

Volume :18, Nomor : 1
ISSN Online : 2613-9340
ISSN Offline : 1412-1255

Pembentukan Undang-Undang Etika Lembaga Perwakilan (Sebuah Kajian Akademik)¹**

Oleh:
Marzuki²

Abstract

To strengthen parliamentary institutions, in 2016 there was a study of the essence of the establishment of a law on the ethics of representative institutions to regulate the ethics of representative institutions both in internal and external relations. In this context, ethics is more synonymous with human attitudes and behavior, and with not institutions, so basically ethical issues are sufficiently regulated internally. But, the needed is the Law on the Relationship of Representative Institution Work Procedures because in practice the clash often occurs between State institutions, such as the DPR (House of Representatives) and DPD (Regional Representative Council), the Judicial Commission and the Supreme Court, which is legally constitutionally regulated in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia.

Keywords: *Establishment of Law, Ethics of the House of Representatives*

Abstrak

Dalam rangka penguatan lembaga keparlemenan, maka pada tahun 2016 terdapat kajian esensi pembentukan undang-undang tentang etika lembaga perwakilan yang bertujuan mengatur etika lembaga perwakilan, baik dalam hubungan internal maupun eksternal. Dalam konteks ini, etika lebih identik dengan *sikap* dan tingkah laku

¹ ***Tulisan* ini merupakan pokok-pokok pikiran yang disampaikan kepada Tim Ahli DPR RI dalam rangka Pengumpulan Data tentang Rancangan Undang-undang tentang Etika Lembaga Perwakilan serta Konsep Naskah Akademik pada Tahun 2016

² Dosen Kopertis dpk Fakultas Hukum
UISU

manusia, bukan institusi, maka persoalan etik cukup diatur secara internal, akan tetapi yang diperlukan adalah Undang-undang tentang Hubungan Tata Kerja Lembaga Perwakilan, termasuk hak imunitas, karena dalam praktik ketatanegaraan seringkali terjadi benturan antara lembaga Negara, seperti DPR dan DPD, Komisi Yudisial dengan Mahkamah Agung, yang secara yuridis konstitusional diatur dalam UUD NRI Tahun 1945.

Kata kunci : Pembentukan Undang-Undang, Etika Lembaga Perwakilan

A. Pendahuluan

Dalam pemerintahan demokratis yang dilaksanakan dengan sistem perwakilan (*representative democracy*), keberadaan lembaga perwakilan rakyat baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah (DPR, DPD dan DPRD) dipandang sebagai suatu keniscayaan, karena lembaga ini merupakan badan yang ikut berwenang menetapkan kebijakan umum yang mengikat bagi rakyat sebagai perwujudan kedaulatan rakyat.

Berdasarkan Hasil Perubahan UUD 1945, keberadaan MPR telah mengalami *degradasi*, tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga pelaksana kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, dan juga tidak lagi merupakan lembaga tertinggi negara yang akan membagikan kekuasaan secara vertikal kepada lembaga-lembaga negara yang berada di bawahnya (*no rival authority*), melainkan merupakan lembaga negara yang sederajat dengan lembaga negara lainnya.

MPR dalam konteks mewujudkan sendi negara berdasar atas hukum, telah di *design* kepada gagasan restrukturisasi parlemen dari "*unicameral system*" menjadi

“*bicameral system*”. Akan tetapi, bila dicermati hasil Perubahan UUD 1945, ternyata keberadaan MPR dapat dikategorikan sebagai parlemen ketiga (*tricameral*), di samping DPR dan DPD, karena baik MPR, DPR, dan DPD memiliki kewenangan dan pimpinan masing-masing, sehingga tidak dapat dikategorikan sebagai “*joint session*” melainkan institusi yang berdiri sendiri.

Meski demikian, dalam berbagai kajian ilmiah susunan keparlemenan di Indonesia lebih dititikberatkan pada pola *bicameral system*, dengan adanya 2 (dua) lembaga perwakilan DPR dan DPD, meskipun masih dikategorikan sebagai “*soft bicameralism*”.

Memperhatikan realitas yang demikian, maka sejalan dengan perkembangan konstitusi Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, perlu pemikiran yang komprehensif untuk mencari formula etika lembaga perwakilan dalam rangka menjalin hubungan yang didasarkan pada *checks and balances systems*.

