



UNIVERSITAS INDONESIA

**PENEGAKAN KODE ETIK
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
PERIODE 2009 - 2014**

TESIS

**YULIANTI SUSILO
NPM. 1006798253**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK**

**JAKARTA
JULI 2012**



UNIVERSITAS INDONESIA

**PENEGAKAN KODE ETIK DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA
PERIODE 2009-2014**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister
Administrasi Program Studi Kekhususan Administrasi dan Kebijakan Publik**

**YULIANTI SUSILO
NPM. 1006798253**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK**

**JAKARTA
JULI 2012**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : YULIANTI SUSILO

NPM : 1006798253

Tanda Tangan : 

Tanggal : 10 JULI 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh:

Nama : YULIANTI SUSILO
NPM : 1006798253
Program Studi : Kekhususan Administrasi dan Kebijakan Publik
Judul Tesis : Penegakan Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat
Republik Indonesia Periode 2009-2014

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Administrasi Publik pada Program Studi Kekhususan Administrasi dan Kebijakan Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Prof. Dr. Eko Prasajo Mag. rer. publ,



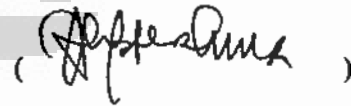
Penguji : Prof. Bob Waworuntu, PhD.



Penguji : Teguh Kurniawan S.Sos, M.Sc



Penguji : Drs. Heri Fathurahman M.Si



Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 3 Juli 2012

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Pengasih, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Administrasi program studi Kekhususan Administrasi dan Kebijakan Publik Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, tidak mudah bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Prof. Dr. Eko Prasajo, Mag.rer.publ., selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini sesuai dengan kaidah-kaidah ilmiah;
- (2) Prof. Bob Waworuntu, PhD., Teguh Kurniawan S.Sos, M.Sc., Drs. Heri Fathurahman M.Si., dan Dr. Andreo Wahyudi Atmoko M.Si., selaku dosen penguji baik pada ujian tesis maupun ujian proposal.
- (3) Dr. Ir. Muhammad Prakoso, MSc.(F-PDIP) selaku Ketua Badan Kehormatan DPR RI periode 2009-2014; Prof. Dr. H. Ali Maschan Moesa, MSi.(F-PKB), Fahri Hamzah, SE. (F-PKS), Dr. H. Deding Ishak, SH. MH.(F-Golkar), Drs. H. Abdul Gafar Pattape (F-Demokrat), Drs. H.M. Nurdin, MM. (F-PDIP), selaku Anggota Badan Kehormatan DPR RI Periode 2009-2014; Ganjar Pranowo, SH. (F-PDIP) dan Desmond Junaidi Mahesa, SH. MH. (F-Gerindra) selaku pimpinan Fraksi; Agus Condro selaku mantan Anggota DPR RI periode 1999-2008.
- (4) Sebastian Salang selaku perwakilan masyarakat peduli parlemen, Ibu Cholida Indriyana selaku Kepala Bagian Sekretariat Badan Kehormatan DPR RI, Rahmat Bagja, SH. LLM. selaku tenaga ahli BK serta tenaga ahli dan staf sekretariat BK lainnya yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu.
- (5) Suami saya Sanherif Hutagaol, S.Sos.,M.Si, yang selalu mendukung saya, beserta kedua anak kami Eudora Paulina Hutagaol dan Stella Lidwina Hutagaol yang selalu memberikan dukungan dan semangat, beserta keluarga besar saya yang telah memberikan dukungan dan doa; dan

(6) Rekan-rekan Mahasiswa Magister Administrasi dan Kebijakan Publik Angkatan XX dan para sahabat yang telah banyak membantu saya dalam menyelesaikan tesis ini.

Akhir kata, saya berharap kiranya Tuhan Yang Maha Pengasih dan Penyayang berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu administrasi dan kebijakan publik.

Jakarta, 10 Juli 2012

Penulis,

YULIANTI SUSILO



**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : YULIANTI SUSILO
NPM : 1006798253
Program Studi : Kekhususan Administrasi dan Kebijakan Publik
Departemen : Ilmu Administrasi
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

**PENEGAKAN KODE ETIK
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
PERIODE 2009-2014**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : 10 Juli 2012

Yang menyatakan


(YULIANTI SUSILO)

ABSTRAK

Nama : YULIANTI SUSILO
Program Studi : Kekhususan Administrasi Dan Kebijakan Publik
Judul : Penegakan Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 2009-2014.

Tesis ini membahas strategi internal dan eksternal penegakan kode etik DPR RI yang dilaksanakan oleh Badan Kehormatan DPRI RI agar lebih efektif di masa mendatang. Penelitian ini menggunakan *Soft System Methodology* (SSM) sebagai metode penelitian. Hasil penelitian ini menyarankan perlunya membuat pedoman perilaku dan standar etika yang disepakati oleh semua anggota; Badan Kehormatan perlu mempublikasikan semua ketentuan dan peraturan kepada masyarakat sebagai bentuk akuntabilitas kepada masyarakat; Selain itu diperlukan adanya unsur luar dari non anggota dewan yang dapat memperkuat Badan Kehormatan.

Kata kunci:
Kode Etik, Standar Etika, Akuntabilitas.

ABSTRACT

Name : YULIANTI SUSILO
Major : Public Policy Administration
Title : The Enforcement of the Indonesian House of Representatives' Code of Ethics for the 2009-2014 Period.

Discussion of this thesis centers on the internal and external strategies relating to enforcement of the Indonesian House of Representatives' code of ethics that are employed by the ethics committee to improve future effectiveness. This research utilizes *Soft System Methodology* (SSM) as its research method. The result of the research concludes that there is a necessity to develop guidelines on behavior and ethical standards that are agreed to by all members. The ethics committee needs to publicize all stipulations and regulations to the public as a form of public accountability; In addition, there is a need for external elements that are outside of the DPR to strengthen the ethics committee.

Key word:
Code of Ethics, Ethical Standards, Accountability

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	v
ABSTRAK.....	vi
DAFTAR ISI.....	vii
DAFTAR TABEL.....	ix
DAFTAR GAMBAR.....	xi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Perumusan Masalah	11
1.3. Maksud dan Tujuan Penelitian.....	11
1.4. Sinifikansi Penelitian	11
1.5. Sistematika Penelitian.....	12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	13
2.1. Tinjauan Terhadap Hasil Penelitian.....	13
2.2. Akuntabilitas dan Lembaga Perwakilan	23
2.2.1. Akuntabilitas.....	23
2.2.2. Lembaga Perwakilan.....	25
2.3. Pemahaman tentang Etika.....	30
2.3.1 Sistematika Etika.....	32
2.3.2 Macam-macam Etika	35
2.3.3 Peran Etika	35
2.3.4 Pemahaman Etika Politik dan Etika Publik	36
2.3.5 Membangun Budaya Etika Publik	39
2.4. Rezim Etika dan Penegakan kode Etik.....	40
2.4.1 Tren Kebutuhan sebuah Rezim Etika yang Efektif	40
2.4.2 Penegakan Kode Etik.....	44
2.5. Kerangka Pemikiran.....	49
2.6. Hipotesa Awal.....	50
BAB III METODE PENELITIAN	51
3.1. Paradigma Penelitian	51
3.2. Metode Penelitian	51
3.3. Tahapan Penelitian.....	56
3.3.1 Pengumpulan dan analisis data metode SSM	56
3.3.2. Metode Pengumpulan dan Analisis Data.....	59
3.3.3 Kajian Literatur dan Analisis Data	60
3.3.4 Proses penentuan informan penelitian	60

3.3.5 Wawancara mendalam.....	60
BAB IV ANALISIS DAN PEMBAHASAN.....	61
4.1. Sejarah terbentuknya Badan Kehormatan.....	61
4.2. Hasil Temuan Menggunakan SSM.....	63
4.2.1. Situasi Masalah yang Tidak Terstruktur.....	63
4.2.2. Problem Situation Expressed.....	77
4.2.3 <i>Root Definition of Relevant Purposeful Activity Systems</i>	83
4.2.4. Membangun Model Konseptual.....	86
4.2.5 Perbandingan Model dan Dunia Nyata.....	87
4.2.6. Menentukan Perubahan.....	91
4.2.7 Melakukan Tindakan Solusi Masalah.....	92
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN.....	94
5.1. Kesimpulan.....	94
5.2. Saran.....	95
DAFTAR PUSTAKA.....	94
LAMPIRAN I : PEDOMAN WAWANCARA.....	94
LAMPIRAN 2: TRANSKRIP HASIL WAWANCARA.....	95

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Perbandingan Skor Lembaga Terkorup di Indonesia.....	6
Tabel 1.2	Tren Penilaian Publik Terhadap Citra DPR.....	6
Tabel 1.3	Matrik Keputusan Perkara Etik Badan Kehormatan DPR RI Periode 2009-2014.....	7
Tabel 1.4	Jumlah pengaduan dan sanksi dalam penegakan kode etik oleh Badan Kehormatan DPR RI periode 2004-2009.....	10
Tabel 2.1	Ringkasan Hasil Penelitian Terdahulu.....	21
Tabel 3.1	Analisis <i>Root Definition</i>	54

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Segitiga Dimensi Etika Publik.....	37
Gambar 2.2 Bagan Kerangka Pemikiran.....	49
Gambar 3.1. Tahap Model SSM konvensional.....	50
Gambar 3.2 Masalah yang Tidak Terstruktur.....	51
Gambar 4.1 Model SSM untuk mengangkat inti dari konteks Situasi Masalah...78	
Gambar 4.2 <i>Rich Picture</i> Masalah Penegakan Kode Etik.....	82
Gambar 4.3 Model Konseptual Strategi Internal.....	88
Gambar 4.4 Model Konseptual Strategi Eksternal.....	90

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sesuai dengan amanat UUD RI 1945 Pasal 20A ayat (1), Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi Legislasi, Anggaran, dan Pengawasan. Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud ditegaskan kembali dalam UU No. 27 tahun 2009 pasal 69 ayat (2) bahwa ketiga fungsi yang dimaksud dijalankan dalam kerangka representasi rakyat. Pelaksanaan fungsi DPR terhadap kerangka representasi rakyat dilakukan antara lain melalui pembukaan ruang partisipasi publik, transparansi pelaksanaan fungsi, dan pertanggungjawaban kerja DPR kepada rakyat.

Pelaksanaan ketiga fungsi DPR terhadap kerangka representasi rakyat disadari sangat penting oleh DPR. Walaupun demikian masih terdapat fenomena tidak kongruen antara representasi dan akuntabilitas wakil rakyat di DPR. Tingginya tingkat representasi tidak disertai dengan peningkatan akuntabilitas dalam kinerja dan produktivitas wakil rakyat. Hasil Pemilu 2009 sedikit menggambarkan kepada publik bahwa mayoritas wakil rakyat di DPR memperoleh dukungan suara yang cukup besar. Tetapi fakta menunjukkan bahwa wakil rakyat yang memperoleh suara terbanyak tersebut justru jarang bersuara untuk kepentingan rakyat.

Dalam sebuah artikel yang dikeluarkan Asian Development Bank, akuntabilitas menjadi kunci dari semua prinsip ini. Prinsip ini menuntut dua hal yaitu (1) kemampuan menjawab (*answerability*), dan (2) konsekuensi (*consequences*). Komponen pertama (istilah yang bermula dari *responsibilitas*) adalah berhubungan dengan tuntutan bagi para wakil rakyat untuk menjawab secara periodik setiap pertanyaan-pertanyaan yang berhubungan dengan bagaimana mereka menggunakan wewenang mereka, kemana sumber daya telah dipergunakan, dan apa yang telah dicapai dengan menggunakan sumber daya tersebut.

Peters (2000) menyebutkan adanya 3 tipe akuntabilitas yaitu: (1) akuntabilitas keuangan, (2) akuntabilitas administratif, dan (3) akuntabilitas

kebijakan publik. Akuntabilitas publik adalah prinsip yang menjamin bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka oleh pelaku kepada pihak-pihak yang terkena dampak penerapan kebijakan. Secara garis besar disimpulkan bahwa akuntabilitas berhubungan dengan kewajiban dari institusi pemerintahan maupun para wakil rakyat yang bekerja di dalamnya untuk membuat kebijakan maupun melakukan aksi yang sesuai dengan nilai yang berlaku maupun kebutuhan masyarakat. Akuntabilitas publik menuntut adanya pembatasan tugas yang jelas dan efisien dari para wakil rakyat. Karena wakil rakyat bertanggung gugat baik dari segi penggunaan keuangan maupun sumber daya publik dan juga akan hasil kinerjanya.

Kinerja DPR selama ini dipandang tidak optimal dan cenderung lebih banyak membuang waktu. DPR kerap melakukan tugas legislasi, anggaran, dan pengawasan yang tidak sesuai dengan amanat konstitusi. Mantan Ketua Mahkamah Konstitusi (MK), Jimly Asshiddiqie, pada Dialog Kenegaraan bertajuk “Sistem Presidensial Cita Rasa Parlementer” di Gedung DPD, Jakarta (Jurnas: 2 Nov 2011) berpendapat bahwa produk legislasi terus menurun karena DPR lebih banyak mengerjakan hal lain yang tidak sesuai dengan tujuan lembaga tersebut. Jumlah undang-undang yang dihasilkan semakin menurun setiap tahunnya, tidak sesuai dengan Prolegnas. Undang-undang yang dihasilkan juga sering diajukan uji materinya. Hal itu karena DPR tidak bekerja sesuai fungsinya. Menurut Jimly, DPR sering keliru memahami fungsi pengawasan yang diembankan konstitusi. Sehingga, selama ini DPR banyak melakukan fungsi pengawasan pada hal-hal kecil yang tidak penting ketimbang menjalankan fungsi tersebut pada koridor yang semestinya.

Lembaga DPR sebagai bentuk representasi rakyat digambarkan oleh Rousseau (1762) sebagai bentuk kontrak sosial antara individu-individu yang menghasilkan *volumte generale*, dimana dalam pelembagaan parlemen individu-individu tersebut mendelegasikan suaranya kepada orang yang mereka percayai. Selanjutnya Rousseau menyebutkan, masing-masing dari kita menaruh diri dan seluruh kekuatan di bawah pemerintahan tertinggi dari kehendak umum. Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang amanat seharusnya berbuat dan bertindak sesuai dengan aspirasi dan kehendak rakyat, bukan pertimbangan partai atau

kapitalisme global. Para wakil rakyat tersebut dipilih untuk mewujudkan kedaulatan rakyat yang tidak mungkin dilakukan oleh rakyat yang berjumlah banyak, maka sudah selayaknyalah mereka melakukan yang terbaik untuk rakyat yang memilihnya.

