



# Penguatan Kelembagaan Perwakilan melalui Rancangan Undang-Undang Etika Lembaga Perwakilan, Efektifkah?

**Herlambang P. Wiratraman**

Dosen Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Airlangga,  
Koordinator Serikat Pengajar Hak Asasi Manusia 2014-2016, dan  
Anggota Badan Etik Pil-Net (*Public Interest Lawyer Network*)

## **Pengantar**

Dalam kerangka acuan perjumpaan MKD (Mahkamah Kehormatan Dewan) dengan civitas akademika Universitas Airlangga, disebutkan sejumlah Rumusan Permasalahan, Maksud dan Tujuan, serta Pertanyaan yang diajukan sebagai bahan mendialogkan keperluan dalam merancang RUU (Rancangan Undang-Undang) Etika Lembaga Perwakilan.

Rumusan masalah yang dikemukakan, berkaitan dengan

- Urgensi RUU tentang Etika Lembaga Perwakilan
- Bagaimana konteks pembuatan RUU Etika Lembaga Perwakilan ditinjau dari sudut filosofis, yuridis dan sosiologis
- Rumusan Kode Etik Lembaga Perwakilan yang terdapat dalam berbagai Peraturan Internal masing-masing
- Adanya perbedaan pengaturan Kode Etik dan prosedur penanganan etika anggota Lembaga Perwakilan
- Adanya ketidaksinkronan antara Hak Imunitas Anggota Perwakilan dengan Prosedur Penanganan Hukum yang dialami oleh Anggota tersebut

Sedangkan maksud dan tujuan dalam agenda ini,

- Rumusan Sistem Penegakan Etika dalam sebuah UU
- Kesamaan aturan Kode Etik dan Prosedur Penanganan Etika Anggota Lembaga Perwakilan
- Adanya sinkronisasi antara hak imunitas anggota lembaga perwakilan dengan prosedur penanganan hukum yang dialami oleh anggota tersebut

Dalam konteks demikian, ada tiga pertanyaan yang diajukan sebagaimana dikemukakan TOR-nya,

1. Apakah menurut kajian teoritis dan praktek empiris yang selama ini dilakukan oleh berbagai pihak dalam studi Lembaga Perwakilan diperlukan adanya Kode Etik Lembaga Perwakilan yang menyeluruh baik di tingkat pusat dan daerah?
2. Apakah RUU Etika Lembaga Perwakilan dapat dibuat setelah melakukan Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan terkait?
3. Apakah terdapat landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dalam membuat RUU Etika Lembaga Negara?

### **Kelembagaan Perwakilan dan Etika**

1. Sebagaimana diakui dalam kerangka acuan (hal. 3), “Dalam melaksanakan kedaulatan rakyat di Indonesia pelaksanaan nilai-nilai etika tersebut masih jauh dari kenyataan dalam mewujudkan lembaga perwakilan yang dikatakan baik, bersih, apalagi bebas korupsi, kolusi dan nepotisme.”
2. Sekalipun sejak jatuhnya penguasa otoritarian Orde Baru, Soeharto, di tahun 1998, Indonesia telah memiliki Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, berikut dengan sejumlah kelembagaan untuk penegakan hukumnya, utamanya Komisi Pemberantasan Korupsi, problem dasar dalam bentuk pelanggaran etika dan pelanggaran hukum itu, masif dan sistematis terjadi, dan boleh dikata, tidak hanya menyandera lembaga perwakilan, namun merangsek masuk ke pelbagai institusi negara (baik kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudisial), dan bahkan institusi agama dan pendidikan.
3. Sekalipun demikian, tentu menjadi pertanyaan besar, mengapa imajinasi politik dalam transisi reformasi pasca 1998 dan diskursus hegemonik “Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme”, “Ketatapemerintahan yang baik” (atau “Good Governance”), terlihat keropos nan rontok? Mengapa diskursus yang rontok itu, justru beranak-pinak dalam skema penyusunan diskursus yang tak ubahnya 'estetik kata' dalam bangunan sirkuitnya, namun tak mengubah paradigma ekonomi-politiknya, semacam: 'Good University Governance', 'Good Forestry Governance', 'Good Corporate Governance', dan 'Good-good lainnya'?
4. Setidaknya ada dua formula jawaban untuk mencermati 'keropos nan rontok'-nya sirkuit governance itu, terutama dari sudut pandang paradigma ekonomi politik keIndonesian hari ini. Pertama, neoliberalisme dan pendisiplinan governance; Kedua, dominasi berkuasanya elit dalam sistem predatoris. Untuk menjelaskan keduanya, saya menggunakan pendekatan sosio-legal, secara khusus merujuk pada analisis *Political-Economy of Law* (politik ekonomi hukum), sebuah metode yang masih terbatas atau bahkan 'diharamkan' dalam metode penelitian hukum di banyak fakultas-fakultas hukum di tanah air. Argumentasinya sederhana, hukum (berikut pembaruan hukumnya), bukanlah alat yang saat ini tepat digunakan sebagai satu-satunya jawaban, apalagi hukum dalam arti analisis dogmatika, pendekatan doktrinal (atau ahli lain menyebutnya sebagai aliran positivisme), maka jelas kita tidak sedang membutuhkan 'mesin penjawab' yang mengulang-ulang dan latah dikumandangkan, layaknya “good governance menggonggong, korupsi masif tetaplah berlalu!”.