B. Beberapa Kajian Akademik

1. Perlukah Etika Lembaga Perwakilan Diatur dengan Undang-undang.

Etika secara etimologi berasal dari bahasa Yunani adalah “*Ethos*”, yang berarti watak kesusilaan atau adat kebiasaan (*custom*). Etika biasanya berkaitan erat dengan perkataan moral yang merupakan istilah dari bahasa Latin, yaitu “*Mos*” dan dalam bentuk jamaknya “*Mores*”, yang berarti juga adat kebiasaan atau cara hidup seseorang dengan melakukan perbuatan yang baik

(kesusilaan), dan menghindari hal-hal tindakan yang buruk.

Konteks yang demikian, bila diimplementasikan dalam pergaulan hidup bermasyarakat dan bernegara bermakna diperlukan suatu sistem yang mengatur tentang pedoman dalam berkehidupan, sehingga terdapat hubungan yang serasi, selaras dan seimbang, karena etika menurut *Sidi Gazalba* adalah teori tentang tingkah laku perbuatan manusia dipandang dari segi baik dan buruk, sejauh yang dapat ditentukan oleh akal. Artinya melalui etika diperoleh orientasi manusia dalam bersikap dan bertingkah laku dalam kehidupan.

Meski demikian, dewasa ini berkaitan dengan etika pemerintahan telah dikenal prinsip *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik), seperti: akuntabilitas, demokratis, responsif, transparan, efektif dan efisien, penegakan hukum dan kepentingan umum.

Berdasarkan realitas tersebut, karena etika lebih identik dengan *sikap dan tingkah laku manusia, bukan institusi*, maka secara spesifik persoalan etik cukup diatur secara internal, akan tetapi yang diperlukan adalah Undang-undang tentang Hubungan Tata Kerja Lembaga Perwakilan, karena dalam praktik ketatanegaraan seringkali terjadi benturan antara lembaga Negara, seperti DPR dan DPD, Komisi Yudisial dengan Mahkamah Agung, yang secara yuridis konstitusional diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Dalam hubungan ini juga



dapat diatur hak dan kewajiban anggota Lembaga Perwakilan, akan tetapi bila ada pelanggaran yang bersifat etik diselesaikan melalui Peraturan Tata Tertib Lembaga Perwakilan, sedangkan pelanggaran hukum didasarkan pada penegakan hukum (*law enforcement*) sesuai peraturan perundang-undangan.

Pada tataran perlunya Undang-undang Hubungan Tata Kerja Lembaga Perwakilan, tentu mencakup beberapa materi muatan:

- Prinsip hubungan tata kerja antar lembaga Negara;
- Hubungan tata kerja DPR dan DPD dengan MPR, termasuk di dalamnya mekanisme pemakzulan Presiden;
- Hubungan DPR dan DPD dalam Bidang Legislasi;
- Hubungan DPR dan DPD dalam Bidang Pengawasan;
- Hubungan DPR dan DPD dalam Bidang Anggaran;
- Hubungan DPR dan DPD dengan DPRD
- Hak dan Kewajiban Anggota DPR dan DPD
- Sanksi Terhadap Pelanggaran Hukum yang dilakukan Anggota DPR atau anggota DPD.

Mendasarkan realitas yang demikian, maka cakupan materi muatan norma yang berkaitan dengan Hubungan Tata Kerja Lembaga Perwakilan juga mencakup DPRD, sedangkan penanganan terhadap pelanggaran, diatur tersendiri dalam Peraturan Tata Tertib Bersama antara DPR dan DPD apabila menyangkut anggota Lembaga

Perwakilan, akan tetapi apabila menyangkut antar lembaga perlu *didesign* sebuah formula penyelesaian apakah musyawarah mufakat atau voting atau mekanisme lain yang mungkin diatur.

Sejalan dengan itu, dalam Undang-undang dimaksud sudah harus diletakkan *paradigma baru* yang memungkinkan Mahkamah Kehormatan Etik Lembaga Perwakilan berasal dari internal dan eksternal Lembaga Perwakilan, sehingga akuntabilitas penyelesaian pelanggaran etik lebih kuat, yang pada gilirannya Lembaga Perwakilan akan lebih dipercaya oleh masyarakat (*trust*).

