

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. LATAR BELAKANG

Tema utama Kajian terhadap Kode Etik DPR RI ini hendak menunjukkan relasi kuat antara keberadaan Kode Etik DPR RI dan upaya peningkatan kinerja DPR RI. Salah satu asumsi yang mendasarinya adalah pernyataan sebagaimana termaktub dalam “Kerangka Acuan Kerja” Kajian ini:<sup>1</sup>

“Kode etik merupakan perangkat aturan penting dalam menjamin akuntabilitas seorang anggota Parlemen. Kode etik merupakan alat untuk menjamin proses kinerja seorang anggota sudah mencapai standar etika politik yang sehat, yang bebas dari campur aduk kepentingan pribadi, sikap tidak disiplin, korupsi dan kolusi, dan penegasian terhadap peraturan yang berlaku.”

Menarik bahwa Kajian tentang Kode Etik DPR RI ini dilakukan agar terdapat *suatu pemikiran* yang secara intelektual cukup berdasar dan dapat dipertanggungjawabkan, dengan risiko terlambat memenuhi sebuah kebutuhan sosial-politik hari ini. Di sisi lain, Kajian tentang Kode Etik menjadi pilihan agar relevan secara sosial-politik pada suatu saat nanti, dengan risiko bahwa di masa mendatang itu, pemikiran tentang perubahan Kode Etik dalam Kajian ini akan dinilai kurang sempurna secara intelektual.<sup>2</sup>

Mengingat relevansi intelektual dan relevansi sosial-politik, Kajian ini bukanlah suatu pekerjaan yang mudah dengan sekedar meletakkan Kode Etik sebagai jaminan terhadap proses kinerja seorang anggota parlemen. Sebagaimana terdapat dalam asumsi yang mendasari pernyataan sebelumnya: “Apakah Kode Etik merupakan perangkat *aturan* yang penting dalam menjamin akuntabilitas seorang Anggota parlemen?” Ini merupakan pertanyaan normatif yang mempunyai relevansi intelektual, bila dikaji melalui Ilmu Hukum yang ruang lingkupnya adalah norma dan *aturan* (hukum positif).

---

<sup>1</sup> Dipetik dari “Kerangka Acuan Lokakarya dan Kajian atas Kode Etik DPR RI”, Project Management Unit PROPER UNDP, t.t.

<sup>2</sup> Sebagai inspirasi terhadap relevansi sosial dan relevansi intelektual dalam Pengantar Kajian ini, lihat Ignas Kleden, *Sikap Ilmiah dan Kritik Kebudayaan*, Cetakan Kedua (Jakarta: LP3ES, 1988).

Di sisi lain, “Apakah Kode Etik merupakan *alat* untuk menjamin proses kinerja seorang Anggota parlemen guna mencapai standar etika politik yang sehat?” Ini merupakan pertanyaan etis yang mempunyai relevansi sosial-politik, mengikuti Teori Etika Deontologi (wajib tidaknya perbuatan atau keputusan kita) atau Teori Etika Utilitarisme (berorientasi menyenangkan sebagian besar orang).

Beranjak dari pertanyaan normatif dan etis di atas, maka Kajian ini diharapkan bersifat produktif untuk menciptakan suatu *aturan* Kode Etik yang berfungsi sebagai *alat* untuk menjamin proses kinerja Anggota parlemen. Tantangan untuk menciptakan *aturan* Kode Etik yang berfungsi sebagai *alat* penjamin kinerja, dapat dilihat secara umum sebagai problema yang senantiasa dihadapi oleh Badan Kehormatan DPR RI.

**Problema pertama** adalah terkait dengan kinerja Badan Kehormatan DPR RI dengan suatu misteri keilmuan “Etika dan Hukum” yang belum terbuka. “Badan Kehormatan bergerak dalam wilayah Etika atau wilayah Hukum?” Pendapat semacam ini seringkali dijumpai baik di dalam Dialog, Rapat, maupun Sidang Badan Kehormatan, bahkan senantiasa *on going debate* di kalangan Anggota Badan Kehormatan.

Perdebatan produktif tentang “Etika atau Hukum” berjalan dengan melihat sejumlah ketentuan “perilaku etis” dalam Kode Etik yang berkaitan dengan hukum positif. Misalnya, perilaku menerima imbalan atau hadiah dari mitra kerja yang diatur dalam Kode Etik mempunyai hubungan normatif dengan hukum positif yang mengatur tentang gratifikasi. Sejauh mana Badan Kehormatan akan memproses pengaduan dugaan penerimaan imbalan atau hadiah dari mitra kerja, bila dalam ketentuan Kode Etik itu sendiri juga merujuk kepada hukum pidana mengenai gratifikasi? “Apakah Badan Kehormatan berwenang memutus perkara tentang perilaku menerima imbalan atau hadiah dari mitra kerja, sekaligus perihal gratifikasi?” Tantangan yang terbuka adalah di manakah batasan antara perkara Etik(a) dan perkara Hukum (Positif) itu sebenarnya?

Pertanyaan kritis dari dalam Badan Kehormatan sendiri mengisyaratkan adanya problem epistemologis antara status keilmuan Etika dan Ilmu Hukum, dengan batasan kinerja Badan Kehormatan itu sendiri. Untuk sementara, dalam menjawab pertanyaan kritis itu maka diajukan suatu pendekatan yang praktis, teknis, dan proseduralis dalam sistem hukum Amerika Serikat. Melalui penelitian legislatif yang dilakukan *National Democratic Institute for International Affairs*, dalam sub tema “Hukum Pidana versus Peraturan Etik,” terdapat temuan fakta bahwa:

“...Mekanisme kriminal dan peraturan etika berfungsi secara bebas, meskipun dalam banyak hal, seperti di Amerika Serikat, kenyataan yang mendasari penyidikan etika dapat menjadi dasar tuntutan kriminal...”<sup>3</sup>

**Problema kedua** adalah persoalan lanjutan dari persoalan “Etika atau Hukum” pada problema pertama, yaitu kinerja Badan Kehormatan dalam pengambilan keputusan yang bentuk formalnya terwujud dalam bentuk sanksi. Hakikatnya, pengambilan keputusan etik apapun oleh Badan Kehormatan disertai dengan unsur *kebebasan*. Dalam praktek pengambilan keputusan berupa sanksi, Anggota Badan Kehormatan senantiasa dihibau oleh nuraninya sendiri untuk tidak berpihak atau tidak terikat pada kepentingan Fraksi —baik kepentingan ideologis, pragmatis, maupun praktis. Bersamaan dengan praktek pengambilan keputusan itu, Anggota Badan Kehormatan terlihat *harus* memanfaatkan seluruh akal budi, kemampuan, dan keahliannya secara bebas dengan suatu rasa tanggung jawab yang luas. Mengapa hal ini dikatakan “harus”?

Sebelumnya, peneliti menyimak terlebih dahulu tentang apa sebenarnya Kode Etik itu dalam bagian “Pendahuluan” Kode Etik DPR RI berikut di bawah ini.

“...Kode Etik ini merupakan kesatuan landasan etik atau filosofis dengan peraturan perilaku maupun ucapan mengenai hal-hal yang diwajibkan, dilarang atau tidak patut dilakukan oleh Anggota DPR RI...”<sup>4</sup>

Terdapat suatu pendasaran yang penting dalam bagian “Pendahuluan” Kode Etik DPR RI di atas bahwa dalam seluruh ketentuan dalam Kode Etik mempunyai kategori normatif sebagai perilaku maupun ucapan yang (a) dilarang, (b) diwajibkan dan (c) kurang patut. Namun, bila peneliti melihat sistematika pasal demi pasal dalam Kode Etik, maka 3 (tiga) kategori normatif tersebut tidak tampak secara jelas. Ketentuan dalam Kode Etik hanya mengatur perilaku dan ucapan tertentu tanpa mempunyai korelasi (hubungan yang kuat)

---

<sup>3</sup> Lihat dokumen Seri Penelitian Legislatif, “Etika Legislatif: Analisis Perbandingan (Peran Badan Legislatif dalam Memberantas Korupsi, Tata Laku, Peraturan Etika dan Persyaratan Pengungkapan Kekayaan, Penegakkan dan Pendidikan),” *National Democratic Institute for International Affairs*, 1996, hlm. 5.

<sup>4</sup> Dipetik dari bagian akhir paragraf ketiga bagian “Pendahuluan” Kode Etik DPR RI, sebagaimana menjadi lampiran yang tak terpisahkan dalam Keputusan DPR RI No. 16/DPR RI/2004-2005 tentang Kode Etik DPR RI, tanggal 29 September 2004. Pembaca perlu melihat secara normatif mengenai keberlakuan Kode Etik ini, pada *Ketentuan Peralihan* dalam Pasal 237 Peraturan DPR RI tentang Tata Tertib bahwa “*Kode Etik sebagaimana diatur dengan Keputusan DPR RI Nomor 16/DPR RI/2004-2005 dinyatakan tetap berlaku sebelum diadakan penyesuaian berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Tata Tertib ini*”.

dengan sanksi. Misalnya, terdapat Anggota yang terlibat dalam perilaku dan ucapan yang diskriminatif terhadap suku tertentu di Indonesia. Dalam Kode Etik tidak diatur bahwa perbuatan tersebut merupakan perilaku yang melanggar *kewajiban* dan dapat dijatuhi sanksi Teguran Tertulis.

Akibatnya, Anggota Badan Kehormatan *harus* bekerja keras untuk menafsirkan seluruh ketentuan dalam Kode Etik berdasarkan data-data yang terungkap dalam penyelidikan, verifikasi, dan Sidang Badan Kehormatan. Seandainya nilai-nilai yang dianut oleh masing-masing Anggota Badan Kehormatan itu tidaklah sama mengenai apa makna *kewajiban* dan *diskriminasi* itu, niscaya penjatuhan sanksi merupakan problem psikologis dan sosial<sup>5</sup> atau suatu aksi politik.<sup>6</sup> Hal ini berarti membuat Anggota Badan Kehormatan tidak memiliki *kebebasan* dalam menjatuhkan sanksi sebagaimana peneliti pahami dalam sisi pandang Etika sebagai ilmu pengetahuan. Padahal, unsur *kebebasan* dalam praktek pengambilan keputusan etik lebih penting daripada sekedar unsur *keharusan* melalui penjatuhan sanksi.

Pendapat Immanuel Kant yang sebagian besar diapresiasi oleh Filsafat Hukum yaitu tentang kewajiban, selayaknya dihayati sebagai suatu keharusan tanpa syarat. Hal ini lazim disebut *Imperatif Kategoris* sebagai dasar kehidupan moral manusia.<sup>7</sup> Dalam konteks *Imperatif Kategoris*, Anggota Badan Kehormatan menjatuhkan sanksi bukanlah untuk mencapai tujuan tertentu (popularitas, misalnya), melainkan sebagai bentuk penghayatan bahwa penjatuhan sanksi itu (juga) baik pada dirinya sendiri sebagai Anggota Badan Kehormatan. Dengan demikian, dalam pengambilan keputusan tersebut,

---

<sup>5</sup> Problem psikologis dan sosial dimaksudkan bahwa pengambilan keputusan itu terikat oleh hubungan-hubungan antar-pribadi sesama Anggota parlemen, dan bukan hubungan antar gagasan untuk menghayati dan menegakkan Kode Etik. Idealnya dalam pemajuan sikap kritis di Indonesia, antara dunia "psikologi-sosial" dan dunia "gagasan" merupakan dua hal yang otonom meski keduanya tak dapat dipisahkan secara mutlak.

<sup>6</sup> Sekalipun kita memahami Badan Kehormatan sebagai lembaga politik yang mengambil keputusannya sebagai "aksi politik", maka meminjam varian Karl R Popper tentang pemahaman intuitif, "aksi politik" itu tidak cukup hanya dipahami secara teleologis, yaitu tentang bagaimana dan mengapa peristiwa itu telah terjadi. Lebih dari itu kita harus mengerti pula arti dari munculnya peristiwa tersebut. Artinya, munculnya peristiwa berupa "keputusan Badan Kehormatan" baik internal maupun mengemuka di media publik sudah mengubah nilai-situasi dalam spektrum peristiwa-peristiwa lainnya dan dengan demikian menimbulkan situasi baru, yang menuntut perubahan orientasi dan perubahan interpretasi terhadap semua objek dan tindakan dalam masing-masing bidang. Menurut peneliti, situasi baru itu berupa ruang perdebatan baru tentang praktek Etika dan praktek Hukum yang seringkali bersifat otonom tapi tidak dapat dipisahkan secara mutlak. Tentang dasar pendapat ini lihat Karl R. Popper, *Gagalnya Historisisme*, Terjemahan dari "The Poverty of Historicism," (Jakarta: LP3ES, 1985), hlm. 26-27.

<sup>7</sup> Theo Huijbers OSC, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Cetakan Kedua (Yogyakarta: Kanisius, 1984), hlm. 96.

Anggota Badan Kehormatan *bebas* dalam melakukan penghayatan tentang norma-norma kewajiban dalam Kode Etik.

Berbeda halnya dengan adanya unsur *keharusan* dalam membuat sanksi terhadap Anggota yang dicontohkan di atas, maka seolah terdapat rumus: “Jika menjatuhkan sanksi X, maka Saya harus melakukan Y”. Hal ini lazim disebut *Imperatif Hipotesis Problematis*.<sup>8</sup> Imperatif ini bukanlah imperatif moral. Dalam contoh di atas, maka tindakan pemberian sanksi digunakan sebagai sarana untuk tujuan tertentu (popularitas, misalnya), dengan syarat-syarat tertentu pula seperti mencari pasal-pasal dalam Kode Etik agar bisa menghukum Anggota parlemen seberat-beratnya. Hal ini kurangnya etis bila dipandang dari sisi pendapat Etika Immanuel Kant.

Namun demikian, pendekatan Etika Immanuel Kant sebagaimana sedikit diuraikan di atas belumlah cukup untuk menjernihkan problema rasionalitas pengambilan keputusan terhadap perkara etik.

**Problema Ketiga** adalah kinerja Badan Kehormatan terkait dengan tata aturan Etika Legislatif yang lebih ketat, seperti Kode Perilaku (*code of conduct*). Kebutuhan untuk memperbaharui rumusan Kode Etik (*code of ethics*) merupakan “kebutuhan jangka pendek yang tak-terelakkan”, sedangkan keinginan untuk menyusun Kode Perilaku (*code of conduct*) adalah “keinginan jangka panjang yang tak dapat diabaikan”. Dalam penelusuran yang peneliti lakukan, Parlemen Afrika Selatan mempunyai *Joint Committee of Ethics and Members’ Interests* sebagai institusi yang berfungsi melaksanakan Kode Perilaku. Kode Perilaku ini menitikberatkan pada penelusuran kepentingan keuangan (*disclosure of financial interests*) yang punya kaitan erat dengan konflik kepentingan (*conflicts of interests*).<sup>9</sup>

Bila Kode Perilaku Parlemen Afrika Selatan menitikberatkan pada penelusuran kepentingan keuangan, maka muncul persoalan dalam Pasal 10 Kode Etik DPR RI. Ketentuan ini mengatur bahwa *Anggota wajib melaporkan kekayaan secara jujur dan benar, sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan*. Apakah ketentuan ini perlu dijabarkan secara teknis seperti dalam Kode Perilaku Parlemen Afrika Selatan? Bila demikian halnya, maka dapatkah disebutkan bahwa substansi Kode Perilaku merupakan bagian dari Kode Etik di Indonesia?

---

<sup>8</sup> Lebih jauh, pembaca dapat mendalaminya pada F. Budi Hardiman, *Filsafat Modern: Dari Machiavelli Sampai Nietzsche* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2004), hlm. 148.

<sup>9</sup> Sumber: dokumen “Code of Conduct for Members of Parliament,” Office of Registrar of Members Interests, t.t..

Keadaan lain yang menantang untuk dipertimbangkan, seperti sifat pasif dari Badan Kehormatan DPR RI, maka sejauhmana kewenangan Badan Kehormatan menjadi pihak yang **wajib** pula menerima laporan kekayaan dari Anggota DPR RI. Apakah pada saat tertentu akan terjadi konflik kewenangan dengan lembaga lain yang menangani hal yang sama dan diatur dalam peraturan perundang-undangan lain? Pertanyaan ini membuka suatu kemungkinan praktek pengungkapan harta kekayaan yang lazim terdapat dalam Kode Perilaku dan melekat pula pada tugas dan wewenang Komisi Etik di sejumlah negara seperti parlemen Afrika Selatan.

Hal ini perlu ditelaah lebih lanjut tentang perbedaan orientasi “Etika Legislatif” pada Parlemen Afrika Selatan dan DPR RI dalam suatu kerangka analisa Sistem Hukum yang berdimensi kedalaman (*depth dimension*). Dimensi kedalaman yang dimaksud adalah melihat sejauhmana kemungkinan tentang pembentukan Kode Perilaku di lingkungan DPR RI. Untuk sementara peneliti menyangsikan pembentukan formal Kode Perilaku karena 2 (dua) alasan yang mendasar.

*Pertama*, tafsir gramatikal-yuridis terhadap UU Susduk, Tata Tertib dan Kode Etik DPR RI tidak menunjukkan norma konkret yang mengamanatkan pembentukan Kode Perilaku sehingga tidak mungkin membentuk suatu aturan hukum positif yang bertentangan dengan norma hukum di atasnya.

*Kedua*, orientasi infrastruktur kode etik positif di Indonesia berbeda dengan Afrika Selatan. Parlemen Afrika Selatan benar-benar memprioritaskan penelusuran finansial dan konflik kepentingan. Begitu pula halnya dengan orientasi infrastruktur kode etik positif dalam lembaga peradilan di Afrika Selatan yang juga memprioritaskan penelusuran finansial dan konflik kepentingan.<sup>10</sup>

Pada titik ini kelihatan bahwa untuk sementara peneliti membangun “perilaku (etis) tanpa Kode Perilaku” bukanlah suatu hal yang tidak punya relevansi sosial maupun relevansi intelektual.

Gagasan untuk meletakkan *aturan* Kode Etik sebagai *alat* penjamin kinerja Anggota parlemen lebih tepat kiranya bila bersikap sensitif terhadap 3 (tiga) problema yang ditunjukkan dalam Pengantar Kajian ini. Sensitifitas itu dapat diwujudkan dengan tindakan menghayati perasaan anggota suatu kelompok sosial politik yang tengah bergerak dalam Etika Legislatif, mengerti kesulitan yang mereka hadapi, sehingga dapat

---

<sup>10</sup> Lihat analisis komparatif yang diakumulasikan oleh Linda van de Vijver (ed.), *The Judicial Institution in Southern Africa: A Comparative Study of Common Law Jurisdictions* (Cape Town South Africa: Siber Ink CC & Democratic Governance and Rights Unit, Faculty of Law, University of Cape Town, 2006).

diambil suatu pokok masalah yang relevan dan berharga untuk diselidiki yaitu “Mengapa perlu pembaharuan Kode Etik DPR RI?”

## 1.2. FOKUS KAJIAN

Fokus penelitian atau suatu kajian merupakan konsep utama yang dibahas dalam suatu penulisan ilmiah. Fokus penelitian atau kajian dapat muncul dari tinjauan literatur secara ekstensif, dianjurkan oleh peneliti, *stakeholders* atau dikembangkan melalui pengalaman nyata.

Dalam hal ini konsep judul kajian terfokus pada konsep utama yaitu “Kajian Terhadap Kode Etik DPR RI”. Kode Etik DPR RI merupakan konsep utama yang dapat diteliti mengingat waktu, sumber daya dan data yang tersedia pada DPR RI. Kode Etik DPR RI merupakan topik yang dapat mengembangkan Etika dan Hukum sebagai ilmu pengetahuan, serta praktek Etika Legislatif agar berguna bagi peningkatan integritas anggota DPR RI dan kinerja kelembagaan DPR RI. Selain itu, Kode Etik DPR RI merupakan fokus perhatian dari pengkaji selama hampir 2 (dua) tahun terhitung sejak tahun 2005-2007.

## 1.3. PARADIGMA KAJIAN

Fokus kajian yaitu “Kajian Terhadap Kode Etik DPR RI” mempunyai Paradigma Kualitatif sebagai paradigma kajiannya. Paradigma kajian kualitatif mempunyai asumsi ontologi, epistemologi, aksiologi, retorik, dan metodologi.<sup>11</sup>

Asumsi ontologi Paradigma Kualitatif adalah melihat realita sebagai situasi yang diciptakan oleh individu-individu yang terlibat dalam kajian. Sehingga muncul realita ganda dalam situasi apapun yaitu pengkaji, individu yang diteliti, dan pembaca yang menilai kajian ini.

Asumsi epistemologi Paradigma Kualitatif adalah pengkaji berhubungan dengan yang diteliti dengan meminimalkan jarak antara pengkaji dan yang diteliti.

Asumsi aksiologi Paradigma Kualitatif adalah pengkaji mengakui adanya nilai-nilai tertentu dalam kajian yaitu nilai-nilai moral, dan secara aktif menguraikan nilai-nilai tersebut serta nilai-nilai moral dalam informasi lapangan, selama melakukan kajian.

