

**PERAN LEMBAGA ETIK DALAM MENGAWASI DAN MENJAGA
KEHORMATAN, KELUHURAN MARTABAT, DAN PERILAKU PEJABAT PUBLIK¹**
Oleh Prof. Dr. Jimy Asshiddiqie, SH.²

A. INFRA-STRUKTUR ETIKA BERBANGSA DAN BERNEGARA

Sekarang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sudah cukup banyak berdiri lembaga-lembaga penegak kode etik dalam jabatan-jabatan publik. Di bidang kehakiman, misalnya, sudah ada Komisi Yudisial, di samping adanya Majelis Kehormatan Hakim (MKH) dalam sistem internal Mahkamah Agung. Di Mahkamah Konstitusi juga ada mekanisme Majelis Kehormatan Hakim (MKH) MK. Di dunia pers dan jurnalistik, terdapat Dewan Pers. Di lingkungan lembaga legislatif, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) juga telah diatur dalam UU tentang MPR, DPR, dan DPRD adanya Badan Kehormatan DPD dan bahkan Badan Kehormatan DPR sebagai lembaga penegak kode etik – sesuai dengan apa yang saya sarankan -- dewasa ini telah diubah menjadi Mahkamah Kehormatan DPR (MKD) sebagai pengakuan pertama oleh UU bahwa proses penegakan etika itu merupakan proses peradilan yang dilakukan melalui sebuah mahkamah kehormatan..

Di lingkungan organisasi profesi, seperti misalnya di dunia kedokteran sekarang sudah ada Konsil Kedokteran Indonesia (KKI) yang salah satu tugasnya membentuk mengatur keberadaan majelis kehormatan etika kedokteran. Sedangkan di bidang-bidang profesi lain, lembaga penegak etika dilembagakan secara internal dalam masing-masing organisasi profesi, organisasi-organisasi kemasyarakatan atau pun partai-partai politik. Dewasa ini, banyak lembaga negara dan semua partai politik, serta kebanyakan organisasi kemasyarakatan (Ormas) telah mempunyai sistem kode etik yang diberlakukan secara internal dan disertai dengan pengaturan mengenai lembaga-lembaga penegaknya. Di lingkungan Pegawai Negeri sudah sejak lama ada Kode Etik Pegawai Republik Indonesia yang juga dilengkapi dengan mekanisme penegakannya. Di lingkungan Komnasham dan komisi-komisi negara lainnya juga sudah diatur adanya Kode Etika Komisioner dan mekanisme penegakannya.

Di lingkungan organisasi profesi hukum pun sudah sejak lama berkembang adanya sistem kode etik. Di lingkungan PERADI (Persatuan Advokat Indonesia) juga sudah diatur adanya Kode Etika dan Majelis Kehormatan Advokat. Yang dapat dikatakan cukup maju juga praktik yang diterapkan di lingkungan institusi Kepolisian dan Tentara Nasional Indonesia yang membedakan antara kode etik dan kode perilaku, serta etika profesi dan disiplin organisasi. Demikian pula di lingkungan Ikatan Notaris Indonesia pun sudah sejak lama berdiri Majelis Kehormatan Notaris (MKN). Dengan adanya majelis penegak kode etik profesi notaris ini diharapkan bahwa profesi notaris dapat dijaga kehormatan keluhuran martabatnya, dengan menjamin semua prinsip etika profesi ditegakkan sebagaimana mestinya.

Namun demikian, semua lembaga penegak kode etik tersebut, sebagian besar masih bersifat pro-forma. Bahkan sebagian di antaranya belum pernah menjalankan tugasnya dengan efektif dalam rangka menegakkan kode etik yang dimaksud. Salah satu sebabnya ialah lembaga-lembaga penegak kode etik tersebut di atas tidak memiliki kedudukan yang independen, sehingga kinerjanya tidak efektif. Sebagian besar orang masih beranggapan bahwa persoalan etika itu menyangkut urusan privat atau pribadi, sehingga tatacara penegakannya harus bersifat tertutup,

¹ Disampaikan dalam Seminar Nasional Mahkamah Kehormatan DPR-RI mengenai Peran Lembaga Etik dalam Mengawasi dan Menjaga Perilaku Etik Pejabat Publik, di Gedung DPR-RI, Jakarta, 8 Oktober, 2018.

² Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia, mantan Ketua MK-RI (2003-2008), Ketua DK-KPU (2000-2011), Ketua DKPP-RI (2012-2017), Ketua Dewan Penasihat KOMNASHAM (2010-2014, 2014-2017), Wakil Ketua Dewan Gelar dan Tanda Kehormatan RI (2009-2014; 2014-2019), Ketua Dewan Penasihat Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU, 2018-2023), dan Ketua Umum Ikatan Cendekiawan Muslim se-Indonesia (ICMI, 2015-2020).

tidak seperti layaknya suatu proses peradilan. Para anggota majelis yang akan memeriksa para terduga pelanggar kode etik biasanya berasal dari lingkungan yang bersangkutan, sehingga dalam praktiknya sering timbul kecenderungan untuk melindungi daripada menghukum para pelanggar. Pendek kata, untuk efektifitasnya, mekanisme penegakan kode etik itu memerlukan evaluasi yang serius dan menyeluruh. Karena itu, sebagai solusinya, lembaga-lembaga penegak kode etik tersebut harus direkonstruksikan sebagai lembaga peradilan etik yang diharuskan menerapkan prinsip-prinsip peradilan yang lazim di dunia modern, terutama soal transparansi, independensi, dan imparsialitas.

