

IMPLEMENTASI HAK IMUNITAS DALAM RANGKA OPTIMALISASI PENEGAKAN HUKUM DAN ETIKA KELEMBAGAAN DPRD*

Dr. H. Abdul Chair Ramadhan, S.H., M.H.**

A. Prolog

Lembaga legislatif memiliki peran yang sangat penting dan strategis dalam kehidupan bernegara karena merupakan representasi dari kedaulatan rakyat. Di Indonesia lembaga perwakilan atau parlemen dibedakan ke dalam tiga fungsi, yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran.¹ Berdasarkan ketiga fungsi tersebut yang dijalankan secara kelembagaan, maka setiap anggota lembaga legislatif mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas. Keberadaan hak imunitas² bagi setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) disebutkan dalam Pasal 20A Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Hak Imunitas anggota DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota merupakan turunan dari hak imunitas anggota DPR. Kedudukan DPRD harus dipahami dalam konteks Negara Kesatuan.³

* Disampaikan dalam Seminar Nasional “*Mengelola Hak Imunitas Wakil Rakyat (Imunitas Wakil Rakyat Dalam Perspektif Penegakan Hukum dan Etika Kelembagaan DPRD)*”. Diselenggarakan oleh Mahkamah Kehormatan Dewan DPR RI. Hotel Bidakara, Jakarta, tanggal 3 Oktober 2022.

** Ahli Hukum Pidana, Dosen Tetap Fakultas Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Krisnadwipayana, Jakarta.

¹ Keberadaan lembaga legislatif dalam suatu negara hukum yang demokratis terinspirasi dari ajaran trias politika sebagaimana diajarkan Montesquieu yang didalamnya membagi kekuasaan negara menjadi tiga macam, yakni legislatif, eksekutif dan yudikatif. Lihat: Jimly Asshiddiqie. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007, hlm. 160.

² Imunitas merupakan tejemahan dari kata “*immunity*” yang berarti kekebalan. Kekebalan berasal dari kata “kebal” yang dalam bidang hukum artinya tidak dapat dituntut. Lihat: W.J.S. Poerwadarminta. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 1976 hlm. 455. Menurut Wenly J. Lolong mengartikan sebagai hak imunitas diberikan dari negara untuk pihak legislatif dan eksekutif ketika menjalankan tugas dan kewenangannya. Lihat: Fathih Misbahuddin Islam dkk. “*Implementasi Hak Imunitas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*”. Volume 8, Nomor 4, Tahun 2019, hlm. 2512.

³ Menurut C.F Strong, negara kesatuan ialah bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional/pusat. Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian besar kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi) tetapi tahap terakhir kekuasaan tertinggi tetap di tangan pemerintah pusat. Dengan demikian yang menjadi hakekat negara kesatuan ialah bahwa kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan perkataan lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, oleh karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan legislatif lain selain dari badan legislatif pusat. Lihat: Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2007, hlm. 140.

Pada dasarnya hak imunitas merupakan suatu instrumen guna perlindungan bagi anggota parlemen agar tidak dikenai sanksi hukum dalam menjalankan fungsi serta wewenang dan tugasnya. Dengan kata lain hak imunitas merupakan sebagai proteksi bagi setiap anggota DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota dari segala hal yang dapat mengganggu citra dan marwah kelembagaan DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Tidak dapat dipungkiri hak imunitas sebagai hak istimewa sosial telah menjadi perhatian publik. Hak imunitas dianggap bertentangan dengan prinsip “*equality before the law*” sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945.⁴ Oleh karena itu pelaksanaan hak imunitas memerlukan penegakan etika kelembagaan, Mahkamah Kehormatan Dewan untuk DPR RI dan Badan Kehormatan untuk DPRD. Pada pembahasan selanjutnya kajian difokuskan pada hak imunitas anggota DPRD dalam kaitannya dengan penegakan hukum dan etika kelembagaan DPRD.

B. Pembahasan

1. Posisi Hak Imunitas Dalam Hukum Pidana

Hak imunitas dalam sejarahnya bermula pada keistimewaan yang diberikan kepada pejabat negara yang diperoleh berdasarkan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Konvensi Wina pada tahun 1961 tentang hukum diplomatik. Hak imunitas tersebut secara umum memiliki arti bahwa para Kepala Negara, pejabat pemerintahan mempunyai kekebalan dari berbagai hukum yurisdiksi negara lain. Disini Kepala Negara dan pejabat pemerintahan tidak terikat dengan hukum negara lain. Hak imunitas ini diberikan oleh hukum internasional berdasarkan Geneva Convention on Diplomatic Relation 1961 (Konvensi Jenewa 1961).⁵ Sesuai dengan Konvensi Wina 1961, definisi

Bertolak dari pendapat CF. Strong tersebut, kedudukan DPRD dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak berdiri sendiri menjadi lembaga legislatif layaknya badan legislatif pusat. Dalam hal ini, menempatkan DPRD sebagai bagian dari pemerintahan daerah atau sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah merupakan konsekuensi dari bentuk negara kesatuan sebagaimana yang dikemukakan oleh CF. Strong.

