

KELUHURAN DAN MARWAH DPR, SEBUAH DIALEKTIKA ANTARA HARAPAN DAN KENISCAYAAN¹

OLEH

ANDI RIO IDRIS PADJALANGI, SH.,MKn²

PENDAHULUAN

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

Parlemen (*baca*: DPR) sebagai lembaga perwakilan yang menyuarakan aspirasi masyarakat, sebagai penghubung antara rakyat dengan pemerintah, mewakili kepentingan masyarakat, pembuatan keputusan, pengawas jalannya pemerintahan yang dilaksanakan oleh eksekutif, dan lain-lain peran dan fungsi yang melekat dalam tugas, wewenang, hak dan kewajibannya, menempatkannya sebagai lembaga yang penting dalam sebuah negara demokrasi.

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

¹ Disampaikan dalam kegiatan seminar Nasional dengan tema "Arah Kebijakan MKD Upaya Menghadirkan Peradaban Hikmah" yang diselenggarakan di Crowne Plaza Hotel Jakarta, Selasa, 24 Februari 2020.

² Wakil Ketua Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) DPR RI

mungkin sebagai suatu ironi yang menunjukkan betapa moral dan hati Nurani seorang wakil rakyat Indonesia sudah tidak lagi berbicara.

Akibatnya, muncul berbagai pandangan miring dan miris yang ditujukan kepada DPR. Kapasitas dan kapabilitas serta kualitas DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat, seakan-akan tenggelam oleh berbagai riuh kritikan terhadap lembaga ini. "*Materialisme, demoralisasi³, dan lain-lain anggapan dari masyarakat yang seakan tak berujung, dan semua itu seakan menampilkan wajah usang DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat yang memiliki marwah dan keluhuran.*"⁴

Pandangan atau kritik masyarakat terhadap DPR, **dalam koridor tertentu tidak juga salah**, karena bagian dari peran pengawasan masyarakat dan sekaligus sebagai bukti bahwa rakyat masih 'mempunyai rasa' memiliki lembaga perwakilan. Karena bila kepercayaan rakyat telah hilang, maka apa pun yang akan dilakukan oleh DPR, sebaik apa pun prestasi DPR, akan selalu dipandang sebelah mata dan tidak akan dianggap sama sekali.

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

BEBERAPA CATATAN TERKAIT ETIKA DAN HUKUM DALAM PENEGAKANNYA

Berbicara soal moral dan hukum, secara konseptual sejatinya tidak ada persinggungan. Hanya dalam tataran penerapan atau penegakan, dapat saja terjadi tumpang tindih atau gesekan atau persinggungan antara keduanya. Bahkan seorang Hans Kelsen yang posisi filsafatnya acapkali disebut-sebut sebagai penjaga benteng pertahanan positivisme hukum

³<https://nasional.kompas.com/read/2015/07/08/15040191/.Rendahnya.Moralitas.Anggota.DPR.Tak.Bisa.Jalankan.Fungsi.Legislati>.

⁴<https://www.suara.com/news/2017/08/14/134416/icw-dpr-butuh-membangun-moral-dan-integritas-bukan-apartemen>

yang paling kokoh, ia sendiri membeberkan moral sebagai norma sosial, yang memandu cara berhukum manusia.⁵

Hukum, moral, dan keadilan pada hakikatnya tidak bisa dipisahkan begitu saja, karena berbicara tentang hukum harus berlandaskan pada moral dan semua hukum harus bertujuan pada keadilan. Terjadinya pelanggaran hukum pasti ada norma moral yang diabaikan, karena sebenarnya norma hukum itu juga merupakan norma moral, sehingga tujuan keadilan tidak akan tercapai. "Hubungan antara keadilan dan hukum tercakup dalam hubungan antara moral dan hukum, bila keadilan merupakan dalil moral."⁶

Hukum dan 'moral'⁷ memiliki persamaan yaitu sama-sama mengatur tingkah laku manusia, bertujuan untuk mencapai kebaikan hidup manusia dan ditopang oleh sanksi⁸ untuk mendorong ketaatan kepadanya. Bahkan ketika anggota DPR tersangkut kasus hukum, kadang kala selalu dikaitkan dengan buruknya moral anggota DPR. Hal ini tidak lepas dari pandangan bahwa pelanggaran hukum juga merupakan pelanggaran etika, sebaliknya pelanggaran etika belum tentu merupakan pelanggaran hukum.

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

⁵ Sunaryati Hartono, et.al., 2013, *Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*, Thafa Media dan Konsorsium Hukum Progresif Universitas Diponegoro Semarang, Yogyakarta, hlm. vii

⁶ Raisul Muttaqien (pen), 2007, *Teori Hukum Mumi: Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif Hans Kelsen*, Diterjemahkan dari Hans Kelsen, **Pure Theory of Law** (Berkeley: University California Press, 1978), Nusamedia dan Nuansa, Bandung, hlm. 10.

