

PERAN MKD DALAM PENEGAKAN ETIKA KELEMBAGAAN DPR

**Oleh: Dr. H. Saleh P. Daulay, M.Ag., M.Hum., MA
(Wakil Ketua MKD DPR RI)**

Pendahuluan

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 bersungguh-sungguh untuk mewujudkan keluhuran dan martabat sebagai Lembaga perwakilan rakyat, hal ini dapat dilihat dari kesungguhan kelembagaan DPR untuk menegakkan kode etik 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 skeptisisme 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.¹ Jika system demokrasi di Indonesia hanya menitikberatkan pada the rule of law, maka system tersebut hanya akan cenderung formal dan birokratis. Dengan masuknya system etika yang berkelindan dengan penegakan system hukum, maka dapat dipastikan system demokrasi Indonesia akan menjadi demokrasi substansial.

Etika dalam Lembaga Perwakilan

Sebelum beranjak lebih jauh membahas etika dalam Lembaga perwakilan, 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.² Magnis lalu melanjutkan penjelasannya dengan membagi etika ke dalam dua jenis yaitu etika umum dan etika khusus. Etika umum

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

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

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 social. Etika social membahas norma-norma moral yang seharusnya menentukan sikap dan tindakan antarmanusia.³

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 manusia yang secara realistis 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

³ *Ibid.*

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.⁴ 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/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 melaksanakan 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 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

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

mereka sebagai wakil rakyat.⁵ 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 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.⁶ 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 Daerah⁷, setiap anggota DPR berkewajiban untuk:

⁵ *Ibid.*, hal. 183.

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

⁷ 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.

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- b. melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
- e. memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat;
- f. menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara;
- g. menaati tata tertib dan kode etik;
- 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 lingkungannya 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 kedewanan;
- 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.⁸

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.

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

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

- 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 system 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;
- i. memanggil pihak terkait dalam rangka penyelesaian perkara pelanggaran kode etik DPR;
- j. memeriksa dan memutus perkara pelanggaran kode etik DPR;
- k. memeriksa dan memutus perkara pelanggaran kode etik sistem Pendukung DPR;
- l. menghentikan penyelidikan perkara pelanggaran kode etik DPR;
- m. menghentikan penyelidikan perkara pelanggaran kode etik sistem Pendukung DPR;
- n. memutus perkara peninjauan kembali terhadap putusan pelanggaran kode etik DPR dan pelanggaran kode etik sistem pendukung DPR; dan
- o. memberikan rekomendasi kepada pimpinan aparat 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 masyarakat 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 urgen 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 system 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 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 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.⁹

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

⁹ Pasal 1 angka 13 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Tata Beracara Mahkamah Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

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 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 kejaksaan.

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 menysasar 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 factor 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 control 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.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Asshiddiqie, Jimly. *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi: Perspektif baru tentang Rule of Law and Rule of Ethics*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014.

Thompson, Dennis. *Etika Politik Pejabat Negara*, ed: Terjemahan, Jakarta: Yayasan obor Indonesia. 2002.

Suseno, Frans Magnis. *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1991.

Makalah

Jimly Asshiddiqie, *Peran Lembaga Etik Dalam Mengawasi dan Menjaga Kehormatan, Keluhuran Martabat, dan Perilaku Pejabat Publik*, Makalah Disampaikan dalam Seminar Nasional Mahkamah Kehormatan DPR-RI, 8 Oktober 2018

Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan

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.

Peraturan DPR No. 1 Tahun 2015 tentang Kode Etik DPR RI

Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Tata Beracara Mahkamah Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.