---

<sup>11</sup> John W. Creswell, *Desain Penelitian: Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif*, terjemahan dari “Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches”, Angkatan III & IV KIK-UI dan Nur Khabibah (Jakarta: KIK Press, 2002).

Asumsi retorik Paradigma Kualitatif adalah menekankan pada pemahaman, penemuan, makna kata dan istilah-istilah yang bersifat informal, pribadi dan berdasarkan pada definisi-definisi yang berkembang selama melakukan kajian.

Asumsi metodologi Paradigma Kualitatif adalah berlakunya logika induktif. Kategori muncul dari informan dan bukannya diidentifikasi sebelumnya oleh pengkaji. Munculnya kategori ini memberi informasi berupa konteks yang kuat yang mengarah pada pola dan teori yang membantu menjelaskan suatu fenomena.

Dengan demikian, desain kajian kualitatif ini tidak memiliki prosedur tetap namun lebih terbuka dan terus berkembang. Variabel-variabel dalam kajian terhadap Kode Etik DPR RI ini masih perlu digali secara luas dan pengkaji harus memusatkan perhatian pada konteks yang dapat membentuk pemahaman mengenai fenomena yang sedang diteliti. Suatu dasar teori seperti Teori Etika atau Ilmu Hukum secara ketat dan terpisah, belum tentu menuntun kajian ini karena suatu teori dinilai belum lengkap, belum mencukupi dan bahkan hilang dalam kenyataan yang ada. Selain itu, Paradigma Kualitatif dipilih agar pembaca dapat memahami Kode Etik DPR RI untuk mengembangkan politik dan demokrasi di parlemen.

#### **1.4. PERNYATAAN MASALAH**

Mengapa perlu pembaharuan terhadap Kode Etik DPR RI?

#### **1.5. TUJUAN KAJIAN**

1. Menggali masukan untuk penyempurnaan Kode Etik DPR RI dengan melibatkan diri dalam pengamatan terhadap kinerja anggota Badan Kehormatan DPR RI dan pendapat dari pakar, pemerhati parlemen, akademisi, atau elemen masyarakat lainnya.
2. Melakukan kajian perbandingan mengenai prinsip-prinsip Kode Etik pada parlemen negara lain sebagai masukan untuk pembaharuan Kode Etik DPR RI.
3. Merumuskan Kode Etik dan tata beracara yang lebih sistematis dalam hirarki aturan perundang-undangan di Indonesia.

#### **1.6. HASIL KAJIAN**

1. Naskah kajian akademik *Konsep Kode Etik DPR RI* dan tata beracara dalam rangka peningkatan kinerja parlemen agar dapat digunakan untuk semua pihak yang terkait dengan penegakkan Kode Etik.

2. Rancangan *Kode Etik DPR RI* dan tata beracara dan kemungkinan perubahan terhadap sejumlah aturan perundang-undangan terkait dengan ketentuan dalam Kode Etik DPR RI.

## 1.7. METODE PELAKSANAAN KAJIAN

Metode pelaksanaan “Kajian Kode Etik DPR RI” ini antara lain sebagai berikut:

### 1. Kegiatan Persiapan

Menyiapkan kelengkapan administrasi dan menyusun proposal pengkajian.

### 2. Kegiatan Pengumpulan Data

Kegiatan ini dimaksudkan untuk mencari data yang terkait dengan (a) naskah Kode Etik DPR RI dan aturan perundangan terkait; (b) informasi mengenai kinerja Badan Kehormatan DPR RI; dan (c) *Code of Ethics* dan *Code of Conduct* dari parlemen negara lain.

Kajian kualitatif ini tidak memulai dengan sebuah teori untuk menguji atau membuktikan. Sesuai dengan model induktif, teori dapat muncul selama pengumpulan data dan tahap-tahap analisa kajian atau akan digunakan dalam proses pengkajian sebagai dasar perbandingan dengan teori lain. Adapun Etika Politik maupun Teori Etika dalam bagian awal proposal kajian ini, lebih merupakan suatu *kerangka konsep tentatif*. Hal ini sekaligus untuk menghindari pragmatisme-naif yang terwujud dengan pengkajian yang dilakukan secara terburu-buru tanpa mempedulikan kualitas kajian. Pengkaji dapat mengubah teori-teori berdasarkan umpan balik dari informan dan dikembangkan melalui proses kajian.

Dalam tahapan ini, jenis-jenis data yang dikumpulkan melibatkan 2 (dua) jenis dasar yaitu pengamatan dan dokumen. Langkah-langkah pendekatan pengumpulan data yang dilakukan oleh pengkaji, antara lain sebagai berikut:

- melakukan catatan pengamatan sebagai partisipan/pengamat dalam Badan Kehormatan DPR RI;
- melakukan pengamatan terhadap jajaran Sekretariat Jenderal DPR RI c.q. Sekretariat Badan Kehormatan DPR RI;
- mengumpulkan ketentuan-ketentuan terkait dengan Kode Etik DPR RI;
- mengumpulkan ketentuan terkait berupa *Code of Ethics* dan *Code of Conduct* parlemen negara lain;

- melakukan revisi hasil kajian berdasarkan FGD dengan Pimpinan dan Anggota Badan Kehormatan DPR RI serta partisipan lain;

### 3. Kegiatan Analisa Data

Kegiatan analisa data akan dilakukan bersamaan dengan pengumpulan data, interpretasi data, dan penulisan laporan naratif. Dalam kajian kualitatif, beberapa kegiatan akan dilaksanakan bersamaan yaitu:

- mengumpulkan informasi dari lapangan,
- memilih informasi dalam bentuk kelompok-kelompok,
- menyusun informasi dalam sebuah narasi atau skema perbandingan, dan
- menulis naskah kualitatif.

Langkah-langkah dalam proses analisa kualitatif ini akan didasarkan pada pengurangan dan interpretasi data. Pengkaji mengambil informasi dalam jumlah besar dan mengurangi hingga ke pola atau tema perbandingan, serta menafsirkan informasi tersebut dengan skema perbandingan. Dengan demikian, kegiatan analisa data ini tujuan akhirnya adalah munculnya sebuah skema gagasan yang teratur dan lebih berskala makro.

Skema perbandingan tersebut direncanakan tersaji dalam bentuk tampilan matriks, tabel informasi atau tabular. Tabel ini menunjukkan hubungan antara kategori-kategori informasi dan beberapa kemungkinan lain.

### 4. Kegiatan Workshop dan/atau *Focus Group Discussion*

Kegiatan workshop atau FGD ini direncanakan secara tentatif untuk mendapatkan masukan terhadap hasil kajian. Dalam tahap kegiatan ini, direncanakan terdapat suasana dialog yang berkesinambungan terkait dengan interpretasi dan hasil kajian.

### 5. Kegiatan Penulisan Hasil Kajian

Produk yang dihasilkan berupa:

- Laporan Perkembangan Kajian
- Tulisan Esai (2.500 – 3.000 kata)
- Rancangan Laporan Akhir (12-15 ribu kata)
- Laporan Akhir dan Ringkasan Eksekutif (12-15 ribu kata)
- Presentasi untuk Workshop dan/atau *Focus Group Discussion*

Hasil kajian disajikan dalam bentuk deskriptif, naratif dan menghindari bentuk laporan ilmiah sesuai kerangka acuan kerja proyek. Penjelasan dalam hasil kajian akan menjadi perantara untuk menyampaikan gambaran holistik mengenai perubahan Kode Etik DPR RI.

Proyek akhir dari kajian ini adalah merupakan kumpulan pengalaman, informasi, makna yang terkandung dalam pengalaman tersebut, serta tertuang dalam bentuk rancangan perubahan Kode Etik.

Cara penulisan hasil kajian seperti ini akan memungkinkan pembaca hasil kajian untuk merasakan tantangan yang akan ditemuinya dan memberikan sebuah lensa agar pembaca dapat memancang dunia etika politik dan dunia subyek yang lebih dekat dengan kenyataan.

### 1.8. WAKTU KEGIATAN

Rangkaian kegiatan dalam kajian ini tersusun dalam tabel berdasarkan bulan dan tahap kegiatan berikut ini.

No	Kegiatan	Bulan			
		April	Mei	Juni	Juli
1.	Persiapan	x	x		
2.	Pengumpulan Data		x	x	
3.	Analisa Data		x	x	x
4.	Workshop dan/atau FGD			x	
5.	Penulisan Hasil Kajian		x	x	x

Adapun FGD dilaksanakan pada bulan September 2007 mengingat penyesuaian dengan jadwal partisipan yang amat penting yaitu Pimpinan dan Anggota Badan Kehormatan DPR-RI.

### 1.9. SISTEMATIKA PENULISAN

Kajian Terhadap Kode Etik DPR RI ini disusun sebagai respons teknis terhadap “Kerangka Acuan Lokakarya dan Kajian atas Kode Etik DPR RI” yang telah disusun sebelumnya oleh *Project Management Unit PROPER UNDP* bekerjasama dengan

Sekretariat Jenderal DPR RI. Untuk memenuhi tujuan kajian yang mulia ini maka pengkaji susun sistematika penulisan sebagai berikut.

- **Bab I “Pendahuluan”**

Mempertanyakan secara rasional tentang mengapa kajian ini dilakukan (*Latar Belakang*), menunjukkan konsep utama yang dibahas (*Fokus Kajian*), memilih paradigma berikut asumsi-asumsinya (*Paradigma Kajian*), kehendak pengkaji untuk mengerjakan suatu gagasan (*Pernyataan Masalah*), kejelasan orientasi gagasan (*Tujuan Kajian*), memutuskan produk tertentu (*Hasil Kajian*), prakiraan terhadap suatu jalannya pekerjaan (Metode Pelaksanaan Kajian, Waktu Kegiatan dan Sistematika Penulisan).

- **Bab II “Kajian Etika dan Ilmu Hukum terhadap Kode Etik”**

Menguraikan masalah dan menawarkan rekomendasi tentang pembaharuan Kode Etik dengan menggunakan proses timbal-balik dengan ide-ide dalam pengetahuan Etika Umum, Etika Terapan, Etika Politik dan Filsafat Hukum.

Memindahkan pemikiran tentang pembaharuan Kode Etik tersebut dalam kategori-kategori norma hukum, yang sedapat mungkin diuji validitasnya dengan menggunakan pemikiran ketat dalam teknik pembentukan peraturan perundang-undangan dan teknik penyusunan Kode Etik.

Adapun produk yang dihasilkan adalah rancangan naskah perubahan Kode Etik yang terbuka untuk dikritisi lebih lanjut.

- **Bab III “Tata Beracara”**

Menjelaskan suatu prosedur yang dapat digunakan untuk melaksanakan Kode Etik seperti yang dimaksudkan dalam dunia Etika Legislatif pada umumnya semacam “Manual Kode Etik” yaitu Tata Beracara .

Istilah Manual Kode Etik tersebut mengalami perubahan istilah dengan tunduk kepada norma dalam aturan Tata Tertib yang membuka kemungkinan untuk menyusun suatu “Tata Beracara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Kehormatan”. Karenanya, dalam bab ini dijelaskan sedikit tentang landasan etik-filosofis, landasan yuridis dan prosedur yang diperlukan oleh “Tata Beracara” atau “Manual Kode Etik”.

Adapun produk yang dihasilkan adalah naskah rancangan “Tata Beracara” yang masih perlu diuji validitas, efektivitas dan efisiensi penerapannya.

- **Bab IV “Kesimpulan Umum dan Rekomendasi Khusus”**

Kesimpulan Umum dimaksudkan untuk memberikan rangkuman tentang gagasan pokok dalam Kajian ini guna membantu peningkatan kesadaran moral dan kesiapan dalam mengambil keputusan etis yang tepat.

Rekomendasi khusus dimaksudkan bahwa seluruh gagasan dalam Kajian ini mengharapkan suatu tindak lanjut (*action-expectation*) oleh suatu otoritas dan instrumen tertentu yang berkonsensus untuk mengembangkan Etika Legislatif di masa mendatang.

## BAB II

# KAJIAN ETIKA DAN ILMU HUKUM TERHADAP KODE ETIK

### 2.1. KAJIAN EPISTEMOLOGI: ETIKA, HUKUM DAN KODE ETIK

Menjernihkan problema tentang wilayah Etika dan wilayah Hukum, sebagaimana pengkaji ungkap semula dalam Pengantar Kajian, memerlukan setidaknya sedikit pemaknaan epistemologis terhadap “Etika” dan “Ilmu Hukum”. Agar Kajian terhadap Kode Etik nanti akan lebih terarah dan tidak terganjal hanya dikarenakan kesalahpahaman etimologis.

*Pertama*, penyelidikan etimologi filsafat menyatakan Etika berasal dari bahasa Yunani *ethikos* atau *ethos* yang bermakna adat, kebiasaan, dan praktek.<sup>12</sup> Aristoteles menggunakan istilah ini mencakup ide karakter dan disposisi, sedangkan *moralis* diperkenalkan ke dalam kosa kata filsafat oleh Cicero yang ekuivalen dengan kata *Ethikos* yang diangkat oleh Aristoteles. Kedua istilah itu, baik *Ethikos* maupun *Moralis* menyiratkan hubungan dengan kegiatan praktis berupa perilaku etis menyangkut perbuatan dalam kerangka baik dan benar. Analisis etis cenderung berpusat pada istilah-istilah ini. Selanjutnya, khusus tentang perkembangan kata serapan dalam bahasa Indonesia, maka sementara ini istilah “Etika” dapat pengkaji padankan dengan “Statistika” yang menunjukkan suatu keilmuan tertentu. Akhiran “-ika” dalam Etika maupun Statistika sama-sama menunjukkan status keilmuan. Sebagai penyengat kesadaran maka dalam konteks keilmuan atau lazimnya pada studi epistemologi, *Etika adalah suatu ilmu tentang sesuatu yang etik*.<sup>13</sup> Konsekuensinya, pengkaji tidak dapat menyamakan antara Etika dengan “etiket”. Etiket tidak mempunyai status keilmuan karena ia hanya menunjukkan suatu cara memenuhi *rasa* sopan santun dalam situasi tertentu. Misalnya, cara berjalan yang baik dalam kursus “kepribadian” adalah etiket dan bukan Etika sebagai ilmu.

---

<sup>12</sup> Lorens Bagus, *Kamus Filsafat* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996), hlm. 217.

<sup>13</sup> K. Bertens, *Etika*, Cetakan Kesembilan (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2005), hlm. 5.

*Kedua*, sehubungan dengan Etika sebagai ilmu maka pengkaji mulai mengupas secara serius dimana *Etika adalah pemikiran sistematis tentang Moralitas*.<sup>14</sup> Etika bukanlah sebuah ajaran moral seperti nasihat keagamaan atau petuah adat kebiasaan. Etika dan ajaran-ajaran moral tidak berada pada tingkat yang sama. “Bagaimana kita harus hidup?” adalah pertanyaan ajaran moral. Sedangkan Etika berusaha untuk memberikan pengertian yang lebih mendasar dan kritis tentang norma-norma untuk hidup itu. Hal ini dilatarbelakangi sejarah Etika sebagai usaha filsafat yang lahir dari keambrokan tatanan moral di lingkungan kebudayaan Yunani sekitar 2500 tahun lalu. Karena pandangan-pandangan lama tentang baik dan buruk tidak lagi dipercayai, filsuf mempertanyakan kembali norma-norma dasar bagi kelakuan manusia.

*Ketiga*, Etika terkait dengan tradisi pemikiran filosofis Aristoteles dari Yunani yang lebih bersifat teleologis (dikaitkan dengan finalitas atau tujuan).<sup>15</sup> Sedangkan “Moral” terkait dengan tradisi pemikiran filosofis Immanuel Kant dari Jerman yang mempunyai sisi pandang deontologis. Moral mengacu pada kewajiban, norma, prinsip bertindak, suatu imperatif (“kategoris” yaitu aturan atau norma yang berasal dari akal budi yang mengacu pada dirinya sendiri sebagai keharusan).

*Keempat*, pengkaji melangkah pada pembagian Etika sebagai ilmu tentang Moralitas yaitu Etika Deskriptif, Etika Normatif dan Meta-Etika. Untuk keperluan Kajian ini maka pengkaji mendalami Etika Normatif. Etika Normatif merupakan Etika yang bertujuan merumuskan prinsip-prinsip etis yang dapat dipertanggungjawabkan secara rasional dan dapat digunakan dalam praktek.<sup>16</sup> Sedangkan Etika Deskriptif hanya menggambarkan tingkah laku moral dalam arti luas, tanpa memberikan penilaian, pendekatannya non-filosofis, sehingga kurang relevan dengan Fokus Kajian ini. Di sisi lain, Meta-Etika mempelajari bahasa etis, bahasa di bidang moral atau logika khusus dari ucapan-ucapan etis, pendekatannya filosofis, namun hal ini cenderung berada di luar kapasitas Hasil Kajian.

*Kelima*, Etika Normatif dapat dibagi dalam Etika Umum dan Etika Khusus atau Etika Terapan. Etika Umum memandang tema-tema umum seperti “Mengapa norma moral mengikat kita?” Tema umum seperti ini menjadi objek penyelidikan Etika Umum. Sedangkan Etika Terapan berusaha menerapkan prinsip etis yang umum atas perilaku

---

<sup>14</sup> Franz Magnis-Suseno, *Etika Dasar: Masalah-Masalah Pokok Filsafat Moral* (Yogyakarta: Kanisius, 1987), hlm. 14-15.

<sup>15</sup> Haryatmoko, *Etika Politik dan Kekuasaan* (Jakarta, Penerbit Buku Kompas, 2003), hlm. 187-188.

<sup>16</sup> K. Bertens, *Etika*, Cetakan Kesembilan (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2005), hlm. 18.

manusia yang khusus.<sup>17</sup> Misalnya, prinsip-prinsip etis dalam Kode Etik atas perilaku Anggota DPR RI. Etika Terapan mempunyai relevansi dengan Kajian ini khususnya pada waktu melakukan analisa terhadap prinsip etis dalam Kode Etik yang diterapkan kepada perilaku Anggota DPR RI.

*Keenam*, salah satu bidang garapan Etika Terapan yang relevan bagi Fokus Kajian ini adalah Etika Legislatif yang membicarakan landasan etik bagi Anggota parlemen.<sup>18</sup> Terdapat sedikitnya 3 (tiga) bentuk Etika Legislatif yaitu Etika Minimalis (berorientasi pada penyingkapan konflik finansial dan konflik kepentingan), Etika Maksimalis (berorientasi pada hubungan Anggota parlemen dengan konstituen), dan Etika Rasionalis (berorientasi pada prinsip-prinsip etis-politik). Kajian ini akan sedikit menyinggung sejauhmana materi Kode Etik DPR RI bila dipandang dari 3 (tiga) bentuk Etika Legislatif tersebut. Sedikit dipertegas mengenai Objek Etika<sup>19</sup> dalam kajian ini yang nantinya dapat dipertimbangkan dalam praktek penegakan Kode Etik. Objek materia Etika adalah manusia yang dalam hal ini adalah Anggota DPR-RI. Sedangkan objek formanya adalah tindakan manusia yang dilakukannya dengan sengaja sehingga terdapat penilaian baik-buruk.

*Ketujuh*, bagaimana hubungan antara Etika dan Hukum? Meneruskan konsistensi Etika sebagai ilmu, maka pengkaji juga menempatkan “Hukum” sebagai Ilmu. Sebelumnya telah diuraikan bahwa Etika merupakan ilmu yang mempunyai objek yaitu Moralitas. Hal ini akan dikembangkan sedemikian rupa melalui Etika Normatif, Etika Terapan dan Etika Legislatif sehingga dilakukan sistematisasi prinsip-prinsip etis. Sedangkan Ilmu Hukum merupakan ilmu yang mempunyai objek “Hukum Positif” yaitu hukum yang secara faktual berlaku berupa teks-teks otoritatif (aturan perundangan-undangan, aturan Kode Etik, putusan peradilan dan lain sebagainya).<sup>20</sup> Ilmu Hukum memberikan kontribusi pada penemuan hukum dan pembentukan hukum.

Secara garis besar, ketujuh pokok pikiran di atas selanjutnya digunakan sebagai cara untuk melakukan sistematisasi pemikiran etis dan kaidah hukum. Langkah awal adalah menggunakan pendekatan Ilmu Hukum terlebih dahulu. Mengapa? Karena bahan-bahan otoritatif sebagai Fokus Kajian ini adalah Kode Etik DPR RI yang telah menjadi Hukum Positif. Bersamaan dengan penilaian berbasis kaidah hukum terhadap Kode Etik

---

<sup>17</sup> *ibid.*, - hlm. 265-303.

<sup>18</sup> Dennis F Thompson, *Etika Politik Pejabat Negara*, Edisi Kedua, Terjemahan dari “Political Ethics and Public Office” (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2002), hlm. 139.