Harus dibedakan antara masalah etika yang biasa dipahami sebagai masalah pribadi, dengan jabatan publik yang hendak diatur oleh system norma etika itu yang tidak lain menyangkut kepentingan umum (public interests). Hal itulah yang dirintis dan dipelopori oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), yaitu agar sistem ketatanegaraan kita didukung oleh sistem hukum dan sistem etik yang bersifat fungsional. Sistem demokrasi yang kita bangun diharapkan dapat ditopang oleh tegak dan dihormatinya hukum dan etika secara bersamaan. Kita harus membangun demokrasi yang sehat dengan ditopang oleh *'the rule of law and the rule of ethics'* secara bersamaan. *"The Rule of Law"* bekerja berdasarkan *"Code of Law"*, sedangkan *"the Rule of Ethics"* bekerja berdasarkan *"Code of Ethics"*, yang penegakannya dilakukan melalui proses peradilan yang independen, imparsial, dan terbuka, yaitu peradilan hukum (*Court of Law*) untuk masalah hukum, dan peradilan etika (*Court of Ethics*) untuk masalah etika.

Jika ide demokrasi hanya dikonstruksikan harus diimbangi oleh sistem *'rule of law'* seperti yang dikembangkan selama ini, sistem demokrasi yang dipraktikkan hanya akan bersifat prosedural dan formal. Karena itu, kita memerlukan sistem etika (*rule of ethics*) bersamaan dengan terus ditata dan ditegakkannya sistem hukum (*rule of law*) untuk memastikan bahwa sistem demokrasi yang kita bangun tidak hanya bersifat prosedural-formal tetapi juga bersifat substansial. Hanya dengan begitu, sistem demokrasi yang kita kembangkan di abad ke-21 ini akan benar-benar sejalan dengan tuntutan perkembangan zamannya, yaitu demokrasi yang lebih berintegritas. Itu sebabnya, dalam perkembangan teori dan praktik, muncul istilah-istilah integritas dan kredibilitas ini yang dikaitkan dengan, misalnya, penyelenggaraan pemilihan umum, dan sebagainya. Misalnya Kofi Annan menulis buku dengan judul *"Election With Integrity"* dengan maksud mempromosikan sebagian dari ide baru tentang demokrasi substansial itu, yaitu pemilu yang memenuhi standar-standar hukum dan sekaligus etika yang baik untuk zaman sekarang.

Bersamaan dengan itu, saya juga mengembangkan pemikiran-pemikiran baru mengenai etika konstitusi di samping hukum konstitusi, sebagaimana para pemikiran mutakhir membayangkan ide-ide yang sama untuk memenuhi tuntutan zaman ini dengan ide-ide baru di bidang hukum dan politik. Bahkan Keith E. Whittington juga menulis artikel yang mengajak para ahli untuk memperkembangkan teori-teori baru yang berkenaan dengan etika konstitusi yang tercermin dalam judul artikelnya, *"On the Need of a Theory of Constitutional Ethics"*. Di Indonesia, dalam pelbagai artikel yang saya tulis, saya juga memperkenalkan pengertian tentang kedudukan Pancasila selain sebagai sumber norma hukum (*source of law*) juga merupakan sumber norma etika (*source ethics*) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Bahkan, terkait dengan UUD 1945, harus pula dikembangkan pengertian baru tentang *"constitutional ethics"* di samping *"constitutional law"*. UUD 1945 di samping sebagai sumber hukum tata negara (*constitutional law*) juga harus dipandang sebagai sumber etika konstitusi (*constitutional ethics*). Untuk itu, sudah saatnya kita memelopori pengembangan sistem etika bernegara di Indonesia dengan menjadikan ide-ide, prinsip-prinsip, dan nilai-nilai yang terkandung dalam butir-butir rumusan Pancasila dan UUD 1945 sebagai rujukan. Kita bersyukur bahwa sebagai pengganti Ketetapan MPR tentang P4, ada Ketetapan MPR No.VI Tahun 2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa yang sampai sekarang masih resmi berlaku mengikat sehingga dapat difungsikan sebagai sumber hukum dan etika dalam penyelenggaraan perikehidupan berbangsa dan bernegara.

Pada pokoknya, sistem etika berbangsa dan bernegara itu mencakup dua aspek, yaitu (i) etika materiel dalam bentuk kode etik (code of ethics) dan/atau kode perilaku (code of conducts);

dan (ii) pelembagaan komisi, komite, wedan, atau majelis kehormatan penegak kode etik tersebut. Keduanya disebut oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dalam salah satu rekomendasi Sidang Umum tahun 1997 sebagai “*infra-structure of ethics for public offices*”. Di samping kedua aspek tersebut, dapat kita tambahkan satu pengertian lagi tentang etika formil, yaitu mengenai prosedur-prosedur penegakan kode etik itu yang dalam istilah hukum biasa disebut dengan hukum acara. Pedoman beracara dalam proses penegakan etika juga perlu diatur, dan peraturan demikian dapat kita namakan etika formil, sebagaimana di dunia hukum dikenal adanya istilah hukum materiel dan hukum formil (hukum acara).

B. TENTANG JABATAN DAN PEJABAT PUBLIK

1. Jabatan “Negara”

Pengertian kita tentang jabatan negara (*state office, staat ambt*) harus dibedakan dari pengertian jabatan publik (*public office, publieke ambt*). Pemegang jabatan negara disebut pejabat negara (*state official, state officer*), dan pemegang jabatan publik dapat disebut pejabat publik (*public official atau public officer*). Jabatan publik mempunyai ruang lingkungan pengertian yang lebih luas daripada jabatan negara. Namun, pengertian jabatan negara itu sendiri dapat pula dibedakan antara pengertian yang luas dan pengertian yang sempit. Dalam pengertian yang paling luas, seperti dikatakan oleh Hans Kelsen, jabatan negara itu tidak lain adalah organ negara atau “*staats-organ*” sebagai subjek kepanjangan tangan atau alat kelengkapan organisasi negara dalam menjalankan fungsinya, baik dalam rangka “*norm-creating functions*” dan/atau “*norm-applying functions*”. Setiap organ yang menjalankan fungsi menciptakan atau membuat norma hukum negara dan/atau menerapkan norma hukum negara dapat disebut sebagai organ negara (*staats-organ*), jabatan negara (*staats-ambt*), atau lembaga negara. Sedangkan orang yang memegang jabatan negara (*staats-ambt dragger*) itu disebut sebagai pejabat negara dalam pengertian yang luas.

Bahkan, yang disebut oleh Hans Kelsen sebagai organ negara dalam arti luas itu, misalnya, 2 orang warganegara, A dan B yang hidup 1 rumah, sama-sama pergi keluar rumah. A menjalankan ketentuan undang-undang sebagai pemilih dalam pemilihan umum dengan pergi ke Tempat Pemungutan Suara (TPS) untuk menentukan pilihannya. Sedangkan B pergi berlibur dan mengisi hari liburnya dengan memancing di tepi sungai. Dalam hal ini, B sepenuhnya bertindak sebagai pribadi yang mengisi kegiatan pribadinya dengan memancing. Sedangkan A bertindak menjalankan tugas kenegaraan sebagai warganegara, yaitu dalam rangka “*law-applying function*” untuk memilih dalam pemilihan umum. Maka, menurut Hans Kelsen, si A dapat dikategorikan sebagai “*staats-organ*”, sedangkan si B hanya pribadi biasa.

Namun, jika pengertian luas itu dipersempit, maka setidaknya kita dapat membedakan antara organ atau organisasi dalam tiga ranah kekuasaan, yaitu:

- 1) Organ negara (orneg);
- 2) Organ masyarakat (ormas); dan
- 3) Organ bisnis (orbis).

Masing-masing bergerak dalam ranah kehidupan negara (*state*) dalam arti sempit, masyarakat madani (*civil society*), dan dunia usaha (*market*). Keseluruhan sistem keorganisasian bernegara dalam arti sempit atau “orneg” tersebut tersusun atas fungsi-fungsi dan jabatan-jabatan yang oleh sebab itu biasa disebut organisasi jabatan atau “*ambten-organisatie*”. Tetapi, susunan organisasi negara juga masih sangat luas cakupannya, karena meliputi fungsi-fungsi eksekutif, legislatif, dan yudikatif serta fungsi-fungsi keempat yang bersifat campuran. Ini yang saya namakan “*the inner structure*” dalam kerangka teori tentang empat ranah kekuasaan yang baru (*quadru-politica*) dalam arti mikro³. Di samping itu, susunan jabatan administrasi pemerintahan

³ Bandingkan dengan pengertian empat cabang kekuasaan baru dalam arti makro, yang merupakan “*the outer structure of power*” yang meliputi negara (*state*), masyarakat (*civil society*), pasar bisnis (*market*), dan media. Maka dapat dikatakan bahwa ketiga organ tersebut di atas, yaitu orneg, ormas, dan orbis merupakan bentuk-bentuk organisasi dalam ranah negara,

eksekutif dalam arti luas juga masih sangat luas cakupannya, mulai dari jabatan-jabatan yang bersifat politik yang diangkat, dipilih secara tidak langsung ataupun dipilih secara langsung oleh rakyat sampai ke jabatan-jabatan administratif yang diangkat (*appointed officers*). Di lingkungan jabatan kepegawaian, juga dibedakan antara jabatan sipil atau aparatur sipil negara dan jabatan militer. Jabatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) juga dibedakan antara jabatan struktural dan jabatan fungsional. Untuk menyederhanakan pembedaan, jabatan-jabatan di lingkungan organisasi negara sering saya bedakan antara jabatan negara dan jabatan negeri. Pejabat negara menjalankan tugas-tugas dalam rangka pengambilan keputusan kenegaraan. Sedangkan pemegang jabatan negeri bersifat mendukung dan melayani, baik melayani pejabat negara dalam membuat keputusan-keputusan kenegaraan maupun memberikan pelayanan kepada masyarakat luas dan para pemangku kepentingan pada umumnya.