⁴ Asas persamaan di hadapan hukum kembali dipertegas di dalam Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*”.

⁵ Kekebalan ini diberikan karena wakil pejabat negara yang merupakan suatu negara yang merdeka dan berdaulat yang hak-haknya dijamin hukum internasional (United Nations Charter). Negara yang dimaksud memiliki hak khusus (*privilege*) yang juga dijamin hukum. Hak khusus ini tidak hanya diberikan kepada wakil-wakil negara asing di wilayah teritorial negara penerima (*receiving state*), tetapi juga kepada negara-negara lain, seperti hak lintas wilayah udara (penerbangan komersial) dan hak lintas laut teritorial dan pedalaman (*innocent passage right*). Lihat: Anugrah Andara Putra. “*Penerapan Hak Imunitas Yang Dimiliki Oleh Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Urgensi Forum Privilegiatum*.” *Diponegoro Law Review*, Vol. 5, No. 2, Januari, 2016, hlm. 5.

hak imunitas adalah kekebalan dari yurisdiksi perdata dan pidana yang tidak dapat diganggu gugat. Hak imunitas tidak hanya dinikmati oleh pejabat negara, tetapi juga termasuk anggota keluarganya. Kekebalan dan keistimewaan untuk pejabat negara dapat dikategorikan dalam dua pengertian, yaitu *inviolability* dan *immunity*. *Inviolability* hanya diperuntukkan kekebalan terhadap organ-organ pemerintah atau alat kekuasaan negara penerima, dan kekebalan terhadap segala gangguan yang dapat merugikan serta hak untuk mendapatkan perlindungan dari aparat pemerintah negara penerima. Adapun *immunity* dimaksudkan sebagai kekebalan terhadap yurisdiksi pengadilan negara penerima baik dalam bidang hukum pidana maupun bidang hukum keperdataan.⁶

Menurut Fuady, secara umum pengertian fungsi legislatif yang dilindungi berdasarkan konsep hak imunitas mencakup hal-hal sebagai berikut:⁷

1. Kebebasan untuk berbicara dan berdebat di dalam sidang-sidang atau rapat-rapat di parlemen.
2. Pemungutan suara secara bebas di parlemen.
3. Penyediaan laporan-laporan fraksi, komisi atau pribadi anggota parlemen.
4. Partisipasi dalam hearing, rapat, sidang, di parlemen atau dalam tinjauan lapangan secara resmi oleh parlemen atau anggota parlemen.
5. Kebebasan untuk tidak ditangkap atau ditahan.
6. Kebebasan untuk tidak dituduh melakukan tindak pidana penghinaan atau penistaan.

Selanjutnya Fuady menegaskan bahwa hak imunitas berlaku umum diakui secara universal dengan penjelasan bahwa hak ini pada pihak legislatif berfungsi untuk:⁸

1. Membuat kedudukan pihak legislatif lebih mandiri.
2. Membuat pihak legislatif lebih berani dalam memberikan pendapatnya, tanpa harus dibayang-bayangi oleh gugatan atau tuduhan hukum yang akan menimpanya.

⁶ *Ibid*, hlm. 6.

⁷ Munir Fuady. *Teori Negara Hukum Modern*. Jakarta: Refika Aditama, 2009, hlm.165.

⁸ *Ibid*, hlm.67.

3. Membuat pihak legislatif lebih dapat berkonsentrasi kepada tugas-tugasnya tanpa harus membuang waktu, tenaga, pikiran dan ongkos-ongkos untuk beracara di pengadilan.

Setiap penggunaan hak anggota DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam menjalankan fungsi serta wewenang dan tugasnya akan menghasilkan suatu keadaan yang berkaitan langsung dengan perlindungan hukum berupa hak imunitas. Dengan demikian ketentuan perundang-undangan yang mengatur tentang hak imunitas merupakan jaminan kepastian hukum bagi anggota legislatif. Dalam penerapannya, hak imunitas yang paling penting diberikan kepada anggota parlemen adalah pelaksanaan kebebasan berbicara (*freedom of speech*) baik di dalam maupun di luar rapat DPRD. Tanpa adanya hak imunitas, anggota DPRD akan mengalami hambatan dalam menjalankan fungsi serta wewenang dan tugasnya. Oleh karena itu, hak imunitas sangat diperlukan tanpa ada keraguan dan kekhawatiran akan tersangkut perkara, baik pidana maupun perdata.