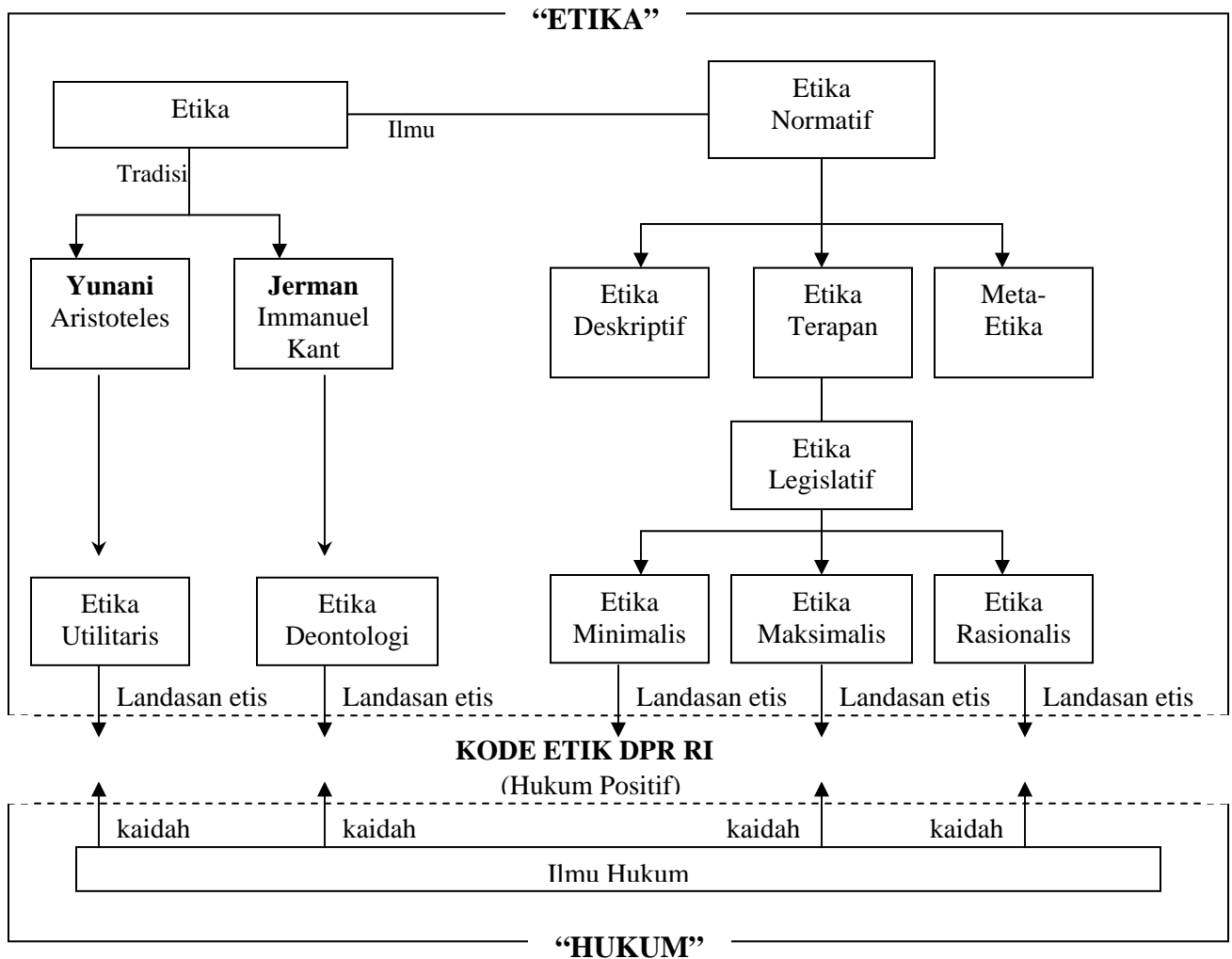
<sup>19</sup> Poedjawiyatna, *Etika: Filsafat Tingkah Laku*, Cetakan Ketujuh (Jakarta: Rineka Cipta, 1990), hlm. 15.

<sup>20</sup> Hendrik Philip Visser ‘t Hooft, *Filsafat Ilmu Hukum*, Terjemahan dari “Filosofie van de Rechtswetenschap” (Bandung: Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, 2002), hlm. 1-3.

DPR RI (Hukum Positif), pengkaji menggali pemikiran etis untuk pembaharuan prinsip-prinsip etis Kode Etik dan kembali lagi kepada pendekatan Ilmu Hukum guna menyempurnakan secara teknis pembentukan peraturan perundang-undangan. Berikut ini adalah sketsa terhadap uraian tentang hubungan antara Etika, Hukum dan Kode Etik.

**SKETSA No. 1**

*Etika, Hukum dan Kode Etik*



Dalam Sketsa No. 1 tersebut, pendekatan Filsafat Hukum yang senantiasa dihiasi oleh perdebatan rumit tentang “Hukum Positif”<sup>21</sup> dengan “Hukum Kodrat”,<sup>22</sup> sedapat

<sup>21</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara: Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Terjemahan dari “General Theory of Law and State” (Jakarta: Bee Media Indonesia, 2007).

<sup>22</sup> E. Sumaryono, *Etika dan Hukum: Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas* (Yogyakarta: Kanisius, 2002).

mungkin pengkaji hindari karena kurang mempunyai relevansi intelektual dan sosial bagi pembaharuan Kode Etik. Perdebatan ini merupakan ciri khas Filsafat Hukum<sup>23</sup> (yang berasal dari Filsafat; kadang disebut Filsafat Keadilan) dan Filsafat Hukum<sup>24</sup> (yang berasal dari Ilmu Hukum; seringkali disebut bersamaan dengan Teori Hukum dan Dogmatik Hukum). Pengkaji mengambil jalan lain dengan melakukan suatu pengembangan Etika Terapan dan Ilmu Hukum untuk memenuhi relevansi intelektual dan sosial terhadap pembaharuan Kode Etik.

Kajian ini sedikitnya telah meletakkan Etika dan Hukum sebagai *masalah* dan bukan sebagai *misteri*.<sup>25</sup> Pembahasan epistemologi berupaya menjernihkan hubungan Etika dan Hukum sebagai suatu *masalah* yang mempunyai *objek* dan *solusi* yaitu manusia (Anggota DPR-RI dan/atau Badan Kehormatan) dan tingkah laku lahiriahnya dalam ukuran baik dan benar.

Lain halnya dengan Etika dan Hukum sebagai *misteri*, yang sempat diungkap dalam bagian Pendahuluan, dengan mempertanyakan “Apakah *ada* hubungan Etika dan Hukum?” sebagai suatu pertanyaan yang menyebabkan siapapun terperangkap di dalamnya. Pertanyaan tentang *ada*-nya hubungan Etika dan Hukum merupakan pertanyaan yang tidak pasti dengan konsep yang tidak pasti pula. Implikasinya dalam dunia politis adalah Etika seolah menjadi “masalah besar” tapi sebenarnya sekedar “misteri”, serta cenderung menganggap hakikat manusia melulu sebagai data pembenaran misteri. Oleh karena itu, lembaga etik seperti Badan Kehormatan dan keseluruhan lembaga politik dalam DPR-RI, memerlukan dan diperlukan suatu kesadaran etis yang memunculkan kesadaran bahwa adalah tidak etis untuk menganggap “Anggota DPR” sekedar sebagai data, sebab hakikat manusia dalam pengembangan epistemologi Etika dan Hukum lebih merupakan sebuah “tugas kefilsafatan” yang bukan sekedar sebuah data. Inti tugas itu adalah bagaimana mewujudkan hakikat kemanusiaan di dalam dunia politis.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, Cetakan Ketiga (Yogyakarta: Kanisius, 1995).

<sup>24</sup> DHM Meuwissen, *Pengembangan Hukum*, Disadur dari “Vij Stellingen Over Rechtsfilosofie,” Jurnal Pro Justitia Tahun XII, Nomor 1, Januari 1994.

<sup>25</sup> Dikembangkan dari kemiripan gagasan Marcel dan Kierkegaard tentang pembedaan terhadap “masalah” dan “misteri” dalam P. Hardono Hadi, *Epistemologi: Filsafat Pengetahuan Kenneth T. Gallagher* (Yogyakarta: Pustaka Kanisius, 1994), hlm. 150-2.

<sup>26</sup> Dikembangkan dari Aholiab Watloly, *Tanggung Jawab Pengetahuan: Mempertimbangkan Epistemologi Secara Kultural* (Yogyakarta: Kanisius, 2001), hlm. 214.

## 2.2. KAJIAN KONSTITUSIONALISME:

### SISTEM KODE ETIK POSITIF DAN SISTEM HUKUM POSITIF

Cara lain untuk memahami letak “Kode Etik” dalam sistem hukum positif adalah melalui pendekatan Konstitusionalisme. Ilmuwan Hukum Tata Negara, Jimly Ashiddiqie, dalam *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*,<sup>27</sup> menyatakan bahwa salah satu ciri penting dari *good governance* adalah prinsip *the rule of law* yang harus digandengkan pula sekaligus dengan *the living ethics*. Keduanya berjalan seiring dan sejalan secara fungsional dalam upaya membangun perikehidupan yang menerapkan prinsip *good governance*, baik dalam lapisan pemerintahan dan kenegaraan (supra-struktur) maupun dalam lapisan kemasyarakatan (infrastruktur).

Ide pokok tentang *the rule of law* dan *the living ethics* adalah di samping membangun sistem hukum dan menegakkan hukum, juga harus membangun dan menegakkan etika dalam kehidupan keorganisasian warga masyarakat dan warga negara. Dengan demikian, tidak semua persoalan harus ditangani oleh dan secara Hukum Positif. Yang menarik dari pemikiran Jimly Ashiddiqie adalah sebelum segala sesuatu bersangkutan dengan hukum, sistem etika sudah lebih dulu menanganinya, sehingga diharapkan beban sistem hukum tidak terlalu berat. Jika etika tegak dan berfungsi baik maka mudah diharapkan bahwa hukum juga dapat ditegakkan semestinya. Meskipun dalam hal ini, Pengkaji kurang sependapat dengan penggunaan istilah “etika” yang tidak berstatus keilmuan dan mewarisi perdebatan lama di Filsafat Hukum tentang “Etika vs Hukum”, “Hukum Alam vs Hukum Positif” atau “Hukum Kodrat vs Positivisme Hukum”.

Beranjak dari ketentuan yang lebih umum yaitu Ketetapan MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa, Jimly Ashiddiqie mengusulkan agar terdapat pengaturan operasional yang menyeluruh. Utamanya, dalam upaya membangun sistem etika di tingkat supra-struktur maupun di tingkat infrastruktur.

*Pertama*, Ketetapan MPR tersebut diacu untuk peraturan perundang-undangan tentang kekuasaan kehakiman, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, dan lain sebagainya.

*Kedua*, Ketetapan MPR tersebut diacu untuk menyusun sistem kode etik dan pemberlakuannya secara umum melalui suatu Undang-Undang yang mengatur tentang ketentuan pokok etika dalam kehidupan berbangsa. Undang-Undang inilah nanti yang

---

<sup>27</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, edisi revisi (Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 367-377.

akan memayungi semua ketentuan tentang etika, kode etik, dan komisi etik yang diatur dalam berbagai Undang-Undang lain yang terkait.

Keseluruhan sistem etika itu dinamakan oleh Jimly Ashhiddiqie sebagai *positive ethics* yang berperan penting sebagai pendamping *positive law* dalam arti sebagai perangkat norma aturan yang diberlakukan secara resmi dalam satu ruang dan waktu tertentu. Jika etika positif dapat ditegakkan, maka etika publik pada umumnya dapat diharapkan tumbuh sebagai *living ethics* atau sebagai etika yang hidup dan berfungsi sebagaimana mestinya. Ide-ide besar negara hukum tidak akan tegak tanpa dilandasi basis etika yang hidup secara fungsional dan terwujud dalam perilaku sehari-hari.

Pandangan seperti ini meletakkan keberadaan Kode Etik DPR RI sebagai infrastruktur sistem kode etik positif yang merupakan ciri khas sistem hukum Indonesia pasca reformasi. Dalam Kajian ini, Kode Etik DPR RI dipahami pula secara luas sebagai salah satu bagian infrastruktur sistem kode etik positif, karena masih banyak kode etik positif pada lembaga-lembaga publik lainnya. Tanpa adanya tatanan atau sistem kode etik positif pada lembaga-lembaga publik lain, niscaya apa yang dikerjakan Badan Kehormatan DPR RI belum dapat menumbuhkan secara maksimal tentang moralitas kehidupan berbangsa dan bernegara.

Bila moralitas kehidupan berbangsa dan bernegara itu telah didorong sebelumnya oleh “Majelis Permusyawaratan Rakyat,” meminjam pendekatan Etika Politik: “Apakah Negara berhak membuat aturan hukum yang bersifat memaksa kepada masyarakat dengan maksud untuk membuatnya semakin bermoral?” Berikut pendapat Etika Politik yang amat valid tentang hal ini:<sup>28</sup>

“...Negara tidak berhak memaksakan sesuatu kepada masyarakat dengan maksud untuk membuatnya menjadi lebih susila dan lebih suci. Dosa seseorang atau beberapa orang yang dilakukan secara pribadi bukanlah urusan negara. Tetapi, negara boleh mendukung dan melindungi nilai-nilai masyarakat, termasuk nilai-nilai moral. Negara boleh menuntut bahwa di hadapan umum setiap orang membawa diri sedemikian rupa sehingga masih dapat diterima oleh perasaan moral masyarakat. Negara boleh membatasi atau melarang perbuatan yang oleh sebagian besar terbesar masyarakat dinilai sebagai asusila, apabila dilakukannya secara demonstratif di depan umum, besar kemungkinannya bahwa sangat

---

<sup>28</sup> Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm. 354-355.

merugikan orang lain atau menyebabkan suatu disintegrasi kepribadian si pelaku...”

### 2.3. KAJIAN ETIKA TERAPAN DAN ILMU HUKUM EMPIRIS:

#### KODE ETIK (POSITIF), *CODE OF ETHICS* DAN *CODE OF CONDUCTS*

Ulasan informatif dalam bagian ini dibatasi tentang *Code of Ethics* dan *Code of Conduct* yang berlaku pada sistem ketatanegaraan tanpa melihat secara mendalam bagaimana Etika Terapan bekerja di beberapa bidang. Kajian tentang Etika Terapan yang tidak termasuk dalam uraian ini misalnya “Kode Etik” tertua dalam sejarah yaitu Kode Etik tahun 1794 untuk dokter dan ahli bedah yang ditulis oleh Thomas Percival (1740-1804).<sup>29</sup> Demikian pula kajian ini kurang menyentuh aspek kebutuhan Kode Etik untuk profesi spesifik dalam dunia bisnis.<sup>30</sup> Fokus kajian ditujukan pada perlunya pembaharuan Kode Etik pada sisi pemerintahan dan parlemen.

Dasar keberlakuan sistem ketatanegaraan Indonesia adalah UUD’45. Di dalam UUD’45 terdapat norma yang menentukan organ dan prosedur pembentukan DPR RI.<sup>31</sup> Meskipun kaidah dalam konstitusi hanya menentukan organ, hal ini berarti bahwa individu dalam organ DPR RI yang wajib membuat norma yang lebih rendah berupa UU Susduk.<sup>32</sup> Dan hal ini berarti pula memberi wewenang kepada organ DPR RI<sup>33</sup> untuk menentukan prosedur pembentukan serta isi norma yang lebih rendah<sup>34</sup> atas kebijaksanaannya sendiri<sup>35</sup> yaitu Kode Etik DPR RI. Norma hukum yang dimaksud dalam uraian ini adalah norma kewajiban. Dalam pendekatan Ilmu Hukum, maka norma kewajiban untuk

---

<sup>29</sup> Robert Baker, “Codes of Ethics: Some History,” *Perspectives on The Professions* Vol 19, No. 1, Fall 1999, Center for the Study of Ethics in the Professions (CSEP), Illinois Institute of Technology, <http://ethics.iit.edu/perspective> diakses tanggal 2/14/2006.

<sup>30</sup> Carter McNamara, “Complete Guide to Ethics Management: An Ethics Toolkit for Managers,” <http://www.managementhelp.org/ethics/ethxgde.htm> diakses tanggal 2/14/2006.

<sup>31</sup> Pasal 22E UUD’45.

<sup>32</sup> Pasal 19 ayat (2) dan Pasal 20 UUD’45.

<sup>33</sup> Pasal 105 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD: “MPR, DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota **wajib** menyusun kode etik yang berisi norma-norma yang harus dipatuhi oleh setiap anggota selama menjalankan tugasnya untuk menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas MPR, DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.”

<sup>34</sup> Pasal 11 ayat (1) Peraturan DPR RI tentang Tata Tertib: “DPR menyusun Kode Etik yang berisi norma yang harus dipatuhi oleh setiap Anggota dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya”.

<sup>35</sup> Pasal 11 ayat (2) Peraturan DPR RI tentang Tata Tertib: “Kode Etik, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan dengan Keputusan DPR setelah mendapat persetujuan dalam Rapat Paripurna.”

membentuk Kode Etik DPR RI mempunyai kekuatan mengikat yang berasal bukan dari seseorang yang memerintah, melainkan dari perintah impersonal yang anonim.

Terkait dengan perkembangan Etika Terapan di parlemen negara asing, maka di dalam tata hukum Indonesia tidak terdapat norma kewajiban yang mengikat untuk pembentukan suatu konsep Etika Legislatif seperti *Code of Ethics* dan *Code of Conducts*. Dalam kesempatan ini, pengkaji menggunakan pendekatan Ilmu Hukum Empiris untuk melihat bagaimana *Code of Ethics* dan *Code of Conducts* dipahami di beberapa negara asing. Objek dari Ilmu Hukum Empiris adalah *Code of Ethics* dan *Code of Conducts* sebagai himpunan petunjuk-petunjuk atau peraturan-peraturan yang hanya menunjuk secara mana biasanya orang bertindak dalam pergaulannya dengan orang lain di dalam masyarakat (*regels die aangeven hoe mensen zich tegenover elkaar plegen te gedragen in de samenleving*).<sup>36</sup> Pendekatan Ilmu Hukum Normatif atau Ilmu Hukum Positif tidak dapat digunakan karena objek (*Code of Ethics* dan *Code of Conducts*) bukanlah hukum yang berlaku di Indonesia. Antara Kode Etik DPR RI dengan *Code of Ethics* dan *Code of Conducts* tidak mempunyai hubungan antar kaidah hukum, sehingga tidak dapat dilakukan suatu penilaian dengan menggunakan norma-norma hukum.

Kajian yang dilakukan oleh Rick Stapenhurst dan Riccardo Pelizzo<sup>37</sup> menjelaskan bahwa Kode Etik (*ethics codes*) memformulasikan prinsip-prinsip luas dari perilaku, namun tidak mendefinisikan perilaku apa yang boleh dan yang tidak boleh, serta tidak menyebutkan sanksi atas pelanggarannya. Kode Perilaku (*conduct codes*) cenderung memuat ketentuan yang spesifik tentang perilaku dan sanksi yang jelas bagi siapa yang melanggarnya. Stapenhurst dan Pelizzo menekankan pentingnya *Code of Conducts* karena lebih konkrit dan praktis dibandingkan dengan *Code of Ethics* karena terdapat aturan pelaksanaan atau didefinisikan secara legislatif dan dapat diberlakukan standar perilaku disertai sanksi bagi terjadinya pelanggaran. *Code of Conducts* seringkali dinamai “hukum etik” yang terdiri dari larangan minimalis untuk tindakan subversif yang tak diragukan lagi atau tindakan kriminal. Hal ini didesain untuk melindungi pegawai pemerintah, klien dan/atau masyarakat umum.

Kajian Stapenhurst dan Pelizzo, menurut pengkaji merupakan pengembangan dari Kode Etik sebagai produk dari asosiasi profesional. Terlihat dari asumsi yang mendasari

---

<sup>36</sup> E. Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Tjetakan Ketudjuh (Jakarta: PT Penerbitan dan Balai Buku Ichtar, 1962), hlm. 21-22.

<sup>37</sup> Rick Stapenhurst dan Riccardo Pelizzo, “Etika Legislatif dan Kode Perilaku,” *The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank*, 2004.

Stapenhurst dan Pelizzo tentang Rezim Etik sebagai konsep dunia bisnis yang mengalami transformasi pada dunia legislatif. Sedangkan di Indonesia, konsep Etika Bisnis tidak mempunyai korelasi atau transformasi menuju Etika Legislatif. Justru, produk Etika Legislatif di Indonesia seperti Kode Etik dan Tata Tertib parlemen merupakan percampuran antara landasan etis (norma moral) dan hukum positif (kaidah hukum).

Kajian Andrew Brien<sup>38</sup> juga menyampaikan tentang dua bentuk yang serupa yaitu *Codes of Ethics* serta *Codes of Conduct*. Bentuk pertama memuat prinsip-prinsip etis dan nilai-nilai yang mendasari lembaga serta bersifat aspirasional. Bentuk kedua secara spesifik mengatur tentang standar perilaku yang lebih spesifik daripada *Codes of Conduct* dan lebih bersifat preskriptif. Fokus kajian yang dilakukan Brien bukan pada tindakan ilegal seperti korupsi yang lebih merupakan kajian yuridis, melainkan bagaimana aturan tentang konflik kepentingan *Codes of Conduct* dan perilaku oleh anggota parlemen itu dalam sentimen publik merupakan sesuatu yang tidak etis (*unethical*).

Kajian ini menarik bagi Pengkaji bahwa materi Kode Etik DPR RI sebaiknya meletakkan norma moral “Saya tidak akan melakukan korupsi” sebagai landasan etis yang dideklarasikan, namun perilaku korupsi tidak perlu diatur dalam norma hukum Kode Etik DPR RI. Mengapa? Sejauh ini, korupsi merupakan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi dengan segala bentuk tugas-tugas konkretnya. Selain itu, kinerja Badan Kehormatan sulit untuk membuktikan apakah tindakan lahiriah seorang Anggota DPR RI itu memenuhi tindak pidana korupsi? Sejauh pengamatan pengkaji, Badan Kehormatan dapat menyatakan suatu perilaku tertentu adalah “tidak etis” apabila tindakan lahiriah atau perilaku Anggota DPR RI itu benar-benar terbukti menggunakan jabatannya untuk meminta suatu imbalan atau hadiah, ketimbang menyatakan perilaku “tidak etis” karena memenuhi unsur perbuatan korupsi.

Relevan dengan uraian semula tentang “Infrastruktur Kode Etik Positif” di seluruh lembaga publik di Indonesia, maka ide tentang *Codes of Conduct* tidak sebatas pada Anggota parlemen saja. Deskripsi tentang *Codes of Conduct* bertambah meluas bahwa aturan tata laku ini berlaku pula pada staf parlemen yang secara analogis sepadan dengan pegawai negeri sipil dan honorer pada kelembagaan DPR RI.

Mauro Zampini<sup>39</sup> menguraikan dalam kajian kuantitatifnya bahwa aturan tata laku terhadap staf parlemen mempunyai karakter esensial yaitu independensi dan imparialitas

---

<sup>38</sup> Andrew Brien, “A Code of Conduct for Parliamentarians?,” Politics and Public Administration Group, 14 September 1998, Parliamentary Library Web Manager, Commonwealth of Australia.

<sup>39</sup> Mauro Zampini, “Codes of Conduct for Parliamentary Staff,” Cairo Session, September 1997.

dalam bekerja di parlemen. Setiap langkah pengambilan keputusan strategis harus dibuat dalam kerangka prosedur hukum (birokrasi). Aktivitas staf parlemen pun diatur agar tidak mengalami konflik kepentingan antara *tugas* administrasi dan *posisi* sebagai administrator. Konflik kepentingan itu dapat dicegah dengan menyusun landasan atau prinsip-prinsip etis pada sistem regulasi. Dalam Etika Legislatif, hasil kajian Mauro Zampini merupakan varian Etika Legislatif Rasionalis yang berorientasi pada nilai-nilai etis yang aspirasional.

Landasan etis itu dikonkretkan lebih lanjut pada *Codes of Conduct* yang didukung dengan sistem sanksi, sistem administratif dan sistem akuntansi yang tidak bertentangan dengan administrasi publik. Ketentuan semacam ini menarik untuk dipertimbangkan bagi pelayan publik di parlemen Indonesia. Alasannya, penerimaan suatu hadiah atau imbalan dari mitra kerja parlemen dapat melibatkan hubungan antara staf parlemen dan staf departemen, sehingga Kode Etik tidak dapat menjangkau perilaku administratif tersebut.

Pemerintahan Kanada memberikan suatu panduan bagi pejabat kementerian dalam melakukan hubungan dengan parlemen dalam kerangka rezim etik sebagaimana diuraikan Staphenurst-Pelizzo. Dalam dokumen *Governing Responsibly: A Guide for Ministers and Ministers of State*<sup>40</sup> misalnya diatur mengenai akuntabilitas dan tanggung jawab, hubungan kementerian dengan komisi dalam parlemen, konsultasi dan koordinasi, dan standar perilaku. Hal ini dimaksudkan agar pejabat dapat bertindak dengan penuh integritas, tanggung jawab pada publik, bersikap non-partisan, dan akurasi dalam memberikan informasi kepada parlemen. Ketentuan yang terbuka bagi publik semacam ini belum dimiliki oleh pemerintahan di Indonesia, sehingga dapat dipastikan bahwa pihak parlemen telah berupaya keras melakukan reformasi etik tanpa imbalan yang pasti dari pihak birokrasi. Di sisi lain, Etika Legislatif Minimalis yang berorientasi pada penyingkapan kekayaan memang belum mempunyai keberlakuan sosiologis di Indonesia.

Model *Code of Conduct* di tingkat pemerintahan lokal sebagai pelayan administrasi publik dapat dilihat misalnya di New South Wales. Dasar hukum pembentukan *Code of Conduct* adalah *Local Government Act 1993* yang memerintahkan ketentuan tentang *The Model Code of Conduct for Local Councils in NSW*.<sup>41</sup> Ketentuan ini berlaku bagi *councillors, members of staff of council* dan *delegates of council*. Tujuannya agar terdapat pemahaman tentang standar perilaku yang diharapkan, kejujuran dan tingkat disiplin dalam menjalankan tugas, dan peningkatan kepercayaan publik terhadap integritas pemerintahan lokal.

---

<sup>40</sup> "Governing Responsibly: A Guide for Ministers and Ministers of State," Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2004.

<sup>41</sup> "The Model Code of Conduct for Local Councils in NSW," Department of Local Government, December 2004.

Menarik untuk dicermati adalah penggunaan kata “you” atau “Anda” dalam menguraikan prinsip-prinsip kunci dalam *Code of Conduct*. Hal ini berbeda dengan ketentuan dalam Kode Etik DPR RI yang tidak terdapat kata “subyek” seperti “Saya” atau “Anda”, kecuali dalam sumpah/janji Anggota DPR RI yang dimulai dengan kata “Saya”. Penggunaan kata “you/Anda” menampakkan *Code of Conduct* ini sebagai sosok (subyek) yang langsung menunjuk nurani “saya/aku” (objek) untuk perilaku baik, seperti penjelasan tentang prinsip kunci: *integrity*.<sup>42</sup>

Dalam naskah *Code of Conduct* untuk birokrasi NSW terdapat prinsip-prinsip kunci seperti *integrity, leadership, selflessness, objectivity, accountability, openness, honesty* dan *respect*. Bagian berikutnya adalah mengkonkretkan prinsip kunci itu dalam *general conduct obligations, conflict of interests, personal benefit, relationship between council officials, access to information and council resources, reporting breaches, complaint handling procedures and sanctions*, dan *councillor misbehaviour*. Di sisi lain, dokumen *Code of Conduct for Members*<sup>43</sup> yang diterapkan pada anggota parlemen NSW fokus pada 6 (enam) ketentuan saja, yaitu penyingkapan konflik kepentingan, suap, pemberian hadiah, penggunaan sumber-sumber publik, penggunaan informasi rahasia dan tugas-tugas sebagai anggota parlemen. Inilah contoh model konkret tentang Etika Legislatif Minimalis yang berorientasi pada penyingkapan kekayaan.

Ketentuan pelaksanaan dalam *Model Code of Conduct for Councillors: Local Government Act 1993*,<sup>44</sup> mengatur secara jelas tipe pelanggaran (*breach type*) dengan tipe sanksi (*penalty*). Misalnya, pelanggaran dalam rapat diberikan sanksi Teguran Tertulis (*a written reprimand*), skorsing dari rapat yang diselenggarakan pemerintahan lokal, dan skorsing dari rapat rutin yang akan diselenggarakan seluruh bagian dari pemerintahan lokal dalam periode tertentu.

Materi *Code of Conduct for Members of Parliament* dari *House of Commons*,<sup>45</sup> mencantumkan prinsip-prinsip umum terlebih dahulu sebelum dirinci dalam *rules of conduct* tentang perilaku konflik kepentingan antara kepentingan pribadi dan kepentingan

---

<sup>42</sup> “**You** must not place yourself under any financial or other obligation to any individual or organisation that might reasonably be thought of influence you in the performance of your duties.”

<sup>43</sup> “Code of Conduct for Members,” Legislative Council, June 1999.

<sup>44</sup> “Model Code of Conduct for Councillors: Local Government Act 1993,” Queensland Government: Department of Local Government, Planning, Sport and Recreation, December 2005.

<sup>45</sup> “The Code of Conduct (Approved by The House of Commons on 13 July 2005) together with The Guide to The Rules Relating to The Conduct of Members (Approved by The House of Commons on 14 May 2002), London: Authority of The House of Commons, Published on 21 July 2005.

publik. Ruang lingkungannya justru lebih jelas yaitu meliputi seluruh aspek kehidupan publik Anggota parlemen, tanpa melihat apakah Anggota parlemen itu melakukan sesuatu dalam lingkup kehidupan pribadi (*private*) atau kehidupan individualnya (*personal*). Seluruh perilakunya terikat oleh *Code of Conduct*.

Disamping aturan perilaku terdapat petunjuk pelaksanaan (*The Guide to the Rules relating to the Conduct of Members*) tentang prosedur dan kategori-kategori pencatatan terhadap *declaration of interests*. Melihat sistematika *Code of Conduct* dan petunjuk pelaksanaannya maka “Komisi Etik” yang menangani deklarasi kepentingan terarah pada pencegahan tindak pidana korupsi. Hal ini relevan secara etis karena “Komisi Etik” tidak perlu melakukan penyelidikan yang rumit tentang tindak pidana korupsi. Mereka fokus pada laporan kekayaan yang rutin dijalankan oleh Anggota parlemen berdasarkan kategori-kategori yang telah ditetapkan. Misalnya, kategori penerimaan hadiah dan kategori remunerasi atau penghasilan profesional yang melebihi satu persen dari gaji.

Parlemen Afrika Selatan menyusun *Code of Conduct for Members of Parliament*,<sup>46</sup> yang sekaligus menjelaskan bagaimana pelaksanaan pengumuman kekayaan anggota parlemen dan proses investigasi yang dilakukan Komite dengan dukungan *Office of Registrar*. Hal ini merupakan model Etika Legislatif Minimalis seperti ditampakkan oleh parlemen Afrika Selatan dengan menyusun *form for the disclosure of members’ interests*,<sup>47</sup> pamflet atraktif tentang pelaksanaan pengisian formulir pengumuman kekayaan<sup>48</sup> serta laporan yang diterbitkan secara terbuka untuk publik.<sup>49</sup> Berbeda dengan uraian sebelumnya, parlemen Afrika Selatan meletakkan *Ethical Conduct* pada bagian kedua dari *Code of Conduct*. Isinya adalah pengumuman kekayaan personal dan privatnya pada komite parlemen dan forum, larangan remunerasi dalam lobi, pengumuman remunerasi yang diperoleh dari luar parlemen.

Dalam uraian singkat ini sedikit tersingkaplah suatu perbedaan antara *Code of Ethics* dan *Code of Conduct* dengan Kode Etik DPR RI.

- Secara etis, argumen politik aktual pada parlemen negara asing menunjukkan tantangan untuk mengatasi proses politik demokrasi yang dikotori oleh uang (*money*)

---

<sup>46</sup> “Explanatory Document on The Code of Conduct For Members of Parliament,” Office of Registrar of Members Interests, t.t.

<sup>47</sup> “Register of Members’ Interests: Form for The Disclosure of Members’ Interests,” Parliament of the Republic of South Africa, 2006.

<sup>48</sup> “Code of Conduct for Members of Parliament: Frequently Asked Questions,” Joint Committee on Ethics and Members’ Interests, 2005.

<sup>49</sup> “Register of Members’ Interests,” Parliament of The Republic of South Africa, September 2006.

*politics*) sehingga memunculkan aturan ketat tentang pengumuman kekayaan politisi parlemen (*disclosure*). Tantangan penting yang kreatif bagi generasi pembaharu demokrasi di negara-negara asing tersebut adalah mencari cara untuk mengurangi pengaruh uang, sehingga dapat membawa argumen demokratis aktual yang meletakkan kebenaran<sup>50</sup> atau “asas-asas moral dalam politik” sebagai ideal regulatifnya<sup>51</sup>;

- Secara konseptual, konsep Kode Etik DPR RI mengatur lebih rinci daripada konsep *Code of Ethics* yang dimaksudkan oleh Stapenhurst-Pelizzo. Kode Etik DPR RI memformulasikan landasan etis (*aspirational section*) dan kategori perilaku maupun ucapan (hal-hal yang diwajibkan, dilarang dan kurang patut). Ditambah pula dengan adanya ketentuan tentang sanksi dalam Pasal 19 Kode Etik DPR RI<sup>52</sup> yang mempunyai hubungan normatif dengan ketentuan sanksi dalam Pasal 62 jo Pasal 63 Peraturan Tata Tertib DPR RI.<sup>53</sup>
- Secara normatif, norma-norma hukum dalam “UU Susduk” tidak memberikan amanat untuk membentuk Kode Perilaku, sehingga istilah *Code of Conduct* tidak ada dalam sistem hukum Indonesia. Materi *Code of Conduct* sebagian telah dituangkan dalam Peraturan Tata Tertib tentang ketentuan perilaku yang belum diatur dalam Kode Etik, dan sebagian ketentuan teknis tentang penegakkan Kode Etik masih memerlukan rincian yang lebih lengkap dalam suatu tata beracara.

Oleh karena itu, menurut pengkaji, penyempurnaan terhadap Kode Etik DPR RI sebagai Hukum Positif lebih baik menggunakan norma-norma yang ada dalam sistem hukum Indonesia. Adapun materinya bersifat aspiratif (*aspirational section*) sebagaimana dimaksud dalam Kode Etik (*ethics codes*), bersifat preskriptif sebagaimana dimaksud dalam Kode Perilaku (*conduct codes*) yang mengatur beberapa aturan perilaku/ucapan

---

<sup>50</sup> Kebenaran yang dimaksud adalah didekati secara pragmatis. Pembedaan apakah perilaku politisi parlemen itu benar atau atau dianggap benar, secara pragmatis tidak dianggap penting. Benar-salah adalah soal pengujian dalam praktek dan penerimaan oleh pihak yang dipandang berwenang dalam pengujian tersebut. John Dewey memahami kebenaran sebagai *warranted assertability* bahwa sesuatu itu benar kalau ada jaminan (rasional) untuk menegaskannya. J. Sudarminta, “Setia pada Kebenaran: Sumbangan Filsafat Sebagai Ilmu Kritis,” Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Ilmu Filsafat, Disampaikan pada Sidang Terbuka Senat Sekolah Tinggi Filsafat Driyarkara, Jakarta 12 Mei 2007.

<sup>51</sup> Dikembangkan dalam ulasan tentang demokrasi pada masa pencerahan akhir dalam Ian Shapiro, *Asas Moral dalam Politik*, Terjemahan dari “The Moral foundations of Politics” (Jakarta: Freedom Institute, Yayasan Obor Indonesia dan Kedutaan Besar Amerika Serikat, 2006), hlm. 243.

<sup>52</sup> “Mengenai sanksi dan rehabilitasi berlaku ketentuan dalam Peraturan Tata Tertib DPR RI”.

<sup>53</sup> Pasal 62 Peraturan Tata Tertib DPR RI mengatur mengenai sanksi teguran tertulis, pemberhentian dari jabatan Pimpinan DPR atau Pimpinan alat kelengkapan DPR, Pemberhentian sebagai Anggota. Sedangkan Pasal 63 Peraturan Tata Tertib DPR RI mengatur tentang Rehabilitasi.

serta dikategorisasikan dalam kaidah kewajiban, larangan dan kepatutan. Hal ini memang membuat Kode Etik DPR RI tidak sama persis dengan pandangan Stapenhurst dan Pelizzo atau sistematika *Code of Conduct* dan *Code of Ethics* pada negara asing.

#### **2.4. KAJIAN TEKNIK PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN: RANCANGAN NASKAH PERATURAN DPR RI TENTANG KODE ETIK**

Argumentasi normatif untuk melakukan pembaharuan Kode Etik DPR RI adalah bentuk keputusan DPR RI tentang Kode Etik sudah tidak sesuai dengan teknik penyusunan perundang-undangan di Indonesia. Misalnya, bentuk Keputusan DPR RI dan bagian “Pendahuluan” Kode Etik yang tidak dikenal dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Seharusnya, Kode Etik DPR RI dilegitimasi dalam bentuk “Peraturan DPR RI tentang Kode Etik” dengan penghilangan bagian “Pendahuluan” agar sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.<sup>54</sup>

Bagian “Pendahuluan” dalam Kode Etik sebaiknya diletakkan sebagai konsideran “Menimbang” dalam Keputusan DPR RI. Substansi dalam pendahuluan Kode Etik mempunyai dasar bagi keberlakuan Keputusan DPR RI tentang Kode Etik baik keberlakuan filosofis, sosiologis maupun yuridis. Sebaiknya bagian pendahuluan ini dapat dimasukkan ke dalam bagian Konsideran “Menimbang” pada “Peraturan DPR RI tentang Kode Etik”:

“Bahwa perkembangan ketatanegaraan dalam era Indonesia baru merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari proses reformasi dalam berbagai aspek kehidupan kenegaraan yang antara lain, ditentukan oleh kualitas kerja dan kinerja lembaga legislatif yang memiliki komitmen politik, moralitas, dan profesionalitas yang lebih tangguh dalam proses pelaksanaan ketatanegaraan yang didasarkan pada terciptanya suatu sistem pengawasan dan keseimbangan antar lembaga tinggi negara. Komitmen tersebut semakin dirasa penting sebagai upaya untuk terwujudnya DPR-RI yang kuat, produktif, terpercaya, dan berwibawa dalam pelaksanaan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.

Karena menyadari bahwa kedudukannya sebagai wakil rakyat sangat mulia dan terhormat, anggota DPR-RI bertanggung jawab terhadap Tuhan Yang Maha Esa,

---

<sup>54</sup> Pasal 54 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

negara, masyarakat, dan konstituennya dalam melaksanakan tugas yang diamanatkan.

Untuk melaksanakan tugas konstitusionalnya, Anggota DPR RI bersepakat untuk menyusun suatu Kode Etik DPR-RI, yang bersifat mengikat serta wajib dipatuhi oleh setiap Anggota DPR-RI dalam menjalankan tugasnya selama di dalam ataupun di luar gedung demi menjaga artabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPR-RI. Kode Etik ini merupakan kesatuan landasan etik atau filosofis dengan peraturan perilaku maupun ucapan mengenai hal-hal yang diwajibkan, dilarang, atau tidak patut dilakukan oleh Anggota DPR-RI.”

Rancangan perubahan yang pengkaji usulkan adalah sebagai berikut dengan sedikit penyesuaian bahasa berdasarkan pertimbangan filosofis, sosiologis dan yuridis. Adapun bagian Konsideran lainnya seperti “Mengingat”, “Memutuskan” atau “Menetapkan” rumusan tekstualnya tetap menggunakan aturan hukum yang mengatur tentang susunan dan kedudukan DPR-RI yang saat ini sedang dalam proses penyusunan, disamping Peraturan DPR-RI tentang Tata Tertib.

PERATURAN  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR:.....

TENTANG

KODE ETIK

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

- Menimbang:
- a. bahwa perkembangan ketatanegaraan dalam era Indonesia baru merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari proses reformasi dalam berbagai aspek kehidupan kenegaraan yang ditentukan oleh kualitas kerja dan kinerja lembaga legislatif yang memiliki komitmen politik, moralitas, dan profesionalitas yang lebih tangguh dalam proses pelaksanaan ketatanegaraan yang didasarkan pada terciptanya suatu sistem pengawasan dan keseimbangan antarlembaga tinggi negara, sebagai upaya untuk mewujudkan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang kuat, produktif, terpercaya, dan berwibawa dalam pelaksanaan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan;
  - b. bahwa Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia merupakan wakil rakyat yang mulia dan terhormat, serta bertanggung jawab terhadap Tuhan Yang Maha Esa, negara, rakyat, dan konstituennya dalam melaksanakan tugas yang diamanatkan;
  - c. bahwa untuk melaksanakan tugas konstitusionalnya, Anggota DPR RI bersepakat untuk menyusun suatu Kode Etik yang berlaku secara internal, bersifat mengikat dan wajib dipatuhi oleh setiap Anggota DPR-RI dalam menjalankan tugasnya baik selama di dalam maupun di luar gedung demi menjaga artabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPR-RI.
- Mengingat:
1. Undang-Undang Nomor ... Tahun ... tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
  2. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia No. ... Tahun .... tentang Tata Tertib;

Langkah selanjutnya adalah melihat pengertian tentang Kode Etik DPR RI dalam bagian Ketentuan Umum. Beranjak dari uraian terhadap pengertian hukum tentang Kode Etik DPR RI di bawah ini maka argumentasi untuk membuat peta pembaharuan Kode Etik DPR RI akan terlihat jernih.