Relitas yang demikian, dalam praktik ketatanegaraan sudah diimplementasikan, seperti pelanggaran etika di Mahkamah Konstitusi dan Komisi Pemberantasan Korupsi, bahkan di kepolisian dan kejaksaan terdapat Komisi Kepolisian Nasional dan Komisi Kejaksaan.

2. Keberadaan Hak Imunitas Lembaga Perwakilan

Hak imunitas pada dasarnya adalah merupakan kekebalan hukum bagi setiap anggota DPR maupun DPD dan DPRD, sehingga tidak dapat dituntut di hadapan dan diluar pengadilan karena pernyataan, pertanyaan/pendapat yang dikemukakan secara lisan ataupun tertulis dalam rapat-rapat DPR, DPD atau DPRD sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik yang ditetapkan pada masing-masing lembaga perwakilan.



Dalam konstruksi UUD NRI Tahun 1945, secara yuridis konstitusional hak imunitas melekat pada lembaga DPR, sebagaimana diatur dalam Pasal 20A ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yang menyebutkan anggota DPR mempunyai hak imunitas. Hak itu secara eksplisit diberikan kepada anggota DPR oleh konstitusi. Oleh karenanya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD atau sering disebut UU MD3 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018, menegaskan kembali hak tersebut dalam Pasal 80 huruf f dan Pasal 224. Dalam Undang-undang ini juga diperluas, tidak hanya DPR yang mempunyai hak imunitas, tetapi juga pejabat negara yang diatur dalam undang-undang tersebut juga diberi hak imunitas: anggota DPD (Pasal 257), anggota DPRD Provinsi (Pasal 323) dan anggota DPRD Kabupaten/Kota (Pasal 372). Dalam Pasal 224 ayat (1) Undang-undang MD3 menyebutkan bahwa “*Anggota DPR tidak dapat dituntut di depan pengadilan 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*”.

Disisi lain terdapat keinginan agar hak imunitas anggota DPR diperluas menjadi “*inviolability*”, tentu perlu pertimbangan dan kajian komprehensif. *Inviolability* sendiri pada dasarnya adalah hak yang berada dalam tataran

diplomatik, yaitu kekebalan terhadap segala bentuk penegakan dari aparat negara penerima dan kekebalan terhadap segala gangguan yang merugikan, sehingga disini mengandung pengertian bahwa pejabat diplomatik memiliki hak untuk mendapatkan perlindungan dari negara penerima.

Sedangkan *Immunity* memiliki arti kekebalan terhadap yurisdiksi dari negara penerima, baik dari sisi hukum pidana maupun sisi hukum perdata. Ketentuan mengenai kekebalan diri seorang pejabat diplomatik diatur dalam Konvensi Wina 1961. Pengertian *Inviolable* tercantum dalam Pasal 29 Konvensi Wina Tahun 1961 yang isinya: “*The person of diplomatic agent shall be inviolable. He shall not be liable to any form of arrest or detention*”. Hal ini bermakna bahwa pejabat diplomatik tidak dapat ditangkap dan ditahan.

Istilah *Inviolability* tersebut sebagai kekebalan terhadap yurisdiksi hukum negara penerima, maka pejabat diplomatik mempunyai hak untuk tidak dapat dikenakan tindakan perangkat negara penerima, misalnya berupa penahanan dan penangkapan.

Selain itu, *Inviolability* juga diartikan sebagai kekebalan terhadap segala gangguan yang merugikan. Hal ini juga merupakan kelanjutan dari ketentuan pasal 29 Konvensi Wina yang menyatakan: “... *The receiving state... shall take appropriate stop to prevent any attack on his person, freedom, or dignity*”. Artinya, seorang pejabat diplomatik mempunyai hak untuk mendapatkan

perlindungan dari negara penerima berupa pengambilan langkah yang dianggap perlu oleh negara penerima untuk mencegah setiap serangan terhadap kebebasan dan kehormatan seorang pejabat diplomatik.

Memperhatikan makna tersebut, maka *inviolability* dapat diartikan sebagai hak untuk tidak dapat diganggu gugat. Oleh karena itu, bila dianalogikan kepada DPR, termasuk DPD dan DPRD tentu kurang relevan, karena pada gilirannya dapat terjadi penyalahgunaan kekuasaan, sebagaimana telah diingatkan oleh *Lord Acton*: "*power tends to corrupt and absolute power corrupt absolutely*". Dalam hubungan ini, yang diperlukan tentu ada batasan-batasan dalam perlakuan terhadap anggota Lembaga Perwakilan yang melakukan pelanggaran hukum, kecuali tertangkap tangan.