⁷ Selain norma hukum, terdapat norma lain yang mengatur perilaku manusia terhadap sesamanya, yakni norma sosial. Norma-norma sosial yang dimaksud bisa disebut "moral" dan disiplin ilmu yang ditunjukkan untuk memahaminya dan menjelaskannya disebut "etika." Fungsi moral mengatur perilaku manusia, dan sebaliknya fungsi etika adalah untuk memahaminya dan menjelaskan norma yang telah didapatkan oleh otoritas moral atau adat. *Ibid.* hlm. 67

⁸ Makna dari sanksi hukum [*legal sanctions*] tidak hanya sekadar sebuah alat pembalasan saja dari pandangan Kelsen, melainkan sebuah pengandaian akan sebuah keyakinan dalam eksistensi kekuatan otoritas supermanusia dalam bentuk negara yang mempertahankan moralitas dan agama sebagai sebuah modal sosial. Sunaryati Hartono, et.al., *loc.cit.*

hukum yang dilakukan oleh anggota DPR sebelum resmi menjadi anggota DPR, akan tetapi proses hukumnya masih berlangsung sampai yang bersangkutan resmi menjadi anggota DPR.⁹

Dalam peristiwa lainnya, misalnya, akibat pernyataan anggota DPR atas terhadap suatu kejadian tertentu, kemudian yang bersangkutan dilaporkan atas dugaan pencemaran nama baik, padahal jelas-jelas UUMD3¹⁰ memberikan suatu jaminan imunitas. Hal ini tentu bukan semata soal penegakan etik, tetapi juga dibutuhkan adanya persepsi yang sama antara MKD, penegak hukum dan masyarakat dalam memahami ihwal permasalahan tersebut.

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

HARAPAN DAN KENISCAYAAN, MKD MENJAWAB

Judul ini sengaja diangkat sebagai respon atas berbagai pandangan masyarakat terhadap DPR, sebagaimana terpotret dari ungkapan dan komentar masyarakat yang tersaji dalam media massa, tulisan, diskusi dan media lainnya, baik itu yang mengandung muatan konstruktif

⁹ Apakah kode etik DPR dapat menjangkau perbuatan tersebut, karena jelas-jelas perbuatan tersebut berlangsung sebelum dia menjadi anggota DPR. Waktu terjadinya peristiwa hukum (*tempus delicti*) sebelum anggota DPR bersangkutan resmi menjadi anggota DPR dan jangkauan kode etik DPR hanya berlaku dan mengikat terhadap anggota DPR sejak saat diresmikan sebagai anggota DPR.

¹⁰ Anggota DPR tidak dapat dituntut di depan pengadilan dan diganti antarwaktu karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik secara lisan maupun tertulis di dalam rapat DPR ataupun di luar rapat DPR yang berkaitan dengan fungsi serta wewenang dan tugas DPR. Demikian pula Anggota DPR tidak dapat dituntut di depan pengadilan karena sikap, tindakan, kegiatan di dalam rapat DPR ataupun di luar rapat DPR yang semata-mata karena hak dan kewenangan konstitusional DPR dan/atau anggota DPR. Hal ini sebagaimana dimaksud dalam Pasal 224 UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD disingkat UUMD3.

maupun kritikan. Dialektika¹¹ mengenai keluhuran dan marwah DPR, antara harapan dan keniscayaan, mesti dijawab oleh MKD. Selain sebagai permasalahan juga sekaligus menjadi tantangan bagi MKD. Hal ini tentu tidak mesti dijawab secara mendetail lewat tulisan ini tetapi melalui kerja nyata.

Secara yuridis, tujuan dari MKD adalah untuk menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat.¹² Dari tujuan pembentukan MKD tersebut tersirat makna marwah dan keluhuran DPR. MKD meyakini, keahlian dan profesionalitas serta etika yang dimiliki oleh anggota DPR dalam menjalankan jabatannya, akan mampu menjaga dan merawat marwah dan keluhuran DPR¹³ serta membawa DPR sebagai lembaga yang dipercaya dan didukung serta dihandalkan oleh rakyat Indonesia.

Setiap anggota DPR dituntut untuk harus sanggup bekerja secara kolektif di bawah kontrol kode etik. Kedudukan anggota DPR sebagai pejabat negara dan wakil rakyat terkontrol oleh seperangkat norma etik yang telah dicitakan dalam Peraturan DPR No. 1 Tahun 2015 tentang Kode Etik DPR.¹⁴ Tegak dan ditaatinya kode etik DPR oleh para anggota DPR akan diawasi oleh MKD DPR yang dibentuk khusus untuk menegakkan berlakunya kode etik DPR.

Dalam hal penegakan etik, MKD melihat persoalan perilaku anggota DPR dari sisi etika bukan hukum. Meskipun tidak pula dapat dilepaskan atau dipisahkan persoalan hukum menjadi bagian dari penegakan etik karena dalam hal tertentu menjadi kewenangan MKD, misalnya tertangkap tangan melakukan tindak pidana; atau terbukti melakukan tindak pidana

¹¹ Dialektika menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) pengertiannya adalah hal berbahasa dan bernalar dengan dialog sebagai cara untuk menyelidiki suatu masalah.

¹² Pasal 119 UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD yang disingkat UU MD3.