Pelaksanaan hak imunitas anggota legislatif pada prinsipnya tidak dibatasi, sepanjang berkaitan dengan fungsi serta wewenang dan tugasnya.⁹ Hak imunitas dikecualikan dalam hal tindakan anggota yang mengumumkan materi rapat yang bersifat tertutup untuk dirahasiakan atau tergolong rahasia negara sebagaimana dimaksudkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁰ Pelaksanaan hak imunitas dapat menjadi tidak berlaku pada saat anggota melakukannya di luar tugas dan kewenangannya. Terhadap perbuatan anggota yang tidak termasuk dalam cakupan imunitas, maka harus dibuktikan dalam sidang Badan Kehormatan DPRD. Disini perbuatan yang mengandung sifat ketercelaan menjadi penentu untuk dapat menjadi alasan adanya dugaan perbuatan melawan/melanggar hukum.

Pada prinsipnya seseorang dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana ketika perbuatan yang dilakukan bersifat melawan hukum, dilakukan dengan kesalahan dan adanya kemampuan bertanggungjawab. Menurut Saleh, pertanggungjawaban pidana

⁹ Hak imunitas bagi anggota DPR RI diatur dalam Pasal 224 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Undang-Undang MD3). Hak imunitas anggota DPR RI juga menunjuk hak dan kewenangan konstitusional DPR dan/atau anggota DPR. Hak imunitas bagi anggota DPRD Provinsi diatur dalam Pasal 122 dan bagi anggota DPRD Kabupaten/Kota dalam Pasal 176 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁰ Lihat: Pasal 122 Ayat (4) dan Pasal 176 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

baru dapat berlaku, ketika seorang terdakwa telah terbukti melakukan tindak pidana yang bersifat melawan hukum. Dengan demikian, seseorang yang telah melakukan tindak pidana, maka pertanggungjawaban pidana hanya dapat dituntut ketika tindak pidana tersebut dilakukan dengan kesalahan.¹¹ Jonkers mengatakan, kriteria dari kesalahan adalah kesengajaan atau kealpaan (*opzet of schuld*), sifat melawan hukum (*de wederrechtelijkheid*), dan kemampuan bertanggungjawab (*de toerekenbaarheid*).¹²

Mengacu pada uraian tersebut di atas, maka dalam hal anggota legislatif yang menjalankan fungsi serta wewenang dan tugasnya, melalui pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya, baik secara lisan maupun tertulis di dalam rapat ataupun di luar rapat tergolong perbuatan pidana. Namun, demikian itu tidak mengandung ketercelaan dan kesalahan. Perbuatan itu memang termasuk perbuatan pidana, akan tetapi tidak dapat dituntut karena adanya hak imunitas. Jadi dapat dikatakan bahwa hak imunitas meniadakan sifat melawan hukum.¹³

Hak imunitas tidak bertentangan dengan asas "*similia similibus*" (asas persamaan).¹⁴ Hak imunitas merupakan pengecualian yang dibutuhkan dalam menjalankan kedaulatan rakyat. Sejalan dengan ini Manan mengatakan bahwa perbedaan dimungkinkan sepanjang perbedaan tersebut untuk memberikan manfaat dan perlindungan terhadap mereka yang dibedakan. Tidak dimaksudkan untuk memencilkan atau mengucilkan mereka yang dibedakan.¹⁵ Menurut Rahardjo, hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut. Pengalokasian kekuasaan ini dilakukan secara terukur, dalam arti ditentukan keluasan dan kedalamannya. Kekuasaan

¹¹ Roeslan Saleh. *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana: Dua Pengertian Dalam Hukum Pidana*. Jakarta: Aksara Baru, 1983, hlm. 89.

¹² Bambang Poernomo. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985, hlm.135.

¹³ Sifat melawan hukum materiil ditinjau dari fungsinya dapat dibedakan dalam dua bentuk, yakni dalam fungsi positif dan negatif. Sifat melawan hukum materiil dalam fungsi positif diartikan meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun jika perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma keadilan atau norma-norma kehidupan sosial masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana. Sifat melawan hukum materiil dalam arti negatif dimaksudkan meskipun perbuatan telah memenuhi unsur delik, akan tetapi perbuatan tersebut tidak bertentangan dengan rasa keadilan masyarakat, maka perbuatan tersebut tidak dapat dipidana. Lihat: Lilik Mulyadi. *Bunga Rampai Hukum Pidana Umum dan Khusus*. Bandung: Alumni, 2012, hlm. 23.