Montesquieu (1977) juga berpendapat, bahwa dalam suatu negara republik demokratis kekuasaan tertinggi dijalankan oleh suatu badan. Selanjutnya Montesquieu mengatakan bahwa syarat legitimasi suatu kekuasaan adalah dengan dipilihnya wakil-wakil rakyat yang bertugas untuk menjalankan pemerintahan, baik sebagai pembuat maupun pelaksana undang-undang. Dalam konteks ini, rakyat pada satu sisi adalah pemegang kedaulatan, namun di sisi yang lain rakyat merupakan pihak yang diperintah.

Lebih lanjut, hubungan yang perlu dilakukan DPR terhadap konstituen seharusnya adalah membuat kontak dengan konstituen, menciptakan hubungan kepercayaan dan membangun kesamaan visi atau perspektif antara wakil rakyat dan konstituen. Tentunya hal itu tidak mudah karena besarnya jumlah dan beragamnya opini mereka (Mezey, 2008: 130).

Sudah menjadi rahasia umum setelah terpilih biasanya janji-janji saat kampanye tidak meninggalkan jejak lagi, tanpa bisa dituntut pertanggung jawabannya. Masalahnya ialah karena di satu pihak, tidak ada sanksi yang mengikat atau alasan yang bisa memperkarakan mereka. Untuk menganalisis hal tersebut K. Strom (2003:62) menyatakan bahwa akuntabilitas wakil rakyat bisa dilihat dari sisi prosedur dan hasil. Dari sisi prosedur, akuntabilitas politik mengacu ke mekanisme yang melibatkan hubungan setidaknya dua pihak, yaitu pihak wakil yang membuat pilihan atau keputusan untuk kepentingan pihak yang mempunyai kekuasaan dalam memberi sanksi atau imbalan. Dalam hal ini wakil rakyat berhadapan dengan dua pihak: di satu sisi, berhadapan dengan konstituen atau masyarakat yang diwakili, di lain sisi, berhadapan dengan pemerintah yang harus diawasi.

Akuntabilitas wakil rakyat, menurut K. Strom, mengandung arti bahwa yang diwakili (rakyat) memiliki dua hak terhadap yang mewakili, yaitu hak untuk meminta informasi dan memberi sanksi. Namun, dalam praktek sistem representasi, konstituen atau rakyat yang diwakili tidak memiliki kemampuan

yang efektif memberlakukan sanksi-sanksi tersebut. Warga negara belum terbiasa meminta informasi kepada wakil rakyat tentang apa yang telah dilakukan, apa yang sedang dilakukan, apa proyek politiknya dan bagaimana implementasinya. Masalahnya ialah sistem representasi tidak hanya menyangkut hubungan antara yang mewakili dan diwakili. Harus diperhitungkan beberapa faktor *de facto* lainnya yang lebih berperan, bahkan sering lebih menentukan; yaitu (1) peran partai politik; (2) yang diwakili tidak selalu terdiri dari kelompok yang homogen dan belum tentu terorganisir baik. Jadi opininya tidak selalu bisa seragam atau dinilai cukup representatif; (3) konstituen sering tidak memperoleh informasi yang memadai tentang suatu masalah; (4) wakil rakyat juga mempunyai kewajiban bekerja untuk kepentingan seluruh bangsa, bukan hanya kepentingan konstituen.

Konsep tentang akuntabilitas secara intrinsik terkait dengan konsep representasi. Ini mengacu pada sejenis ikatan tertentu yang dibangun oleh para politisi dengan warga negara dalam apa yang dinamakan 'demokrasi representatif', sebagai hasil dari pendelegasian kekuasaan yang dilakukan secara periodik di suatu daerah pemilihan kepada para wakil yang terpilih. Demokrasi representatif menggabungkan suatu kerangka kelembagaan otorisasi kekuasaan politik dengan kerangka lain yang berorientasi untuk memastikan adanya sikap tanggap dan akuntabilitas dari orang-orang yang diberi kekuasaan (Jordan & Tuijl, 2006:71). Persoalan pokok yang dibahas dalam konsep akuntabilitas adalah bagaimana mengatur dan mengurangi kesenjangan antara wakil rakyat dan rakyatnya, sekaligus menjaga jarak antara otoritas politik dan warga negara yang menjadi ciri dari hubungan representasi (Pitkin, 1978). Konsep akuntabilitas mengacu kepada kemampuan untuk menjamin bahwa pejabat publik bertanggung jawab terhadap perbuatannya, dalam arti bahwa mereka dipaksa harus memberitahukan dan menjelaskan keputusan-keputusannya, dan akhirnya dikenai sanksi atas keputusannya tersebut.

Karena ketidakpuasan dan sinisme masyarakat, politisi di berbagai parlemen telah menjadi semakin sadar dan peka terhadap ketidakpuasan pemilih. Anggota parlemen telah melakukan upaya konkret untuk mendapatkan kepercayaan dan keyakinan pemilih kembali melalui pembentukan rezim etika parlemen (Pelizzo dan Stapenhurst, 2004). Norma etika yang berperan membantu

mencegah pelanggaran dan menciptakan budaya etika dalam organisasi harus tertuang dalam rumusan yang jelas seperti kode etik, arah kode etik, pengawasan, dan sanksinya, dimaksudkan agar wakil rakyat menyadari sebagai representasi kelompok masyarakat, mempunyai kepedulian pada kepentingan konstituen serta bangsa, dan bertanggung jawab terhadap masyarakat secara luas.

Masyarakat banyak mengkritik dan menyorot Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Perilaku sejumlah anggota DPR terhormat yang tidak terpuji susul menyusul mengisi ruang media massa. Mereka dinilai tidak mencerminkan ketaatan seorang legislator terhadap ketentuan perundang-undangan yang dihasilkan sendiri. Gambaran tentang adanya indikasi korporasi dan perselingkuhan politik, tindak korupsi, sampai skandal seks mendapat publisitas luas tanpa henti. Bahkan, adanya beberapa anggota Dewan yang masih gemar mangkir meninggalkan persidangan pun tak luput dari sorotan publik. Mereka terkesan tidak peduli terhadap aspirasi dari pemilih mereka.

Perilaku sebagian Anggota yang tidak bertanggungjawab tersebut tak kunjung surut sehingga mengundang banyak kritik yang semakin keras dan tajam terhadap DPR. Mereka menggunakan label dan identitas DPR untuk kepentingan pribadi dan tidak menghiraukan aspirasi rakyat. Bahkan meskipun mereka terlibat dalam proses penyusunan undang-undang antara lain tentang anti korupsi, tetapi mereka turut melakukan pelanggaran tanpa menyadari bahwa akibatnya mereka harus berurusan dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Citra negatif seolah membebani anggota DPR, mengingat pemberitaan media massa terhadap anggota DPR terdahulu yang tersangkut sejumlah kasus, seperti kasus penyuapan untuk pengangkatan pejabat publik dan keterlibatan dalam alih fungsi hutan dan tata ruang di daerah. Kasus-kasus di atas berkesesuaian dengan hasil survei *Global Corruption Barometer Indonesia 2009* yang menangkap persepsi dari 500 responden di Jakarta (300 responden) dan Surabaya (200 responden) tentang lembaga yang dipersepsikan paling korup. Hasil survei mencatat bahwasanya lembaga legislatif merupakan lembaga terkorup.

Tabel 1.1 Perbandingan Skor Lembaga Terkorup di Indonesia

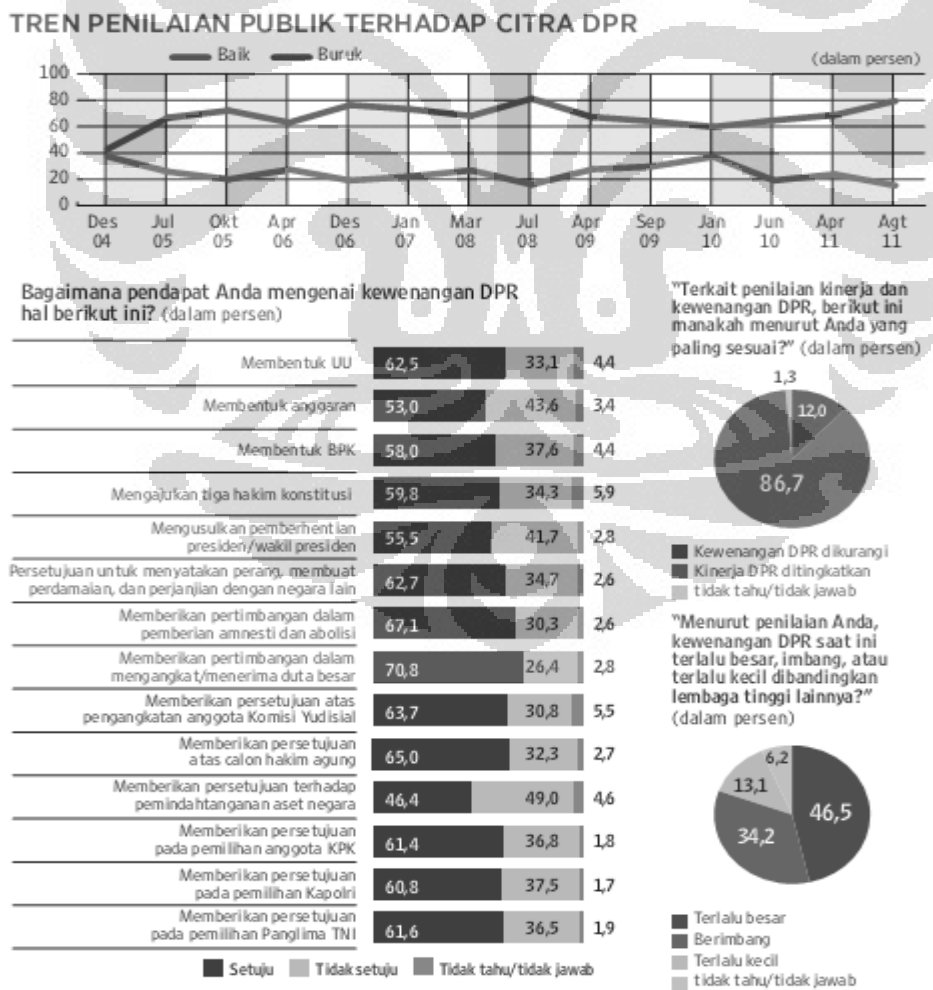
Lembaga	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Partai Politik	4,4	4,2	4,1	4,0	Tidak ada survei	4,0
Legislatif	4,4	4,0	4,2	4,1		4,4
Kepolisian	4,2	4,0	4,2	4,2		-
Peradilan	4,2	3,8	4,2	4,1		4,1

Sumber : Survei Barometer Korupsi Global (Indonesia), 2009

Keterangan : rentang skor 1-5, 1 = tidak korup sama sekali, 5 = sangat korup

Supremasi kewenangan DPR tidak diimbangi dengan penguatan kelembagaan dan kinerjanya. Dalam jajak pendapat yang dilakukan Kompas, diperoleh data bahwa 80% penilaian publik terhadap citra DPR termasuk buruk. Lebih lanjut hasil penilaian pendapat Kompas tertera dalam tabel di bawah ini:

Tabel 1.2 Tren Penilaian Publik Terhadap Citra DPR



Sumber: Kompas, Senin, 5 September 2011.

Cukup banyak pendapat di kalangan masyarakat bahwa etika anggota DPR sulit ditegakkan, anggota DPR kerap melanggar kode etik, namun selalu bebas tanpa sanksi. Hal ini tak lain karena kepentingan politik partai politik masing-masing yang tidak menginginkan anggotanya dijatuhi sanksi, sekalipun hal itu dilakukan dalam rangka untuk menegakkan etika DPR. Dari data yang diliput media, Badan Kehormatan (BK) DPR telah menerima 68 pengaduan terkait berbagai dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh anggota DPR dalam periode 2009-2014. Dari 68 pengaduan yang diterima, Badan Kehormatan DPR baru menindak 45 kasus pelanggaran kode etik. Dari 68 pengaduan tersebut, 23 pengaduan tidak ditindak lanjuti karena tidak memenuhi persyaratan administrasi dan bukan merupakan pelanggaran kode etik, serta alamat fiktif sehingga sulit ditindaklanjuti karena tidak bisa dihubungi.

Berdasarkan data Matrik Keputusan Perkara Etik Badan Kehormatan hanya ada 11 keputusan BK sejak tahun 2011 sampai saat data ini diperoleh (April 2012). Masih cukup banyak pelanggaran, namun keputusan perkara etik BK yang memberikan sanksi tidak sebanding jumlahnya dengan jumlah kasus yang dilaporkan. Data matrik keputusan BK terkait pelanggaran kode etik dapat dilihat dari tabel di bawah ini.

**Tabel 1.3 Matrik Keputusan Perkara Etik Badan Kehormatan DPR RI
Periode 2009-2014
(status sampai April 2012)**

No	Jenis pelanggaran	Perkara	Sanksi
1	Pasal 219 ayat (1) huruf b UU No. 27	Tindak Pidana korupsi	Pemberhentian Sementara
2	Pasal 213 ayat (2) huruf c UU 27	pemalsuan ijazah	Pergantian Antar Waktu
3	Pasal 219 ayat (1) huruf b UU No. 27	Suap dalam Pemilihan Gubernur Senior BI	Pemberhentian Sementara
4	Pasal 219 ayat (1) huruf b UU No. 27	Suap dalam Pemilihan Gubernur Senior BI	Pemberhentian Sementara
5	Pasal 213 ayat (2) huruf a UU No. 27	Anggota DPR RI yang tidak hadir dalam rapat-rapat DPR RI selama 2 (dua) tahun tanpa keterangan	Pemberhentian sebagai Anggota DPR RI

6	Pasal 3 ayat (1) dan (5) kode etik	Anggota DPR RI yang diduga tidak memenuhi janji-janjinya dalam perkawinan siri	Teguran Tertulis untuk tidak mengulangi perbuatan
7	Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 6 ayat (1) kode etik	Hilangnya ayat (2) Pasal 113 UU Kesehatan	Teguran Tertulis untuk tidak menjadi Pimpinan Pansus dan Panja
8	Pasal 3 ayat (2) dan ayat (5) Kode Etik	Anggota DPR RI yang diduga tidak mengakui perkawinannya dan telah menikah kembali dengan wanita lain	Teguran Tertulis untuk tidak mengulangi perbuatannya, menjaga ucapannya di muka umum, serta segera menyelesaikan permasalahan keluarga dengan pengadu.
9	Pasal 3 ayat (2) dan ayat (8) Kode Etik	Anggota DPR RI yang diduga menjenguk tahanan di Rutan Cipinang di luar jam kunjungan dan memanfaatkan tugas dan pengawasan sebagai anggota Komisi III	Teguran Tertulis untuk tidak mengulangi perbuatannya dan tidak menjadi Anggota Komisi III DPR RI sampai akhir Masa Jabatan
10	Pasal 3 ayat (5) dan ayat (7) Kode Etik	Anggota DPR RI yang diduga menyebutkan pernyataan “penjahat anggaran” dalam sebuah acara di televisi swasta	Pemindahan Keanggotaan pada Alat Kelengkapan DPR RI
11	Pasal 3 ayat (1) Kode Etik	Tidak memenuhi panggilan Badan Kehormatan 3(tiga) kali tanpa alasan yang sah	Pemberhentian dari jabatan Pimpinan DPR RI atau Pimpinan Alat Kelengkapan DPR RI

Sumber data: Badan kehormatan DPR RI

Berdasarkan siaran pers Badan Kehormatan DPR RI yang berisi Laporan Kinerja Badan Kehormatan DPR RI periode 2009–2014 disampaikan pada bulan Februari 2012, menyatakan:

1. BK telah melakukan berbagai penyelidikan atas berbagai dugaan pelanggaran etika yang dilakukan oleh Anggota DPR RI dan telah mengambil 8 keputusan Etik berupa :
 - a. 3 sanksi pemberhentian sementara karena menjadi terdakwa dan terpidana dalam kasus korupsi.