Pendek kata, pengertian kita tentang lembaga negara, jabatan negara, dan pejabat negara dapat mencakup kandungan makna yang sangat luas, mulai dari pengertian yang paling luas sampai ke pengertian yang paling sempit. Yang paling sempit tentunya adalah sebagaimana apa yang didefinisikan oleh peraturan perundang-undangan mengenai lembaga negara, jabatan negara, dan pejabat negara itu. Lembaga negara dan pejabat negara adalah lembaga atau pejabat yang oleh UUD atau oleh UU dan Peraturan Pemerintah disebut atau ditentukan sebagai lembaga negara atau pejabat negara. Misalnya, meskipun diatur eksplisit dalam UUD 1945 tetapi tidak ada pasal yang menyatakan baik dalam UUD ataupun dalam UU bahwa Komisi Pemilihan Umum merupakan lembaga negara dan komisionernya merupakan pejabat negara, maka sampai sekarang komisioner KPU dan bahkan Ketua KPU tidak diperlakukan oleh hukum negara sebagai pejabat negara. Demikian pula Komnasham dan para komisionernya tidak disebut sebagai lembaga negara dan pejabat negara, sehingga fasilitas sebagai pejabat negara tidak tersedia untuk mereka. Misalnya, secara administratif, Sekretaris Jenderal komisi negara yang tidak disebut sebagai lembaga negara adalah pejabat ASN eselon 1 dengan fasilitas sebagai pejabat tinggi. Jika bepergian dengan pesawat terbang, sekretaris jenderal berhak atas tiket "*business class*" tetapi Ketua KOMNASHAM bukan pejabat negara, maka normalnya hanya berhak atas tiket "*economy class*". Bandingkan dengan Ketua dan para komisioner LPSK (Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban), dan juga Ombudsman RI (ORI) yang oleh undang-undang eksplisit disebut sebagai lembaga negara, dan komisionernya sebagai pejabat negara tentu mendapatkan fasilitas sebagai pejabat negara, baik berupa tunjangan kehormatan maupun mobil dinas bernomor polisi RI sekian. Pendek kata, yang disebut sebagai pejabat negara hanyalah pejabat yang oleh UU dan PP disebut sebagai pejabat negara.

2. Jabatan dan Pejabat Publik

Jabatan negara adalah jabatan yang tersusun dalam organisasi lembaga negara. Lingkup pengertian dan fungsinya lebih luas daripada jabatan negara dan pejabat negara. Misalnya, akuntan sebagai profesi biasa disebut sebagai akuntan publik (*public accountant*). Demikian pula advokat, notaris dan pejabat pembuat akta tanah (PPAT) biasa disebut sebagai pejabat umum, yang tidak lain adalah pejabat publik (*public officer atau public official*), tetapi tidak disebut sebagai pejabat negara. Meskipun para professional ini bekerja secara pribadi atau privat, tetapi keberadaan mereka diakui dan dibentuk dengan undang-undang yang tersendiri sebagai dasar bagi mereka menjalankan tugas dan kewajibannya sebagai professional. Pentingnya pengaturan oleh negara, dikarenakan sifat pekerjaan mereka berhubungan langsung dengan kepentingan umum yang sangat luas dalam masyarakat dan dunia usaha pada umumnya. Karena itu, semua pejabat professional diatur dengan UU dan/atau PP, atau setidaknya dikaitkan dengan tugas dan kewenangan BNSP (Badan Nasional Standarisasi Profesi) yang dibentuk berdasarkan UU Ketenagakerjaan. Modernisasi peri kehidupan semakin menuntut pelembagaan pekerjaan menjadi profesi yang mengikuti standar-standar mutu dan etika professional yang bersifat nasional dan bahkan universal. Semuanya disebut sebagai

masyarakat, dan dunia usaha. Dalam konteks bentuk organisasi, media dapat melembaga dalam bentuk orneg, ormas, ataupun orbis yang memerlukan pembahasan tersendiri.

profesi yang berkaitan erat dengan kepentingan umum atau public, sehingga termasuk juga ke dalam pengertian tentang jabatan dan pejabat publik. Meskipun bekerjanya bersifat individual, pribadi, dan tidak dibiayai oleh negara, tetapi diatur keberadaannya oleh negara berdasarkan UU dan/atau PP karena fungsinya berkaitan dengan kepentingan umum yang menjadi tanggungjawab pemerintahan negara.

Selain itu, pejabat dan jabatan publik juga berkaitan dengan jabatan-jabatan dalam lingkungan organisasi-organisasi yang disebut sebagai badan hukum public (*public entities*), dan organisasi-organisasi yang berada dalam daerah abu-abu antara orneg, ormas, dan orbis. Di antara organisasi negara dengan organisasi bisnis terdapat BUMN dengan segala bentuk dan variasinya. Demikian pula di antara ormas dan orbis, terdapat pula badan-badan sosial, seperti badan wakaf, yayasan-yayasan yang bersifat privat, tetapi dampak kegiatannya adalah untuk kepentingan umum (*public interests*) yang tidak lain juga merupakan tanggungjawab pemerintahan negara. Sedangkan di antara organisasi negara dengan organisasi masyarakat terdapat pula partai politik yang di satu pihak merupakan badan hukum pivot tetapi di pihak lain tidak mungkin tidak dikategorikan sebagai badan hukum publik, mengikat peran dan fungsinya dalam bidang politik kenegaraan. Misalnya, partai politik disebut dalam UUD 1945 sebagai subjek peserta pemilihan umum, dan bahkan subjek atau gabungan subjek pengusung pencalonan presiden dan wakil presiden, baik dalam proses pemilihan presiden langsung oleh rakyat ataupun pemilihan melalui mekanisme Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hal terjadi kekosongan dalam jabatan presiden di tengah periode 5 tahunan.

Karena itu, jabatan-jabatan dan para pemegang jabatan di lingkungan organisasi-organisasi yang berkenaan dengan kepentingan umum ini, tidak dapat sepenuhnya diabaikan pengaturannya oleh pemerintahan negara, dan bagaimanapun juga sudah seharusnya dikategorikan sebagai jabatan publik dan pejabat publik dalam arti luas, meskipun tidak dapat disebut sebagai jabatan negara dan pejabat negara. Ketua Umum dan pengurus partai politik, meskipun tidak atau belum menduduki jabatan kenegaraan tertentu, tidak dapat tidak, haruslah dikategorikan juga sebagai pejabat publik yang terikat kepada norma-norma hukum dan etika publik. Demikian pula, Direktur Utama dan Presiden Komisaris BUMN, meskipun bukan pejabat negara yang menduduki jabatan negara, tetapi kedudukan mereka mewakili kepentingan umum dan berkaitan dengan tujuan-tujuan yang merupakan kepentingan umum. Karena itu, mereka itu tidak dapat sepenuhnya mempersepsi diri sebagai swasta profesional secara mutlak. BUMN adalah instrumen dan agen pembangunan (*agent of development*) ekonomi bangsa dan negara, yang jikalau tidak melengkapi diri dengan tujuan mulia demikian, niscaya keberadaannya tidak diperlukan oleh bangsa dan negara. Tanpa kegunaan yang terkait dengan kepentingan umum, cukuplah bagi negara mendorong, mendukung, dan membantu saja berkembangnya para pelaku ekonomi swasta untuk memajukan kesejahteraan umum yang berkeadilan untuk kepentingan seluruh rakyat Indonesia. Karena itu, dalam pengertian yang paling luas – meskipun boleh jadi menimbulkan kontroversi yang tersendiri, sehingga masih memerlukan uraian yang lebih rinci agar tidak disalahpahami dan disalahgunakan dalam penerapannya dalam praktik – pengertian kita tentang pejabat publik dapat pula mencakup Direktur Utama dan Presiden Komisaris BUMN.

Pendek kata, pengertian pejabat publik memang harus dibedakan dari pengertian pejabat negara, sehingga cakupan pengertian infra-struktur etika pejabat publik juga harus dipahami lebih luas daripada etika pejabat negara. Sekarang, sebagaimana sudah sering saya sarankan, Mahkamah Kehormatan DPR mengajak kita memikirkan upaya membangun dan mengembangkan infra-struktur etika yang lebih luas, yaitu mencakup keseluruhan sistem jabatan publik. Setelah reformasi, kita telah membentuk Komisi Yudisial yang diatur dalam Pasal 24B ayat (1) sampai dengan ayat (4) UUD 1945 dengan kewenangan “menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim”. Ini adalah lembaga negara di bidang etika jabatan yang tertinggi dan diatur dalam UUD 1945. Namun, jabatan hakim hanya salah satu saja dari jabatan negara, dan apalagi dikaitkan dengan pengertian jabatan publik yang dewasa ini telah diatur pula oleh banyak undang-undang yang dilengkapi pengaturan mengenai kode etik dan pelembagaan penegak kode etik di

lingkungan internal kelembagaan masing-masing. Di lingkungan jabatan kenegaraan dewasa ini sudah banyak undang-undang yang mengatur hal ini, seperti UU MA, UU MK, UU BKP, UU MD3, UU KPK, UU Penyelenggaraan Pemilu, UU PPA, UU Ombudsman, UU ASN, UU Kepolisian, UU TNI, dan sebagainya. Dalam kaitan dengan jabatan-jabatan profesi, pengaturan mengenai etika profesi beserta penegakannya juga diatur di banyak undang-undang, seperti UU Advokat, UU Jabatan Notaris, UU Kedokteran, UU Keinsinyuran, UU Guru dan Dosen, UU Ketenagakerjaan, dan lain-lain sebagainya. Bahkan, dengan adanya Badan Nasional Standarisasi Profesi (BNSP) yang dibentuk berdasarkan UU Ketenagakerjaan, semua organisasi profesi yang bersertifikat telah terbentuk dengan dukungan sistem infra-struktur etika profesi yang efektif.

Karena itu, memang sudah saatnya bagi kita untuk memikirkan upaya sungguh-sungguh untuk membangun suatu keterpaduan sistem etika jabatan kenegaraan dan bahkan jabatan publik yang lebih luas dari sekedar etika jabatan kenegaraan. Yang lebih mudah tentu kita dahulukan pembahasan mengenai keterpaduan sistem etika jabatan kenegaraan, tetapi untuk tidak membuang waktu, sangat baik jika kita langsung saja memperbincangkan mengenai upaya integrasi dan keterpaduan sistem etika jabatan publik. Bila perlu kewenangan konstitusional Komisi Yudisial kita perluas dan kita pusatkan hanya untuk tujuan integrasi dan keterpaduan sistem dimaksud dengan menambahkan kata "... dan pejabat publik lainnya" pada Pasal 24B ayat (1) UUD 1945, menjadi "Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang... menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim dan pejabat publik lainnya".