¹⁴ Asas *similia similibus* diantaranya adalah adanya persamaan kedudukan dihadapan hukum dan pemerintahan dan adanya tuntutan perlakuan yang sama bagi semua warga negara. Lihat: Yopi Gunawan dan Kristian. *Perkembangan Konsep Negara Hukum dan Negara Hukum Pancasila*. Bandung: Refika Aditama, 2015, hlm. 65.

¹⁵ Bagir Manan. *Hukum Kewarganegaraan Indonesia Dalam UU No. 12 Tahun 2016*. Yogyakarta: FH UII Press, 2019, hlm.31.

yang demikian itulah yang disebut sebagai hak. Dengan demikian setiap kekuasaan dalam masyarakat itu bisa disebut sebagai hak, melainkan hanya kekuasaan tertentu saja, yaitu yang diberikan oleh hukum kepada seseorang.¹⁶

Mengacu pada pendapat Rahardjo, dapat dikatakan bahwa hak imunitas adalah termasuk hak menurut hukum yang diperuntukan secara khusus. Hak imunitas dimaksudkan guna memberikan perlindungan terhadap tindakan tertentu. Demikian itu sebagai bagian dari kewenangan yang melekat pada diri seseorang. Hak imunitas bagi cabang kekuasaan negara merupakan suatu keniscayaan dalam sebuah negara demokrasi modern. Terlebih lagi keberadaannya terkait dengan menjalankan kedaulatan rakyat sebagaimana dimaksudkan dalam UUD 1945.

2. Gagasan Peradilan Etik Guna Penguatan Penegakan Hukum dan Etika Kelembagaan DPRD

Etika pada dasarnya lebih luas dari pada hukum. Etika mendahului bekerjanya sistem hukum dan bahkan dapat dipahami sebagai basis sosial bekerjanya sistem hukum. Etika menunjuk keberlakuan salah satu komponen dari sistem hukum, yakni budaya hukum (*legal culture*).¹⁷ Ketua Mahkamah Agung Amerika Serikat Earl Warren pernah menyatakan, “*Law floats in a sea of ethics*”, hukum mengapung di atas samudera etika. Etika diibaratkan sebagai samudera, maka kapalnya adalah hukum. Hukum tidak mungkin tegak dengan keadilan, jika air samudera etika tidak mengalir atau tidak berfungsi dengan baik.¹⁸ Sejalan dengan Warren, Marzuki mengatakan bahwa hukum dilahirkan dari nilai-nilai etika. Nilai-nilai etika secara komprehensif tidak dapat dilaksanakan tanpa diiringi penegakan nilai-nilai etika yang sudah melekat pada bangsa Indonesia sejak dulu.¹⁹ Hubungan antara etika dan hukum yaitu etika-kaidah mencakup teori-teori yang menyatakan bahwa orang melakukan perbuatan yang secara moral baik

¹⁶ Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*. Semarang: Citra Adytia Bhakti, 2014, hlm.53.

¹⁷ Friedman menjelaskan pengintegrasian komponen sistem hukum. Disebutkan bahwa sistem hukum meliputi *pertama*, struktur hukum (*legal structure*) yaitu bagian-bagian yang bergerak di dalam suatu mekanisme sistem atau fasilitas yang ada dan disiapkan dalam sistem. *Kedua*, substansi hukum (*legal substance*), yaitu hasil aktual yang diterbitkan oleh sistem hukum. *Ketiga*, budaya hukum (*legal culture*) yaitu sikap publik atau nilai-nilai, komitmen moral dan kesadaran yang mendorong bekerjanya sistem hukum, atau keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempat yang logis dalam kerangka budaya milik masyarakat. Lihat: Otje Salman & Anton F. Susanto. *Teori Hukum (Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali)*. Bandung: Refika Aditama, 2004, hlm.153.

¹⁸ Komisi Yudisial Republik Indonesia. *Menggagas Peradilan Etik di Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2015, hlm.32.

¹⁹ *Ibid*, hlm.v.

jika ia mematuhi perintah (aturan), yang dengan bantuan rasionya ia jabarkan dari kaidah moral yang berlaku umum.²⁰

Perbuatan yang sesuai hukum tentunya berkorespondensi dengan etika. Dikatakan demikian oleh karena etika terhubung dengan penggunaan pikiran seseorang yang menggerakkan perbuatannya secara sengaja pada hal yang baik atau buruk.²¹ Ketika perbuatan yang dilakukan menimbulkan suatu akibat yang buruk, maka pada perbuatan tersebut terkandung ketercelaan. Ketercelaan dalam pandangan etika adalah berbeda dengan ketercelaan dalam pandangan hukum pidana. Namun demikian, pada keduanya menunjuk hubungan batin yang sama yakni antara pembuat dengan perbuatannya. Keinginan mewujudkan perbuatan muncul dari keadaan batin yang kemudian melalui pikirannya mengarahkan dirinya untuk melakukan perbuatan tersebut.²² Dalam perspektif hukum pidana, kesengajaan seseorang merupakan inti perbuatan (*animus hominis est anima scripti*), begitupun dalam pelanggaran etika. Dapat dikatakan pada setiap pelanggaran hukum adalah juga merupakan pelanggaran etika, akan tetapi pelanggaran etika belum tentu pelanggaran hukum.

Dalam rangka penguatan penegakan hukum dan etika kelembagaan DPRD seyogyanya penegakan etika dilakukan dengan suatu lembaga Peradilan Etik.²³ Pada

²⁰ Bruggink. *Refleksi Tentang Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999, hlm.238.

²¹ Menurut Soegarda Poerbakawatja, etika adalah filsafat nilai, pengetahuan tentang nilai-nilai, ilmu yang mempelajari soal kebaikan dan keburukan di dalam hidup manusia semuanya, terutama mengenai gerak-gerik pikiran dan rasa yang merupakan pertimbangan dan perasaan sampai mengenai tujuannya bentuk perbuatan. Lihat: Zaenal Muti'in Bahaf. *Filsafat Umum*. Serang: Keiysa Press, 2009, hlm. 219.

²² Dalam hukum pidana penggunaan pikiran yang kemudian mengarahkan pembuatnya melakukan tindak pidana, disebut sebagai bentuk kesalahan yang secara teknis disebut dengan kesengajaan. Lihat: Leden Marpaung. *Asas-Teori-Praktik Hukum Pidana*. Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hlm.1. Perihal kesalahan menempati posisi yang paling menentukan dalam pertanggungjawaban pidana. Untuk adanya suatu kesalahan harus ada keadaan psikis atau batin tertentu, dan harus ada hubungan yang tertentu antara keadaan batin tersebut dengan perbuatan yang dilakukan sehingga menimbulkan suatu celaan, yang pada nantinya akan menentukan dapat atau tidaknya seseorang di pertanggungjawabkan secara pidana. Pada kesengajaan terdapat dua hal yang menentukan adanya kesengajaan dalam perbuatan pidana yaitu menghendaki dan mengetahui (*willen en wetten*). Unsur menghendaki berarti bahwa pelaku menghendaki terjadinya tindak pidana dan akibat dari dilakukannya tindak pidana tersebut. Adapun unsur mengetahui berarti bahwa pelaku mengetahui bahwa tindakan yang dilakukannya merupakan suatu hal yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan, namun demikian pelaku tetap melakukan tindak pidana tersebut. Lihat: Abdul Chair Ramadhan. *Tindak Pidana Penodaan Agama: Al-Maidah 51*. Jakarta: Lisan Hal, 2017, hlm.4

²³ Gagasan tentang peradilan etik merupakan wacana yang tidak pernah selesai, namun selalu menjadi perbincangan yang menarik dari waktu ke waktu. Hal ini disebabkan ketentuan-ketentuan mengenai standar etika tidaklah sederhana semata-mata berkaitan dengan penyuaipan dan korupsi, melainkan berkenaan dengan isu-isu atau persoalan-persoalan mengenai perilaku-perilaku, kepantasan, konflik kepentingan, reputasi, serta perubahan-perubahan standar etika atau moralitas. Lihat: Komisi Yudisial Republik Indonesia. *Menggagas Peradilan Etik di Indonesia...Op. Cit*, hlm.vi.

masing-masing cabang kekuasaan mulai dari pusat sampai daerah sudah ada regulasi tentang etika. Namun penerapannya dilakukan secara internal. Kondisi demikian menyebabkan tujuan pemberlakuan kode etik tersebut tidak transparan sehingga tidak menimbulkan efek jera bagi si pelanggar etika.²⁴ Penegakan etika diperlukan sebagai basis yang memperadabkan *rule of law*. Dengan demikian paradigma *rule of law* sejalan dengan paradigma *rule of ethics*. Keberadaan lembaga Peradilan Etik juga penting dan strategis guna mewujudkan etika pemerintahan.²⁵ Di sisi lain, etika pemerintahan menjadi pilar bagi bekerjanya pemerintahan yang baik (*good governance*).²⁶

Sebagai perbandingan, di Amerika Serikat, banyak terdapat komisi-komisi etika (*ethics commission*) yang dibentuk untuk menegakkan kode etik di lingkungan jabatan-jabatan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Bahkan, dari 50 negara bagian, sudah ada 42 negara bagian Amerika Serikat yang berhasil membangun sistem infra-struktur yang lengkap, mencakup kode etik dan pelembagaan Komisi Etik (*Ethics Commission*) untuk penegakannya. Hal ini sejalan dengan anjuran Perserikatan Bangsa-Bangsa yang dalam Sidang Umumnya pada tahun 1996 merekomendasikan agar negara-negara anggota PBB mengembangkan apa yang disebut sebagai “*ethics infra-structures in public offices*”. Infrastruktur yang dimaksud mencakup pengertian kode etik dan lembaga penegak kode etik.²⁷

Pelembagaan institusi penegak kode etik melalui Peradilan Etik harus transparan dan terbuka. Peradilan Etik yang dibentuk seyogyanya mengacu pada prinsip-prinsip yang berlaku di dunia peradilan hukum. Prinsip “*audi et alteram partem*”, bahwa semua pihak harus didengar atau diberi kesempatan untuk didengar diterapkan dalam Peradilan Etik. Peradilan Etik harus bersifat independen dalam mengadili setiap pelanggaran etika dengan putusan yang bersifat final dan mengikat. Adapun bentuk

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Etika pemerintahan merupakan bagian dari yurisprudensi praktis (*practical jurisprudence*) atau filosofi hukum (*philosophy of law*) yang mengatur urusan pemerintah dalam hubungannya dengan orang-orang yang mengatur dan mengelola lembaga pemerintahan. Etika pemerintahan mencakup isu-isu kejujuran dan transparansi dalam pemerintahan. Pada gilirannya berurusan dengan hal-hal seperti; penyuapan (*bribery*); korupsi politik (*political corruption*); korupsi polisi (*police corruption*); etika legislatif (*legislatif ethics*); etika peraturan (*regulatory ethics*); konflik kepentingan (*conflict of interest*); pemerintahan yang terbuka (*open of government*); etika hukum (*legal ethics*). Lihat: Ismail. *Etika Pemerintahan Norma, Konsep dan Praktek Etika Pemerintahan Bagi Penyelenggara Pelayanan Pemerintahan*. Yogyakarta: Lintang Rasi Aksara Books, 2017.

²⁶ Dalam penyelenggaraan *good governance* tidak hanya berkenaan dengan kekuasaan administrasi negara (eksekutif), melainkan juga termasuk pada cabang-cabang kekuasaan negara yang lain seperti lembaga legislatif dan lembaga penegakan hukum (yudikatif).

²⁷ Komisi Yudisial Republik Indonesia. *Menggagas Peradilan Etik di Indonesia... Op. Cit*, hlm.16-17.

sanksi yang dikeluarkan oleh Peradilan Etik dapat berbentuk antara lain: teguran tertulis, pemberhentian sementara dari tugas (skors), dan rekomendasi pemberhentian dari anggota DPRD kepada partai politik. Jika memang ditemukan adanya indikasi tindak pidana, maka Peradilan Etik merekomendasikan kepada aparat penegak hukum untuk dilakukan proses hukum lebih lanjut.

Pengembangan sistem etika bernegara di Indonesia sepatutnya menjadikan ide-ide, prinsip-prinsip, dan nilai-nilai yang terkandung dalam butir-butir rumusan Pancasila dan UUD 1945 sebagai rujukan. Ketetapan MPR No.VI Tahun 2001 Tentang Etika Kehidupan Berbangsa dapat difungsikan sebagai sumber hukum dan etika dalam penyelenggaraan perikehidupan berbangsa dan bernegara.²⁸ Etika Pancasila berperan menjadi prinsip, panduan dan kriteria perilaku manusia Indonesia. Dalam etika Pancasila terkandung nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan, dan keadilan. Kelima nilai tersebut membentuk perilaku manusia Indonesia dalam semua aspek kehidupannya. Pentingnya Pancasila sebagai sistem etika bagi bangsa Indonesia ialah menjadi rambu normatif untuk mengatur perilaku kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Internalisasi etika Pancasila diyakini akan meningkatkan kinerja anggota legislatif. Kelembagaan Peradilan Etik juga bersinergi dengan partai politik, baik dalam proses penyelidikan maupun dalam pemeriksaan. Sinergitas juga perlu dilakukan dengan aparat penegak hukum seperti Polri, Kejaksaan dan KPK. Dimaksudkan, jika dalam pemeriksaan Peradilan Etik terdapat dugaan terjadinya tindak pidana, maka Peradilan Etik dalam kesimpulannya memberikan rekomendasi untuk penanganan lebih lanjut pada lembaga terkait guna proses penyelidikan dan penyidikan menurut ketentuan hukum pidana.