Tahap pertama, terhadap anggota Lembaga Perwakilan yang melakukan pelanggaran hukum, seperti tindak pidana kejahatan yang diancam pidana lebih dari 5 (lima) tahun, terlebih dahulu harus melalui persetujuan Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD), yang personalianya bersifat internal dan eksternal. Akan tetapi persetujuan ini harus ada tenggang waktu yang jelas, misal paling lama 7 (tujuh) hari, dan apabila tidak diperoleh persetujuan, dipandang sebagai pemberian persetujuan. Artinya pada tahapan ini harus ada batasan-batasan yang tidak menyalahi asas peradilan cepat, sederhana dan biaya ringan. Akan tetapi dengan adanya Putusan Mahkamah

Konstitusi yang menghapus izin dari Mahkamah Kehormatan Dewan dimaksud, sebaiknya harus ada izin terlebih dahulu dari Presiden sebagai Kepala Negara. Dalam praktik berkaitan dengan Izin Mahkamah Kehormatan Dewan, hal yang demikian malahan sudah diterapkan kepada Notaris sebagaimana Undang-undang Jabatan Notaris No. 2 Tahun 2014, yang mempersyaratkan untuk kepentingan proses peradilan, penyidik, penuntut umum dan hakim dalam memproses Notaris harus mendapat persetujuan dari Majelis Kehormatan Notaris (Pasal 66).

Tahap kedua, apabila telah diproses melalui Majelis Kehormatan Dewan, maka terhadap anggota Lembaga Perwakilan yang melakukan pelanggaran hukum, diproses oleh penegak hukum, mulai dari kepolisian, kejaksaan dan pengadilan.

3. Penanganan Khusus terhadap Anggota DPR dalam Masalah Hukum

Dalam konteks penanganan khusus terhadap anggota DPR, termasuk pejabat Negara lainnya, tentu bukanlah sesuatu yang baru, karena Pasal 106 UUDS 1950 sebenarnya sudah menggunakan instrumen *forum privilegium*.

Bila kita cermati perkembangan ketatanegaraan Indonesia kontemporer, sebenarnya wacana ini sudah dimunculkan oleh Lembaga DPD dalam rangka Perubahan Kelima UUD 1945. *Legal reasoning forum privilegium* adalah untuk memberikan kepastian hukum dengan segera, agar seorang

pejabat Negara yang karena dugaan kejahatan atau pelanggaran tidak menghadapi proses peradilan yang panjang, tidak terkatung-katung nasibnya sebab pada gilirannya akan merugikan rakyat. Dengan kata lain, baik pejabat maupun rakyat tidak “tersandera” proses hukum yang berlarut-larut.

Oleh karena itu, wacana *forum privilegium* ini sesungguhnya dimungkinkan diatur dalam undang-undang, dan nantinya dapat dilakukan pengaturan bahwa Mahkamah Agung yang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir pejabat Negara, selain Presiden dan Wakil Presiden, yang melakukan tindak pidana berat dalam masa jabatan, termasuk tentunya Lembaga Perwakilan yang merupakan pejabat Negara. Pengaturan ini mempunyai posisi strategis, karena menyangkut kewibawaan sebuah lembaga Negara.

Realitas di atas menunjukkan bahwa terhadap pejabat Negara yang berhadapan dengan hukum perlu penanganan khusus, karena hal ini menyangkut kewibawaan sebuah lembaga Negara yang harus dihormati oleh setiap orang dan masyarakat dan menperlakuan *lex specialis* karena jabatan dan kehormatan anggota maupun lembaga Negara.