¹³ Pasal 235 UU No. 17 Tahun 2014 (UUMD3) yang menyatakan bahwa: "*DPR menyusun kode etik yang berisi norma yang wajib dipatuhi oleh setiap anggota selama menjalankan tugasnya untuk menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPR.*"

¹⁴ Keabsahan obyektif dari sebuah norma yang merupakan makna subyektif dari suatu tindakan berkehendak, yang mengharuskan orang untuk berperilaku dengan cara tertentu, tidak muncul dari tindakan faktual, yakni dari sesuatu yang ada, melainkan dari sebuah norma yang menguasai tindakan ini, yakni dari yang seharusnya. Raisul Muttaqien (pen), *Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Hans Kelsen*, Diterjemahkan dari Hans Kelsen, **Pure Theory of Law** (Berkeley: University California Press, 1978), Nusamedia dan Nuansa, Bandung, hlm. 10.

dengan ancaman pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan telah memperoleh putusan yang berkekuatan hukum tetap.

Pelanggaran yang dilakukan oleh anggota DPR, terkait dengan tindakan dan/atau peristiwa yang patut diduga dilakukan oleh anggota DPR sebagai pelanggaran terhadap UUMD3, dan peraturan DPR yang mengatur mengenai tata tertib dan Kode Etik, dapat diproses oleh MKD atas dasar 'pengaduan'¹⁵ maupun 'tanpa proses pengaduan'.¹⁶ Penanganan perkara tanpa pengaduan, dilakukan atas usulan dari anggota MKD dan verifikasi materi pelanggaran. Hal ini tentunya dimaksudkan agar MKD lebih aktif dan responsif dalam menangani permasalahan pelanggaran yang dilakukan oleh anggota DPR, dan tidak semata-mata menunggu pengaduan.

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

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

MKD melayani kepentingan semua pihak termasuk masyarakat yang merasa dirugikan dengan perilaku Anggota DPR, dengan menyandarkan pada aspek moralitas.¹⁷ Untuk itulah, MKD akan terus berupaya menumbuhkan kesadaran diri dari setiap anggota DPR, melalui upaya penegakan etika dan pencegahan perilaku menyimpang dari anggota

¹⁵ Pasal 122 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3

¹⁶ Pasal 124 UU No. 17 tahun 2014 tentang MD3 jo. Pasal 4 Peraturan DPR No. 2 Tahun 2015 tentang Tata Beracara MKD DPR.

¹⁷ MKD dalam pengambilan putusan sidang etik dilandaskan pada aspek moral sebagaimana Pasal 56 ayat (1) huruf a, Peraturan DPR No. 2 Tahun 2015 tentang Tata Beracara MKD DPR.

DPR. Karena bagaimana pun juga tegaknya keluhuran dan marwah DPR tergantung pada seberapa besar kesadaran itu terbentuk dalam lingkungan DPR.

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

Meskipun semangat penyelenggara negara baik jika sistem ketatanegaraannya kurang baik, maka negara pun akan menjadi kurang baik sebab kekuasaan itu cenderung korup sebagaimana adagium yang dipopulerkan oleh Lord Acton, "*power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely.*" Jadi di dalam penyelenggaraan negara diperlukan semangat penyelenggara yang bagus dan sistem yang bagus sekaligus.¹⁸

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

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

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

¹⁸ Moh Mahfud, MD, 2012, *Politik Hukum di Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 379.

bersalah guna, sedangkan kekuasaan yang mutlak bersalah guna secara mutlak pula.

Untuk itu, kekuasaan harus dibatasi dan diawasi. Pembatasan dan pengawasan terhadap kekuasaan ini dapat dilakukan oleh "konstitusi"¹⁹ yang pada hakekatnya dibentuk untuk melakukan pembatasan kekuasaan dan masyarakat sebagai pihak berdaulat dalam negara. Dalam konteks MKD, pembatasan dan pengawasan terhadap kekuasaan anggota DPR, dapat dilakukan melalui penegakan etik dan pencegahan perilaku anggota DPR.

PENUTUP

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

¹⁹ Penempatan Pancasila dalam pembukaan UUD 1945 (Preamble), dan memperhatikan pula perumusan fungsi dalam Preamble tersebut, ia merupakan Grundnorm tidak hanya dan norma-norma hukum, tetapi dari seluruh norma-norma kehidupan bangsa Indonesia (etik, moral dan sebagainya). Mengutip pendapat Saleh yang menyatakan bahwa: Pancasila bukan hanya norma dasar dari kehidupan hukum dan tertib hukum Indonesia, tetapi adalah juga norma dasar dari norma-norma lain, seperti norma moral, norma kesusilaan, norma ethiek, dan sebagainya. Pancasila mengharuskan tertib hukum Indonesia juga serasi dengan norma-norma moral, kesusilaan, ethika dan sebagainya, oleh karena di dalam Pancasila terkandung pula norma-norma tersebut. Shidarta, et.al, (ed), 2014, *Pendulum Antinomi Hukum Antologi 70 Tahun Valerie J. L. Kriekhoff*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 41-42.