## Neoliberalisme dan Pendisiplinan Governance

5. Saya mengambil titik keberangkatan ini dari analisis seorang penasihat ketatapemerintahan, yang meyakini Good Governance sebagai *panacea*, 'obat mujarab untuk segala penyakit'. Kemanjurannya diperdagangkan, dan uniknya, laris manis dalam konteks politik reformasi Indonesia (baca: *Bukan Sekadar Good Governance*, Kompas, 21 Juli 2005).
6. Good governance sering diangkat sebagai jawaban atas ketidakberdayaan pemerintah mengelola perencanaan dan pelaksanaan kebijakan, berikut tanggung jawab yang lemah. Masalah ketatapemerintahan inilah yang dituding sebagai penyebab suburnya budaya korupsi, kolusi, dan nepotisme, dan tidak sensitifnya kebijakan yang berpihak pada rakyat miskin. Ini yang kerap ditandai sebagai model *poor governance*, yang banyak terjadi di negara-negara selatan, termasuk Indonesia.
7. Mengapa menimpakan kesalahan *poor governance* senantiasa pada pemimpin politik atau penyelenggara negara-negara selatan. Ini berarti, meletakkan kesalahan itu sekadar domestik sifatnya, bukan pada kerangka lebih luas dan berpengaruh seperti peran sistem internasional. Tidakkah lembaga-lembaga internasional, melalui kebijakan penyesuaian struktural seperti Bank Dunia, ADB, atau IMF, ikut terlibat dalam proyek-proyek ekonomi, demokrasi, dan politik selama lebih dari dua dasawarsa. Tidak mengherankan, agenda globalisasi dan pasar bebas memperlihatkan konspirasi antara kekuatan politik dominan di dalam negeri, seperti rezim penguasa, partai politik, militer, birokrasi, intelektual dengan kepentingan negara atau lembaga donor.
8. Ketika krisis ekonomi melanda negara-negara selatan tahun 1997-1998, tergambar betapa rapuhnya sistem ekonomi yang dibangun selama ini. Dalam konteks itu, salah satu perubahan paradigma yang ditawarkan adalah agenda good governance (sebagaimana kita mengakrabinya pasca krisis). Uniknya, para penyelamat justru lembaga-lembaga internasional yang sebenarnya terlibat proses panjang *poor governance*. Kemiskinan, keterbelakangan, penderitaan panjang rakyat Indonesia, dan beban utang yang ditanggung, sekali lagi, bukan sekadar persoalan pemimpin atau pejabat, tetapi lebih pada soal pilihan ideologi neo-liberalisme yang telanjur menjadi pilihan banyak pihak dalam membangun struktur ekonomi selama ini, termasuk pascakrisis atau tergulingnya rezim Orde Baru. Sehingga, wacana good governance sebenarnya lahir dari rahim yang sama (neo-liberalisme) dengan *poor governance*.
9. Strategi penyelesaiannya, dalam dikursus governance itu adalah dengan mendisain ulang hukum-hukum (pembaruan hukum dalam arti revisi/pembentukan hukum baru dan rancang bangun institusi baru) dalam skema '*legal reform framework for development*': yakni, menempatkan indikator keberhasilan dengan norma atau aturan dalam hukum baru, dan terbentuknya institusi baru mengawal bekerjanya hukum itu. Inilah yang disebut pendekatan neo-institusionalis.
10. Pelajaran berharga sebenarnya bisa didapat dari pengalaman kegagalan good governance di negara-negara Afrika sub-Sahara, seperti Pantai Gading, Ghana, Kenya, dan Zambia. Dengan cara tertentu, negara-negara itu mengupayakan liberalisasi ekonomi dan politik secara simultan yang dibentuk oleh agenda good governance. Melalui proses politik yang paling demokratis pun, pejabat tetap tidak bisa memperjuangkan tuntutan rakyat yang memilihnya karena mereka lebih mengakomodasi kebijakan lembaga atau negara donor (Rita Abrahamsen, 2000; Wunch, 1998). Pengalaman desentralisasi yang dilakukan lebih awal di Filipina maupun di Thailand juga mengembangkan good governance dalam kerangka pikir neo-institusionalis, hanya melahirkan kekuasaan lokal yang justru