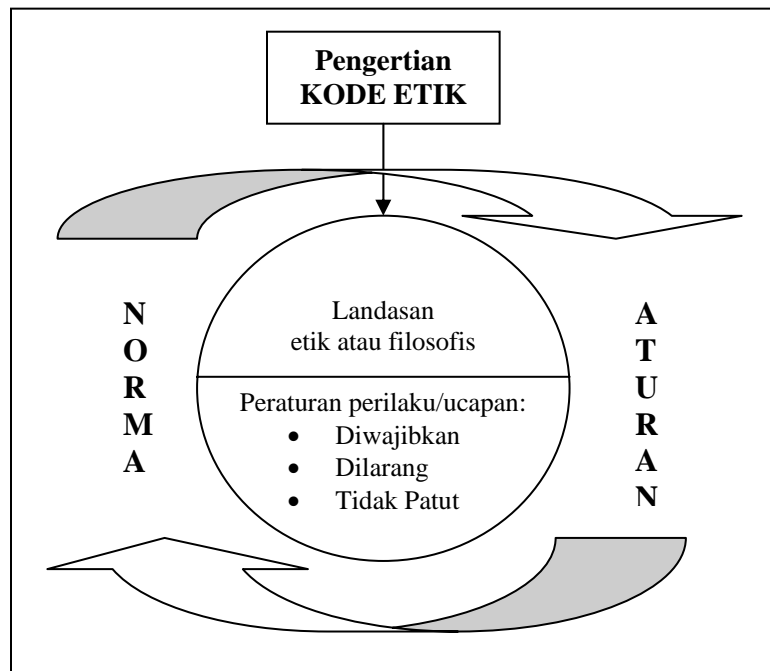
## 2.4.1. PENDEKATAN ETIKA DAN ILMU HUKUM NORMATIF: PENGERTIAN KODE ETIK DPR RI SEBAGAI NORMA MORAL

Apakah yang dimaksud dengan Kode Etik DPR RI?<sup>55</sup> Dalam Pasal 1 angka 1 tertulis bahwa:

“Kode Etik DPR RI ialah norma-norma atau aturan-aturan yang merupakan kesatuan landasan etik atau filosofis dengan peraturan perilaku maupun ucapan mengenai hal-hal yang diwajibkan, dilarang, atau tidak patut dilakukan oleh Anggota DPR RI.”

Dalam praktek diskursif *in optima forma* (bersaranakan kata-kata), terdapat dua hal yang berbeda namun tersatukan dalam pengertian hukum tentang Kode Etik. *Pertama*, Kode Etik adalah norma atau aturan. *Kedua*, norma atau aturan ini terdiri atas landasan etik atau filosofis *dan* peraturan perilaku dan ucapan (mengenai hal-hal yang diwajibkan, dilarang, atau tidak patut dilakukan oleh Anggota DPR RI). Artinya, terdapat dua unsur yang menyatu yaitu “landasan etik atau filosofis” dan “peraturan perilaku dan ucapan”. Berikut ini adalah skema untuk menggambarkan definisi tentang Kode Etik.

**Sketsa No. 2**  
*Pengertian Kode Etik*



<sup>55</sup> Lampiran yang tak terpisahkan dalam Keputusan DPR RI No. 16/DPR RI//2004-2005 tentang Kode Etik DPR RI, tanggal 29 September 2004.

Dalam Etika, istilah “norma” adalah aturan atau kaidah yang dipakai sebagai tolok ukur untuk menilai sesuatu.<sup>56</sup> Apakah norma yang dimaksud dalam pengertian tentang Kode Etik itu norma moral atautakah norma hukum? Norma moral menentukan perilaku yang baik atau buruk dari sudut etis. Norma moral adalah norma tertinggi yang tidak bisa ditaklukkan oleh norma lain. Mengingat Kode Etik merupakan objek Etika Terapan, menurut pengkaji, terdapat korelasi (hubungan kuat) antara “norma” dengan “landasan etik atau filosofis”. Landasan etik atau filosofis yang dimaksudkan dalam definisi Kode Etik adalah norma moral yang digunakan sebagai tolok ukur untuk menilai suatu perilaku tertentu yaitu perilaku Anggota DPR RI.

Di sisi lain, dalam Kajian Ilmu Hukum, pengertian Kode Etik itu memasukkan pula tentang kaidah kewajiban, larangan dan kepatutan. Ketiga kaidah ini menjadi tolok ukur bagi peraturan perilaku dan ucapan Anggota DPR RI. Menurut pengkaji, ketiga kaidah dalam pengertian Kode Etik tersebut adalah kaidah aktuil yang memberikan patokan tentang perikelakuan dan sikap tindak.<sup>57</sup> Kaidah aktuil ini terdiri dari kaidah hukum (kewajiban dan larangan) dan kaidah kepatutan yang seringkali dipadankan dengan suatu kaidah etika yaitu kaidah kesusilaan.

Konsekuensi dari pengertian Kode Etik yang terdiri dari kaidah hukum dan kaidah etika ini maka perilaku/ucapan Anggota parlemen akan ditimbang berdasarkan alasan-alasan yang menimbulkannya serta kehendak baiknya sendiri. Dengan demikian, antara kaidah hukum dan kaidah etika atau “hukum” dan “etika” tidak perlu dibedakan secara tegas. Titik temu antara kaidah hukum dan kaidah etika adalah mengenai perbuatan-perbuatan yang melanggar hukum (*onrechtmatig*).<sup>58</sup> Perbedaannya hanya terletak pada rasionalitasnya yaitu kaidah hukum dijalani dari *perilaku/ucapan lahiriah menuju ke kehendak baik*, sedangkan kaidah kepatutan dijalani *dari kehendak baik menuju perilaku/ucapan lahiriah*.

Pengertian tentang Kode Etik DPR RI dalam Pasal 1 angka 1 Kode Etik DPR RI perlu dilakukan pembaharuan dengan memasukkan pertimbangan keilmuan Etika dan

---

<sup>56</sup> K. Bertens, *Etika*, Cetakan Kesembilan (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2005), hlm. 147-149.

<sup>57</sup> Dalam hal ini peneliti tetap menggarisbawahi bahwa pasal yang merumuskan tentang *pengertian Kode Etik* ini bukanlah kaidah aktuil. Namun, kaidah kewajiban, kaidah larangan dan kaidah kepatutan yang ada dalam pengertian Kode Etik adalah kaidah aktuil. Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. 25.

<sup>58</sup> L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Terjemahan dari “Inleiding tot de studie van het nederlandse recht,” Cetakan Keduapuluhenam (Jakarta: Pradnya Paramita, 1996), hlm. 24-25.

Hukum, serta nilai-nilai (*values*) dan kebutuhan (*needs*) kelembagaan DPR RI,<sup>59</sup> antara lain sebagai berikut:

## BAB I KETENTUAN UMUM

### Pasal 1

Dalam Peraturan DPR-RI ini yang dimaksud dengan:

1. Kode Etik DPR RI ialah norma-norma moral untuk menilai perilaku dan/atau ucapan Anggota DPR RI agar memenuhi kaidah kepatutan, kewajiban, dan larangan.

Djoko Pitoyo, ahli Filsafat dari UGM Yogyakarta dan pembicara dalam FGD tanggal 7 September 2007, telah memberikan masukan yang penting untuk memberikan argumentasi mengenai norma, kaidah dan kode etik.

“Istilah lain lagi yang memerlukan klarifikasi ialah **nilai** dan **norma**...Nilai yang berkaitan dengan masalah etika ialah “*value*”, “suatu kualitas yang terdapat pada barang sesuatu (bisa abstrak atau kongkrit) atau sengaja diberikan kepada barang sesuatu, yang merangsang manusia untuk menggapainya”. Demikianlah umpamanya orang sering mengatakan tentang “nilai kemanusiaan”, “nilai kebaikan”, “nilai keindahan”, “nilai kebenaran”, dsb. Nilai-nilai itu biasanya datang dari suatu keyakinan, agama, kebudayaan, ideologi, ajaran/doktrin, temuan ilmiah, atau hasil penerungan mendalam.

Nilai-nilai ini apabila dijabarkan lebih lanjut dan dijadikan “tolok ukur”, maka ia menjadi **norma**. Istilah “norma” berasal dari Bahasa Latin “*norm*”, yang merupakan nama sebuah benda berupa segitiga yang dipergunakan oleh tukang bangunan. Jadi, norma itu sejak semula memang berarti “ukuran”, “alat ukur”. Apa-apa yang disebut “normatif” berarti dengan “ukuran” tertentu, atau dengan “standar tertentu”. Jika dihubungkan dengan perilaku atau tindakan manusia, maka **norma berarti ukuran perilaku: apakah perilakunya baik atau buruk, benar atau salah, sesuai dengan nilai-nilai kebajikan yang diyakini atau tidak**. Istilah norma juga disepadankan dengan istilah “kaidah” (ini berasal dari Bahasa Arab).

---

<sup>59</sup> Chris MacDonald, “Guidance for Writing a Code of Ethics,” <http://www.ethicsweb.ca/codes/coe3.htm> diakses tanggal 2/14/2006.

Dalam hidup kongkrit dikenal sejumlah norma, misalnya norma agama, norma kesopanan, norma hukum, dan norma etik atau kesusilaan. Norma agama, yang diyakini bersumber dari Tuhan, mengukur suatu perbuatan dengan penilaian “taat” atau “murtad”. Norma kesopanan, yang bersumber dari masyarakat, mengukur perilaku dengan penilaian “sopan” atau “kurang ajar”. Norma hukum, yang bersumber dari negara, mengukur perbuatan dengan penilaian “taat hukum” atau “melanggar hukum”. Sedangkan norma etik atau kesusilaan, yang bersumber dari hati nurani manusia, mengukur perbuatan dengan penilaian “baik” atau “buruk/jahat”.

Ada lagi istilah yang sering disebut-sebut, yaitu **kode etik**. Kode etik biasanya berkenaan dengan suatu profesi tertentu, umpamanya kode etik kedokteran, kode etik jurnalistik, kode etik akuntan, kode etik dosen, kode etik parlemen, dsb. **Kode etik adalah serangkaian norma yang disusun sebagai ukuran tindakan sekelompok orang yang berprofesi tertentu.** Jadi, cakupan kode etik terbatas pada bidang tertentu saja. **Kode etik laksana kompas yang menunjukkan arah bagi suatu profesi tertentu dan sekaligus menjamin kualitas moral profesi itu di mata masyarakat.** Kode etik biasanya disusun atas dasar pemikiran moral secara umum dan diruncingkan dengan hal-hal spesifik yang berkaitan dengan bidang profesi yang bersangkutan. Karena sifatnya yang spesifik, biasanya untuk menegakkannya diperlukan suatu badan atau dewan kehormatan profesi yang terdiri atas orang-orang yang benar-benar paham mengenai seluk-beluk profesi itu guna mengkaji dan menilai perbuatan anggotanya: Apakah perbuatannya masih dalam batas taat pada kode etik atau melanggar.”

#### **2.4.2. PENDEKATAN ETIKA LEGISLATIF RASIONALIS:**

##### **TUJUAN KODE ETIK DPR RI**

Pendekatan Etika Legislatif Rasionalis menunjukkan bagaimana Anggota parlemen bebas menjalankan fungsinya sebagai wakil rakyat secara etis. Tingkat kesulitannya adalah bagaimana memutuskan suatu kinerja sebagai legislator tanpa dibatasi perannya sebagai wakil rakyat. Dalam Pasal 2 Kode Etik DPR RI terdapat tujuan yang mengarah pada kelembagaan (martabat, kehormatan, citra dan kredibilitas DPR RI), dan Anggota (pelaksanaan setiap wewenang, tugas, kewajiban dan tanggung jawabnya kepada negara, masyarakat dan konstituennya). Rumusan tujuan ini belum mempunyai kejelasan tujuan yang hendak dicapai dan bahkan dalam pelaksanaannya dapat mengalami suatu inkonsistensi. Misalnya, seorang Anggota DPR RI diberikan sanksi

karena terbukti melanggar Kode Etik, namun pemberian sanksi tersebut relatif menunjukkan bahwa DPR RI secara kelembagaan mempunyai citra buruk pada kalangan publik tertentu. Dari sisi tata bahasa pula, tujuan Kode Etik di bawah ini lebih tepat digunakan sebagai "tujuan Badan Kehormatan" (dalam rangka menjaga kehormatan DPR RI dan Anggota DPR RI) daripada "tujuan Kode Etik" itu sendiri.

#### **Pasal 2**

Kode Etik DPR RI bertujuan menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPR RI, serta membantu Anggota dalam melaksanakan setiap wewenang, tugas, kewajiban, dan tanggung jawabnya kepada negara, masyarakat, dan konstituennya.

Tujuan Kode Etik perlu dilakukan penyempurnaan dengan mempertimbangkan otonomi Anggota DPR RI dalam menjalankan perannya sebagai wakil rakyat. Seluruh materi Kode Etik sebaiknya ditujukan untuk memberikan standar atau tuntutan-tuntutan yang membatasi peran Anggota DPR RI sebagai legislator tapi tidak menghalangi perannya sebagai wakil rakyat, antara lain dalam rumusan berikut ini.

#### **Pasal 2**

Kode Etik DPR RI bertujuan memberikan prinsip etis, standar perilaku, dan ucapan Anggota DPR RI dalam melaksanakan tanggung jawab, tugas dan wewenang, hak dan kewajiban, dan fungsinya sebagai wakil rakyat.

### **2.4.3. PENDEKATAN ETIKA POLITIK DAN ILMU HUKUM NORMATIF:**

#### **ASAS KODE ETIK DPR RI**

Kode Etik DPR RI belum mengatur tentang asas-asas yang melandasinya. Kajian ini memberikan 4 (empat) asas yang diolah dari Etika Politik yaitu asas objektivitas, keadilan, kebebasan dan solidaritas, serta 1 (satu) asas hukum yaitu *Ignorantia Juris Neminem Excusat* untuk memperjelas tujuan Kode Etik yang telah dirumuskan semula.

##### **a. Asas Objektivitas**

Kode Etik tidak memihak, tidak memenangkan kepentingan pihak tertentu, tidak berprasangka dan tidak bertolak dari anggapan-anggapan yang tidak bisa dipertanggungjawabkan secara rasional.

##### **b. Asas Keadilan**

Kode Etik memperlakukan Anggota DPR RI dalam keadaan yang sama dan sesuai dengan hak dan kewajibannya masing-masing secara rasional.

c. Asas Kebebasan

Kode Etik bebas dari kepentingan yang memaksa dan menempatkan Anggota DPR RI sebagai individu yang otonom tanpa melanggar moralitas.

d. Asas Solidaritas

Kode Etik mendorong seorang Anggota DPR RI untuk bertanggung jawab atas hak dan kewajiban Anggota DPR RI secara keseluruhan dan tidak boleh saling mengurbankan untuk kepentingan yang melanggar moralitas.

e. Asas *Ignorantia Juris Neminem Excusat*<sup>60</sup>

Ketidaktahuan terhadap Kode Etik sebagai hukum positif tidak menjadi alasan pemaaf bagi seseorang yang menjabat sebagai Anggota DPR RI.

Irsyad Sudiro, Pimpinan Badan Kehormatan, dalam FGD tanggal 7 September 2007 memberikan masukan tentang asas-asas Kode Etik yaitu asas legalitas-prosedural-formal, asas konstitusional, asas manfaat, asas demokrasi, asas keilmuan, asas mendidik (bukan menghukum), asas kearifan-manusiawi, asas preventif, represif dan promotif. Terkait dengan asas-asas Kode Etik, Gayus Lumbuun, Pimpinan Badan Kehormatan, juga menggarisbawahi tentang pemahaman “etika deskriptif” yang menjangkau anggota DPR-RI dalam periode tertentu yang melanggar kode etik agar dapat diperiksa.

#### 2.4.4. PENDEKATAN ETIKA KEWAJIBAN:

##### PRINSIP ETIS KODE ETIK DPR RI

Interpretasi terhadap kaidah dalam Bab II Kode Etik tentang Kepribadian dan Tanggung Jawab lebih tepat menggunakan pendekatan Etika ketimbang pendekatan Ilmu Hukum Normatif. Ketentuan dalam Kode Etik tentang “Kepribadian” semisal wajib bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, merupakan kaidah kepercayaan yang berada di luar kaidah hukum. Dalam praktek penegakan Kode Etik, tentu amat sulit dibuktikan secara normatif: apakah seorang Anggota DPR RI tersebut tidak bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, seperti tertulis dalam Pasal 3 Kode Etik DPR RI saat ini:

---

<sup>60</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara: Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Terjemahan dari “General Theory of Law and State” (Jakarta: Bee Media Indonesia, 2007), hlm. 53.

## BAB II KEPRIBADIAN DAN TANGGUNG JAWAB

### Kepribadian

#### Pasal 3

Anggota wajib bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berjiwa Pancasila, taat kepada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan peraturan perundang-undangan, berintegritas yang tinggi, dengan senantiasa menegakkan kebenaran dan keadilan, menjunjung tinggi demokrasi dan hak asasi manusia, mengemban amanat penderitaan rakyat, mematuhi Peraturan Tata Tertib DPR RI menunjukkan profesionalisme sebagai Anggota, dan selalu berupaya meningkatkan kualitas dan kinerjanya.

### Tanggung Jawab

#### Pasal 4

- (1) Anggota bertanggung jawab mengemban amanat penderitaan rakyat, melaksanakan tugasnya secara adil, mematuhi hukum, menghormati keberadaan lembaga legislatif, mempergunakan kekuasaan dan wewenang yang diberikan kepadanya demi kepentingan dan kesejahteraan rakyat, serta mempertahankan kedaulatan bangsa dan kedaulatan negara.
- (2) Anggota bertanggung jawab menyampaikan dan memperjuangkan aspirasi rakyat kepada Pemerintah, lembaga, atau pihak yang terkait secara adil tanpa memandang suku, agama, ras, golongan, gender.

Seperti yang telah dibahas sedikit sebelumnya dalam pengertian dan tujuan Kode Etik, maka prinsip-prinsip etis merupakan norma moral yang dituangkan dalam pasal tersendiri. Prinsip-prinsip etis dalam Kode Etik DPR RI dapat dibagi 2 (dua) yaitu kepribadian dan tanggung jawab. Dalam Filsafat Manusia, Kepribadian (*perssonlijkheid*) adalah status dimana Anggota DPR RI *dapat mempergunakan kekuasaannya untuk memburu kesempurnaan*.<sup>61</sup> Sebelum mencapai status ini maka Anggota DPR RI berwujud “kemungkinan yang konkret”, atau potensi. Terhadap kesempurnaannya ia berwujud “harapan”. Sedangkan tanggung jawab berarti Anggota DPR RI mengerti perbuatannya,

---

<sup>61</sup> N. Drijarkara, “Buku Pertama: Persona dan Personisasi,” dalam *Karya Lengkap Drijarkara: Esai-esai Filsafat Pemikir yang Terlibat Penuh dalam Perjuangan Bangsanya* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006), hlm. 52.

berhadapan dengan perbuatannya, baik sebelum berbuat, selama berbuat dan sesudah berbuat.<sup>62</sup>

Dalam Etika sebagai ilmu maka Etika Kewajiban mempelajari prinsip-prinsip dan aturan moral yang berlaku untuk suatu perbuatan.<sup>63</sup> Etika Kewajiban menunjukkan norma-norma atau prinsip-prinsip mana yang perlu diterapkan dalam hidup moral. Etika Kewajiban menilai benar salahnya perilaku Anggota DPR RI dengan berpegang pada norma dan prinsip moral saja.

Mengikuti pendekatan Etika dan teknik penulisan hukum khususnya tentang prinsip etis, maka Bab II Kode Etik DPR RI perlu dilakukan pembaharuan dalam bentuk kategori prinsip etis kepribadian dan prinsip etis tanggung jawab. Prinsip etis kepribadian menekankan kewajiban moral dalam wilayah religius, falsafah hidup, integritas pribadi dan profesionalisme. Prinsip etis tanggung jawab menekankan rasa tanggung jawab kolektif pada rakyat, lembaga dan pribadi.

Berikut ini adalah rumusan prinsip-prinsip etis yang dibagi dalam 2 (dua) bagian yaitu bagian kesatu tentang Kepribadian yang menekankan kewajiban moral dan bagian kedua tentang Tanggung Jawab yang menekankan tanggung jawab moral.

## **BAB II PRINSIP-PRINSIP ETIS**

### **Bagian Kesatu Kepribadian**

#### **Pasal 3**

Anggota bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa sebagai prinsip dan tujuan yang terdasar dalam mewujudkan kebebasan suara hati nurani.

#### **Pasal 4**

Anggota menghayati Pancasila sebagai landasan filsafat moral dalam menjalankan tugasnya.

---

<sup>62</sup> N. Drijarkara, "Bab I Filsafat Kesusilaan," dalam *Percikan Filsafat*, Cetakan Keempat (Jakarta: Pembangunan, 1981), hlm. 29.

<sup>63</sup> K. Bertens, *Etika*, Cetakan Kesembilan (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2005), hlm. 211-212.

#### **Pasal 5**

Anggota berintegritas tinggi dengan setia kepada kebenaran, setia kepada kenyataan sebagaimana adanya dan melakukannya secara adil dan tidak sewenang-wenang.