Dalam proses penyelidikan maupun dalam pemeriksaan Peradilan Etik, keberadaan partai politik berkedudukan sebagai pihak yang berkepentingan dalam perkara pelanggaran etika. Sifatnya hanya sebatas memantau jalannya Peradilan Etik. Disini dipertaruhkan kredibilitas partai politik sebagai pihak yang turut bertanggungjawab secara moral terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh kadernya.²⁹

²⁸ Jimly Asshiddiqie. *“Peran Lembaga Etik Dalam Mengawasi Dan Menjaga Kehormatan, Keluhuran Martabat, Dan Perilaku Pejabat Publik.”* Makalah, Seminar Nasional Mahkamah Kohormatan DPR-RI Mengenai Peran Lembaga Etik dalam Mengawasi dan Menjaga Perilaku Etik Pejabat Publik. Gedung DPR-RI, Jakarta, tanggal 8 Oktober, 2018, hlm.2.

²⁹ Salah satu fungsi Partai Politik adalah fungsi pengisian jabatan-jabatan publik. Partailah yang akan menentukan siapa-siapa yang dapat duduk dalam jabatan publik, terutama melalui mekanisme Pemilihan Umum. Orang-orang yang berada dalam lingkungan dan mengendalikan sistem politik memiliki ‘kesempatan’ menggunakan kedudukan mereka untuk mendatangkan keuntungan bagi

Dengan adanya Peradilan Etik bagi anggota DPRD, maka diharapkan akan tercipta peningkatan kinerja dan tanggungjawab. Peran partai politik juga akan terlibat aktif dalam fungsi pengawasan. Dalam rangka fungsi pencegahan, sinergitas antara partai politik dengan kelembagaan Peradilan Etik perlu diberdayakan dalam hal pemantapan etika, pemantapan Wawasan Nasional dan Ketahanan Nasional. Untuk kepentingan ini perlu dilakukan kerjasama dengan Lemhannas RI. Calon anggota DPRD terpilih diwajibkan untuk mengikuti pendidikan di Lemhannas RI dengan materi yang disesuaikan dengan kebutuhan.

Etika yang merupakan bagian dari budaya atau wujud dari budaya, memerlukan penguatan budaya hukum. Budaya hukum merupakan elemen dalam suatu sistem hukum. Berbicara budaya hukum, menyangkut bagaimana berkerjanya hukum dalam kenyataan dan menyangkut perilaku. Perbuatan menyimpang akan memiliki dampak bagi diri sendiri, orang lain atau masyarakat luas. Oleh karena itu, faktor-faktor penegakan hukum yang baik akan sangat berkorelasi terhadap tegaknya hukum. Budaya hukum merupakan bagian dari unsur tegaknya dan berjalannya hukum dengan baik. Budaya hukum merupakan bagian dari sistem hukum, selain unsur substansi, dan struktur hukum.³⁰

Dilihat dari syarat keberlakuan hukum yang baik, tegaknya hukum juga sangat dipengaruhi oleh aspek etik dan moral. Labobo mengatakan pikiran merupakan faktor penentu dan pemutus suatu tindakan yang akan dilakukan, pikiran yang baik dapat menghasilkan moral atau etika yang baik sedangkan pikiran yang buruk akan menghasilkan tindakan yang buruk.³¹ Dalam pandangan hukum pidana penggunaan pikiran yang salah akan menyebabkan timbulnya perbuatan yang tercela dan didalamnya mengandung kesalahan yang diwujudkan dengan kesengajaan (*dolus/culpa*).

mereka sendiri. Lihat: Bagir Manan & Susi Dwi Harijanti. *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014, hlm185. Partai Politik dan politisi merupakan salah satu elemen yang paling berpotensi melakukan tindakan-tindakan tidak beretika/tidak bermoral. Dalam kaitan ini, Greg Craven mengatakan, “*the overwhelming majority of politicians today are not politicians because they are important, but important because they are politicians*”. Lihat: Greg Craven. *Conversations with the Constitution*. Sydney: UNSW Press, 2005, hlm 15.

³⁰ Berkaitan dengan sistem hukum Friedmann mengatakan, “*A legal system in actual operation is a complex organism in which structure, substance, and culture interact*” (Suatu sistem hukum di dalam kerjanya adalah suatu organisasi menyeluruh dimana antara struktur, substansi, dan kultur saling berhubungan). Lihat: Lawrence M. Friedman. *The Legal System; A Social Science Perspective*. New York: Russel Sage Foundation, 1975, hlm.16.