memudahkan penjarahan dan penistaan terhadap kemiskinan dan keterbelakangan sosial (Patpui, 1999; Vedi R Hadiz, 2004), dan dalam konteks Indonesia pun tak jauh berbeda (Wiratraman, 2007).

### **Dominasi Berkuasanya Elit dalam Sistem Predatoris**

11. Bukankah kita dengan mudah menyaksikan di mana-mana desentralisasi korupsi, baik yang dilakukan kepala daerah maupun anggota DPRD, mengurus sumber daya alam di berbagai wilayah, Kalimantan, Sumatera, Sulawesi maupun di Papua. Di sisi lain, anggaran untuk kepentingan publik pun banyak dikorupsi. Kisah ini, kian sistematis terjadi dan kian tak terkontrol di level manapun. Oleh sebab itu, kritik tajam kerap dialamatkan kepada anggota parlemen yang dianggap punya peran sentral menjalankan fungsi pengawasan dan penganggaran, dan bahkan justru terjerebab dalam skenario koruptif itu.
12. Menariknya, penegakan hukum terhadap skenario koruptif itu, memerlukan energi dan keberanian/nyali besar untuk membongkarnya, karena yang sedang dihadapi bukanlah semata aktor yang bekerja sebagai penyelenggara negara, melainkan kekuatan dalam suatu sistem predatoris yang melibatkan 'gangster-gangster lokal' yang menjadi kekuatan pengaruh untuk melenturkan penegakan hukum. Sekalipun ada agen-agen yang baik dan hatinya untuk pembelaan hak rakyat, baik bekerja sebagai aparat negara (birokrat, polisi, jaksa, hakim, termasuk anggota parlemen), namun pengaruhnya terbatas dalam konteks struktur peluruhan kedaulatan rakyat yang terus merangsek kehidupan ekonomi-politik. Celaknya, hukum justru menjadi alat transmisi efektif memperlancar bekerjanya struktur peluruhan itu.
13. Ditambah pula, dalam era teknologi media dan kran kebebasan media, termasuk pers cetak dan penyiaran, desentralisasi politik ini memperlihatkan tumbuh suburnya media (lokal) yang menopang performa aktor-aktor dalam sistem predatoris ini yang kemudian membentuk imaji (framing) untuk dipertontonkan kepada publik dengan muatan kepentingan perlindungan baik aktor dan sistem predatoris itu. Fenomena ini sesungguhnya hadir di berbagai level penyelenggaraan negara, termasuk lembaga perwakilan. Ini yang saya sebut sebagai 'berlusconi politik' ala Indonesia.
14. Bagaimana kita menempatkan konteks politik hukum demikian dalam upaya memperbaiki performa kelembagaan perwakilan? Tentunya, perlu menyadari pemaknaan dan paradigma yang bekerja dalam desentralisasi politik itu. Desentralisasi, bukanlah semata dibaca soal '*shifting power*', yang tadinya sentralistik, menjadi desentralistik. Melainkan pula perlu dibaca '*shifting capital*', yang memperlihatkan sumberdaya (*resources*) yang dulu berpusat di Jakarta, kini menjadi tersebar luas, sehingga konflik, manipulasi, dan pertarungan itu bukan semata soal otoritas, melainkan pula soal kapital/modal (ekonomi), yang diperebutkan untuk menopang kuasa politik dan kuasa ekonomi tertentu.
15. Ini artinya, mendorong proses pembaruan hukum dalam rangka penyelenggaraan negara yang lebih bertanggung jawab, maka harus pula menysar dan memperkuat benteng sekaligus sistem agar para aktor yang mengemban amanah, misalnya dalam lembaga perwakilan, untuk tidak masuk dalam proyek/program yang jelas menyajikan konflik kepentingan atas '*shifting capital*' tersebut. Dalam konteks ini, efektifitas pembaruan hukum bagi peningkatan performa kelembagaan negara sangat bergantung dari apakah 'proyek etika' itu berjarak atau tidak berurusan dengan '*shifting capital*' itu, ataukah sebaliknya, intim berhubungan. Bila jawaban terakhir yang mengemuka, dan bahkan hasratnya tak terbendung, maka niscaya 'proyek etika' itu akan sia-sia.

16. Dengan demikian, argumentasi hukum saya atas pertanyaan pertama, apakah kajian teoritis dan praktek empiris memandang perlu adanya Kode Etik Lembaga Perwakilan yang menyeluruh baik di tingkat pusat dan daerah? Maka, secara '*empirical studies of law*', memperlihatkan keperluan keberlakuan yang sifatnya menyeluruh, dengan catatan bahwa problem mendasarnya bukan dari sisi teknis hukum (yang baru), melainkan menempatkan dan mempertimbangkan keseriusan mengoreksi paradigma hukum dengan perspektif ekonomi-politik dua hal yang diuraikan di atas.

### **Review Legislasi dan Landasan Pembentukan**

17. Untuk memperkuat kelembagaan lembaga perwakilan, ada keyakinan perancang kerangka acuan, menegaskan, "... bahwa persoalan terbesar pada bangsa ini bukan yang utama pada sistem atau aturan, tetapi pada moralitas dan etika. Sebaik apapun aturan, tetapi dijalankan oleh pejabat yang moralitasnya buruk, aturan akan diselewengkan." (hal 3).
18. Sementara, dalam rumusan pertanyaan, disebutkan, "Apakah RUU Etika Lembaga Perwakilan dapat dibuat setelah melakukan Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan terkait?" Dalam konteks ini, maka saya sebut pertanyaan ini sebagai Review Legislasi. Dan ini berkaitan erat dengan pertanyaan berikutnya soal Landasan Pembentukan, "Apakah terdapat landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dalam membuat RUU Etika Lembaga Negara?"
19. Menarik sesungguhnya menyimak niat baik dari agenda ini, karena disebutkan pula sasaran yang ingin diwujudkan, meliputi: (1) Membuat sistem dan mekanisme kontrol terhadap sikap dan perilaku penyelenggara negara, baik eksekutif, yudikatif, legislatif, maupun auditif; (2) Terciptanya landasan hukum dalam penegakan kode etik dan standar etika penyelenggaraan negara; dan (3) Menciptakan sistem dan mekanisme kontrol sosial penyelenggara negara yang efektif untuk memberikan pencegahan atau penindakan pelanggaran norma etika.
20. Sementara kerangka acuan ini pula menyebutkan, Jangkauan dan Arah Pengaturan, yakni: (1) Kode etik penyelenggara negara; (2) Mekanisme pengawasan penyelenggara negara; (3) Hak dan kewajiban penyelenggara negara; (4) Tanggungjawab penyelenggara negara; dan (5) Larangan penyelenggara negara
21. Perdebatan klasikal memperlihatkan dua area yang membedakan secara ketat, apa makna dan pengaturan dalam suatu etik, dan apa pula yang dimaknakan sebagai hukum. Perdebatan itu, misalnya: (1) Etik diberlakukan bagi kepentingan profesi, sementara hukum (dalam arti hukum produksi negara) berlaku untuk umum; (2) Penyusunan kode etik berbasis kesepakatan pengemban profesi, sementara hukum (negara) disusun oleh penyelenggara negara; (3) Kode Etik bisa tidak tertulis sekalipun belakangan etika dituliskan dan terpublikasi, sementara hukum (negara) jelas terperinci dengan konsekuensi hukum tertentu. (*ius constitutum*). (4) Sanksi atas suatu pelanggaran etika berupa koreksi dan upaya memperbaiki pengembanan profesi, sedangkan sanksi terhadap pelanggaran hukum berupa sanksi-sanksi hukum dikenal dalam lapangan hukum publik dan hukum privat. (5) Pelanggaran etik diselesaikan oleh majelis profesi, sementara pelanggaran hukum diselesaikan oleh institusi penegakan hukum, baik dengan mekanisme yudisial maupun non-yudisial.
22. Apakah tepat 'etik' masuk (atau dimasukkan) dalam kerangka normatif hukum negara? Seringkali pertanyaan ini dianalisis dalam pendekatan dogmatika, yang sesungguhnya tidak cukup menghadirkan konteks atau realitas kompleks masalah, taruhlah dalam hal ini

mendorong peforma kelembagaan perwakilan di tanah air. Misalnya, berujung pada kesimpulan, 'etik tidak tepat masuk/diatur dalam ranah hukum negara'.