- b. Pemberhentian sebagai anggota DPR RI karena menjadi terpidana yang berkekuatan hukum tetap dengan ancaman pidana penjara lebih dari 5 tahun akibat tindak pidana pemalsuan ijazah.
 - c. Pemberhentian sebagai Pimpinan Alat Kelengkapan DPR RI karena tidak memenuhi panggilan BK DPR RI tiga kali berturut-turut.
 - d. Teguran Tertulis dengan tidak diperkenankan menjadi Pimpinan Pansus dan Panja RUU karena dugaan perkara penghilangan ayat dalam RUU Kesehatan.
 - e. Teguran Tertulis karena melakukan dugaan pelanggaran etikayang dilakukan sebelum menjadi anggota DPR RI.
 - f. Pemindahan Alat Kelengkapan DPR RI karena melakukan perbuatan yang tidak pantas dalam media elektronik.
2. Badan Kehormatan telah melakukan penyelidikan atas berbagai 3 perkara dugaan pelanggaran etika terhadap anggota DPR RI namun tidak melanjutkan proses persidangan (pengambilan Keputusan) karena yang bersangkutan telah mengundurkan diri.
 3. Badan Kehormatan juga melakukan pembahasan terhadap 3 dugaan pelanggaran etika yang telah tersebar baik di media cetak maupun elektronik, namun tidak menindaklanjutinya karena telah dilakukan proses hukum oleh instansi penegak hukum.
 4. Dua perkara dugaan pelanggaran etika yang dihentikan dikarenakan telah diberhentikan oleh partainya dan mengundurkan diri.
 5. 23 perkara pengaduan dugaan pelanggaran etika yang tidak ditindaklanjuti karena setelah dilakukan verifikasi tidak memenuhi persyaratan administrasi dan bukan merupakan materi aduan pelanggaran etika.
 6. Badan Kehormatan sampai dengan Februari 2012 sedang melakukan penyelidikan dan klarifikasi terhadap 1 dugaan pelanggaran etika dan Renovasi Ruang Badan Anggaran DPR RI.

Untuk mengetahui kecenderungan penegakan kode etik sejak terbentuknya Badan Kehormatan DPR RI, penulis mencatat beberapa kasus yang diadakan, ditindaklanjuti dan diberi sanksi mengacu pada Laporan Lima Tahun DPR RI 2004-2009:

Tabel 1.4 Jumlah pengaduan dan sanksi dalam penegakan kode etik oleh Badan Kehormatan DPR RI periode 2004-2009

No	Tahun masa persidangan	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
1	Jumlah Pengaduan	6 kasus	6 kasus	1 kasus	2 kasus	-
2	Jumlah sanksi	8 sanksi				
		24 sanksi teguran tertulis bagi anggota yang tidak hadir dalam rapat 3 kali berturut-turut.				

Sumber data: Laporan Lima Tahun DPR RI 2004-2009

Banyaknya kasus pelanggaran kode etik DPR, baik yang dilaporkan, maupun yang tidak dilaporkan, baik yang ditindak, maupun yang belum ditindak, telah berdampak bagi penurunan citra DPR yang semakin hari semakin terpuruk. Cukup banyak kalangan masyarakat yang beranggapan bahwa masalah penegakan kode etik DPR disebabkan karena besarnya kepentingan partai politik untuk membela kadernya dalam pelanggaran etika.

Sanksi yang dijatuhkan BK bukan hanya untuk memberi efek jera bagi anggota DPR, tetapi juga dalam rangka pembelajaran agar wakil rakyat lebih bertanggung jawab. Setiap anggota DPR harus menyadari risiko pilihannya menjadi wakil rakyat, yakni setiap saat dituntut bertanggung jawab kepada publik. Pembelajaran tanggung jawab jelas amat penting mengingat kecenderungan kolektif bangsa kita untuk hanya merebut dan mempertahankan jabatan, tetapi ironisnya cenderung lupa bahkan menghindari dari tanggung jawab.

Bicara mengenai kode etik tentunya akan menampakkan relasi yang kuat antara keberadaan kode etik DPR dengan upaya peningkatan kinerja DPR RI. Dimana kode etik merupakan perangkat aturan penting dalam menjamin akuntabilitas seorang anggota parlemen. Kode etik merupakan alat untuk menjamin proses kinerja seorang anggota apakah sudah mencapai standar etika politik yang sehat, yang bebas dari campur aduk kepentingan pribadi, sikap tidak disiplin, korupsi dan kolusi, dan penegasan terhadap peraturan yang berlaku. Kode etik menurut pengertian yang diberikan oleh Pasal 207 Undang-Undang No.27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD adalah norma yang wajib dipatuhi oleh setiap anggota selama menjalankan tugasnya untuk menjaga

martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPR. Etika publik memiliki kriteria-kriteria yang bisa menjadi rujukan dalam kode etik. Etika publik juga menunjukkan perlu adanya instrumen dan indikator akuntabilitas demokratik dan dalam tataran pertanggungjawaban wakil rakyat terhadap warganegara di Indonesia sehingga pemilih berhak untuk menuntut tanggung jawab anggota DPR RI yang mewakili mereka.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk memahami dan menjelaskan serta memperoleh gambaran yang komprehensif mengenai Penegakan Kode Etik Anggota DPR melalui penulisan ilmiah berupa tesis dengan judul Penegakan Kode Etik DPR RI.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan tatanan empirik pada pemaparan latar belakang penelitian di atas, maka dapat dirumuskan masalah penelitian melalui pertanyaan-pertanyaan berikut:

1. Bagaimana penegakan kode etik DPR RI dilaksanakan oleh Badan Kehormatan DPR RI?
2. Bagaimana strategi penegakan kode etik yang lebih efektif di masa mendatang?

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan maksud untuk memahami dan menjelaskan secara empiris pelaksanaan penegakan kode etik DPR RI.

Sedangkan tujuan penelitian adalah:

1. Menganalisis permasalahan yang ada dalam pelaksanaan penegakan kode etik DPR RI.
2. Menyusun strategi penegakan kode etik DPR RI yang lebih efektif.

1.4 Signifikansi Penelitian

Berdasarkan hasil dan temuan dalam penelitian ini diharapkan berguna bagi pengembangan teoritis (akademisi) serta praktis, yakni:

- 1) Analisis penegakan kode etik DPR RI dipandang memiliki signifikansi karena hasil studi ini memberikan informasi bagi pengambil keputusan mengenai faktor-faktor apa saja yang selama ini menghambat pelaksanaan penegakan

kode etik DPR RI sehingga berdampak pada citra DPR RI yang kurang baik. Di samping itu, studi ini pun diharapkan akan memberikan gambaran lebih mengenai strategi penegakan kode etik yang efektif yang sudah menjadi praktik-praktik terbaik dari parlemen-parlemen lain di seluruh dunia. Secara khusus, studi ini diharapkan dapat bermanfaat bagi Badan Kehormatan DPR RI yang saat ini sedang berupaya memperbaiki berbagai sistem, mekanisme penegakan dan internalisasi kode etik di DPR RI.

- 2) Analisis penegakan kode etik DPR RI inipun memiliki signifikansi terhadap pengembangan ilmu administrasi dan kebijakan publik khususnya sumbangan penggunaan metodologi sistem lunak (*Soft Systems Methodology*) untuk menganalisis masalah penegakan kode etik DPR RI yang cukup kompleks, tidak terstruktur dengan jelas, belum terdefinisi dengan baik dan diinginkan perubahan, perkembangan dan perbaikan dalam masalah tersebut. Penelitian yang mengangkat Pelaksanaan Penegakan Kode Etik DPR RI belum secara spesifik dilakukan di Indonesia, terlebih dilakukan oleh kalangan akademisi Administrasi Kebijakan Publik.

1.5 Sistematika Penelitian

Penulisan tesis ini diawali dengan Bab 1 Pendahuluan, meliputi latar belakang pemilihan masalah penelitian, perumusan masalah, tujuan dan signifikansi penelitian, dan diakhiri dengan sistematika penulisan.

Bab II menguraikan Tinjauan Pustaka yang berisi tinjauan atas penelitian terdahulu, Akuntabilitas dan Lembaga Perwakilan, Pemahaman tentang Etika, Rezim Etika dan Penegakan Kode Etik, Kerangka Pemikiran dan Hipotesa Awal.

Bab III dari tesis ini menguraikan paradigma dan metode penelitian. Bagian ini menjelaskan paradigma jenis penelitian, metode pengumpulan dan analisis data menggunakan tahapan penelitian *Soft System Methodology* (SSM).

Selanjutnya Bab IV menguraikan hasil analisis dan pengolahan data menggunakan berbagai tahapan penelitian SSM.

Bab V berisi kesimpulan dan rekomendasi berdasarkan hasil temuan penelitian dan merupakan konsensus berbagai pemangku kepentingan dalam Focus Group Discussion (FGD) pada akhir penelitian.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan pustaka adalah pandangan kritis terhadap penelitian-penelitian terdahulu dan signifikan dengan penelitian yang sedang dan akan dilakukan oleh penulis. Menurut Maxwell (2006), tinjauan pustaka merupakan tugas mendasar dan wajib dilakukan dalam sebuah karya ilmiah dan persiapan sebelum penelitian. Sebuah tinjauan pustaka yang baik harus selektif, dan tidak diambil begitu saja dari sebagian besar bahan sumber yang dibaca, serta tidak langsung dijadikan rujukan.

2.1 Tinjauan Terhadap Hasil Penelitian Terdahulu

Menyimak judul dan masalah penelitian yang akan diteliti, penulis merasa perlu mengkaji beberapa hasil penelitian yang telah diterbitkan dan berkaitan dengan judul dan masalah penelitian yang akan diangkat penulis. Hal ini dimaksudkan untuk melakukan perbandingan dan memperkaya hasil penelitian yang akan dilakukan penulis, serta mengungkapkan fenomena yang sama dalam sudut pandang yang berbeda, sehingga diharapkan dapat makin memperkaya pengetahuan. Beberapa penelitian yang mengkaji tentang penegakan kode etik dewan serta tugas dan wewenang Badan Kehormatan dalam menjaga martabat dan kehormatan anggota dewan, antara lain:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Riccardo Pelizzo dan Bernice Ang dari Singapore Management University tahun 2008, dipublikasikan oleh *Oxford University Press on behalf of the Hansard Society for Parliamentary Government*; dengan judul penelitian: Sebuah Kode Perilaku untuk Indonesia: Masalah dan Perspektif. Dari hasil penelitiannya: keberhasilan reformasi etika seperti penerapan kode etik dan kode perilaku tergantung pada apakah legislator memiliki standar etika yang homogen. Analisis data menunjukkan bahwa standar etika legislator Indonesia masih jauh dari homogen. Reformasi kelembagaan melalui penerapan kode perilaku diperlukan meskipun tidak cukup untuk dapat mencegah korupsi dan mempromosikan pemerintahan yang baik. Pakar etika parlemen percaya bahwa keberhasilan kode etik

tergantung pada kenyataan apakah individu yang seharusnya diatur oleh kode etik tersebut memiliki pemahaman yang sama tentang standar etika. Untuk membuat kode etik yang sukses di Indonesia, perlu homogenisasi standar etika, nilai dan ekspektasi. Bukti yang disajikan dalam penelitian ini menunjukkan bahwa kondisi ideal tidak terpenuhi dalam kasus Indonesia dan, oleh karena itu, mungkin agak sulit untuk mengadopsi dan menegakan kode etik secara efektif di Indonesia. Homogenitas standar etika merupakan prasyarat strategis untuk keberhasilan implementasi reformasi etika. Selain bahwa apabila para pemimpin politik berperan aktif dalam membawa pesan ini, anggota akan memiliki keyakinan tentang perilaku yang dapat diterima dan apa perlunya mengadopsi kode etik.

2. Penelitian yang dilakukan oleh National Democratic Institute for International Affairs, tahun 1999 dengan judul: *Legislative Ethics: A Comparative Analysis*. Penelitian ini dilakukan untuk mempelajari perbandingan penerapan rezim etika pada semua tahapan demokratis pembangunan di 20 negara. Perbandingan ini menunjukkan bahwa rezim etika yang komprehensif pada umumnya terdiri dari tiga komponen, yaitu:
 - 1) sebuah "kode etik" umum yang menggambarkan perilaku legislator yang diharapkan,
 - 2) "aturan etika" formal dan spesifik yang merinci persyaratan yang diperlukan untuk melaksanakan kode tersebut, termasuk pedoman pengungkapan keuangan,
 - 3) sebuah lembaga pengawas untuk menegakkan aturan-aturan tersebut dan menyediakan saran serta masukan bagi legislator terkait masalah perilaku.

Sebagian besar rezim etika di beberapa negara memasukan komitmen umum untuk prinsip-prinsip integritas, atau sebuah "kode perilaku," dimana legislator berjanji untuk berperilaku dengan cara yang pantas bagi mereka sebagai pembawa kepercayaan publik. Salah satu contohnya adalah Parlemen Inggris yang memasukan "Tujuh Prinsip Kehidupan Publik".

Tidak seperti aturan etika yang diharapkan mendikte perilaku dengan sangat rinci, kode perilaku merupakan dokumen dasar yang ditulis dan

menggunakan bahasa yang mudah dipahami, yang ditetapkan untuk tujuan yang luas dan tujuan yang ingin dicapai seorang legislator. Di beberapa negara, sebagai contohnya Argentina, harapan untuk perilaku yang tepat diabadikan dalam konstitusi negara. Namun demikian kode etik tidak dengan sendirinya cukup untuk membendung pelanggaran perilaku legislatif.

DPR Amerika Serikat memasukan 12 poin kode perilaku bagi anggotanya, yang juga berlaku bagi pejabat dan staf pendukung mereka, yang pada intinya mereka "harus berperilaku dengan cara yang mencerminkan kredibilitas DPR setiap saat". Kode ini pada intinya juga mencakup isu-isu konflik kepentingan, masalah pemberian dan penerimaan hadiah, dana kampanye, praktik perekrutan, dan lain lain.