³¹ Muhadam Labobo. *Modul Etika Pemerintahan*. Institut Pemerintahan Dalam Negeri: 2016, hlm.15.

C. Epilog

Hak imunitas merupakan implementasi jaminan perlindungan hukum terhadap pelaksanaan fungsi serta wewenang dan tugas anggota DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota. Hak imunitas tersebut merupakan turunan dari hak imunitas anggota DPR dan tentunya berhubungan dengan paham kedaulatan rakyat. Dengan demikian setiap anggota DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota tidak dengan mudah dan bahkan tidak boleh dikriminalisasi pada saat dan/atau dalam rangka menjalankan fungsi serta wewenang dan tugasnya sepanjang dilakukan dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab. Adanya hak imunitas diharapkan dapat meningkatkan kinerja fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.

Pelaksanaan hak imunitas perlu diimbangi dengan penguatan kelembagaan legislatif dengan dibentuknya Peradilan Etik. Dimaksudkan agar etika legislatif (*legislatif ethics*) dapat terlembaga dan berlaku optimal dan sekaligus memastikan penerapan hak imunitas sesuai dengan maksud dan tujuannya. Keberadaan Peradilan Etik memberikan efek jera (*deterrent effect*) bagi para pelanggarnya dan anggota legislatif yang lainnya agar selalu mawas diri. Selain itu, Peradilan Etik akan meningkatkan kepercayaan masyarakat, baik terhadap lembaga legislatif maupun partai politik.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Chair Ramadhan. *Tindak Pidana Penodaan Agama: Al-Maidah 51*. Jakarta: Lisan Hal, 2017.
- Anugrah Andara Putra. "Penerapan Hak Imunitas Yang Dimiliki Oleh Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Urgensi Forum Privilegiatum." *Diponegoro Law Review*, Vol. 5, No. 2, Januari, 2016.
- Bagir Manan & Susi Dwi Harijanti. *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014.
- Bagir Manan. *Hukum Kewarganegaraan Indonesia Dalam UU No. 12 Tahun 2016*. Yogyakarta: UII Press, 2019.
- Bambang Poernomo. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985.
- Bruggink. *Refleksi Tentang Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999.
- Fathih Misbahuddin Islam dkk. "Implementasi Hak Imunitas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". Volume 8, Nomor 4, Tahun 2019.
- Greg Craven. *Conversations with the Constitution*. Sydney: UNSW Press, 2005.
- Ismail. *Etika Pemerintahan Norma, Konsep dan Praktek Etika Pemerintahan Bagi Penyelenggara Pelayanan Pemerintahan*. Yogyakarta: Lintang Rasi Aksara Books, 2017.
- Jimly Asshiddiqie. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- _____. "Peran Lembaga Etik Dalam Mengawasi Dan Menjaga Kehormatan, Keluhuran Martabat, Dan Perilaku Pejabat Publik." Makalah, Seminar Nasional Mahkamah Kohormatan DPR-RI Mengenai Peran Lembaga Etik dalam Mengawasi dan Menjaga Perilaku Etik Pejabat Publik. Gedung DPR-RI, Jakarta, tanggal 8 Oktober, 2018.
- Komisi Yudisial Republik Indonesia. *Menggagas Peradilan Etik di Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2015.
- Lawrence M. Friedman. *The Legal System; A Social Science Perspective*. New York: Russel Sage Foundation, 1975.
- Lilik Mulyadi. *Bunga Rampai Hukum Pidana Umum dan Khusus*. Bandung: Alumni, 2012.
- Leden Marpaung. *Asas-Teori-Praktik Hukum Pidana*. Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2007.
- Munir Fuady. *Teori Negara Hukum Modern*. Jakarta: Refika Aditama, 2009.
- Otje Salman & Anton F. Susanto. *Teori Hukum (Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali)*. Bandung: Refika Aditama, 2004.
- Roeslan Saleh. *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana: Dua Pengertian Dalam Hukum Pidana*. Jakarta: Aksara Baru, 1983.
- Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*. Semarang: Citra Adytia Bhakti, 2014.
- W.J.S. Poerwadarminta. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 1976.

Yopi Gunawan dan Kristian. *Perkembangan Konsep Negara Hukum dan Negara Hukum Pancasila*. Bandung: Refika Aditama, 2015.

Zaenal Muti'in Bahaf. *Filsafat Umum*. Serang: Keiysa Press, 2009.