#### **Pasal 6**

Anggota menggunakan demokrasi dan hak asasi manusia sebagai acuan orientasi moral dalam memenuhi tuntutan legitimasi publik.

#### **Pasal 7**

Anggota wajib menunjukkan profesionalisme sebagai pejabat publik yang memiliki cita-cita dan nilai-nilai bersama dalam suatu komunitas moral yang selalu berupaya meningkatkan kualitas dan kinerjanya dengan mitra kerja.

#### **Pasal 8**

Anggota berkewajiban moral untuk menaati Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, peraturan perundang-undangan dan peraturan DPR RI.

### **Bagian Kedua Tanggung Jawab**

#### **Pasal 9**

Anggota bertanggung jawab moral dengan mempergunakan kekuasaan dan wewenang yang diberikan kepadanya demi kepentingan dan kesejahteraan rakyat.<sup>64</sup>

#### **Pasal 10**

Anggota bertanggung jawab moral dengan menyampaikan dan memperjuangkan aspirasi rakyat kepada Pemerintah, lembaga, atau pihak yang terkait secara adil tanpa memandang perbedaan suku, agama, ras, golongan, dan gender.

#### **Pasal 11**

Anggota bertanggung jawab moral secara kolektif dengan menghormati keberadaan lembaga legislatif.

---

<sup>64</sup> Djoko Pitoyo memberikan masukan dalam FGD agar rumusan Pasal 9 ini mempertimbangkan 4 (empat) tujuan nasional dalam Pembukaan UUD'45.

### **Pasal 12**

Anggota bertanggung jawab moral atas perbuatan yang telah berlangsung dan segala konsekuensinya.<sup>65</sup>

### **Pasal 13**

Anggota bertanggung jawab moral atas perbuatan yang akan datang dan segala konsekuensinya.

#### **2.4.5. STANDAR PERILAKU KODE ETIK: KEPATUTAN ANGGOTA**

Memenuhi teknik penulisan Kode Etik yang telah diuraikan semula, maka prinsip-prinsip di atas selanjutnya dapat dikategorisasi dalam norma moral atau kaidah etik berupa kaidah kepatutan. Secara teoritik, kaidah kepatutan ini beraspek mengatur hidup antar-pribadi sesama Anggota DPR RI, yang meliputi kaidah sopan santun dan kedamaian hidup bersama (*peaceful living together*). Berdasarkan kaidah kepatutan ini maka disusunlah standar perilaku yang memenuhi rasa sopan santun di lingkungan DPR RI.

Dalam naskah pembaharuan Kode Etik ini terdapat perubahan tentang ketentuan ketidakhadiran dalam rapat yang selama ini harus memperoleh ijin Fraksi. Mengingat Fraksi bukanlah alat kelengkapan DPR RI maka secara etis diusulkan agar Anggota secara otonom/bebas menyampaikan ijin ketidakhadiran langsung kepada Pimpinan Rapat. Dalam prakteknya nanti, Badan Kehormatan langsung melakukan verifikasi terhadap "Anggota" tanpa melalui "wewenang Fraksi" dalam memberikan surat ijin ketidakhadiran dalam rapat. Berikut ini adalah rancangan Kode Etik dengan mengelompokkan perilaku tertentu yang secara inheren mengandung kaidah kepatutan.

### **BAB III**

#### **JENIS PERILAKU**

##### **Bagian Kesatu**

#### **PERILAKU YANG PATUT**

---

<sup>65</sup> Hal ini merupakan perumusan berdasarkan pemahaman Gayus Lumbuun tentang "etika deskriptif" yang menggambarkan suatu perilaku di masa lalu anggota DPR-RI agar dapat ditangani Badan Kehormatan DPR-RI dan menjadi standar perilaku yang ditaati atau dilarang secara etis.

#### **Pasal 14**

Anggota patut menyampaikan pernyataan dalam suatu rapat dan konsultasi dalam kapasitas sebagai Anggota, Pimpinan Alat Kelengkapan atau Pimpinan DPR RI.

#### **Pasal 15**

Anggota patut menyampaikan pernyataan dalam suatu pertemuan tentang penyampaian hasil rapat dan konsultasi dalam kapasitas sebagai Anggota, Pimpinan Alat Kelengkapan atau Pimpinan DPR RI.

#### **Pasal 16**

Anggota patut menyampaikan pernyataan sebagai pernyataan pribadi apabila tidak memenuhi ketentuan dalam Pasal 14 jo Pasal 15.

#### **Pasal 17**

Anggota melanggar kepatutan apabila menyampaikan pernyataan berupa hasil rapat atau konsultasi kepada publik dengan tidak menghadiri rapat atau konsultasi tersebut.

#### **Pasal 18**

- (1) Anggota patut mengutamakan tugasnya dengan cara menghadiri secara fisik setiap rapat yang menjadi kewajibannya.
- (2) Anggota yang berhalangan hadir secara fisik dalam rapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus menyerahkan surat ijin tertulis yang disampaikan kepada Pimpinan Rapat sebelum rapat dimulai.

#### **Pasal 19**

Anggota melanggar kepatutan apabila tidak hadir secara fisik 3 (tiga) kali berturut-turut dalam rapat sejenis dan/atau lalai menyampaikan surat ijin tertulis.

#### **Pasal 20**

Anggota patut bersikap sopan santun dalam menyampaikan pendapat, interupsi dan bersungguh-sungguh menjaga ketertiban dalam rapat atau konsultasi.

#### **Pasal 21**

Anggota patut berpakaian rapi, sopan, dan pantas dengan menggunakan tanda atau simbol jabatan dalam rapat atau konsultasi.

#### **Pasal 22**

Anggota patut ikut serta dalam kegiatan organisasi di luar DPR RI dengan mengutamakan tugasnya sebagai Anggota.

#### **Pasal 23**

Anggota patut memberitahukan setiap keikutsertaannya dalam suatu organisasi, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22, melalui surat resmi kepada Pimpinan DPR RI dan/atau Pimpinan alat kelengkapan yang bersangkutan, untuk mencegah adanya konflik kepentingan antara kepentingan pribadi dan kepentingan DPR RI.

#### **Pasal 24**

Anggota melanggar kepatutan apabila tidak memenuhi ketentuan dalam Pasal 14 sampai dengan Pasal 23.

Darus Agap dan Mutammimul 'Ula, Anggota Badan Kehormatan DPR-RI, dalam FGD tanggal 7 September 2007 mengusulkan agar terdapat rumusan tentang perbuatan asusila atau pelanggaran-pelanggaran asusila. Zainal Abidin, Anggota Badan Kehormatan DPR-RI, menyarankan agar pelanggaran asusila tetap dipahami dalam kerangka hukum pidana.

Selain itu, Ibu Win, Deputi Bidang Anggaran dan Pengawasan, dan Djoko Pitoyo mempertanyakan apakah absensi atau presensi anggota DPR-RI dapat dikategorikan dalam perilaku kewajiban? Mengenai hal ini, pengkaji menilai sebaiknya absensi atau presensi anggota DPR-RI dikategorikan dalam norma kepatutan agar tidak tumpang-tindih dengan norma kewajiban dalam keilmuan hukum yang mempunyai ruang lingkup tersendiri. Absensi atau presensi merupakan wilayah etis yang mensyaratkan kesadaran individual anggota DPR-RI sehingga standar perilaku kode etik dalam kewajiban dan larangan akan mempunyai bobot perilaku yang lebih berat.

#### **2.4.6. STANDAR PERILAKU KODE ETIK: KEWAJIBAN ANGGOTA**

Pendekatan Etika Utilitaris menggunakan pandangan "teori korelasi" yang menekankan hubungan timbal balik antara hak dan kewajiban. Setiap kewajiban akan benar-benar menjadi "kewajiban sempurna" apabila kewajiban seseorang berkaitan dengan hak orang lain, dan sebaliknya setiap hak seseorang berkaitan dengan kewajiban

orang lain untuk memenuhi hak tersebut. Kewajiban sempurna didasarkan atas “keadilan”. Sedangkan “kewajiban tidak sempurna” tidak terkait dengan hak orang lain dan didasarkan atas alasan moral lain, misalnya kehendak berbuat baik. Pendekatan Ilmu Hukum meletakkan kaidah kewajiban sempurna (*gebod*) sebagai kaidah hukum yang bersifat imperatif. Kewajiban sempurna adalah kaidah hukum yang *a priori* harus ditaati. Adapun pengertian tentang kewajiban hukum adalah diwajibkan untuk menghindari perbuatan tertentu, dan bertanggungjawab apabila tidak mematuhi suatu perintah. Dibawah ini terdapat rumusan Kode Etik berupa perilaku berdasarkan kategori kewajiban.

Terdapat ketentuan baru dalam rumusan berikut ini yaitu kewajiban untuk melaporkan kekayaan kepada Badan Kehormatan untuk kepentingan pencegahan konflik kepentingan. Dalam skala yang lebih luas, kinerja etis ini akan berdampak pemberian standar perilaku pencegahan korupsi. Publik akan mengetahui daftar kekayaan Anggota DPR RI yang diperoleh dari pihak lain secara sah dan publik sekaligus mendapatkan standar moral tertentu agar tidak memicu terjadinya konflik kepentingan.

Sulastio, Indonesia Parliamentary Centre, dalam FGD tanggal 7 September 2007, menggarisbawahi kejelasan makna konflik kepentingan. Apakah pebisnis transportasi dapat duduk sebagai anggota Komisi DPR-RI yang menangani masalah transportasi? Sejauhmana keahlian anggota tersebut tidak bergeser ke arah konflik kepentingan dengan mitra kerja? Ketentuan larangan bisnis harus diperjelas agar konflik kepentingan tidak berbeda penafsirannya.

### **BAB III JENIS PERILAKU**

#### **Bagian Kedua PERILAKU YANG DIWAJIBKAN**

##### **Pasal 25**

Anggota wajib melakukan perjalanan dinas di dalam atau ke luar negeri sesuai rencana anggaran negara yang telah disetujui, sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang keuangan negara.

##### **Pasal 26**

Anggota wajib menggunakan fasilitas perjalanan dinas untuk kepentingan tugas kedewanan.

### Pasal 27

Anggota wajib menggunakan biaya dan fasilitas sendiri apabila membawa keluarga dalam perjalanan dinas.

### Pasal 28

Anggota wajib memberitahukan kepada Pimpinan DPR RI melalui surat resmi apabila melakukan perjalanan dinas atas biaya pengundang, baik dari dalam maupun luar negeri.

Pengalaman beberapa parlemen negara asing yang menekankan pada konflik kepentingan dan pengungkapan harta kekayaan selama menjabat dapat menjadi pertimbangan untuk pembaharuan Kode Etik. Hal ini mempunyai sisi positif yaitu DPR RI secara kelembagaan dapat menangani secara internal tentang dugaan-dugaan korupsi melalui pencegahan atau pengurangan politik uang (*money politics*). Sehingga, Badan Kehormatan dapat bekerja tanpa melakukan intervensi proses peradilan atau selalu hanya menunggu pembuktian yuridis tentang tindak pidana korupsi dari Komisi Pemberantasan Korupsi. Sisi negatif-kritisnya adalah perlunya suatu kajian hukum pidana yang mampu memilah antara wewenang kelembagaan yang menangani perbuatan pidana dan wewenang kelembagaan yang menangani perbuatan etis dengan jaminan rasional dari pembentuk Undang-undang.

Perumusan tentang *disclosure* dan konflik kepentingan di bawah ini beranjak dari kritik tentang penanganan kasus korupsi atau gratifikasi oleh lembaga yudisiil yang seringkali mencampurkan dan bahkan menganggap sama antara unsur “menyalahgunakan wewenang” dan “melawan hukum”. Lembaga yudisiil tanpa disadari telah membawa korban sejumlah politisi parlemen dengan menerapkan asas perbuatan melawan hukum materiil dengan fungsi positif tanpa memberikan kriteria yang jelas untuk dapat menerapkan asas tersebut yaitu melakukan pemidanaan berdasarkan asas kepatutan dengan menyatakan para pelaku telah melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Pembaca dapat menelusuri lebih jauh tentang genealogi asas kepatutan atau penerapan ajaran sifat melawan hukum materiil dalam Hukum Pidana, dimulai dengan menelaah: a) terminologi sempit perbuatan melawan hukum tertulis (*onwetmatige daad*) dalam Hukum Perdata; b) perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*) yang sejak Cohen-Lindenbaum Arrest 31 Januari 1919 meluas sebagai *materiele wederrechtelijkheid* yaitu setiap perbuatan yang mengandung suatu sikap dan penilaian tercela bagi masyarakat; serta c) perbuatan hukum melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*). Lihat Indriyanto Seno Adji, *Korupsi: Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana* (Jakarta: Diadit Media, 2007), hlm. 463 dan 467-79.

Hal ini merupakan tindakan logis tapi keliru karena tidak menggunakan pertimbangan epistemologis bahwa kebijakan (*beleid*) tunduk pada wilayah Hukum Administrasi dan bukan Hukum Pidana. Sebagai langkah penyelesaian di luar nuansa politis dan tinjauan ulang Hukum Pidana terhadap gratifikasi karena “yang berhubungan dengan jabatan dan yang melakukan pekerjaan yang bertentangan dengan kewajiban” tidak menjadi bagian dari sistem pembalikan beban pembuktian, maka asas kepatutan yang menjadi pertimbangan lembaga yudisiil tersebut dapat dikembangkan oleh Badan Kehormatan dalam suatu ketentuan yang progresif-preventif dalam Kode Etik yaitu pengungkapan harta kekayaan selama menjabat sebagai politisi parlemen sehingga publik tahu dan paham agar tidak mendorong perbuatan konflik kepentingan.

#### **Pasal 29**

Anggota wajib melaporkan penerimaan uang selain gaji dan tunjangan selama periode menjabat, dalam rangka pencegahan konflik kepentingan finansial (*disclosure of financial interests*) kepada Badan Kehormatan DPR RI, pada setiap akhir masa sidang.<sup>67</sup>

#### **Pasal 30**

- (1) Anggota wajib menjaga keputusan rapat yang dinyatakan tertutup untuk umum.
- (2) Anggota wajib menjaga keputusan rapat yang dinyatakan sebagai rahasia sampai batas waktu yang telah ditentukan atau sampai masalah tersebut sudah dinyatakan terbuka untuk umum.

#### **Pasal 31**

Anggota melanggar kewajiban apabila melanggar ketentuan yang terdapat dalam Pasal 25 sampai dengan Pasal 30.

### **2.4.7. STANDAR PERILAKU KODE ETIK: LARANGAN ANGGOTA**

Perilaku dalam Kode Etik berisi pula kaidah larangan. Adapun pengertian tentang kaidah larangan ini adalah diwajibkan untuk tidak melakukan perbuatan maupun ucapan tertentu, dan bertanggungjawab apabila tetap melakukan perbuatan tersebut. Dibawah ini terdapat rumusan Kode Etik berupa perilaku berdasarkan kategori larangan.

---

<sup>67</sup> Ketentuan ini masih dalam perdebatan khususnya tentang wewenang KPK di Indonesia dalam pelaporan kekayaan dan wewenang Komisi Etik di negara lain yang aktif mengurangi konflik kepentingan dengan pelaporan kekayaan.

**BAB III**  
**JENIS PERILAKU**

**Bagian Ketiga**  
**PERILAKU YANG DILARANG**

**Pasal 32**

Anggota dilarang melakukan hubungan dengan mitra kerjanya dengan maksud meminta atau menerima imbalan atau hadiah untuk kepentingan pribadi, baik di dalam maupun di luar gedung DPR RI.

**Pasal 33**

- (1) Anggota dilarang mengemukakan pendapatnya dalam pembahasan suatu permasalahan tertentu, apabila terdapat kepentingan antara permasalahan yang sedang dibahas dalam rapat DPR RI dengan kepentingan pribadinya.
- (2) Anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak mempunyai hak suara pada pengambilan keputusan.

**Pasal 34**

Anggota dilarang menggunakan jabatannya untuk mempengaruhi proses penyelidikan, penyidikan, dan pengambilan keputusan pada lembaga penegak hukum, yang ditujukan untuk kepentingan pribadi atau di luar fungsi dan haknya sebagai Anggota.

**Pasal 35**

Anggota dilarang menggunakan jabatannya untuk mencari kemudahan dan keuntungan pribadi, keluarga, sanak famili, dan kroninya yang mempunyai usaha atau melakukan penanaman modal dalam suatu bidang usaha yang menggunakan anggaran negara.

**Pasal 36**

Anggota dilarang melakukan pekerjaan sebagai pejabat struktural pada lembaga pendidikan swasta, akuntan publik, konsultan, advokat/pengacara, notaris, dokter praktek dan pekerjaan lain yang ada hubungannya dengan tugas, wewenang, dan haknya sebagai Anggota.

### **Pasal 37**

Anggota dilarang melakukan perangkapan jabatan sebagai pejabat pemerintahan atau bagian dari pejabat pemerintahan, hakim, pegawai negeri sipil, anggota TNI/Polri, konsultan pegawai pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah dan/atau badan lain yang anggarannya bersumber dari APBN/APBD.

### **Pasal 38**

Anggota dilarang melanggar ketentuan tentang syarat-syarat calon Anggota sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pemilu jo Putusan Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, serta Peraturan DPR RI tentang Tata Tertib, antara lain sebagai berikut:

- a. warga negara Republik Indonesia yang berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih;
- b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. berdomisili di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. cakap berbicara, membaca, dan menulis dalam bahasa Indonesia;
- e. berpendidikan serendah-rendahnya SLTA atau sederajat;
- f. setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;
- g. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- h. tidak sedang menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- i. sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan dari dokter yang berkompeten; dan
- j. terdaftar sebagai pemilih.

### **Pasal 39**

Anggota dilarang melanggar sumpah/janji sebagai berikut:

“Bahwa Saya akan memenuhi kewajiban saya sebagai Anggota DPR dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, bahwa Saya akan memegang teguh Pancasila dan menegakkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta peraturan perundang-undangan, bahwa Saya akan menegakkan kehidupan demokrasi serta berbakti kepada bangsa dan Negara, bahwa Saya akan memperjuangkan aspirasi rakyat yang saya wakili untuk mewujudkan tujuan Nasional demi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

#### **2.4.8. SANKSI DAN REHABILITASI**

Perilaku dan ucapan yang telah dikategorikan pada uraian diatas selanjutnya diatur secara tegas mengenai sanksi dan rehabilitasi. Saat ini, pemberian sanksi amat tergantung pada Anggota Badan Kehormatan yang setidaknya mengundang adanya relativisme moral. Akibatnya, sulit untuk diukur sejauhmana suatu perilaku dan ucapan tertentu itu diberikan sanksi yang tegas. Ditambah persoalan baru, adanya perilaku yang diulangi oleh seorang Anggota yang sama dan publik merasa tidak puas apabila Anggota tersebut diberi sanksi yang sama. Artinya, diperlukan suatu tingkatan sanksi yang mampu memberikan efek ketaatan moral daripada keberlakuan kaidah yang bersifat memaksa tanpa suatu kesadaran moral. Berikut ini rumusan tentang sanksi yang dipilah berdasarkan jenis perilaku yang patut, diwajibkan dan dilarang.

### **BAB IV SANKSI DAN REHABILITASI**

#### **Bagian Kesatu Sanksi**

##### **Pasal 40**

Perilaku yang melanggar kepatutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 diberikan sanksi Teguran Lisan dalam Sidang Badan Kehormatan DPR RI dengan membacakan seluruh kepatutan yang telah dilanggar.

##### **Pasal 41**

Apabila Anggota yang pernah diberikan sanksi Teguran Lisan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 mengulangi kembali perilaku yang melanggar kepatutan, maka Anggota tersebut diberikan sanksi Teguran Tertulis.

##### **Pasal 42**

Perilaku yang melanggar kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 diberikan sanksi Teguran Tertulis.

##### **Pasal 43**

Apabila Anggota yang pernah diberikan sanksi Teguran Tertulis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 mengulangi kembali perilakunya tersebut, maka

Anggota tersebut diberikan sanksi Teguran Tertulis yang melarang Anggota tersebut mengikuti rapat selama 1 (satu) kali masa sidang.

#### **Pasal 44**

Perilaku yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 35 diberikan sanksi Teguran Tertulis yang melarang Anggota untuk menjadi Pimpinan Alat Kelengkapan selama periode jabatan.

#### **Pasal 45**

Perilaku yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 35 diberikan sanksi Teguran Tertulis yang memberhentikan Anggota sebagai Pimpinan Alat Kelengkapan dan dilarang untuk menjadi Pimpinan Alat Kelengkapan selama periode jabatan.

#### **Pasal 46**

Perilaku yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 sampai dengan Pasal 39 diberikan sanksi Pemberhentian sebagai Anggota DPR RI.