Demikian juga dengan Kode Perilaku untuk Anggota Parlemen di Inggris yang menekankan bahwa Anggota Parlemen "setiap saat harus menjaga perilaku mereka dengan cara yang cenderung mempertahankan dan memperkuat kepercayaan publik dan kepercayaan terhadap integritas Parlemen; dan tidak pernah melakukan tindakan yang akan membawa House of Commons, atau anggotanya secara keseluruhan menjadi terhina".

Kode perilaku parlemen Afrika Selatan mendorong anggota untuk "menjaga standar tertinggi kesopanan untuk memastikan bahwa integritas mereka serta lembaga-lembaga politik dimana mereka bekerja tidak dipertanyakan."

Selain itu, tidak ada perangkat aturan dalam kode perilaku yang dapat mengikat Anggota Parlemen yang tidak bersedia untuk mematuhi aturan tersebut. Oleh karena itu, apabila terdapat keraguan mengenai aplikasi, lingkup atau makna setiap aspek dari kode perilaku ini, "hanya moral baik anggota yang bersangkutan yang harus menjadi prinsip dasar."

Dengan sendirinya, kapasitas kode perilaku terbatas untuk mengekang perilaku korup Anggota Legislatif. Tujuan dibentuknya kode perilaku adalah untuk menjelaskan prinsip-prinsip perilaku yang tepat secara keseluruhan. Kode perilaku harus disertai dengan "aturan etika" secara rinci dan spesifik agar efektif. Aturan-aturan ini memberikan rincian yang diperlukan untuk memenuhi tujuan yang ditetapkan oleh kode perilaku.

Mendefinisikan perilaku yang tepat adalah proses yang kompleks. Dengan demikian, aturan etika cenderung sangat rinci untuk meminimalkan kesalahpahaman tentang apa yang merupakan perilaku yang dapat diterima.

Secara singkat, aturan etika di House of Commons terdiri dari tiga komponen umum:

Pengungkapan Keuangan:

Anggota diwajibkan untuk mendaftarkan semua hal terkait kondisi keuangan setiap tahun. Ini termasuk jabatan direktur perusahaan, penghasilan dari pekerjaan di luar parlemen, klien, sponsor, sumber dana pemilu, hadiah (senilai lebih dari £ 125 (\$ 200 dalam 1999)), perjalanan ke luar negeri, tanah, properti, dan kepemilikan saham lebih dari 1 persen dari modal saham. Pelaporan ini juga berlaku untuk menteri yang menjadi anggota parlemen.

Deklarasi Kepentingan:

Anggota harus menyatakan semua kepentingan masa lalu yang relevan dan potensial.

Aturan Advokasi:

Anggota "tidak boleh menerima pembayaran untuk berbicara di DPR. Anggota juga tidak boleh menerima pembayaran saat voting, mengajukan Pertanyaan Parlemen, mengusulkan mosi tidak percaya, memperkenalkan usulan RUU atau menambah sebuah mosi atau mendesak kolega lain untuk melakukan hal yang sama."

Ketiga komponen yang ditekankan sebagai unsur aturan etika ini ditemukan hampir di semua parlemen yang disurvei. Hal itu mencakup larangan perilaku yang akan menciptakan sebuah "konflik kepentingan." Konflik kepentingan secara umum didefinisikan sebagai situasi di mana anggota sengaja atau memilih masalah politik yang terkait dengan kepentingan mereka untuk mendapatkan bunga (moneter) berupa uang. (Perlu dicatat bahwa konflik mungkin juga melibatkan hal-hal keuntungan yang bukan - berupa uang). Pembatasan Konflik kepentingan diupayakan untuk melarang anggota legislatif menerima manfaat yang mungkin berbenturan dengan pelayanan kepentingan publik.

Di Jerman, Irlandia, dan Inggris, legislator diwajibkan untuk mengungkapkan adanya potensi konflik kepentingan, tapi masih diizinkan untuk voting terkait masalah tersebut. Menurut aturan di British House of Commons, "semua kepentingan yang relevan dan berkaitan dengan uang atau keuntungan dalam bentuk apapun, baik langsung atau tidak langsung, harus dinyatakan dalam perdebatan, atau persidangan lainnya." Sebaliknya, legislator Australia, Kanada dan Afrika Selatan dilarang memberikan suara (voting) pada semua hal yang dapat dianggap sebagai konflik kepentingan. Parlemen Swedia mengadopsi hal serupa, meskipun terbatas, larangan konflik kepentingan pada tahun 1996: Anggota tidak boleh berpartisipasi dalam pertimbangan dari Chamber atau hadir pada pertemuan komite pada masalah yang terkait dengan dirinya secara pribadi atau kerabat dekat."

Pembatasan Pekerjaan Sampingan Selama Menjabat:

Banyak negara membatasi Anggota Dewan memiliki pekerjaan sampingan. Parlemen mengatur pembatasan umum yang melarang legislator untuk memegang jabatan lain di kantor pemerintahan lainnya (kecuali jabatan komisaris, komisi yang tidak terkait apapun dengan DPR). Semua negara yang disurvei melarang praktek ini untuk beberapa tingkatan.

3. Penelitian yang dilakukan oleh Nuri Evirayanti, SH, tahun 2009 dengan judul tesis: Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Kehormatan Sebagai Alat Kelengkapan DPRD Dalam Menjaga Martabat dan Kehormatan Anggota DPRD Berdasarkan Kode Etik DPRD (studi pada DPRD Provinsi Jambi). Penelitian tersebut bersifat yuridis normatif dengan melakukan penelitian bahan pustaka atau data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, sekunder dan tertier. Kemudian data tersebut dianalisis secara yuridis kualitatif.

Kesimpulan dari penelitian tersebut adalah tugas dan wewenang badan kehormatan dalam menjaga martabat dan kehormatan Anggota DPRD dilaksanakan berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD; dan berdasarkan undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; dan Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2005 tentang perubahan atas Peraturan

Pemerintah Nomor 25 tahun 2004 tentang Pedoman dan Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD, sehingga anggota dewan dapat lebih efektif dalam melaksanakan tugas dan wewenang mereka. Sedangkan kendala Badan Kehormatan dalam menjalankan tugas dan fungsinya memiliki dua hambatan yaitu hambatan internal dan eksternal. Sedangkan upaya Badan Kehormatan dalam mengatasi kendala tersebut adalah meningkatkan pengawasan yang berbasis etika, baik secara internal maupun eksternal terhadap anggota DPRD, proaktif terhadap laporan-laporan yang dapat dibertanggungjawabkan dan tidak melakukan intervensi proses peradilan karena tindakan Badan Kehormatan berada pada wilayah moralitas.

4. Penelitian yang dilakukan oleh Jamaluddin, Tahun 2009 (Pascasarjana Universitas Narotama Surabaya) dengan judul Fungsi Badan Kehormatan DPRD Dalam Penegakkan Kode Etik Anggota DPRD (Studi DPRD Kabupaten Sumenep). Metodologi penelitian yang digunakan adalah pendekatan Yuridis normatif. Artinya fungsi kontrol yang dilakukan Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sumenep dalam dugaan pelanggaran Tata Tertib, Kode Etik dan Sumpah/Janji akan dianalisis secara kritis berdasarkan perundang-undangan yang berlaku, juga didasarkan pada kenyataan yang ada dan hidup di masyarakat. Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa Badan Kehormatan DPRD Sumenep sudah cukup optimal dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan Anggota DPRD Sumenep terhadap Peraturan Tata Tertib, Kode Etik, serta Sumpah/Janji. Berkaitan dengan Anggota DPRD yang terbukti melakukan pelanggaran tersebut dapat dikenakan sanksi berupa: teguran tertulis, pemberhentian dari jabatan Pimpinan DPRD dan atau Pimpinan Alat Kelengkapan DPRD, serta pemberhentian sebagai Anggota DPRD.

Untuk mengoptimalkan kinerja Badan Kehormatan DPRD Sumenep, maka seyogyanya mengambil langkah-langkah proaktif dan preventif dalam menyikapi isu-isu dan persoalan yang berkembang di masyarakat khususnya terkait dengan citra DPRD Sumenep di mata masyarakat. Disamping itu, Badan kehormatan DPRD Sumenep haruslah benar-benar tegas dalam menerapkan sanksi hukum bagi Anggota DPRD yang terbukti melanggar

peraturan Tata Tertib, Kode etik, serta sumpah/Janji. Pengaturan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya yang mengatur penyelesaian terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan Anggota DPRD terhadap Peraturan Tata Tertib, Kode Etik, serta Sumpah/Janji dirasa belum cukup sempurna.

5. Penelitian yang dilakukan oleh Siti Chomzah tahun 2002 (Pascasarjana UGM) dengan judul tesis: *Analisa Kinerja DPRD Dalam Era Otonomi Daerah (Studi pada DPRD Provinsi Jawa Tengah)*. Dari hasil penelitiannya mengungkapkan bahwa DPRD Provinsi Jawa Tengah pada waktu itu belum menunjukkan suatu kinerja yang optimal dan berkualitas, dengan kata lain kinerja yang dihasilkan masih rendah. Hal ini dapat dilihat dari indikator fungsi representasi, legislasi, pengawasan dan anggaran. Faktor yang mempengaruhi rendahnya kinerja tersebut adalah faktor pengalaman dalam berpolitik dan faktor validasi serta rendahnya data/informasi yang ada. Peningkatan kinerja DPRD Provinsi Jawa Tengah perlu dilakukan dengan menempatkan kader-kader terbaik yang memiliki kompetensi, kapasitas, dan kapabilitas untuk duduk dalam lembaga legislatif. Pembentukan pusat pelayanan terpadu sehingga memungkinkan Anggota dewan mudah mendapatkan data/informasi yang akurat dan berkualitas serta pembentukan Badan Kehormatan untuk menindak anggota dewan yang melakukan kegiatan diluar tugasnya sebagai anggota dewan. Anggota dewan harus menjadi contoh dan memperjuangkan aspirasi masyarakat luas yang memilihnya, sehingga daerah yang diwakilinya akan lebih maju. Hal itu dapat diwujudkan melalui kinerja anggota dewan yang berupaya mewujudkan apa yang diharapkan oleh masyarakat luas terutama masyarakat pemilihnya.

Dari keempat hasil penelitian tersebut di atas, maka yang menjadi perbedaan dengan penulisan yang akan penulis teliti di lapangan, yaitu penulis mengkaji penegakan kode etik melalui strategi internal dan eksternal serta keterlibatan Badan Kehormatan sebagai aktor yang mengimplementasi penegakan kode etik. Selain itu, terdapat beberapa pendapat atau teori yang dipandang sangat relevan dengan tujuan penelitian yang akan penulis gunakan

untuk memperkaya cakrawala analisis dalam penelitian ini. Adapun uraian mengenai penelitian terdahulu dapat dilihat dalam ringkasan pada tabel di bawah ini.



Tabel 2.1 Ringkasan Hasil Penelitian Terdahulu

No	Peneliti/Tahun	Obyek/Tema	Metode	Hasil	Critical Points
1	Riccardo Pelizzo dan Bernice Ang dari Singapore Management University/2008	Sebuah Kode Perilaku untuk Indonesia: Masalah dan Perspektif	Survey dan analisis kualitatif	Keberhasilan reformasi etika seperti penerapan kode etik dan kode perilaku tergantung pada apakah legislator memiliki standar etika yang homogen. Analisis data menunjukkan bahwa standar etika legislator Indonesia masih jauh dari homogen	Untuk membuat kode etik yang sukses di Indonesia, perlu homogenisasi standar etika, nilai dan ekspektasi.
2	National Democratic Institute for International Affairs/1999	<i>Legislative Ethics: A Comparative Analysis</i>	Deskriptif	<ol style="list-style-type: none"> 1.sebuah "kode etik" umum yang menggambarkan perilaku legislator yang diharapkan, 2."aturan etika" formal dan spesifik yang merinci persyaratan yang diperlukan untuk melaksanakan kode tersebut, termasuk pedoman pengungkapan keuangan, 3.sebuah lembaga pengawas untuk menegakkan aturan-aturan tersebut dan menyediakan saran serta masukan bagi legislator terkait masalah perilaku. 	Sebagian besar rezim etika di beberapa negara memasukan komitmen umum untuk prinsip-prinsip integritas, atau sebuah "kode perilaku," dimana legislator berjanji untuk berperilaku dengan cara yang pantas bagi mereka sebagai pembawa kepercayaan publik.
3	Nuri Evirayanti / 2009	Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Kehormatan sebagai	Analisis yuridis kualitatif	Tugas dan wewenang BK dalam menjaga martabat dan kehormatan anggota telah diatur dalam UU 22/2003; 32/2004 dan	Upaya BK adalah meningkatkan pengawasan yang berbasis etika, baik secara

No	Peneliti/Tahun	Obyek/Tema	Metode	Hasil	Critical Points
		Alat Kelengkapan DPRD Dalam Menjaga Martabat dan Kehormatan Anggota DPRD Berdasarkan Kode Etik DPRD (studi pada DPRD Provinsi Jambi).		PP 53/2005. Sehingga anggota dewan lebih efektif dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.	internal maupun eksternal terhadap anggota. Proaktif terhadap laporan-laporan dan tidak melakukan intervensi proses peradilan karena tindakan BK berada pada wilayah moralitas.
4	Jamaluddin/ 2009	Fungsi Badan Kehormatan DPRD Dalam Penegakan Kode Etik Anggota DPRD (Studi pada DPRD Sumenep)	Pendekatan Yuridis Normatif	BK DPRD Sumenep sudah cukup optimal dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya meneliti dugaan pelanggaran Tatib, Kode Etik, serta sumpah/janji.	Terhadap anggota yang terbukti melakukan pelanggaran dikenai sanksi teguran tertulis, pemberhentian dari jabatan pimpinan DPRD dan atau alat kelengkapan, serta pemberhentian sebagai anggota.
5	Siti Chomzah /2002	Analisa Kinerja DPRD dalam Era Otonomi Daerah (Studi pada DPRD Provinsi Jawa Tengah)	Kualitatif	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kinerja anggota belum optimal dan berkualitas. ▪ Fungsi representasi, legislasi, pengawasan dan anggaran masih rendah. Peningkatan kinerja DPRD dilakukan dengan menempatkan kader-kader terbaik yang memiliki kompetensi, kapasitas dan kapabilitas. 	Anggota Dewan harus menjadi contoh dan memperjuangkan aspirasi masyarakat. Badan kehormatan mengambil tindakan terhadap anggota yang melakukan kegiatan diluar tugasnya sebagai anggota.

Sumber: Olahan Penulis, 2012

2.2 Akuntabilitas dan Lembaga Perwakilan

2.2.1 Akuntabilitas

Budiardjo (1996) mendefinisikan akuntabilitas sebagai pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk memerintah kepada mereka yang memberi mandat itu. Akuntabilitas bermakna pertanggungjawaban dengan menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah sehingga mengurangi penumpukkan kekuasaan sekaligus menciptakan kondisi saling mengawasi (*checks and balances system*).

