sumsel II
2.	A-142	DR. JUNIMART GIRSANG, S.H., M.B.A., M.H.		Sumut III
3.	A-173	Dr. H. TB. HASANUDDIN, SE., M.M., M.Si.		Jabar IX
NO	NO. ANGT	FRAKSI PARTAI GOLKAR		DAPIL
1.	A-347	ALIEN MUS		Malut II
NO	NO. ANGT	FRAKSI PARTAI GERINDRA		DAPIL
1.	A-116	R. IMRON AMIN, S.H., M.H.		Jatim XI

NO	NO. ANGT	FRAKSI PARTAI NASDEM	DAPIL
1.	A- 369	Drs. FADHOLI	Jateng I
2.	A- 362	Drs. H. NYAT KADIR	Kep. Riau
NO	NO. ANGT	FRAKSI PKB	DAPIL
1.	A-14	MAMAN IMANUL HAQ	Jabar IX
2.	A-50	MOH. RANO AL FATH, S.H., M.H.	Banten III
NO	NO. ANGT	FRAKSI PARTAI DEMOKRAT	DAPIL
1.	A-555	SARTONO, S.E., M.M.	JATIM VII
2.	A-567	BAMBANG PURWANTO, S.ST., MH	KALTENG
NO	NO. ANGT	FRAKSI PPP	DAPIL
1.	A-464	KH. ASEP AHMAD MAOSHUL AFFANDY, M.Pd.I	JABAR X

<b>Sekretariat MKD DPR RI</b>	<b>Tenaga Ahli MKD DPR RI</b>
Chrysanthi Permatasari, S.H. (Kepala Bagian)	Rina Dwi Andini, S.H., M.H. (Koordinator)
Nelly Andalia, S.E. (Kepala Sub Bagian)	Dr. M. Adlan Nawawi, M.Hum
Lilis Suryani, S.E. (Kepala Sub Bagian)	Zulfikar, S.Sos., M.Si.
Ahmad Gofar, S.H. (Kepala Sub Bagian)	Nikosa Yamin Bachtiar, S.H., M.H.
Napsiah. S.Sos.	M. Mukhlish Nasrulloh, S.Pd., M.Pd.
Muslim, S.Sos	Qosdus Sabil, S.P. M.Si.
Mujiono	Fitrah Bukhari, S.H., M.H.
Sunoto	Benneri, S.T., M.B.A.
Fergyawan Joviansyah, S.H.	Windhi Notilika, M.Si
Moh. Prayogo Utomo, S.I.P.	