Konsekuensi normatif dari penyusunan kategori sanksi dan perilaku tersebut diatas adalah perubahan terhadap Pasal 62 Tata Tertib DPR-RI yang mengatur tentang sanksi tanpa kejelasan kategori perilaku. Ketentuan Pasal 62 Tata Tertib berpotensi membuat relativisme moral di kalangan Anggota Badan Kehormatan karena ketidakjelasan kategori perilaku dan sanksi dan secara pragmatik tidak dapat mudah diterima publik.

Di sisi lain, masyarakat/konstituen dapat terarah pada situasi dan kondisi:<sup>68</sup> a) hiper-moralitas dimana standar perilaku etis tidak dapat dipegang lagi oleh karena situasi yang berkembang telah melampaui batas *Good and Evil*;<sup>69</sup> b) krisis legitimasi karena anggota parlemen sebagai tauladan politik telah memberi contoh pelanggaran moral tanpa standar yang tidak jelas; serta c) apatisme terhadap Kode Etik sebagai hukum positif.

Meskipun demikian, harus diakui bahwa perdebatan tentang standar perilaku atau moralitas murni sekalipun, tetaplah akan berjalan sesuai jaman. Etika Terapan hanya bertanggungjawab terhadap penilaian etis pada hari ini dan masa kini. Immanuel Kant menegaskan bahwa tentang moralitas murni sebagai produk akal budi dan pijakan utama,

---

<sup>68</sup> Dikembangkan dari Yasraf Amir Piliang, *Hiper-Moralitas: Mengadili Bayang-Bayang* (Yogyakarta: Belukar, 2003), hlm. 21.

<sup>69</sup> Friedrich Nietzsche, *Beyond Good and Evil: Prelude Menuju Filsafat Masa Depan*, Terjemahan dari "Beyond Good and Evil" (Yogyakarta: Ikon Teralitera, 2002).

serta kekuatan moral dari masing-masing tindakan, tetap harus diuji terus menerus secara konkret. Dan, kebajikan murni para filsuf lah yang bisa menilainya.<sup>70</sup>

Guna menghindari pengambilan keputusan etis yang mengundang kontroversi akibat pertimbangan-pertimbangan etis yang cenderung kurang tepat memenuhi rasa kepatutan, keadilan, pembuktian dan aspek etis lainnya, maka harus diatur ketentuan tentang rehabilitasi. Rehabilitasi bermakna keputusan yang diberikan terhadap *perilaku* Anggota yang tidak terbukti melanggar Kode Etik. Keputusan rehabilitasi bukanlah suatu keputusan yang lazim dalam sistem peradilan seperti banding, kasasi dan peninjauan kembali. Karena, secara kelembagaan, di atas Badan Kehormatan tidak ada lagi lembaga etik yang berwenang melakukan pengambilan keputusan etik, seperti halnya pada sistem peradilan (Pengadilan Tinggi atau Mahkamah Agung).

Dalam pandangan analogi, kapasitas kinerja Badan Kehormatan pun harus menggunakan asas moral dan norma hukum yang relevan pada kasus tertentu serta kehati-hatian dalam pengambilan keputusan agar tidak terdapat kesalahan etis yang menimpa pada Badan Kehormatan.

## **Bagian Kedua**

### **Rehabilitasi**

#### **Pasal 47**

Terhadap perilaku Anggota DPR RI yang benar-benar terbukti tidak melanggar kepatutan sebagaimana diatur dalam Kode Etik, Badan Kehormatan harus memberikan Rehabilitasi secara tertulis.

#### **Pasal 48**

Terhadap perilaku Anggota DPR RI yang benar-benar terbukti tidak melanggar kewajiban sebagaimana diatur dalam Kode Etik, Badan Kehormatan harus memberikan Rehabilitasi secara tertulis.

#### **Pasal 49**

Terhadap perilaku Anggota DPR RI yang benar-benar terbukti tidak melanggar larangan sebagaimana diatur dalam Kode Etik, Badan Kehormatan harus memberikan Rehabilitasi secara tertulis.

---

<sup>70</sup> Immanuel Kant, *Kritik atas Akal Budi Praktis*, Terjemahan dari "Critique of Practical Reason" (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 252.

**Bab V**  
**Ketentuan Penutup**

**Pasal 50**

Kode Etik DPR RI berlaku sejak tanggal ditetapkan.

Partisipan dalam FGD tanggal 7 September 2007 memberikan masukan tentang sanksi administratif seperti skorsing dilarang ikut rapat dan pemotongan gaji. Partisipan menyarankan agar rapat yang dimaksudkan adalah rapat pengambilan keputusan. Selain itu, terdapat kendala dalam pemotongan gaji yaitu proses birokrasi yang cukup lama sebagai efek dari pelaksanaan UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Kehati-hatian dalam penerapan sanksi pemberhentian juga diperlukan terutama pada dugaan pelanggaran “kesetiaan terhadap UUD’45” dalam sumpah dan janji anggota DPR. Suatu produk UU yang disusun oleh seluruh anggota DPR dan dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, apakah termasuk pelanggaran Kode Etik, khususnya melanggar UUD’45? Hal ini menurut pengkaji tidak termasuk pelanggaran Kode Etik karena Kode Etik fokus pada perilaku anggota. Jangkauannya tidak pada kebijakan politik-legislasi yang diambil secara kolektif oleh seluruh anggota DPR.

## BAB III

# TATA BERACARA

Tata Beracara yang dimaksud dalam Kajian ini adalah suatu ketentuan yang bersifat formil, prosedural, teknis bagi penegakkan Kode Etik yang dilakukan oleh Badan Kehormatan. Konsekuensinya, ketentuan normatif yang isinya tentang kategori perilaku dan sanksi tidak perlu diatur dalam Tata Beracara ini. Lebih tepatnya dapat dikatakan bahwa Tata Beracara ini merupakan manual kode etik bagi pelaksanaan tugas dan wewenang Badan Kehormatan DPR RI.

Pengaduan atau pelaporan merupakan titik awal masuknya pengujian terhadap suatu perilaku etis. Dalam ketentuan tata beracara, antara pihak administrasi yaitu Sekretariat Jendral DPR RI dan seluruh Anggota Badan Kehormatan bekerjasama untuk menunjukkan kinerja yang benar-benar sesuai dengan tujuan Kode Etik.

Substansi tata beracara yang bersifat administratif ini terdiri dari bagian Materi Pengaduan, Tata cara Pengaduan, Registrasi Pengaduan, Penjadwalan dan Panggilan Sidang. Tujuan pengaturan ini antara lain adalah untuk memfokuskan perkara yang ditangani Badan Kehormatan hanya untuk perkara yang terkait langsung dengan Kode Etik dan disertai wewenang untuk menolak apabila terkait langsung dengan pembuktian yuridis-dogmatis yang tidak ada sangkutpautnya dengan norma moral dalam Kode Etik.

Rasionalitas pemeriksaan dalam persidangan perlu mendapat perhatian penting. Secara teknis, daftar pertanyaan harus dipersiapkan terlebih dahulu bagi seluruh Anggota Badan Kehormatan agar tidak keluar konteks, tidak terburu-buru memberikan penilaian, menggunakan metode kata hati yang rasional dan fokus pada kasus. Dalam rumusan naskah pemeriksaan persidangan di bawah ini, logika dalam pembuktian amatlah penting. Pengalaman dalam Badan Kehormatan menunjukkan betapa pentingnya beberapa asas-asas pemikiran untuk pemeriksaan dan pengambilan keputusan. Asas-asas pemikiran ini dapat mengambil dari ilmu Logika<sup>71</sup> maupun logika yang spesifik seperti Logika Hukum.

---

<sup>71</sup> Asas pemikiran dalam ilmu Logika dipilah menjadi 2 (dua) yaitu asas primer dan asas sekunder. Asas primer diantaranya adalah asas identitas (*principium identitatis*), asas kontradiksi (*principium contradictionis*), asas penyisihan-kemungkinan yang ketiga (*principium tertii exclusi*) dan asas-alasan yang mencukupi (*principium rationis sufficientis*). Sedangkan asas

Dalam Kajian ini kami tidak menyajikan bagaimana praktek silogisme terhadap kasus yang ditangani Badan Kehormatan karena lebih baik memberikan pendasaran tentang hukum-hukum logika cara pengambilan kesimpulan atau keputusan tentang sanksi dan rehabilitasi berdasarkan Kode Etik. Namun, sebagai catatan penting, proses pemeriksaan persidangan dan rapat pengambilan keputusan juga tidak lepas dari beberapa hukum kesesatan logika<sup>72</sup> yang justru efektif dipergunakan layaknya dalam Logika Hukum Acara. Diantaranya adalah:

- *Argumentum ad ignorantiam* agar Pengadu dapat membuktikan dalil-dalilnya berdasarkan tata beracara ini;
- *Argumentum ad verecundiam* agar Anggota Badan Kehormatan tetap memberikan argumentasi dan pertanyaan dalam persidangan dengan wibawa, otoritas, tugas atau wewenang yang diberikan aturan hukum;
- *Argumentum ad hominem* agar Anggota Badan Kehormatan tetap fokus pada perilaku Teradu dan tidak hanya penalaran Teradu yang bisa manipulatif;
- *Argumentum ad misericordiam* agar Teradu mendapatkan belas kasihan atau pembelaan yang dapat meringankan sanksi yang akan diterapkan padanya;
- *Argumentum ad baculum* agar seluruh pihak yang ada dalam proses pemeriksaan benar-benar takut dan taat terhadap Kode Etik dan Tata Beracara;

Argumentasi dalam Ilmu Logika di atas, menurut Djoko Pitoyo, harus diteliti kembali karena termasuk dalam kategori sesat pikir dalam Logika. Menurut pengkaji, sesat pikir tersebut dalam pengalaman dogmatik hukum justru menjadi dasar pengambilan keputusan seperti terdapat dalam analisis Argumentasi Hukum.<sup>73</sup>

Selanjutnya, tahapan logika yang nantinya dituliskan dalam bentuk keputusan tertulis sebaiknya adalah:

- Pengumpulan fakta berupa perilaku, peristiwa atau keadaan;
- Klasifikasi permasalahan berdasarkan Kode Etik;
- Identifikasi prinsip-prinsip etis dalam Kode Etik;
- Identifikasi kaidah hukum yang konkrit dengan permasalahan etis yang dihadapi;
- Pengambilan keputusan.

---

sekunder diantaranya adalah asas kesesuaian (*principium convenientiae*) dan asas ketidaksesuaian (*principium inconvenientiae*), serta asas dikatakan tentang semua (*principium dictum de omni*) dan asas tidak dikatakan tentang manapun juga (*principium dictum de nullo*). Lihat Alex Lanur OFM, *Logika: Selayang Pandang*, Cetakan Kesembilan (Yogyakarta: Kanisius, 1993), hlm. 57-59.

<sup>72</sup> RG Soekadijo, *Logika Dasar: Tradisional, Simbolik dan Induktif* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1999), hlm. 14-18.

<sup>73</sup> Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiami, *Argumentasi Hukum* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2005).

Penerapan Kode Etik berdasarkan konsep etika dan hukum yang tepat dengan menghindari *ex falso quo libet* agar Badan Kehormatan tidak seenaknya atau secara kebetulan tanpa sengaja sewenang-wenang dalam pengambilan keputusan, yang dalam hal ini dibuka kemungkinan untuk menuliskan pendapat etik seorang Anggota Badan Kehormatan yang kurang sependapat dengan keputusan Badan Kehormatan.

Khusus terkait dengan penetapan keputusan maka Badan Kehormatan menyusun keputusan yang seadil-adilnya, seobyektif mungkin, dan tetap menjaga solidaritas dalam lingkup Etika Terapan, dengan ketentuan antara lain sebagai berikut:

- a. Menyatakan pengaduan Pengadu tidak dapat diterima;
- b. Mengabulkan pengaduan Pengadu;
- c. Menyatakan pengaduan Pengadu ditolak;
- d. Menyatakan Teradu tidak terbukti melanggar Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik dan memperoleh Rehabilitasi;
- e. Menyatakan Teradu terbukti melanggar Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik, serta diberi sanksi.

Selanjutnya, kajian ini memberikan perbaikan terhadap rumusan Tata Beracara di bawah ini khususnya tentang aspek kebahasaan dan rujukan pasal yang belum tepat. Menurut Ibu Tiurlan Basaria Hutagaol, Pimpinan Badan Kehormatan, pemeriksaan terhadap Anggota dan Pimpinan Badan Kehormatan tidak perlu disusun pasal tersendiri. Berdasarkan pengalaman, Badan Kehormatan memperlakukan Pimpinan dan Anggota Badan Kehormatan dalam prosedur penyelidikan, setara dengan anggota DPR RI lainnya.

## **BAB I**

### **KETENTUAN UMUM**

#### **Pasal 1**

Dalam Tata Beracara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Kehormatan DPR RI ini, yang dimaksud dengan:

1. Anggota DPR RI, yang selanjutnya disebut Anggota, ialah wakil rakyat yang telah bersumpah atau berjanji sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan dalam melaksanakan tugasnya sungguh-sungguh memperhatikan kepentingan rakyat.
2. Badan Kehormatan DPR RI, yang selanjutnya disebut sebagai Badan Kehormatan, ialah alat kelengkapan DPR RI yang bersifat tetap sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan dan peraturan Tata Tertib DPR RI.

3. Peraturan Tata Tertib DPR RI ialah peraturan yang mengatur kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak, dan tanggung jawab Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia beserta alat kelengkapannya dalam rangka melaksanakan kehidupan kenegaraan yang demokratis konstitusional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
4. Kode Etik DPR RI, yang selanjutnya disebut Kode Etik, ialah norma-norma moral yang ditujukan untuk menilai perilaku dan/atau ucapan Anggota DPR RI agar memenuhi kaidah kepatutan, kewajiban dan larangan.
5. Pelanggaran ialah perbuatan yang melanggar norma atau aturan mengenai hal-hal yang diwajibkan, dilarang, atau tidak patut dilakukan oleh Anggota.
6. Pimpinan DPR RI adalah terdiri atas seorang Ketua dan tiga orang Wakil Ketua yang dipilih dari dan oleh Anggota dalam Sidang Paripurna DPR RI.
7. Pimpinan alat kelengkapan DPR RI adalah Pimpinan Badan Musyawarah yang terdiri atas seorang Ketua dan tiga orang Wakil Ketua, Pimpinan Komisi yang terdiri atas seorang Ketua dan tiga orang Wakil Ketua, Pimpinan Badan Legislasi yang terdiri atas seorang Ketua dan tiga orang Wakil Ketua, Pimpinan Panitia Anggaran terdiri atas seorang Ketua dan tiga Wakil Ketua, Pimpinan Badan Urusan Rumah Tangga yang terdiri atas seorang Ketua dan tiga orang Wakil Ketua, Pimpinan Badan Kerja Sama Antar Parlemen yang terdiri atas seorang Ketua dan tiga orang Wakil Ketua, Pimpinan Badan Kehormatan yang terdiri atas seorang Ketua dan dua orang Wakil Ketua, serta Pimpinan Panitia Khusus yang terdiri atas seorang Ketua dan tiga orang Wakil Ketua.
8. Pengaduan atau Pelaporan yang selanjutnya disebut dengan Pengaduan ialah pemberitahuan yang dibuat secara tertulis disertai bukti awal terhadap suatu tindakan dan/atau peristiwa yang patut diduga sebagai suatu pelanggaran yang dilakukan oleh Anggota.
9. Pengadu ialah Pimpinan DPR RI, Masyarakat baik secara individual maupun kelompok, atau Pemilih.
10. Teradu ialah Pimpinan DPR, Pimpinan alat kelengkapan, atau Anggota yang diadakan atau dilaporkan.
11. Klarifikasi adalah proses pemeriksaan secara tatap muka dan langsung untuk mengetahui kebenaran atas suatu dugaan pelanggaran tentang kehadiran Anggota dan pelanggaran-pelanggaran lain yang merupakan jenis pelanggaran kepatutan.
12. Verifikasi adalah proses pemeriksaan silang kepada para pihak yang mengetahui tentang dugaan pelanggaran, melalui tatap muka, alat bukti lainnya, atau keterangan yang akan menjelaskan tentang peristiwa.
13. Penyelidikan adalah serangkaian tindakan untuk mencari dan menemukan informasi baik berupa bukti maupun kesaksian atas suatu peristiwa yang diduga sebagai dugaan pelanggaran, guna menentukan pelanggaran tersebut terbukti atau tidak terbukti.

## **Bab II**

### **Materi Pengaduan**

#### **Pasal 2<sup>74</sup>**

Badan Kehormatan melakukan tugas dan wewenangnya terhadap materi pengaduan yang memenuhi syarat secara materiil dan administratif.

#### **Pasal 3**

Pengaduan atau pelaporan diajukan secara tertulis dalam Bahasa Indonesia oleh Pengadu yang memuat:

- a. Identitas Pengadu, meliputi:
  - Nama
  - Tempat tanggal lahir/umur
  - Agama
  - Pekerjaan
  - Kewarganegaraan
  - Alamat Lengkap
  - Nomor telepon/faksimili/telepon seluler/*e-mail* (bila ada)
- b. Uraian mengenai hal yang menjadi dasar permohonan yang meliputi:
  - tugas dan wewenang Badan Kehormatan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan dan Peraturan Tata Tertib;
  - kedudukan pengadu dan keterkaitannya langsung dengan materi pengaduan;
  - alasan pengaduan harus diuraikan secara jelas dan rinci bahwa seorang Teradu telah patut diduga melanggar ketentuan larangan, melanggar kewajiban, dan/atau melanggar kepatutan, yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, Peraturan Tata Tertib DPR RI, atau Kode Etik DPR RI;
  - Pengaduan atau pelaporan harus disertai dengan alasan dan/atau alat bukti lain yang mendukung pengaduan atau pelaporan tersebut.
- c. Hal-hal yang dimohonkan untuk diputus dalam pengaduan, yaitu:
  - mengabulkan pengaduan Pengadu ;
  - menyatakan bahwa perilaku Teradu tidak sesuai dengan Kode Etik DPR RI, Peraturan Tata Tertib DPR RI dan peraturan perundang-undangan lain;
  - meminta agar Teradu diberi sanksi sesuai ketentuan dalam Peraturan Tata Tertib DPR RI.

---

<sup>74</sup> Pasal ini ditambahkan sebagai penegasan terhadap ruang lingkup tugas dan wewenang Badan Kehormatan.

#### Pasal 4

Pengaduan yang diajukan wajib ditandatangani langsung oleh pengadu.

#### Pasal 5

Dalam hal absensi, sebagaimana diatur dalam Kode Etik, tidak diperlukan pengaduan karena merupakan pelanggaran yang timbul sebagai akibat pengaturan oleh Kode Etik DPR RI.

### Bab III

#### Tata Cara Pengajuan Pengaduan

#### Pasal 6

- (1) Pengaduan diajukan kepada Badan Kehormatan melalui Sekretariat.
- (2) Sekretariat wajib memeriksa kelengkapan administrasi dan alat bukti yang mendukung pengaduan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, sekurang-kurangnya berupa:
  - a. Bukti diri Pengadu yaitu:
    1. surat resmi dengan logo DPR dalam hal Pengadu adalah Pimpinan DPR;
    2. foto kopi identitas diri berupa KTP dalam hal Pengadu adalah masyarakat perorangan warga negara Indonesia;
    3. foto kopi identitas diri berupa kartu anggota dalam hal Pengadu adalah selaku pemilih.
  - b. Bukti surat atau tulisan yang berkaitan dengan alasan pengaduan;
  - c. Bila diperlukan pengadu dapat mengajukan daftar calon saksi disertai pernyataan singkat tentang hal-hal yang akan diterangkan terkait dengan alasan pengaduan, serta pernyataan bersedia menghadiri persidangan, dalam hal Pengadu bermaksud mengajukan saksi;
  - d. Daftar bukti-bukti lain yang dapat berupa informasi yang terkait dengan alasan pengaduan.
- (3) Apabila berkas pengaduan dinilai telah lengkap, berkas pengaduan dinyatakan diterima oleh Sekretariat dengan memberikan **Surat Penerimaan Berkas Perkara** kepada Pengadu.
- (4) Apabila pengaduan belum lengkap, Sekretariat memberitahukan kepada Pengadu tentang kelengkapan pengaduan yang harus dipenuhi, dan Pengadu harus sudah melengkapinya dalam waktu selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak diterimanya **Surat Pemberitahuan Kekuranglengkapan Berkas**.
- (5) Apabila kelengkapan pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak dipenuhi, maka Sekretariat menerbitkan surat yang menyatakan bahwa pengaduan tersebut tidak diregistrasi dalam **Buku Registrasi Perkara Etik** dan diberitahukan kepada Pengadu disertai dengan pengembalian berkas pengaduan.
- (6) Pengaduan diajukan tanpa dibebani biaya.

#### **Pasal 7**

Badan Kehormatan wajib merahasiakan identitas pengadu.

#### **Pasal 8**

Apabila diperlukan, Badan Kehormatan dapat meminta kepada penegak hukum untuk memberikan perlindungan keamanan kepada pengadu.