Akuntabilitas publik adalah prinsip yang menjamin bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka oleh pelaku kepada pihak-pihak yang terkena dampak penerapan kebijakan (Peters, 2000). Secara garis besar dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas berhubungan dengan kewajiban dari institusi pemerintahan maupun para aparat yang bekerja di dalamnya untuk membuat kebijakan maupun melakukan aksi yang sesuai dengan nilai yang berlaku maupun kebutuhan masyarakat. Akuntabilitas publik menuntut adanya pembatasan tugas yang jelas dan efisien dari para aparat birokrasi.

Akuntabilitas publik adalah ciri khas pemerintahan demokratis yang modern. Demokrasi tetap menjadi prosedur kertas jika mereka yang berkuasa tidak dapat akuntabel di depan publik atas tindakan dan kelalaian mereka, untuk keputusan, kebijakan, dan pengeluaran mereka.

Fungsi pertama dan utama dari akuntabilitas publik yaitu sebagai pengaturan kelembagaan. Oleh karena itu akuntabilitas publik dapat merupakan kontrol demokratis. Pemberian akun publik selanjutnya merupakan kondisi yang diperlukan bagi proses demokratis, karena pada akhirnya akuntabilitas publik akan menjadi input bagi masyarakat pemilih untuk dapat menghakimi wakil rakyat yang sudah dipilih terkait keadilan, keefektifan, dan efisiensi tata kelola pemerintahan (Przeworski, Stokes, and Manin: 1999).

Fungsi akuntabilitas publik yang kedua adalah untuk meningkatkan integritas pemerintahan. Karakter publik pemberi akun adalah menjadi penjaga melawan korupsi, nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan, dan bentuk lain dari perilaku menyimpang (Rose-Ackerman: 1999)

Fungsi ketiga adalah untuk meningkatkan kinerja. Akuntabilitas publik dimaksudkan untuk membantu perkembangan pembelajaran baik secara individu maupun secara institusi (Aucoin dan Heintzman: 2000). Akuntabilitas bukan hanya mengenai kontrol, tapi juga mengenai pencegahan. Norma-norma dibangun kembali, diinternalisasi, dan dimana perlu diperbaiki melalui akuntabilitas.

Ketiga fungsi akuntabilitas publik di atas secara bersama-sama memberikan fungsi keempat yaitu untuk mempertahankan atau meningkatkan legitimasi pemerintahan. Pemerintah di masyarakat barat menghadapi publik yang semakin kritis. Pelaksanaan otoritas publik tidak diterima begitu saja. Akuntabilitas publik, dalam arti transparansi, responsif, dan *answerability*, dimaksudkan untuk menjamin kepercayaan masyarakat pada pemerintah dan untuk menjembatani kesenjangan antara masyarakat dan para wakil rakyat, dan antara masyarakat yang diatur dengan pemerintah yang mengatur (Aucoin dan Heintzman 2000: 49-52).

Dilihat dari dimensinya, maka akuntabilitas dapat dibedakan atas tiga (Cheema, 2005, hal 51), yaitu:

- (1) Akuntabilitas politik yaitu tersedianya metode yang digunakan secara reguler dan terbuka guna memberikan sanksi dengan penghargaan kepada setiap orang dan institusi yang memegang posisi jabatan publik melalui sistem *checks and balances* antara eksekutif, legislatif dan yudikatif.
- (2) Akuntabilitas finansial yaitu kewajiban setiap orang atau institusi untuk mempertanggungjawabkan dan melaporkan penggunaan sumber daya publik yang dipergunakan dalam rangka menjalankan otoritas publik yang diembannya;
- (3) Akuntabilitas administratif yaitu kewajiban setiap orang dan institusi yang menyelenggarakan otoritas publik untuk menciptakan pengawasan internal dalam menjalankan atau mengimplementasikan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan.

Untuk konteks akuntabilitas parlemen dimensi akuntabilitas legal, profesional dan moral perlu mendapatkan perhatian pula. Akuntabilitas legal ini mencerminkan kesesuaian tindakan dan keputusan yang diambil oleh parlemen sejalan dengan kewenangan dan kekuasaan yang dimilikinya. Mencampuradukkan

kewenangan dan menyalahgunakan wewenang akan bertentangan dengan akuntabilitas legal. Sedangkan akuntabilitas profesional adalah bahwa parlemen baik secara individu maupun institusional harus menjalankan fungsinya berdasarkan pada prinsip-prinsip profesionalisme. Hanya dengan kompetensi, pengetahuan dan ketrampilan yang memadai seorang anggota parlemen dapat secara aktif menjalankan fungsi-fungsi kedewanan. Akuntabilitas moral menuntut setiap anggota parlemen dapat secara aktif menjalankan fungsi-fungsi kedewanan. Akuntabilitas moral menuntut setiap anggota parlemen untuk bertanggungjawab secara moral atas segala tindakan dan keputusan politik yang dibuatnya. Menghindari perilaku koruptif, kolusif dan nepotis (KKN), mengedepankan kepentingan bangsa dan negara di atas kepentingan pribadi dan golongan merupakan tuntutan moral yang harus tetap dijaga oleh setiap anggota parlemen (Prasojo, 2009, hal 12).

Bila dilihat dari tipenya, maka akuntabilitas dapat dijelaskan dalam empat hal, yaitu akuntabilitas manajerial, akuntabilitas program, akuntabilitas proses dan akuntabilitas *outcome/dampak* (Widodo, 2001, hal 157). Dalam konteks parlemen, maka akuntabilitas manajerial menuntut penggunaan dana publik, aset dan sumber daya dalam menyelenggarakan fungsi-fungsi dewan secara efisien dan efektif. Akuntabilitas program mencerminkan tingkat relevansi program yang dipilih atau ditetapkan oleh parlemen dengan kondisi aktual dan harapan masyarakat untuk dipenuhi.

Akuntabilitas proses berfokus pada metode dan prosedur bekerjanya fungsi-fungsi dalam parlemen. Dalam hal dituntut suatu proses parlemen yang terbuka, partisipatif, transparan baik dalam menjalankan fungsi pengawasan, fungsi penganggaran maupun fungsi legislasi. Sedangkan akuntabilitas *outcome/dampak* menekankan pada pentingnya melakukan pengukuran terhadap suatu program yang telah ditetapkan oleh parlemen.

2.2.2 Lembaga Perwakilan

Lembaga perwakilan adalah cara yang sangat praktis untuk memungkinkan anggota masyarakat menerapkan pengaruhnya terhadap orang-orang yang menjalankan tugas kenegaraan. Menurut Busroh (2009), teori lembaga perwakilan muncul karena asas demokrasi langsung menurut Rousseau tidak

mungkin lagi dapat dijalankan, disebabkan bertambahnya penduduk, luasnya wilayah negara dan bertambah rumitnya urusan kenegaraan. Lebih lanjut Jellinek (2009) mengatakan timbulnya konstruksi lembaga perwakilan dikarenakan adanya 3 hal yaitu:

1. *Sebagai pengaruh hukum perdata Romawi di abad menengah*
2. *Adanya sistem feodal di abad menengah*
3. *Situasi abad menengah itu sendiri*

Menurut Busroh (2009: 143-149), ada beberapa macam teori dari lembaga perwakilan yaitu:

1. Teori Mandat

Si wakil dianggap duduk di lembaga perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris. Ajaran ini muncul di Perancis sebelum revolusi dan dipelopori oleh Rousseau dan diperkuat oleh Petion. Sesuai dengan perkembangan zaman, maka teori mandat ini pun menyesuaikan diri dengan kebutuhan zaman. Pertama kali lahir teori mandat ini disebut sebagai:

- a. Mandat Imperatif. Menurut ajaran ini si wakil bertugas dan bertindak di lembaga perwakilan sesuai dengan instruksi yang diberikan oleh yang diwakilinya. Si wakil tidak boleh bertindak di luar instruksi tersebut dan apabila ada hal-hal baru yang tidak terdapat dalam instruksi tersebut, maka si wakil harus mendapat instruksi baru yang diwakilinya, baru dapat melaksanakannya. Kalau setiap kali ada masalah baru harus minta mandat baru, ini berarti menghambat tugas lembaga perwakilan tersebut. Maka lahirlah teori mandat baru yang disebut.
- b. Mandat Bebas. Ajaran ini dipelopori antara lain oleh Abbe Sieyes di Perancis dan Black Stone di Inggris. Ajaran ini berpendapat bahwa si wakil dapat bertindak tanpa tergantung dari instruksi yang diwakilinya. Menurut ajaran ini si wakil adalah orang-orang yang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya, sehingga si wakil dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya atau atas nama rakyat. Teori ini kemudian berkembang lagi menjadi mandat representatif.
- c. Mandat Representatif. Disini si wakil dianggap bergabung dalam suatu lembaga perwakilan (Parlemen). Rakyat memilih dan memberikan mandat

pada lembaga perwakilan (Parlemen), sehingga si wakil sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemilihnya, apalagi pertanggungjawabannya Lembaga perwakilan (Parlemen) inilah yang bertanggungjawab kepada rakyat.

2. Teori Organ

Kurang puas dengan teori mandat yang semula berkembang di Perancis, maka para sarjana mulai mencari teori baru yang membahas hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya. Maka muncul pula teori baru Von Gierke yang terkenal sebagai teori organ (Dressel, 2012). Von Gierke adalah orang Jerman, menurut teori ini negara merupakan suatu Organisme yang mempunyai alat-alat perkelengkapannya seperti Eksekutif, Parlemen dan mempunyai rakyat yang kesemuanya mempunyai fungsi sendiri-sendiri dan saling tergantung satu sama lain. Maka sesudah rakyat memilih lembaga perwakilan mereka tidak perlu lagi mencampuri Lembaga tersebut dan Lembaga ini bebas berfungsi sesuai dengan wewenang yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar. Teori ini didukung oleh Paul Laband dan Georg Jellinek. Laband menyatakan tidak perlu terlalu mempersoalkan hubungan antara si wakil dan yang diwakili dari segi hukum. Rakyat dan Parlemen adalah organ yang bersumber pada Undang-Undang Dasar dan masing-masing mempunyai fungsi sendiri-sendiri, jadi tidak perlu melihat hubungan antara organ perwakilan dan organ rakyat. Rakyat mempunyai hubungan yuridis dengan parlemen, yaitu memilih dan membentuk organ Parlemen (Perwakilan) dan setelah organ tersebut terbentuk maka rakyat tidak perlu turut campur lagi dan organ tersebut bebas bertindak sesuai fungsinya. Jellinek mengemukakan bahwa rakyat adalah organ yang primer, akan tetapi organ primer ini tidak dapat menyatakan kehendaknya maka harus melalui organ sekunder yaitu Parlemen, jadi tidak perlu mempersoalkan hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya dari segi hukum.

3. Teori Sosiologi

Rieker menganggap bahwa lembaga perwakilan bukan merupakan bangunan politis tetapi merupakan bangunan masyarakat (sosial) (Schmitt: 2008). Si pemilih akan memilih wakil-wakilnya yang benar-benar ahli dalam bidang kenegaraan dan yang akan benar-benar membela kepentingan si pemilih

sehingga terbentuk lembaga perwakilan dari kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat. Dan dalam lembaga perwakilan ini tercermin lapisan-lapisan masyarakat.

4. Teori Hukum Obyektif dari Leon Duguit

Menurut teori ini dasar daripada hubungan antara rakyat dan Parlemen adalah Solidaritas. Wakil rakyat dapat melaksanakan tugas kenegaraannya hanya atas nama rakyat sedangkan rakyat tak akan dapat melaksanakan tugas-tugas kenegaraannya tanpa mendukung wakilnya dalam menentukan wewenang pemerintah, jadi ada pembagian kerja. Rakyat pasti akan memilihwakilnya dan Parlemen pasti akan menjalankan tugasnya.

Keinginan untuk berkelompok yang disebut solidaritas merupakan dasar daripada hukum obyektif yang timbul. Hukum obyektif inilah yang membentuk lembaga perwakilan itu menjadi satu bangunan hukum dan bukan hak-hak yang diberikan kepada mandataris yang membentuk lembaga perwakilan tersebut. Akibatnya:

- a. Rakyat (kelompok) sebagai yang diwakili harus ikut serta dalam pembentukan badan perwakilan dan cara yang terbaik adalah melalui pemilihan umum yang menjamin terlaksananya “solidaritas sosial” untuk memungkinkan sebanyak mungkin orang dalam kelompok tersebut turut menentukan.
- b. Kedudukan hukum daripada pemilih dan yang dipilih adalah semata-mata berdasarkan hukum obyektif, jadi tak ada persoalan hak dari masing-masing kelompok tersebut. Masing-masing harus menjalankan kewajibannya sesuai dengan hasrat mereka untuk berkelompok dalam negara atas dasar solidaritas sosial.
- c. Dalam melaksanakan tugasnya si wakil harus menyesuaikan tindakannya dengan kehendak pemilihnya bukan karena ada hukum obyektif yang didasarkan pada solidaritas sosial yang mengikatnya. Jadi walaupun tidak ada sangsinya, tidak mungkin alat-alat perlengkapan tertinggi tidak akan melaksanakan tugasnya.

5. Teori Gilbert Abcarian

Menurut Abcarian (2004) ada 4 (empat) tipe mengenai hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya yaitu:

a. Si wakil bertindak sebagai “wali” (trustee)

Di sini si wakil bebas bertindak atau mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri tanpa perlu berkonsultasi dengan yang diwakilinya.

b. Si wakil bertindak sebagai “utusan” (delegate)

Di sini si wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya, si wakil selalu mengikuti instruksi dan petunjuk dari yang diwakilinya dalam melaksanakan tugasnya.

c. Si wakil bertindak sebagai “politico”

Di sini si wakil kadang-kadang bertindak sebagai wali (trustee) dan ada kalanya bertindak sebagai utusan (delegate). Tindakan nya terhantung dari assue (materi) yang dibahas.

d. Si wakil bertindak sebagai “partisan”

Di sini si wakil bertindak sesuai dengan keinginan atau program dari Partai (organisasi) si wakil. Setelah si wakil dipilih oleh pemilihnya (yang diwakilinya) maka lepaslah hubungannya dengan partai (organisasi) yang mencalonkannya dalam pemilihan tersebut.

6. Teori A. Hoogererf (Moh Koesnardi dan Bintan R. Saragih op cit: 189)

Menurut sarjana ini, hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya ada 5 model yaitu:

a. Model Delegate (utusan)

Di sini si wakil bertindak sebagai yang diperintah seorang kuasa usaha yang harus menjalankan perintah dari yang diwakilinya.

b. Model Trustee (wali)

Di sini si wakil bertindak sebagai orang yang diberi kuasa, yang memperoleh kuasa penuh dari yang diwakilinya, jadi ia dapat bertindak berdasarkan pendirian sendiri.

c. Model Political

Di sini si wakil kadang-kadang bertindak sebagai delegasi dan kadang-kadang bertindak sebagai kuasa penuh.

d. Model Kesatuan

Di sini anggota Parlemen dilihat sebagai wakil seluruh rakyat

e. Model Diversifikasi (penggolongan)

Anggota Parlemen dilihat sebagai wakil dari kelompok teritorial, sosial atau politik tertentu.

Sebagai dasar pemahaman tentang lembaga perwakilan, perlu disampaikan bahwa yang dimaksudkan dengan konsepsi lembaga perwakilan ini terutama sekali adalah sehubungan dengan dasar-dasar dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Dasar pemahaman ini diperlukan sebagai satu konstruksi normatif atas keberadaan lembaga perwakilan itu sendiri. Dengan demikian sekurangnya dapat dikonstruksikan bahwa lembaga perwakilan dimaksud adalah berdasar sistem ketatanegaraan Indonesia yang formalnya mulai berlaku berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945.

2.3 Pemahaman tentang Etika

Perkataan etika atau lazim juga disebut etik, berasal dari kata Yunani ETHOS yang berarti norma-norma, nilai-nilai, kaidah-kaidah dan ukuran-ukuran bagi tingkah laku manusia yang baik, seperti yang dirumuskan oleh beberapa ahli berikut ini :

1. O.P. SIMORANGKIR : etika atau etik sebagai pandangan manusia dalam berprilaku menurut ukuran dan nilai yang baik.
2. Sidi Gajalba dalam sistematika filsafat : etika adalah teori tentang tingkah laku perbuatan manusia dipandang dari segi baik dan buruk, sejauh yang dapat ditentukan oleh akal.
3. H. Burhanudin Salam : etika adalah cabang filsafat yang berbicara mengenai nilai dan norma moral yang menentukan prilaku manusia dalam hidupnya.

Etika merupakan cabang dari filsafat dimana mempelajari pandangan-pandangan dan persoalan-persoalan yang berhubungan dengan masalah kesusilaan yang kadang-kadang orang memakai dengan istilah filsafat etika, filsafat moral, filsafat susila. Maka secara filosofis mempelajari kewajiban-kewajiban manusia dan hal-hal yang baik dan buruk; menyelidiki tentang filsafat bidang moral ;

membahas bagaimana manusia itu seharusnya bertingkah laku benar, juga merupakan filsafat praktis manusia. Sedang etika ditinjau dari cabang aksiologi yaitu ilmu tentang nilai dengan titik berat pada pencarian salah dan benar atau dalam pengertian lain moral dan immoral.

Etika dalam perkembangannya sangat mempengaruhi kehidupan manusia. Etika memberi manusia orientasi bagaimana ia menjalani hidupnya melalui rangkaian tindakan sehari-hari. Itu berarti etika membantu manusia untuk mengambil sikap dan bertindak secara tepat dalam menjalani hidup ini. Etika pada akhirnya membantu kita untuk mengambil keputusan tentang tindakan apa yang perlu kita lakukan dan yang perlu kita pahami bersama bahwa etika ini dapat diterapkan dalam segala aspek atau sisi kehidupan manusianya.

Pengertian Etika (Etimologi), berasal dari bahasa Yunani adalah “Ethos”, yang berarti watak kesusilaan atau adat kebiasaan (*custom*). Etika biasanya berkaitan erat dengan perkataan moral yang merupakan istilah dari bahasa Latin, yaitu “Mos” dan dalam bentuk jamaknya “Mores”, yang berarti juga adat kebiasaan atau cara hidup seseorang dengan melakukan perbuatan yang baik (kesusilaan), dan menghindari hal-hal tindakan yang buruk. Etika dan moral lebih kurang sama pengertiannya, tetapi dalam kegiatan sehari-hari terdapat perbedaan, yaitu moral atau moralitas untuk penilaian perbuatan yang dilakukan, sedangkan etika adalah untuk pengkajian sistem nilai-nilai yang berlaku. Istilah lain yang identik dengan etika, yaitu: susila (Sanskerta), lebih menunjukkan kepada dasar-dasar, prinsip, aturan hidup (sila) yang lebih baik (su). Akhlak (Arab), berarti moral, dan etika berarti ilmu akhlak.

Filsuf Aristoteles, dalam bukunya Etika Nikomacheia, menjelaskan tentang pembahasan Etika, sebagai berikut:

Terminus Techicus, Pengertian etika dalam hal ini adalah, etika dipelajari untuk ilmu pengetahuan yang mempelajari masalah perbuatan atau tindakan manusia. Manner dan Custom, Membahas etika yang berkaitan dengan tata cara dan kebiasaan (adat) yang melekat dalam kodrat manusia (In herent in human nature) yang terikat dengan pengertian “baik dan buruk” suatu tingkah laku atau perbuatan manusia.

Pengertian dan definisi Etika dari para filsuf atau ahli berbeda dalam pokok perhatiannya, antara lain:

1. Merupakan prinsip-prinsip moral yang termasuk ilmu tentang kebaikan dan sifat dari hak (*The principles of morality, including the science of good and the nature of the right*)
2. Pedoman perilaku, yang diakui berkaitan dengan memperhatikan bagian utama dari kegiatan manusia. (*The rules of conduct, recognize in respect to a particular class of human actions*)
3. Ilmu watak manusia yang ideal, dan prinsip-prinsip moral sebagai individual. (*The science of human character in its ideal state, and moral principles as of an individual*)
4. Merupakan ilmu mengenai suatu kewajiban (*The science of duty*) dan macam-macam Etika. Dalam membahas Etika sebagai ilmu yang menyelidiki tentang tanggapan kesusilaan atau etis, yaitu sama halnya dengan berbicara moral (mores).

Manusia disebut etis, ialah manusia secara utuh dan menyeluruh mampu memenuhi hajat hidupnya dalam rangka asas keseimbangan antara kepentingan pribadi dengan pihak yang lainnya, antara rohani dengan jasmaninya, dan antara sebagai makhluk berdiri sendiri dengan penciptanya. Termasuk di dalamnya membahas nilai-nilai atau norma-norma yang dikaitkan dengan etika.

Terdapat dua macam etika (Keraf: 1991: 23), sebagai berikut:

- 1) **Etika Deskriptif** yaitu Etika yang menelaah secara kritis dan rasional tentang sikap dan perilaku manusia, serta apa yang dikejar oleh setiap orang dalam hidupnya sebagai sesuatu yang bernilai. Artinya Etika deskriptif tersebut berbicara mengenai fakta secara apa adanya, yakni mengenai nilai dan perilaku manusia sebagai suatu fakta yang terkait dengan situasi dan realitas yang membudaya. Dapat disimpulkan bahwa kenyataan dalam penghayatan nilai atau tanpa nilai dalam suatu masyarakat yang dikaitkan dengan kondisi tertentu memungkinkan manusia dapat bertindak secara etis.
- 2) **Etika Normatif** yaitu Etika yang menetapkan berbagai sikap dan perilaku yang ideal dan seharusnya dimiliki oleh manusia atau apa yang seharusnya dijalankan oleh manusia dan tindakan apa yang bernilai dalam hidup ini. Jadi

Etika Normatif merupakan norma-norma yang dapat menuntun agar manusia bertindak secara baik dan menghindarkan hal-hal yang buruk, sesuai dengan kaidah atau norma yang disepakati dan berlaku di masyarakat.

Konsep “etika” sering digunakan sinonim dengan “moral”. Di balik kedua istilah ini, tersirat nuansa dua tradisi pemikiran filsafat moral yang berbeda. Dalam buku Aristoteles *Ethique a Nicomaque*, selain kata *ethos*, yang berarti “kualitas suatu sifat” digunakan juga istilah “*ethos*”, yang berarti kebiasaan (H.G. Liddell, *A Greek-English Lexicon*, Oxford: Clarendon, 1996). Makna *ethos* adalah suatu cara berpikir dan merasakan, cara bertindak dan bertingkah laku yang memberi ciri khas kepemilikan seseorang terhadap kelompok. Istilah yang kedua ini sesuai dengan terjemahan dalam bahasa latin “*moralis*” (*mos*, *moris* = adat, kebiasaan). Istilah “*moralis*” ini kemudian menjadi istilah teknis yang tidak lagi berarti kebiasaan, tetapi mengandung makna “*moral*” seperti yang digunakan dalam pengertian sekarang.

Moral selalu dikaitkan dengan kewajiban khusus, dihubungkan dengan norma sebagai cara bertindak yang berupa tuntutan entah relatif entah mutlak. Jadi “*moral*” merupakan wacana normatif dan imperatif yang diungkapkan dalam kerangka baik/buruk, benar/salah yang dianggap sebagai nilai mutlak atau transenden. Isinya adalah kewajiban-kewajiban. Dengan demikian konsep “*moral*” mengacu ke seluruh aturan dan norma yang berlaku, yang diterima oleh suatu masyarakat tertentu sebagai pegangan dalam bertindak, dan diungkapkan dalam kerangka baik dan buruk, benar dan salah.

Etika dimengerti sebagai refleksi filosofis tentang moral. Jadi etika lebih merupakan wacana normatif (tidak selalu harus berupa perintah yang mewajibkan, karena bisa juga kemungkinan bertindak) yang membahas tentang baik/buruk. Etika lebih dipandang sebagai seni hidup yang mengarahkan ke kebahagiaan dan kebijaksanaan. Pendekatan Paul Ricoeur terhadap penggunaan istilah “*moral*” dan “*etika*” memberi nuansa baru. Dia mengaitkan kedua istilah tersebut pada dua tradisi pemikiran filsafat yang berbeda. Istilah “*moral*” dikaitkan dengan tradisi pemikiran filosofis Immanuel Kant (sudut pandang deontologi). Moral mengacu ke kewajiban, norma, prinsip bertindak, imperatif (“*kategoris*” = aturan atau norma yang berasal dari akal budi yang mengacu ke dirinya sendiri sebagai

keharusan). Sedangkan “etika” dikaitkan dengan tradisi pemikiran Aristoteles yang bersifat “teleologis” (telos = finalitas atau tujuan). P. Ricoeur mendefinisikan “etika” sebagai tujuan hidup yang baik bersama dan untuk orang lain di dalam institusi yang adil (1990).

Biasanya etika lebih dipahami sebagai refleksi atas baik/buruk, benar/salah yang harus dilakukan atau bagaimana melakukan yang baik atau benar, sedangkan moral mengacu pada kewajiban untuk melakukan yang baik atau apa yang seharusnya dilakukan. Tekanan etika yang diletakkan pada aspek reflektif dalam upaya mencari bagaimana bertindak (bukan hanya pada masalah kepatuhan pada norma) menjadi alasan utama mengapa istilah “etika publik” lebih cocok dipakai daripada “moral publik” atau “moralitas publik”.

2.3.1 Sistematika Etika

Secara umum dan dari sudut pandang yang lain menurut A. Sony Keraf (1993:41) bahwa etika dapat dibagi menjadi dua bagian yaitu: pertama, Etika Umum merupakan prinsip-prinsip moral yang mengacu pada prinsip moral dasar manusia sebagai pegangan dalam bertindak dan tolak ukur atau pedoman untuk menilai baik atau buruknya suatu tindakan yang dilakukan seseorang atau kelompok orang. (Iptek, doktrin, ajaran, prinsip-prinsip, teori-teori umum). Kedua, adalah Etika Khusus yang mencakup penerapan prinsip-prinsip moral dasar bidang khusus; bagaimana mengambil keputusan dan bertindak dalam kehidupan sehari-hari pada proses dan fungsional dari suatu organisasi atau sebagai seorang profesional bertindak etis berlandaskan pada teori-teori etika dan prinsip moral dasar.

Selanjutnya dalam etika khusus juga dibagi dua bagian yaitu: *Pertama*, Etika individual yang menyangkut kewajiban dan perilaku manusia terhadap dirinya sendiri untuk mencapai kesucian kehidupan pribadi, kebersihan hati nurani dan berakhlak luhur. (subjeknya atau perorangan). *Kedua*, Etika Sosial mengenai kewajiban, sikap dan perilaku sebagai anggota masyarakat berkaitan dengan nilai-nilai sopan santun, tata krama, dan saling menghormati (sikap terhadap sesama, etika keluarga, etika politik, etika bisnis, etika kehumasan, etika profesi).

2.3.2 Macam-macam etika.

Menurut Bertens (2003), etika dapat dibedakan dalam tiga (3) macam yaitu: *pertama*, etika sebagai ilmu, yang merupakan kumpulan tentang kebajikan, penilaian dari perbuatan seseorang; *yang kedua*, etika dalam arti perbuatan kebajikan; yang ketiga adalah etika sebagai filsafat yang mempelajari pandangan-pandangan, persoalan-persoalan yang berhubungan dengan masalah kesusilaan.

Ada beberapa istilah dalam hal etika yaitu: *descriptive ethics* yang merupakan gambaran atau lukisan tentang etika; *normative ethics* yaitu norma-norma tertentu tentang etika agar seseorang dapat dikatakan bermoral; dan *philosophy ethics* yang menyelidiki kebenaran.

2.3.3 Peran etika

Etika memiliki peran yang sangat besar dalam kehidupan manusia diantaranya: *pertama*, mendorong dan mengajak setiap individu untuk bersikap kritis dan rasional dalam mengambil keputusan berdasarkan pendapatnya sendiri yang dapat dipertanggung jawabkan (bersifat otonom). *Kedua*, mengarahkan masyarakat berkembang menjadi masyarakat yang tertib, teratur, damai dan sejahtera dengan menaati norma-norma yang berlaku demi mencapai ketertiban dan kesejahteraan sosial. Keadaan ini disebut *justitia legalis* atau *justitia generalis* yang artinya keadilan yang menuntut ketaatan setiap orang terhadap semua kaidah hukum dan kaidah sosial demi ketertiban dan kesejahteraan masyarakat (Rismawaty, 2008).

Dalam masyarakat tradisional berbeda dengan kehidupan masyarakat modern dimana nilai dan norma yang ada dalam etika modern mengalami perkembangan dari nilai implicit ke nilai eksplisit yang menjadi sangat kompleks sebagai akibat perkembangan jaman maka dibutuhkan suatu pemikiran baru untuk menentukan aturan dalam kondisi kehidupan modern ini.

Situasi etis ini yang terjadi dalam kehidupan masyarakat modern ditandai dengan 3 (tiga) ciri yang menonjol: *pertama*, adanya pluralisme moral yaitu masyarakat yang berbeda serta nilai dan norma yang berbeda; *Kedua*, kehidupan yang sangat kompleks dalam kehidupan masyarakat modern membawa pengaruh terhadap timbulnya banyak masalah etis baru. Contoh: proses cloning, manipulasi

gen-gen manusia; *Ketiga*, muncul kepedulian etis yang bersifat universal dengan munculnya globalisasi moral yang terkait dengan Hak Asasi Manusia (Rini, 2007).

2.3.4 Pemahaman Etika Politik dan Etika Publik

Dalam konteks kenegaraan modern, etika politik membahas hubungan antara hukum dan kekuasaan. Hukum tanpa negara tidak dapat berbuat apa-apa, karena bersifat normatif dan tidak punya kemampuan bertindak secara langsung. Sedangkan negara berkuasa atas rakyat, tanpa adanya hukum yang bersifat normatif cenderung akan melakukan tindakan yang tidak bermoral.

Etika Politik dipahami sebagai perwujudan sikap dan perilaku politikus atau warganegara. Politikus yang baik adalah politikus yang jujur, santun, memiliki integritas, menghargai orang lain, menerima pluralitas, memiliki keprihatinan untuk kesejahteraan umum, dan tidak mementingkan golongannya. Jadi politikus yang melaksanakan etika politik adalah negarawan yang mempunyai keutamaan-keutamaan moral.

Secara substantif pengertian etika politik tidak dapat dipisahkan dengan subyek sebagai pelaku etika yaitu manusia. Oleh karena itu etika politik berkaitan erat dengan bidang pembahasan moral. Hal ini berdasarkan kenyataan bahwa pengertian moral senantiasa menunjuk kepada manusia sebagai subyek etika. Maka kewajiban moral dibedakan dengan pengertian kewajiban-kewajiban lainnya, karena yang dimaksud adalah kewajiban manusia sebagai manusia. Walaupun dalam hubungannya dengan masyarakat bangsa maupun negara, etika politik tetap meletakkan dasar fundamental manusia sebagai manusia. Dasar ini lebih meneguhkan akar etika politik bahwa kebaikan senantiasa didasarkan kepada hakikat manusia sebagai makhluk yang beradab dan berbudaya. Berdasarkan suatu kenyataan bahwa masyarakat, bangsa maupun negara bisa berkembang ke arah keadaan yang tidak baik dalam arti moral. Aktualisasi etika politik harus senantiasa mendasarkan kepada ukuran harkat dan martabat manusia sebagai manusia, (Lihat suseno, 1987: 15)

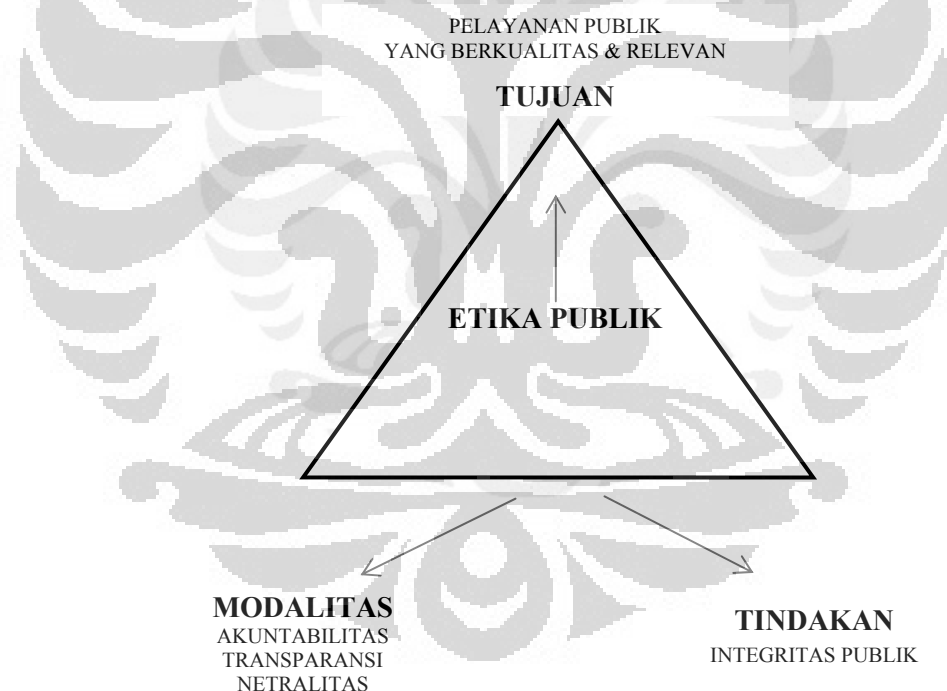
Sejak abad ke-17 filsafat mengembangkan pokok-pokok etika politik seperti:

1. Perpisahan antara kekuasaan gereja dan kekuasaan negara (John Locke)

2. Kebebasan berfikir dan beragama (Locke)
3. Pembagian kekuasaan (Locke, Montesque)
4. Kedaulatan rakyat (Roesseau)
5. Negara hukum demokratis/repulikan (Kant)
6. Hak-hak asasi manusia (Locke, dsb)
7. Keadilan sosial

Menurut Magnis-Suseno (1994), prinsip-prinsip dasar etika politik kontemporer adalah Pluralisme, Hak Asasi Manusia, Solidaritas Bangsa, Demokrasi, dan Keadilan Sosial.

Etika publik adalah bagian dari etika politik. Etika politik didefinisikan sebagai “upaya hidup baik (memperjuangkan kepentingan publik) untuk dan bersama orang lain dalam rangka memperluas lingkup kebebasan dan membangun isntitusi-institusi yang lebih adil” (P. Ricoeur, 1990).



Sumber: Haryatmoko, *Etika Publik*, 2011:5

Gambar 2.1 Segitiga Dimensi Etika Publik

Etika publik adalah refleksi tentang standar/norma yang menentukan baik/buruk, benar/salah perilaku, tindakan dan keputusan untuk mengarahkan kebijakan publik dalam rangka menjalankan tanggung jawab sebagai pejabat

publik. Kalau berbicara tentang etika publik, tidak bisa hanya berhenti pada norma moreal dan subjek moral, namun harus memperhitungkan dimensi-dimensinya. Etika publik memiliki tiga dimensi yang digambarkan dalam segitiga yang mengacu ke tujuan (policy), sarana (polity) dan aksi politik/tindakan (politics) (B. Sutor, 1991:86).

Dari Gambar 2.1. tersebut maka definisi itu oleh Haryatmoko (2011) menterjemahkan ke dalam versi tiga dimensi etika publik:

(i) tujuan “upaya hidup baik” diterjemahkan menjadi “mengusahakan kesejahteraan umum melalui pelayanan publik yang berkualitas dan relevan”; (ii) sarana: “membangun institusi-institusi yang lebih adil” dirumuskan sebagai “membangun infrastruktur etika dengan menciptakan regulasi, hukum, aturan agar dijamin akuntabilitas, transparansi, dan netralitas pelayanan publik”; (iii) aksi/tindakan dipahami sebagai “integritas publik” untuk menjamin pelayanan publik yang berkualitas dan relevan.

Dimensi pertama ialah **tujuan**, terumuskan dalam upaya mencapai kesejahteraan masyarakat yang berarti tersedianya pelayanan publik yang berkualitas dan relevan.

Dimensi kedua ialah **modalitas** (sarana, policy) yang meliputi sistem dan prinsip-prinsip dasar pengorganisasian praktik pelayanan public. Dimensi sarana (polity) ini mengandung dua pola normative: **pertama**, tatanan politik (hukum dan institusi) harus mengikuti prinsip solidaritas dan subsidiritas, penerimaan pluralitas; **kedua**, kekuatan-kekuatan politik ditata sesuai dengan prinsip timbal-balik keadilan, netralitas atau tidak memihak, dan perlakuan yang fair menyumbang untuk semakin meningkatkan transparansi.

Dimensi moral pada tingkat sarana ini terletak pada (i) peran etika publik dalam menguji dan mengkritisi legitimasi keputusan-keputusan, institusi-institusi, dan praktik-praktik politik. (ii) sikap dalam menghadapi struktur, yaitu menyetujui atau menolak tatanan sosial, ekonomi, dan politik hidup bersama; (iii) prinsip subsidiaritas dalam pelayanan publik.

Dimensi ketiga, **tindakan** politisi dan pejabat publik dituntut memiliki **integritas publik**. Dalam dimensi etika publik yang ketiga ini, pelaku memegang peran sebagai menentukan rasionalitas politik.

2.3.5 Membangun Budaya Etika Publik

Banyaknya pelanggaran yang dilakukan wakil rakyat dalam konflik kepentingan membangkitkan keprihatinan mendalam agar tersedia sumber daya yang berperan mendidik dan melatih sehingga membantu Anggota DPR menyesuaikan perilaku dengan standar etika publik. Maka norma etika yang berperan membantu mencegah pelanggaran dan menciptakan budaya etika dalam organisasi harus tertuang dalam rumusan yang jelas seperti Kode Etik.

Untuk menciptakan budaya etika tersebut, menurut Haryatmoko (2011:187-188) lembaga DPR perlu melakukan 4 (empat) tindakan, yaitu:

- (i) Perlu adanya komisi yang mengatur, memberlakukan, dan mengawasi hukum, aturan dan standar etika;
- (ii) Perlu diorganisir secara berkala suatu pendidikan dan pelatihan etika publik untuk meningkatkan kesadaran moral dan belajar memecahkan masalah-masalah dilema etika yang dihadapi wakil rakyat;
- (iii) Komisi etika perlu selalu memberi pengarahan tertulis, pendampingan, dan evaluasi dari segi etika publik terhadap cara atau prosedur bagaimana para wakil rakyat menghadapi masalah-masalah kebijakan publik;
- (iv) Dibuat aturan yang memungkinkan bagi Komisi Etika untuk memberi sanksi dengan mempertimbangkan informasi yang menunjukkan adanya pelanggaran wakil rakyat, bahkan bila tidak ada keluhan atau laporan, jika ternyata mengganggu kinerja tugasnya; maka perlu sub-komisi investigasi lintas fraksi untuk mengumpulkan fakta (wawancara saksi, memeriksa dokumen, meninjau lokasi) agar bisa menentukan benar tidaknya pelanggaran tersebut. Komisi bisa mengusulkan bentuk-bentuk sanksi termasuk pemecatan, peringatan, skors, ganti rugi (*House Ethics Manual*)

Lebih lanjut Haryatmoko (2011:197) menyimpulkan, supaya budaya etika publik bisa menjadi praktik kehidupan dalam organisasi, keterlibatan sosial dan politik, maka akuntabilitas dan transparansi perlu diterjemahkan ke dalam lima program, yaitu:

- (i) membangun budaya etika publik melalui akuntabilitas dan transparansi yang dimulai dengan mengusahakan pembentukan Komisi Etika dan pembangunan infrastruktur etika;
- (ii) transparansi dalam pengadaan

barang/jasa publik, termasuk pentingnya pejabat publik kompeten yang khusus meniti karir di bidang ini; (iii) memberdayakan *civil society* dengan mendorong partisipasi masyarakat dalam pengawasan terhadap pelayanan publik melalui kartu pelaporan oleh warganegara; (iv) pembentukan jaringan dan pendidikan/pelatihan dalam rangka pemberantasan korupsi; (v) ikut serta dalam pengawasan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.

Dari pernyataan tersebut di atas, menurut penulis arah etika publik difokuskan pada upaya menciptakan budaya etika, maka untuk menggerakkan ke arah budaya etika itu, dalam setiap instansi pemerintah perlu dibentuk Komisi Etika. Karena penelitian ini dilakukan pada lembaga DPR RI, maka Badan Kehormatan merupakan komisi etika yang dimaksud.

Tugas utama Komisi Etika menurut Haryatmoko (2011:198) meliputi tiga hal, yaitu:

- 1) Merumuskan etika pelayanan publik untuk membangun standar etika yang tinggi dan menumbuhkan kepercayaan publik terhadap pemerintah;
- 2) Mencegah terjadinya konflik kepentingan dan memecahkan masalah bila terjadi konflik kepentingan. Maka perlu menentukan prinsip-prinsip pengaturan konflik kepentingan;
- 3) Melakukan pendampingan dan penyadaran terhadap pejabat publik maupun calon pejabat publik untuk peka terhadap dimensi nilai etika dalam keputusan-keputusan yang menyangkut kebijakan publik.

Untuk bisa menjalankan ketiga tugas tersebut di atas, maka syarat yang harus dipenuhi adalah: pertama, Komisi Etika Pemerintahan harus diberi kesempatan untuk mengadakan pelatihan pengembangan keterampilan dalam menganalisa masalah-masalah etika dan nilai pelayanan publik. Kedua, Komisi Etika harus dilibatkan dalam pertemuan-pertemuan staf untuk merumuskan dampak etika sebelum keputusan diambil.

2.4 Rezim Etika dan Penegakan Kode Etik

2.4.1 Tren Kebutuhan sebuah Rezim Etika yang Efektif

Meminimalkan kesalahan perilaku legislatif membutuhkan pembentukan sebuah "rezim etika" yaitu satu perangkat standar berisi dokumen untuk mengatur

perilaku anggota dan sistem untuk mengelola standar tersebut. Masalahnya bukanlah legislator secara inheren korup, atau pasti akan menjadi korup. Sebaliknya, kondisi posisi mereka memperhadapkan legislator untuk terus-menerus menghadapi dilema etika yang sulit. Legislator terus-menerus harus memutuskan di antara persaingan kepentingan: nasional, berbasis konstituen, politik dan pribadi.

Kesulitan ini diperkuat oleh fakta bahwa banyak legislator yang masih mempertahankan posisi mereka di sektor swasta, dan dengan demikian mereka harus terus-menerus "mengubah topi" dari satu posisi ke posisi yang lain. Selain itu, sebagai legislator tentunya akan menjadi sasaran pengamatan ketat oleh media, organisasi non pemerintah dan masyarakat luas. Mengingat kondisi ini, parlemen perlu mengembangkan kode etik dan pengaturan pengungkapan keuangan. Hal ini merupakan pilihan kepentingan terbaik bagi legislator untuk memandu keputusan mereka yang sulit dan melindungi mereka terhadap tuduhan palsu.

Seiring waktu, rezim etika menciptakan norma-norma dimana perilaku yang tepat dapat menjadi kebiasaan. Singkatnya, rezim etika yang komprehensif dan sukses terkadang dapat berfungsi sebagai peta yang menavigasi bahayanya aliran kehidupan politik bagi legislator.

Karena ketidakpuasan dan sinisme masyarakat, politisi di berbagai parlemen telah menjadi semakin sadar dan peka terhadap ketidakpuasan pemilih. Anggota parlemen telah melakukan upaya konkret untuk mendapatkan kepercayaan dan keyakinan pemilih kembali melalui pembentukan rezim etika parlemen (Pelizzo dan Staphenurst, 2004). Pembentukan rezim etika di parlemen membutuhkan strategi baik internal maupun eksternal. **Strategi eksternal** menuntut parlemen untuk mempublikasikan peraturan mereka guna menunjukkan bahwa mereka benar-benar berkomitmen untuk membentuk dan menegakkan sebuah rezim etika, tetapi juga untuk menjelaskan kepada pemilih apa perilaku yang pantas dan seharusnya tidak perlu dikritik, dan untuk menjelaskan perilaku apa yang tidak tepat dan layak mendapatkan kritik bahkan sanksi. **Strategi internal** menuntut parlemen untuk mengambil beberapa langkah pencegahan berbagai bentuk pelanggaran parlemen, untuk memberikan sanksi terhadap kasus kesalahan, dan

untuk membuat pedoman yang dimaksudkan untuk meningkatkan perilaku anggota parlemen.