Dalam kaitan dengan izin Presiden dalam penanganan terhadap pelanggaran hukum pejabat Negara, tentu harus dimaknai sebagai konsekuensi sistem pemerintahan Presidensial, yang dalam hal ini pada kapasitas sebagai *Kepala Negara bukan Kepala*

Pemerintahan. Keadaan ini dapat diperhatikan bahwa Presiden sebagai Kepala Negara yang meresmikan anggota Lembaga Perwakilan. Oleh sebab itu, maka pejabat Negara yang tentunya mempunyai imunitas memerlukan perlakuan khusus dari aparaturnya penegak hukum, apabila melakukan pelanggaran hukum, terutama tindak pidana berat dalam masa jabatan. Akan tetapi perlakuan khusus dimaksud dalam Undang-undang tetap dengan batasan yang tidak mempersulit proses penegakan hukum, maka tentu yang dibutuhkan juga adalah kesadaran hukum dan budaya hukum yang tinggi dari pejabat Negara, apalagi di Indonesia yang secara kajian politik masih menganut budaya paternalistik.

Dalam kaitan tindakan kepolisian terhadap anggota Lembaga Perwakilan di Gedung Parlemen, sebaiknya terdapat batasan untuk menjaga martabat anggota Lembaga Perwakilan:

- Penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan tidak dapat dilakukan oleh kepolisian terhadap anggota Lembaga Perwakilan yang sedang melaksanakan tugas, baik di dalam maupun di luar Gedung Parlemen.
- Penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan harus sepengetahuan Pimpinan Lembaga Perwakilan secara tertulis.
- Penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan harus diberitahukan kepada Presiden sebagai Kepala Negara dalam waktu paling lama 2 x 24 jam.
- Dikecualikan terhadap hal tersebut, apabila anggota Lembaga Perwakilan tertangkap tangan atau melakukan tindak pidana yang diancam dengan hukuman mati.



C. Penutup

Memperhatikan realitas yang demikian, maka menyangkut kelembagaan negara, khususnya berkaitan dengan struktur lembaga perwakilan, masih diperlukan formula untuk menciptakan lembaga yang seimbang antara DPR dengan DPD dalam rangka “*Strong Bicameralism*” sebagai bagian yang integral dari MPR sebagai forum (*joint session*).

Berdasarkan formula yang demikian, maka diharapkan melalui “*bicameralisme system*” tersebut akan berguna bagi bangsa dan negara, karena memiliki berbagai kelebihan: *Pertama*, mewakili berbagai ragam pemilih, sehingga lebih representatif. *Kedua*, memfasilitasi pendekatan yang bersifat musyawarah dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. *Ketiga*, mencegah pengesahan peraturan perundang-undangan yang cacat atau ceroboh. *Keempat*, melakukan pengawasan yang lebih baik dan efektif atas lembaga eksekutif dalam rangka mewujudkan *clean government* dan *good governance*.

Sejalan dengan hal demikian, perlu penataan hubungan tata kerja antara Lembaga Perwakilan dalam bentuk Undang-undang, termasuk berbagai hak imunitas maupun perlakuan khusus, dalam rangka menjaga harkat dan martabat serta kewibawaan sebuah Lembaga Negara, termasuk pelanggaran hukum maupun etik anggota Lembaga Perwakilan.

Demikian pokok-pokok pikiran yang dapat disampaikan kepada Tim Ahli DPR RI dalam rangka Pengumpulan Data tentang Rancangan Undang-undang tentang Etika

Lembaga Perwakilan serta Konsep Naskah Akademik.

Daftar Bacaan

A. Buku

DPD RI, 2009, *Jalan Berliku Amandemen Komprehensif dari Pakar, Politisi hingga Selebriti*, Kelompok DPD di MPR RI, Jakarta.

Jimly Asshiddiqie, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta.

Marzuki, 2007, *Pengaruh Sistem Pemilihan Umum terhadap Keterwakilan Politik Masyarakat pada DPRD-DPRD di Provinsi Sumatera Utara (Studi Konstitusional Peran DPRD pada Era Reformasi)*, Disertasi, Universitas Sumatera Utara, Medan.

-----, 2014, *Peranan Budaya Hukum dalam Perspektif Pembangunan Hukum Nasional*, Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum, Volume 1 Nomor 1 Mei 2014, Medan.

Moh. Mahfud, MD, 2014, *Politik Hukum di Indonesia*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta.

Sirajuddin dan Winardi, 2015, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang.

Starke, 2008, *Pengantar Hukum Internasional*, Jakarta, Sinar Grafika.

B. Undang-Undang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No. 13 Tahun 1970 tentang Tata Cara Tindakan Kepolisian terhadap Anggota/Pimpinan MPRS dan DPR-GR.

Undang-Undang No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris.