

PENGUATAN LEMBAGA PENEGAK ETIKA DPR

Hamdan Zoelva

Pendahuluan

Sangat 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 cerdas 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.

Membicarakan 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 particular 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 membelanya, 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, agak 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 partikuler dari konstituen daerah pemilihan.

Sebenarnya aspek finansial bukanlah akar dari semua kejahatan legislatif. Tetapi ideologi, 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 Commons* Inggris, memuat tiga komponen aturan transparansi, yaitu :

Pengungkapan keuangan; Anggota diwajibkan untuk mendaftarkan semua hal terkait kondisi keuangan setiap tahun. Termasuk jabatan di perusahaan, penghasilan dari pekerjaan di luar parlemen, klien, sponsor, sumber dana pemilu, hadiah

(senilai lebih dari \$200), perjalanan ke luar negeri, tanah property, dan kepemilikan saham.

Deklarasi kepentingan; anggota harus menyatakan semua kepentingan masa lalu yang relevan dan potensial;

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 menembah sebuah mosi, atau mendesak kolegalain untuk melakukan hal yang sama.

Pendekatan lain adalah pendepatan 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 BKR, yaitu : *Pertama*; belum terbiasa mengeluarkan himbauan maupun peringatan kepada anggota, *Kedua*; pimpinan BKR 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 mewakili 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 imparial (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 imparial 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 imparialitas. 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 imparial dan tidak memihak, sehingga lembaga ini dapat lebih dipercaya untuk menjaga ruh DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat yang memiliki kredibilitas tinggi.

-----000-----00000-----000-----