C. STRUKTUR DAN MEKANISME KERJA LEMBAGA ETIK

1. Pelembagaan Etika Kenegaraan dan Jabatan Publik Lainnya

Agenda pertama dan utama yang perlu mendapat prioritas adalah pembenahan, penataan, dan pengintegrasian sistem etika kenegaraan secara terpadu. Tetapi agenda selanjutnya adalah keterpaduan sistem etika jabatan publik pada umumnya dalam rangka perwujudan sistem etika berbangsa sebagaimana telah ditentukan dalam Ketetapan MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa. Khusus mengenai etika kenegaraan, dapat dibatasi pengertiannya sepanjang menyangkut jabatan-jabatan dalam kaitannya dengan fungsi-fungsi pemerintahan dan kenegaraan (*governing functions*) dalam arti luas dan sempit sebagaimana telah atau akan diatur dalam dan dengan undang-undang. Pengembangan etika kenegaraan ini memerlukan penataan secara terpadu, yang berada dalam ranah atau cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun dalam ranah kekuasaan kehakiman dan penegakan hukum, serta dalam ranah kekuasaan campuran lainnya. Negara kita perlu melembagakan atau mengintegrasikan fungsi-fungsi etika ini dalam satu kesatuan sistem kelembagaan yang terpadu. Meskipun sistem norma kode etikanya beraneka ragam, dan kelembagaan penegaknya juga bersifat sendiri-sendiri, tetapi negara kita memerlukan satu kesatuan fungsi kelembagaan yang terpadu.

Sistem penegakan etika kehidupan bernegara sangat mungkin memerlukan adanya 1 institusi yang tersendiri yang diberi tugas dan wewenang berdasarkan UU atau bahkan UUD untuk melakukan fungsi koordinasi, fungsi pembinaan dan pengawasan, ataupun fungsi koreksi untuk keadilan etis. Dua opsi yang dapat dipertimbangkan adalah: (i) dibentuknya satu Mahkamah Kehormatan (MK) yang sejajar dengan keberadaan Mahkamah Konstitusi (MK) dan Mahkamah Agung (MA), atau (ii) peningkatan peran Komisi Yudisial menjadi institusi puncak sistem penegakan kode etik pejabat negara dan pejabat publik, melalui perubahan UUD 1945.

Di samping itu, seperti halnya dalam praktik sistem hukum yang mengenal adanya konsepsi tentang hukum materiel dan hukum formil, saya menganjurkan digunakannya juga pengertian yang sama di bidang etika, yaitu diperkenalkannya istilah etika materiel dan etika formil. Infrastruktur etika kenegaraan yang mesti dikembangkan pada pokoknya harus terdiri atas 3 aspek, yaitu (i) etika materiel yang disusun dalam bentuk kode etika dan/atau kode perilaku, (ii) etika formil yang berisi

prosedur atau pedoman penegakan kode etika dan/atau kode perilaku, dan (iii) struktur kelembagaan institusi penegak kode etika yang juga perlu pengaturan dengan undang-undang mengenai susunan dan kedudukan, tugas dan wewenang, serta aspek-aspek administrasi dan sumberdaya manusia pendukungnya.

Khusus mengenai anggota majelis hakim pemeriksa atau anggota majelis kehormatan, sering dipersoalkan apakah berasal dari dalam atau dari luar. Trend perkembangannya dalam sejarah semuanya dimulai dengan ketertutupan dan keanggotaan majelis yang berasal dari kalangan sendiri secara internal. Namun, dalam perkembangan dewasa ini, timbul kecenderungan baru yang mengarah pada semangat keterbukaan dan independensi. Pada tahap perkembangan pertama, semua anggota majelis berasal dari kalangan internal. Pada tahap perkembangan kedua, mulai diharuskan adanya unsur keanggotaan dari luar, namun jumlahnya tetap lebih sedikit dari kalangan yang berasal dari dalam. Pada tahap perkembangan ketiga, dewasa ini, diatur agar jumlah anggota majelis yang berasal dari luar lebih banyak dari yang berasal dari dalam. Namun, di masa depan, dapat saja dikembangkan inovasi baru, dimana seluruh anggota majelis kehormatan tersebut berasal dari luar lingkungan para subjek terlapor atau teradu dalam dugaan pelanggaran kode etik.

2. Kode Etika Materiel

Kode etik dan/atau kode perilaku berisi norma atau kaedah-kaedah etika materiel yang memuat rumusan-rumusan prinsip pokok dan contoh-contoh tindak tanduk dan perilaku ideal atau yang diidealkan 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 lain. Misalnya, materi kode etika hakim pasti berbeda dari etika advokat dan juga berbeda dari kode etik jaksa, dan notaris. Demikian pula, materi kode akuntan pasti berbeda dari materi kode etika notaris, dan demikian pula kode etika wartawan dengan kode etika guru dan dosen. 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 (*ethical norm is imposed from within*), sedangkan norma hukum dibentuk dan diberlakukan dari luar (*legal norm is imposed from without*).

Karena itu, adalah wajar jikalau kita mendapati adanya perbedaan antara satu kode etika dengan kode etik yang diterapkan di Lembaga lainnya, dan memang sudah seharusnya demikian, meskipun pasti terdapat pula hal-hal yang bersifat universal dan prinsip-prinsip dasar yang sama antar satu sama lain. Yang penting kebijakan terpadu mengenai hal ini diarahkan untuk integrasi sistemik, sehingga dapat disamakan persepsi antara lembaga-lembaga etik dalam menata dan mengembangkan format dan cara kerja serta tujuan akhir dalam membangun kehidupan bernegara yang baik, berintegritas, berkehormatan, dan terpercaya.

Prinsip-prinsip etika itu dapat diambil dari pelbagai kemungkinan sumber yang bersifat universal, baik dari sumber eksternal dan dunia internasional ataupun dari sumber internal dan lokal. Bahkan, prinsip-prinsip etika yang dirumuskan juga dapat berasal dari nilai-nilai keagamaan yang dianut oleh warga ataupun dari tradisi kebudayaan setempat-setempat, sehingga nilai-nilai dasar etika yang dirumuskan dalam kode etika dan kode perilaku dapat mempersatukan segenap warga dari segala latar belakang yang beragam. Sistem hukum sulit atau tidak mudah mempersatukan umat manusia. Tetapi, sistem etika dapat dengan mudah mempersatukan umat manusia, karena universalitas nilai yang terkandung di dalamnya.