### **Bab IV**

## **Registrasi Pengaduan, Penjadwalan dan Panggilan Sidang**

### **Bagian Pertama**

#### **Registrasi Pengaduan**

#### **Pasal 9**

Pengaduan yang sudah lengkap dan memenuhi persyaratan dicatat dalam **Buku Registrasi Perkara Etik** dan diberi nomor perkara.

#### **Pasal 10**

Badan Kehormatan menyampaikan salinan surat pengaduan kepada Teradu dengan disertai nomor perkara, selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari dengan surat resmi.

#### **Pasal 11**

- (1) Dalam hal pengaduan yang telah dicatat dalam **Buku Registrasi Perkara Etik** dan dilakukan penarikan kembali oleh Pengadu, maka Sekretariat menerbitkan Surat Pembatalan Registrasi atas pengaduan yang telah diajukan Pengadu, dan diberitahukan kepada Pengadu disertai dengan pengembalian berkas pengaduan.
- (2) Teradu dinyatakan tidak melakukan pelanggaran kode etik apabila terjadi penarikan kembali, sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

### **Bagian Kedua**

#### **Penjadwalan dan Panggilan Sidang**

#### **Pasal 12**

Sekretariat menyampaikan berkas perkara yang sudah diregistrasi kepada Pimpinan Badan Kehormatan untuk menetapkan jadwal pemeriksaan perkara tersebut.

### **Pasal 13**

Pimpinan Badan Kehormatan menetapkan hari sidang pertama dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari.

### **Pasal 14**

- (1) Badan Kehormatan menyampaikan panggilan kepada Teradu setelah lewat 14 (empat belas) hari sejak salinan surat pengaduan disampaikan kepada Teradu.
- (2) Surat panggilan harus diterima oleh Teradu paling lambat 3 (tiga) hari sebelum Sidang Badan Kehormatan yang ditentukan untuk itu.
- (3) Teradu harus datang/memenuhi panggilan sendiri dalam persidangan yang dilakukan oleh Badan Kehormatan dan tidak dapat memberi kuasa kepada orang lain.
- (4) Dalam hal Teradu tidak memenuhi panggilan, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), sampai 3 (tiga) kali, Badan Kehormatan dapat segera membahas tanpa kehadiran Teradu.

## **Bab V**

### **Pemeriksaan**

#### **Bagian Pertama**

#### **Pemeriksaan Persidangan**

### **Pasal 15**

Pemeriksaan persidangan dilakukan dalam sidang Badan Kehormatan yang bersifat tertutup.

### **Pasal 16**

Badan Kehormatan wajib menjaga kerahasiaan informasi yang diperoleh dari Pengadu, Teradu, saksi atau Pihak Terkait.

### **Pasal 17**

Pemeriksaan persidangan sebagaimana dimaksud Pasal 15 adalah:

- a. pemeriksaan pokok-pokok pengaduan;
- b. pemeriksaan alat-alat bukti;
- c. mendengarkan keterangan Pengadu;
- d. mendengarkan keterangan Teradu;
- e. mendengarkan keterangan saksi;
- f. mendengarkan keterangan ahli;
- g. mendengarkan keterangan Pihak Terkait;

- h. pemeriksaan rangkaian data, keterangan, perbuatan, keadaan dan/atau peristiwa yang bersesuaian dengan alat-alat bukti lain yang dapat dijadikan petunjuk;
- i. pemeriksaan alat-alat bukti lain yang berupa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima, atau disimpan secara elektronik atau yang serupa dengan itu.

#### **Pasal 18**

Dalam hal Pengadu mengajukan permohonan penarikan kembali di tengah jalannya pemeriksaan persidangan, Rapat Badan Kehormatan dapat mengambil keputusan penarikan kembali dan meminta kepada Sekretariat untuk mencatat dalam **Buku Registrasi Perkara Etik**.

### **Bagian Kedua Pembuktian**

#### **Pasal 19**

- (1) Pembuktian dibebankan kepada Pengadu.
- (2) Apabila dipandang perlu, Badan Kehormatan dapat pula membebankan pembuktian kepada Teradu.
- (3) Pengadu, Teradu, saksi dan Pihak Terkait dapat mengajukan bukti sebaliknya (*tegen-bewijs*).

#### **Pasal 20**

- (1) Alat bukti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 yang tidak dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, tidak dapat dijadikan sebagai alat bukti yang sah.
- (2) Badan Kehormatan menentukan sah atau tidak sahnya suatu alat bukti dalam persidangan di Badan Kehormatan.
- (3) Badan Kehormatan menilai alat-alat bukti yang diajukan dalam pemeriksaan dengan memperhatikan persesuaian antara alat bukti yang satu dan alat bukti yang lain.

#### **Pasal 21**

- (1) Pemeriksaan alat bukti surat atau tulisan dimulai dengan menanyakan cara perolehannya yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.
- (2) Pemeriksaan alat bukti surat atau tulisan yang berupa *fotocopy* meliputi:
  - a. materai;
  - b. legalisasi dan/atau pencocokan dengan surat asliya.
- (3) Dalam hal ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipenuhi, Ketua Sidang menyatakan sah dalam persidangan Badan Kehormatan.

### **Pasal 22**

- (1) Saksi dapat diajukan oleh Pengadu, Teradu, Pihak Terkait atau dipanggil atas perintah Badan Kehormatan.
- (2) Pemeriksaan saksi dimulai dengan menanyakan identitas (nama, tempat tanggal lahir/umur, agama, pekerjaan, dan alamat) saksi dan kesediaannya diambil sumpah atau janji berdasarkan agamanya untuk menerangkan apa yang didengar, dilihat, dan dialaminya sendiri.

### **Pasal 23**

- (1) Ahli dapat diajukan oleh Pengadu, Teradu, Pihak Terkait atau dipanggil atas perintah Badan Kehormatan.
- (2) Pemeriksaan ahli dimulai dengan menanyakan identitas (nama, tempat tanggal lahir/umur, agama, pekerjaan, dan alamat) dan riwayat hidup serta keahliannya; dan ditanyakan pula kesediaannya diambil sumpah atau janji berdasarkan agamanya untuk menerangkan sesuai keahliannya.
- (3) Keterangan ahli dapat dipertimbangkan oleh Badan Kehormatan bila tidak memiliki kepentingan yang bersifat pribadi dengan Pengadu, Teradu, Pihak Terkait dan kasus yang diadukan.

### **Pasal 24**

Pemeriksaan terhadap pihak terkait dilakukan dengan mendengar keterangan yang berkaitan dengan pokok pengaduan.

### **Pasal 25**

Dalam hal diperlukan untuk memperoleh keyakinan dalam melakukan pembuktian, Badan Kehormatan dapat melakukan penyelidikan di daerah dan kelembagaan tertentu.

## **Bagian Ketiga**

### **Pembelaan**

### **Pasal 26**

- (1) Pengadu dapat mengemukakan alasan pembelaan berdasarkan alat bukti di hadapan Sidang Badan Kehormatan.
- (2) Teradu dapat mengemukakan alasan pembelaan berdasarkan alat bukti di hadapan Sidang Badan Kehormatan.

### **Pasal 27**

- (1) Pengadu dapat didampingi oleh Advokat.

- (2) Teradu dapat didampingi oleh Advokat.
- (3) Advokat tidak mempunyai hak berbicara dalam persidangan Badan Kehormatan.

#### **Pasal 28**

- (1) Sidang Badan Kehormatan harus mempertimbangkan alasan pembelaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26.
- (2) Sidang Badan Kehormatan dapat menerima atau menolak sebagian atau keseluruhan alasan pembelaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26.
- (3) Sidang Badan Kehormatan memasukkan alasan pembelaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ke dalam naskah Keputusan Badan Kehormatan.

### **Bab VI**

#### **Rapat Pengambilan Keputusan**

#### **Pasal 29**

- (1) Rapat pengambilan keputusan Badan Kehormatan dilakukan secara tertutup dan rahasia yang dipimpin oleh Ketua Badan Kehormatan.
- (2) Dalam hal Ketua Badan Kehormatan berhalangan memimpin sidang, rapat pengambilan keputusan dipimpin oleh Wakil Ketua Badan Kehormatan.

#### **Pasal 30**

Rapat pengambilan keputusan melakukan verifikasi terlebih dahulu terhadap:

- a. risalah rapat atau transkrip pemeriksaan persidangan;
- b. pendapat etik seluruh anggota Badan Kehormatan.

#### **Pasal 31**

Rapat pengambilan keputusan Badan Kehormatan mengambil keputusan setelah menimbang:

- a. asas kepatutan;
- b. fakta-fakta dalam hasil pemeriksaan persidangan;
- c. fakta-fakta dalam pembuktian;
- d. fakta-fakta dalam pembelaan;
- e. ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan, Peraturan Tata Tertib DPR serta Kode Etik.

## **Bab VII**

### **Keputusan**

#### **Pasal 32**

- (1) Keputusan Badan Kehormatan sedapat mungkin diambil secara musyawarah untuk mufakat.
- (2) Dalam hal tidak dicapai mufakat maka pengambilan keputusan ditunda sampai rapat berikutnya.
- (3) Setelah diusahakan dengan sungguh-sungguh dan tidak dapat dicapai mufakat maka keputusan diambil dengan suara terbanyak.
- (4) Dalam menghormati pendapat anggota Badan Kehormatan yang berbeda terhadap keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), maka pendapat tersebut dapat dimuat dalam keputusan, kecuali anggota Badan Kehormatan yang bersangkutan tidak menghendaki.

#### **Pasal 33**

Setiap keputusan Badan Kehormatan harus memuat :

- a. kepala putusan berbunyi “DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA”;
- b. identitas Pengadu
- c. identitas Teradu;
- d. ringkasan pengaduan;
- e. pertimbangan terhadap fakta yang terungkap dalam pemeriksaan persidangan;
- f. pertimbangan terhadap fakta yang terungkap dalam pembuktian;
- g. pertimbangan terhadap fakta yang terungkap dalam pembelaan;
- h. pertimbangan hukum yang menjadi dasar keputusan;
- i. amar putusan;
- j. pendapat etik yang berbeda dari anggota Badan Kehormatan; dan
- k. hari dan tanggal keputusan, nama dan tanda tangan seluruh Pimpinan dan Anggota Badan Kehormatan.

#### **Pasal 34**

Amar keputusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 huruf (i) berbunyi:

- a. Menyatakan pengaduan Pengadu tidak dapat diterima;
- b. Mengabulkan pengaduan Pengadu;
- c. Menyatakan pengaduan Pengadu ditolak;
- d. Menyatakan Teradu tidak terbukti melanggar Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik dan memperoleh Rehabilitasi;
- e. Menyatakan Teradu terbukti melanggar Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik, serta diberi sanksi.

### **Pasal 35**

Keputusan Sidang Badan Kehormatan bersifat mengikat.

### **Pasal 36**

Salinan keputusan Badan Kehormatan dikirimkan kepada Pengadu dan/atau Teradu, serta tembusan kepada Pimpinan DPR RI, dalam jangka waktu paling lambat 15 (lima belas) hari kerja sejak keputusan ditetapkan dalam rapat pengambilan keputusan Badan Kehormatan.

## **Bab VIII**

### **Ketentuan Penutup**

### **Pasal 37**

Tata Beracara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Kehormatan DPR RI berlaku sejak tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Jakarta

Pada tanggal

## BAB IV

### KESIMPULAN UMUM DAN REKOMENDASI KHUSUS

*Pertama*, Etika dan Hukum merupakan ilmu pengetahuan yang penting dalam melaksanakan pembaharuan Kode Etik dan sekaligus penegakkan Kode Etik. Kajian ini telah berupaya untuk melakukan kajian epistemologi untuk mensistematisasi problem keilmuan Etika dan Hukum serta menghindari perdebatan politis dan misterius tanpa objek yang jelas tentang Etika dan Hukum;

*Kedua*, pengertian Kode Etik perlu mengalami perubahan yang definitif terkait dengan objek ilmu Etika yaitu moralitas dan objek Ilmu Hukum yaitu Peraturan DPR-RI tentang Kode Etik.

*Ketiga*, kajian Etika Terapan dan Ilmu Hukum Empiris membantu re-sistematisasi Kode Etik agar terdiri dari prinsip etis, standar perilaku kepatutan, kewajiban, dan larangan, serta disertai kategori hirarkis sanksi yang sesuai dengan standar perilaku tersebut.

*Keempat*, ketentuan tentang tata beracara diperlukan berbarengan dengan rasionalitas dalam proses pemeriksaan persidangan hingga pengambilan keputusan Badan Kehormatan, yang ditunjukkan melalui perlunya pendalaman terhadap asas-asas pemikiran dan logika hukum sebagai salah satu unsur penguat kapasitas Badan Kehormatan dalam mengeluarkan keputusan yang objektif, berkeadilan dan memegang solidaritas citra kelembagaan DPR-RI yang etis.

*Kelima*, bahan kajian ini masih merupakan konsep tentatif, rumusan tekstual yang tentatif yang perlu diuji relevansi sosial dan relevansi intelektualnya dalam kerangka pencarian Etika Legislatif yang tepat-konteks di Indonesia.

## PUSTAKA

- Adji, Indriyanto Seno. 2007. *Korupsi: Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana*, Jakarta: Diadit Media.
- Apeldoorn, L.J. van. 1996. *Pengantar Ilmu Hukum*, Terjemahan dari "Inleiding tot de studie van het nederlandse recht," Cetakan Keduapuluhenam, Jakarta: Pradnya Paramita.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, edisi revisi, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Bagus, Lorens. 1996. *Kamus Filsafat*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Baker, Robert. 1999. "Codes of Ethics: Some History," Perspectives on The Professions Vol 19, No. 1, Fall 1999, Center for the Study of Ethics in the Professions (CSEP), Illinois Institute of Technology, <http://ethics.iit.edu/perspective> diakses tanggal 2/14/2006.
- Bertens, K. 2005. *Etika*, Cetakan Kesembilan, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Brien, Andrew . 1998. "A Code of Conduct for Parliamentarians?," Politics and Public Administration Group, 14 September 1998, Parliamentary Library Web Manager, Commonwealth of Australia.
- Creswell, John W. 2002. *Desain Penelitian: Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif*, terjemahan dari "Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches", Angkatan III & IV KIK-UI dan Nur Khabibah, Jakarta: KIK Press.
- Drijarkara, N. 1981. *Percikan Filsafat*, Cetakan Keempat, Jakarta: Pembangunan.
- . 2006. *Karya Lengkap Drijarkara: Esai-esai Filsafat Pemikir yang Terlibat Penuh dalam Perjuangan Bangsaanya*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Hadi, P. Hardono. 1994. *Epistemologi: Filsafat Pengetahuan Kenneth T. Gallagher*, Yogyakarta: Pustaka Kanisius.
- Hadjon Philipus M. dan Tatiek Sri Djatmiati. 2005. *Argumentasi Hukum*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Hardiman, F. Budi. 2004. *Filsafat Modern: Dari Machiavelli Sampai Nietzsche*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Haryatmoko. 2003. *Etika Politik dan Kekuasaan*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas.
- Hooff, Hendrik Philip Visser 't. 2002. *Filsafat Ilmu Hukum*, Terjemahan dari "Filosofie van de Rechtswetenschap", Bandung: Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan.

- Huijbers OSC, Theo. 1984. *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Cetakan Kedua, Yogyakarta: Kanisius.
- . 1995. *Filsafat Hukum*, Cetakan Ketiga, Yogyakarta: Kanisius.
- Kant, Immanuel. 2005. *Kritik atas Akal Budi Praktis*, Terjemahan dari "Critique of Practical Reason", Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Kelsen, Hans. 2007. *Teori Umum Hukum dan Negara: Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Terjemahan dari "General Theory of Law and State", Jakarta: Bee Media Indonesia.
- Kleden, Ignas. 1988. *Sikap Ilmiah dan Kritik Kebudayaan*, Cetakan Kedua, Jakarta: LP3ES.
- Lanur OFM, Alex. 1993. *Logika: Selayang Pandang*, Cetakan Kesembilan, Yogyakarta: Kanisius.
- MacDonald, Chris. 2006. "Guidance for Writing a Code of Ethics," <http://www.ethicsweb.ca/codes/coe3.htm> diakses tanggal 2/14/2006.
- Magnis-Suseno, Franz. 1987. *Etika Dasar: Masalah-Masalah Pokok Filsafat Moral*, Yogyakarta: Kanisius.
- . 2003. *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- McNamara, Carter. 2006. "Complete Guide to Ethics Management: An Ethics Toolkit for Managers," <http://www.managementhelp.org/ethics/ethxgde.htm> diakses tanggal 2/14/2006.
- Meuwissen, DHM. 1994. *Pengembangan Hukum*, Disadur dari "Vij Stellingen Over Rechtsfilosofie," Jurnal Pro Justitia Tahun XII, Nomor 1, Januari 1994.
- Nietzsche, Friedrich. 2002. *Beyond Good and Evil: Prelude Menuju Filsafat Masa Depan*, Terjemahan dari "Beyond Good and Evil", Yogyakarta: Ikon Teralitera.
- Piliang, Yasraf Amir. 2003. *Hiper-Moralitas: Mengadili Bayang-Bayang*, Yogyakarta: Belukar.
- Poedjawiyatna. 1990. *Etika: Filsafat Tingkah Laku*, Cetakan Ketujuh, Jakarta: Rineka Cipta.
- Popper, Karl R. 1985. *Gagalnya Historisisme*, Terjemahan dari "The Poverty of Historicism," Jakarta: LP3ES.
- Purbacaraka Purnadi dan Soerjono Soekanto. 1993. *Perihal Kaedah Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Shapiro, Ian. 2006. *Asas Moral dalam Politik*, Terjemahan dari "The Moral foundations of Politics", Jakarta: Freedom Institute, Yayasan Obor Indonesia dan Kedutaan Besar Amerika Serikat.
- Soekadijo, RG. 1999. *Logika Dasar: Tradisional, Simbolik dan Induktif*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama..
- Stapenhurst Rick dan Riccardo Pelizzo. 2004. "Etika Legislatif dan Kode Perilaku," The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

- Sudarminta, J. 2007. "Setia pada Kebenaran: Sumbangan Filsafat Sebagai Ilmu Kritis," Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Ilmu Filsafat, Disampaikan pada Sidang Terbuka Senat Sekolah Tinggi Filsafat Driyarkara, Jakarta 12 Mei 2007.
- Sumaryono, E. 2002. *Etika dan Hukum: Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas*, Yogyakarta: Kanisius.
- Thompson, Dennis F. 2002. *Etika Politik Pejabat Negara*, Edisi Kedua, Terjemahan dari "Political Ethics and Public Office", Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Utrecht, E. 1962. *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Tjetakan Ketudjuh, Djakarta: PT Penerbitan dan Balai Buku Ichtar.
- Vijver Linda van de (ed.). 2006. *The Judicial Institution in Southern Africa: A Comparative Study of Common Law Jurisdictions*, Cape Town South Africa: Siber Ink CC & Democratic Governance and Rights Unit, Faculty of Law, University of Cape Town.
- Watloly, Aholiab. 2001. *Tanggung Jawab Pengetahuan: Mempertimbangkan Epistemologi Secara Kultural*, Yogyakarta: Kanisius.
- Zampini, Mauro. 1997. "Codes of Conduct for Parliamentary Staff," Cairo Session, September 1997.

## DOKUMEN LAIN

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.
- Keputusan DPR RI No. 16/DPR RI/II/2004-2005 tentang Kode Etik DPR RI.
- Keputusan DPR RI No. 08/DPR RI/II/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI.
- Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.
- "Code of Conduct for Members of Parliament," Office of Registrar of Members Interests, t.t..
- "Code of Conduct for Members," Legislative Council, June 1999.
- "Code of Conduct for Members of Parliament: Frequently Asked Questions," Joint Committee on Ethics and Members' Interests, 2005.
- "Model Code of Conduct for Councillors: Local Government Act 1993," Queensland Government: Department of Local Government, Planning, Sport and Recreation, December 2005.
- "The Model Code of Conduct for Local Councils in NSW," Department of Local Government, December 2004.
- "The Code of Conduct (Approved by The House of Commons on 13 July 2005) together with The Guide to The Rules Relating to The Conduct of Members (Approved by The House of

- Commons on 14 May 2002), London: Authority of The House of Commons, Published on 21 July 2005.
- “Explanatory Document on The Code of Conduct For Members of Parliament,” Office of Registrar of Members Interests, t.t.
- “Governing Responsibly: A Guide for Ministers and Ministers of State,” Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2004.
- National Democratic Institute for International Affairs*, “Etika Legislatif: Analisis Perbandingan (Peran Badan Legislatif dalam Memberantas Korupsi, Tata Laku, Peraturan Etika dan Persyaratan Pengungkapan Kekayaan, Penegakkan dan Pendidikan),” Seri Penelitian Legislatif, 1996.
- “Register of Members’ Interests: Form for The Disclosure of Members’ Interests,” Parliament of the Republic of South Africa, 2006.
- “Register of Members’ Interests,” Parliament of The Republic of South Africa, September 2006.
- ”Kerangka Acuan Lokakarya dan Kajian atas Kode Etik DPR RI”, Project Management Unit PROPER UNDP, t.t.