23. Etik berasal dari bahasa Yunani “*ethos*”, etika (“*ethikos*”, ἠθικός), lebih dekat dengan pengistilahan norma dalam keseharian sosial, istiadat atau kebiasaan yang baik. Etik, bukanlah barang mati yang statis, ia berkembang sejalan dengan peradaban manusia, melalui persepakatan sosial yang tentunya, bisa berubah menurut ruang dan waktu. Muatannya lebih pada nilai, baik pandangan 'baik atau buruk' dan/atau 'benar atau salah', sekaligus terlekat moralitas sosial terkait hak dan kewajiban.
24. Dalam kehidupan yang moderen, dengan pendekatan realisme hukum, memandang antara etika dan hukum sudah tak berjarak, bahkan berkelindan satu dengan yang lainnya. Etika dilanggar, bisa terselamatkan karena hukum memberikan kebijakan permisif atas pelanggaran etika. Begitu juga sebaliknya. Bagi realisme, yang mendasar bukan 'apa yang diatur dimana' layaknya kaum doktrinal cinta diskursus itu. Melainkan strategi apa yang memungkinkan terbaik bagi upaya perubahan sosial yang tidak koruptif, meminimalkan pelanggaran etika, dan memberikan pembelajaran politik kekuasaan yang lebih manusiawi dan berkeadilan sosial.
25. Belajar dari pengalaman parlemen di sejumlah negara eropa, maupun parlemen uni-eropa, persoalan etika cukup ditempatkan dalam kode etik dan panduan berperilaku (*code of ethics and code of conduct*), bahkan kerap diatur secara sangat spesifik, misalnya penjelasan rinci soal konflik kepentingan dalam *Code of Conduct for Members of the European Parliament with respect to financial interests and conflicts of interest*. Dalam prakteknya, pelanggaran atas etika dan berperilaku, memiliki konsekuensi besar dalam suatu posisi politik tertentu, yang berakhir dengan mundurnya pejabat.
26. Sistem hukum dalam situasi kasu-kasus demikian, memberikan ruang untuk menegaskan bekerjanya hukum yang merujuk pada persoalan-persoalan etika. Ringkasnya, etika dan hukum, bukanlah hal yang tepat untuk didikotomikan dalam realitas sosial, melainkan disinergikan dalam menggapai tujuan atau mimpi perubahan sosialnya.
27. Dalam rencana perumusan RUU ini, maka jelas strateginya adalah memetakan, mengevaluasi, memberikan analisis sekaligus mengoreksi/memberikan pembenahan sejumlah kerangka normatif dalam pelbagai peraturan perundang-undangan yang ada, terutama untuk melihat dan/atau menopang gagasan, sejauh mana level sinergi antara pengaturan etika dengan konsekuensi hukum atas pelanggaran etika; sekaligus membaca secara kritis, dimana letak ketidakefektifan keberlakuan sinergi tersebut.
28. Apa makna sinergi itu? Apakah ini yang disebut dengan harmonisasi hukum? Secara formal, dalam suatu pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, kerja-kerja harmonisasi hukum diperlukan. Namun, maksud dari sinergi ini bukanlah semata-mata kerja hamonisasi hukum, apalagi harmonisasi tekstual pasal-pasal (pasalistik), melainkan disain utuh paradigmatis dengan kerangka normatif yang memberikan kemungkinan kian efektifnya kode etik yang diberlakukan bagi lembaga perwakilan yang sifatnya mendasar dan menyeluruh.
29. Di titik inilah tantangannya bagi penyusun/pembentuk aturan, bahwa ia/semua tidak boleh mencukupkan diri pada sandaran teknik baru pembaruan aturan (termasuk di dalamnya 'proyek etika'), tanpa berupaya menyandingkan analisis berikut kerja-kerja substantif koreksi atas kritik paradigmatis itu.

30. Besar harapan saya, bahwa upaya memperbaiki performa kelembagaan perwakilan ini dilakukan secara sistematis, bukan semata dilakukan dengan teknologi perundangan semata, apalagi mereproduksi diskursus good governance yang kenyataan menjadi mitos, kerap ditemui sangat menekankan proseduralisme. Reproduksi mitos ini, sesungguhnya, akan justru melahirkan proses-proses legalisasi korupsi dan atau pula pelanggaran hak asasi manusia melalui kerangka instrumentatif aturan hukum baru (*legalized corruption* dan *legalized violations of human rights*).

\* Disampaikan dalam Kunjungan Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) DPR RI ke Surabaya dalam forum Dialog bersama Civitas Akademika Universitas Airlangga Kampus C, Lantai 3, Universitas Airlangga, Surabaya, 4 Juni 2015