Karena sifatnya yang demikian, maka perumusan nilai dan prinsip serta norma etika biasanya bersifat lebih abstrak daripada perumusan norma atau kaedah hukum yang diharuskan didasarkan atas prinsip-prinsip '*lex scripta*', '*lex certa*', dan sebagainya. Karena itu, materi kode etik harus dipahami tidak seluruhnya harus ditulis dan tertulis. Di samping norma yang tertulis harus tetap ada yang dipahami sebagai nilai-nilai dan kaedah-kaedah yang tidak tertulis, yaitu yang hidup dalam realitas kehidupan Bersama yang dapat dirasakan dengan hati dan rasa. Itulah "*sense of ethics*"

yang sama pentingnya dengan “*written ethics*” dalam kode etik dan kode perilaku. Hal ini sangat penting dipahami oleh segenap subjek etik, terutama para hakim atau petugas penegak kode etik.

3. Prosedur Etika Formil

Namun, berbeda dari pengertian norma etika materiel tersebut di atas, kaedah-kaedah etika formil yang menyangkut mekanisme beracaranya atau prosedur penegakannya, dapat saja disusun dan diberlakukan dari luar. Pemberlakuan aturan mengenai prosedur penegakan etika itu dapat ditetapkan atau dipaksakan daya laku dan daya ikatnya dari luar, seperti dengan UU atau dengan aturan lain berdasarkan UU. Misalnya, Kode Etik KPU sebagai penyelenggara pemilu dan Kode Etik Bawaslu sebagai pengawas pemilu, diatur dan dituangkan sendiri dengan Peraturan KPU dan Peraturan Bawaslu, tetapi prosedur beracara di DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu) sebagai lembaga penegak kode etik bagi kedua lembaga penyelenggara dan pengawas pemilu tersebut disusun dan dituangkan sendiri dengan Peraturan DKPP.

Persoalan lain yang sering ditanyakan mengenai prosedur penegakan kode etik adalah apakah proses pemeriksaan para terlapor atau teradu harus bersifat terbuka atau tertutup. Harus diakui bahwa memang sudah sejak lama etika dipandang oleh para ahli sebagai sesuatu yang bersifat privat atau pribadi, sehingga tidak memerlukan pengaturan oleh negara sebagai cermin bahwa negara ikut campur dalam urusan pribadi warganya. Oleh karena etika adalah masalah pribadi, maka segala sesuatu yang menyangkut keterlibatan peran negara dan pemerintahan di dalamnya haruslah bersifat tertutup dan rahasia. Namun, sebagaimana telah sering saya kemudiam dalam pelbagai kesempatan dan juga saya uraikan Panjang lebar dalam buku “Peradilan Etik dan Etika Konstitusi” (2014), pandangan demikian itu sudah kuno, disebabkan oleh cara pandang lama yang sangat dipengaruhi oleh kerasnya upaya untuk memisahkan antara agama dengan negara dan antara urusan publik dengan urusan privat. Sekarang keadaan sudah sangat berubah dimana semua urusan dituntut untuk bersifat terbuka, transparan dan akuntabel.

Karena itu, harus dibedakan antara persoalan etika yang bersifat pribadi dengan jabatan-jabatan yang menyangkut kepentingan umum atau publik. Yang kita beri perhatian disini terutama adalah kaitannya dengan jabatan kenegaraan dan jabatan publik itu yang di zaman sekarang mau tidak mau harus dilihat sebagai persoalan publik yang luas. Semua orang berhak untuk tahu mengenai segala sesuatu berkenaan dengan jabatan publik itu, kecuali mengenai hal-hal yang karena sifatnya atau kepentingan umum lain yang terkait di dalamnya memang harus dirahasiakan. Hal demikian ini pula yang telah diatur dalam UU tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP) sepanjang menyangkut data dan informasi publik yang secara sah telah dikecualikan menurut prosedur yang ditentukan berdasarkan UU dari keharusan bersifat terbuka.

Karena semangat keterbukaan inilah maka, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia juga sudah mengadopsi pengertian bahwa proses penegakan kode etik itu sebagai proses peradilan, sehingga nama Badan Kehormatan telah diubah berdasarkan UU menjadi Mahkamah Kehormatan. Dengan inovasi dan pengakuan ini sudah seharusnya prinsip-prinsip mahkamah atau peradilan modern diterapkan sebagaimana mestinya dalam mekanisme kerja penegakan kode etik Dewan Perwakilan Rakyat. Salah satu prinsip terpenting peradilan modern adalah keterbukaan, kecuali dalam hal-hal atau untuk hal-hal yang karena sifatnya memang harus ditutup dan dirahasiakan, maka adalah kewenangan majelis hakimnya untuk menentukannya sebagai sesuatu yang tertutup sehingga persidangannya juga harus dinyatakan tertutup.

D. OPTIMALISASI PERAN PENEGAKAN ETIK DAN PENEGAKAN HUKUM

Jikalau hukum diibaratkan sebagai kapal, maka etika adalah samudernya. Itu sebabnya mantan Ketua Mahkamah Agung Amerika, Earl Warren, menyatakan “*In a civilised life, law floats in a*

sea of ethics". Karena itu, jika kapal hukum itu hendak diharapkan dapat lancar berlayar mencapai tepian pulau keadilan, air samudernya mesti mengalir dengan tenang, dan lebih dari itu, air samudernya itu tidak boleh kering, sehingga tidak dapat dilayari. Artinya, bagaimana mungkin kita berharap untuk menegakkan hukum, jikalau etika dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara tidak berfungsi sama sekali. Agama semarak dimana-mana, tetapi akhlaq, adab, dan etika tidak menjadi prioritas dalam proses terbentuknya kualitas dan integritas perilaku warga bangsa. Makanya, untuk tegaknya hukum diperlukan lebih dulu tegaknya etika dalam kehidupan Bersama dalam perikehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Tegaknya etika bahkan dapat mencegah pelanggaran hukum. Jika sesuatu perbuatan telah dinyatakan melanggar etika dan dikoreksi sebagaimana mestinya oleh system penegakan etika, biscaya perbuatan etis tersebut tidak akan meningkat atau berkembang menjadi perbuatan melanggar hukum. Dengan demikian, semakin banyak perilaku yang tidak ideal dapat dikoreksi dengan efektif oleh sistem etika, fungsi pencegahan terhadap pelanggaran hukum dapat semakin efektif ditingkatkan.

Namun, untuk tidak menimbulkan salah pengertian, dapat dikemukakan beberapa pengertian berdasarkan pengalaman sebagai berikut. Pada pokoknya, dapat dikatakan bahwa setiap pelanggaran hukum adalah juga pelanggaran etika, tetapi tidak semua pelanggaran etika dapat digolongkan sebagai pelanggaran hukum secara simultan. Banyak kasus yang ditemukan di lapangan yang dapat dipakai untuk membenarkan adagium ini. Namun, ada pula kasus yang dialami oleh DKPP dalam membuat suatu putusan, yaitu seseorang yang sudah diputus oleh pengadilan dan dinyatakan terbukti melanggar hukum dan dijatuhi vonis yang sudah *'inkracht'*, tetapi setelah diadakan kasusnya ke DKPP, ternyata yang bersangkutan sama sekali tidak melanggar kode etik yang dituduhkan, dan sebaliknya malah diberikan pujian oleh DKPP atas sikap dan perilakunya dalam kasus yang terjadi dan yang telah menyebabkan dirinya dijatuhi sanksi hukuman oleh pengadilan, meskipun tergolong sangat ringan dan hanya untuk memberikan Pendidikan dan memuaskan kelompok yang bertikai. Perbedaan penilaian demikian ini tentu dapat saja terjadi semata-mata karena cara pandang majelis hakim peradilan hukum yang berbeda dari cara pandang majelis hakim peradilan etik. Namun, oleh karena kasusnya sudah ada dan nyata, maka pelanggaran hukum yang terjadi tidak otomatis adalah juga pelanggaran etik.

Dari kasus tersebut dapat diambil pengertian bahwa sebenarnya pelanggaran etik dan pelanggaran hukum itu tidak selalu identik, tetapi juga tidak selalu terpisah dan dapat dipisahkan. Artinya, proses penegakan hukum dan etika itu dapat saja dipahami sebagai proses yang masing-masing berdiri sendiri-sendiri, dapat saling mempengaruhi, tetapi tidak selalu harus saling mempengaruhi. Semua tergantung kasus demi kasus yang terjadi, dan cara pandang keadilan etis dan substantif yang dimiliki oleh para anggota majelis hakim penegaknya. Dengan demikian, jika dipersoalkan apakah proses penegakan etika harus didahulukan atau diprioritaskan daripada penegakan hukum, maka hal itu tergantung kepada kasus demi kasusnya. Kita tidak dapat membangun suatu pengertian mutlak apalagi menjadi semacam "adagium" atau "maxim" dan "dogma" bahwa pemeriksaan pelanggaran kode etik harus didahulukan daripada proses hukum. Keduanya dapat secara simultan berjalan berbarengan dan sendiri-sendiri saja, meskipun mekanisme penegakan kode etik sudah seharusnya bersifat lebih sederhana dan lebih cepat dan efisien serta menghasilkan putusan yang memberikan solusi untuk kepentingan menjaga marwah, integritas, dan kehormatan kelembagaan jabatan yang disandang oleh pelaku pelanggaran etik jabatan publik atau jabatan kenegaraan yang bersangkutan.

Tujuan dilakukannya proses hukum yang pokok adalah untuk membalaskan kesalahan perbuatan pelaku pelanggaran hukum dan memuaskan dahaga pencari keadilan. Akan tetapi, 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. Karena itu, kedua proses penegakan hukum dan etika itu dapat dipahami sebagai proses yang dapat berjalan parallel, sendiri-sendiri, dapat saling mempertimbangkan dan saling mempengaruhi, tetapi juga tidak mutlak.

Keduanya sama-sama dibutuhkan untuk membangun perikehidupan yang berkeadilan. Pada akhirnya, penegakan kode etik dan penegakan kode hukum itu sama-sama dimaksudkan untuk menumbuhkan budaya perilaku berkualitas dan berintegritas dalam jabatan dan dalam organisasi sebagai prasyarat tumbuh dan berkembangnya peradaban keorganisasian di lingkungan institusi kenegaraan dan institusi publik pada umumnya sebagai samudera kehidupan yang berakhlak mulia, tempat dimana keadilan individual dan keadilan social tumbuh dan berkembang sesuai dengan cita-cita Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.