Metode umum untuk mengatasi potensi kesalahan perilaku dari anggota parlemen adalah melalui sebuah kode perilaku yang mana ditegakkan secara horizontal oleh suatu komisi khusus yang bertindak atas nama publik. Mereka dibentuk untuk menghasilkan lebih banyak perilaku etis di kalangan politisi dan untuk membangun kembali kepercayaan masyarakat terhadap lembaga politik. Rezim-rezim etika parlemen telah diadopsi oleh beberapa lembaga legislatif di berbagai negara dan umumnya mengambil salah satu dari dua bentuk sebagai berikut (NDI, 1999):

1. **Kode Etik** - merupakan dokumen umum yang merumuskan prinsip-prinsip perilaku secara luas, namun tidak mendefinisikan perilaku apa yang pantas dan apa yang tidak pantas, juga tidak menetapkan sanksi atas pelanggaran kode etik tersebut.
2. **Kode Perilaku** - merupakan dokumen yang cenderung mencakup hal-hal yang sangat spesifik dengan sanksi yang jelas bagi mereka yang melanggar aturan dalam kode perilaku tersebut.

Keberhasilan rezim etika tergantung pada apakah orang-orang yang diatur oleh kode tersebut sebenarnya memiliki standar etika yang sama, memiliki pemahaman yang sama tentang perilaku yang tepat itu seperti apa, dan pemahaman bersama tentang apa yang merupakan kesalahan perilaku (Pelizzo dan Stapenhurst, 2004).

Parlemen akan menghadapi resiko yang besar apabila semua anggota masyarakat tidak memiliki keyakinan yang sama, pemahaman mereka tentang apa yang pantas dan tidak pantas dalam posisi berkuasa dan pemahaman mereka tentang pemerintahan demokratis. Rezim etik membantu menciptakan keadilan pada saat terjadi kesalahan perilaku, korupsi dan bentuk-bentuk tidak etis. Rezim etika juga dapat membantu menghilangkan kesalahan perilaku dan pelanggaran etika lainnya melalui pelatihan legislatif, sanksi, dan tekanan publik.

Reformasi Etika diperkenalkan dalam sektor publik untuk melakukan fungsi internal dan eksternal. Secara khusus, reformasi etika dimaksudkan untuk tidak hanya mendorong standar yang lebih tinggi atas perilaku para politisi dan

birokrat, tetapi juga yang lebih penting adalah untuk merekonstruksi kepercayaan pemilih dalam sistem politik. Dalam dekade terakhir, masyarakat telah menjadi semakin sensitif dan memperhatikan pelanggaran etika baik di sektor swasta maupun sektor publik. Dalam perkembangan demokrasi, publik semakin tidak suka dengan apa yang dianggap pelanggaran etika “paten”, misalnya tindak korupsi dan kesalahan perilaku. Ketidakpuasan masyarakat terhadap fungsi rezim politik telah diterjemahkan ke dalam penurunan tingkat kepuasan terhadap demokrasi, tingkat kepercayaan pada pemerintah, dan dalam beberapa kasus meningkatnya masyarakat yang tidak suka terhadap partai politik dan perkembangan politik.

Dalam upaya untuk mengurangi tren ketidakpuasan dan untuk merekonstruksi kepercayaan warga negara terhadap kinerja sistem politik dan sektor publik, legislator, administrator dan birokrat, perlu memahami penerapan reformasi etika untuk melayani fungsi internal dan eksternal. Secara internal, penegakan rezim etika dimaksudkan untuk meningkatkan standar etika dan kinerja pejabat publik. Secara eksternal, hal ini dimaksudkan untuk membangun dan mendapatkan kembali kepercayaan publik.

Tujuan membentuk sebuah rezim etika adalah untuk memastikan standar perilaku tertentu di antara Anggota Dewan. Dalam pembentukannya, rezim etika memerlukan lebih dari sekedar prinsip-prinsip yang tertulis, aturan dan peraturan. Rezim etika memerlukan kesepakatan politis dan budaya baru dalam penegakannya (Power, 2010).

Proses pembentukan sebuah rezim etika dan perilaku:

1. Membangun kemauan politik untuk reformasi
Tahapan pertama ini adalah membangun sebuah koalisi untuk reformasi parlemen terhadap kebutuhan sebuah rezim etika dan perilaku. Politisi harus memahami mengapa sebuah etika yang efektif dan komprehensif itu diperlukan dan apa yang ingin dicapai dari rezim etika tersebut.
2. Mendapatkan kesepakatan prinsip-prinsip dasar etika
Apabila Anggota Dewan dapat menerima perlunya sebuah rezim etika dan perilaku, maka tahapan berikutnya adalah mendapatkan kesepakatan prinsip-prinsip umum. Penting untuk memulai dengan prinsip karena dua alasan,

yang pertama lembaga sudah memiliki nilai-nilai yang dicakup dalam UU atau konstitusi negara. Yang kedua, lebih mudah mendapat kesepakatan prinsip-prinsip umum daripada aturan-aturan detil dalam kode etik.

3. Mengembangkan aturan-aturan detil

Pelaksanaan prinsip-prinsip etika memerlukan aturan detil yang menjelaskan bagaimana prinsip-prinsip tersebut dapat dilaksanakan. Terdapat tiga unsur dalam aturan-aturan ini: pertama, menentukan apa yang merupakan konflik kepentingan, kedua, memperbesar keterbukaan untuk memperkecil resiko dari sebuah konflik kepentingan, dan ketiga, membatasi aktivitas politisi dimana konflik mungkin terjadi.

4. Membangun sistem peraturan dan pelatihan anggota.

Tahap akhir adalah untuk mengembangkan sistem regulasi yang handal yang dapat menegakkan aturan. Sistem ini juga harus mencakup pelatihan dan pendidikan anggota parlemen sehingga mereka dapat memahami dan mematuhi aturan.

Pada umumnya, parlemen memperkenalkan sistem baru tentang etika dan perilaku karena satu dari tiga alasan ini: (i) sebagai respon terhadap pelanggaran ringan etis, (ii) kekhawatiran publik tentang standar parlemen, dan (iii) menegakkan peraturan perundangan parlemen yang ada.

Parlemen perlu mengidentifikasi prinsip-prinsip dasar dan nilai-nilai yang seharusnya menggambarkan karakter lembaga dan sikap anggotanya. Prinsip-prinsip ini cenderung merupakan karakteristik umum seperti kejujuran, integritas dan tanggungjawab, prinsip-prinsip yang kemungkinan tidak disetujui oleh beberapa anggota dewan. Untuk mengembangkan prinsip-prinsip ini, parlemen dapat mengambil referensi dari tiga sumber: aturan dari prosedur internal atau konstitusi, rezim etika dari parlemen lain, standar dan panduan internasional. Parlemen harus dapat membangun konsensus untuk menentukan nilai-nilai dasar tersebut, sehingga hal tersebut dapat menjadi dasar pengembangan aturan-aturan detil selanjutnya.

2.4.2 Penegakan Kode Etik

Penegakan dalam kamus besar bahasa Indonesia diartikan sebagai “proses, cara, perbuatan menegakkan”. Sehingga bila diartikan secara keseluruhan maka

penegakan kode etik adalah suatu proses, cara dan perbuatan menegakkan norma-norma atau aturan-aturan yang merupakan landasan etik atau filosofis dengan peraturan perilaku maupun ucapan mengenai hal-hal yang diwajibkan, dilarang, patut atau tidak patut dilakukan oleh Anggota DPR RI.

Tingkat kepuasan dan kepercayaan pemilih dalam administrasi politik telah menurun secara substansial karena banyak wakil rakyat terpilih yang tidak lagi peduli dengan konstituennya, kurang bertanggungjawab, melakukan banyak kesalahan dan kurangnya akuntabilitas (Pelizzo dan Stapenhurst, 2004). Pemilih semakin merasa bahwa peran dan kekuatan mereka untuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan politik telah berkurang dan sebagai hasilnya, mereka telah kehilangan kepercayaan pada wakil rakyat. Pemilih lebih percaya bahwa politisi lebih termotivasi oleh kepentingan pribadi daripada kepentingan masyarakat sipil (H. Mackay, 1998). Pendapat negatif ini semakin meningkat di berbagai negara karena semakin banyak ditemukannya skandal korupsi dan bentuk-bentuk penyimpangan yang dilakukan wakil rakyat.

Menurut Bruce (1996), Karena kesamaan tujuan antara kode etik dan kode perilaku, kedua terminologi ini sering keliru digunakan secara bergantian. Kode etik sebenarnya cukup berbeda dari kode perilaku (seperti yang sudah disinggung di paragraf awal dalam bagian konsep rezim etika). Kode Etik adalah dokumen yang cukup umum, yang mengidentifikasi dan menyatakan prinsip-prinsip dan nilai-nilai yang dimiliki orang yang akan menerapkan dan melakukan kode etik tersebut. Kode etik tidak menetapkan sanksi dan hukuman atas pelanggaran kode itu sendiri. Sedangkan Kode Perilaku pada sisi lain, merupakan dokumen yang lebih spesifik yang menunjukkan secara rinci apa jenis perilaku yang dapat diterima dalam keadaan tertentu. Kode Perilaku dimaksudkan untuk memberikan arahan dan menetapkan sanksi dan hukuman atas pelanggaran disposisi dari kode tersebut.

Bruce (1996) berpendapat bahwa baik anggota legislatif maupun masyarakat umum tidak benar-benar memahami apa sebenarnya kode etik itu. Menurut Bruce, kode etik dapat didefinisikan sebagai sistem hukum, sistem moral, atau cara simbolis untuk berkomunikasi. Namun apabila kode etik mencakup beberapa komponen yang ada dalam kode perilaku, perbedaan antara

kedua kode tersebut menjadi kabur. Sebagai contoh, jika kode etik mengandung sanksi terhadap pelanggaran ketentuan yang ada pada kode etik tersebut, maka peraturan tersebut tidak tepat dikatakan sebagai kode etik. Kode tersebut harus disebut sebagai kode perilaku. Fungsi utama kode etik adalah untuk mencegah, daripada menghukum perilaku yang tidak etis (Lewis: 2004). Kode Etik yang berfungsi seperti yang dimaksudkan harus diketahui oleh orang yang harus tunduk terhadap kode etik tersebut, yang mencerminkan nilai-nilai kelompok, mendukung nilai-nilai individu, fokus pada perilaku yang sesuai dan responsif terhadap kondisi sehari-hari. Tiga karakteristik kode etik yang berhasil dan berlaku secara umum adalah:

1. Kode tersebut memberikan arahan perilaku;
2. Berlaku bagi berbagai pekerjaan dalam profesi yang sama; dan
3. Memiliki mekanisme yang efektif untuk memastikan kepatuhan terhadap kode tersebut.

Menurut Mancuso (1995), juga menurut Skelcher dan Snape (2001), keberhasilan penegakan kode etik tergantung pada beberapa faktor:

- Individu-individu yang menjadi target penegakan kode etik harus memiliki sikap dan nilai-nilai yang sama.
- Mereka harus memiliki pemahaman yang umum tentang bagaimana kode etik seharusnya mencegah dan bahkan menghilangkan masalah.
- Mereka harus memiliki pemahaman yang umum dari solusi yang tepat untuk masalah tersebut.

Menurut Stapenhurst dan Pellizo (2004), ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi efektivitas kode etik legislatif, yaitu: adanya sanksi, institusionalisasi, sikap yang membudaya dan pelatihan.

Sanksi: Pada umumnya kebanyakan orang percaya bahwa keberhasilan rezim etika, reformasi etik, atau kode perilaku, dapat dipengaruhi faktor tingkat ketegasan sanksi yang ditegakkan atas pelanggaran yang dilakukan terhadap kode etik. Dengan kata lain, semakin tegas sanksi yang dicakup dalam kode perilaku, kode tersebut akan semakin berhasil. Namun, gagasan ini agak dipermasalahkan karena tidak jelas apa yang dimaksud dengan keberhasilan suatu kode perilaku. Apakah keberhasilan berarti bahwa kode tersebut dapat menginduksi perilaku

yang lebih etis di antara individu-individu yang diatur oleh kode tersebut? Apakah ini berarti bahwa masyarakat jadi cenderung kurang mempertanyakan moralitas legislator dan pejabat publik karena sanksi berat sudah dirancang oleh kode tersebut?

Institusionalisasi: Perbedaan lainnya yang dapat diamati dari berbagai penegakan kode perilaku adalah pelembagaan kode perilaku, yaitu lembaga pelaksana yang bertanggung jawab atas pemberian sanksi kepada para anggota yang melanggar kode perilaku. Tiga variasi berbeda yang diidentifikasi Andrew Brien (1999) terkait isu institusionalisasi:

Pendekatan pertama adalah menetapkan undang-undang untuk membentuk sebuah badan yang berada di luar parlemen, dan independen dari legislatif. Badan seperti itu mengelola kode perilaku, mengawasi perilaku anggota legislatif dan membuat laporan kepada lembaga legislatif atau sebuah komisi yang diberi mandat untuk hal itu. Model ini diadopsi di parlemen Alberta, Ontario, dan New South Wales. Pelanggaran kode akan merupakan pelanggaran hukum. Penegakan sebenarnya mungkin menjadi tugas Komisi Independen Anti Korupsi, bukan DPR atau komisinya, seperti yang terjadi di parlemen Kanada.

Pendekatan kedua adalah untuk membentuk sebuah badan dalam lembaga legislatif yang mengawasi perilaku anggota. Ini mungkin mengambil bentuk sebuah komite parlemen (seperti dalam kasus Jepang) atau mungkin mengambil bentuk sebuah komisioner independen di dalam parlemen, dibentuk berdasarkan tata tertib atau resolusi Dewan (bukan UU). Badan tersebut akan melaporkan kinerjanya kepada sebuah komite di DPR atau ke lembaga DPR. Pendekatan ini telah diadopsi oleh parlemen di Inggris, dan telah diusulkan untuk diadopsi oleh Parlemen Federal Canada.

Pendekatan ketiga: Pendekatan ini diterapkan di Amerika dimana penegakan disiplin dilakukan oleh internal Kongres berdasarkan pada aturan yang sudah ditetapkan dalam Kongres. House of Representative (DPR Amerika) memiliki Kode perilaku resmi mereka sendiri bagi anggota dan staf mereka. Kode perilaku tersebut ditegakan secara independen. Mereka juga memiliki komisi etika yang melaksanakan mandat mereka secara independen. Komisi etika ini bertanggungjawab menyediakan penjelasan dan nasehat-nasehat terkait peraturan

kode perilaku, dan memiliki mandat mengawasi perilaku anggota dan staf, serta melakukan investigasi dugaan pelanggaran perilaku dan dapat memberlakukan sanksi. Namun demikian, apabila ditemukan kasus khusus tertentu, komisi etika Kongres Amerika akan meminta bantuan profesional untuk menginvestigasi dugaan pelanggaran perilaku tersebut.

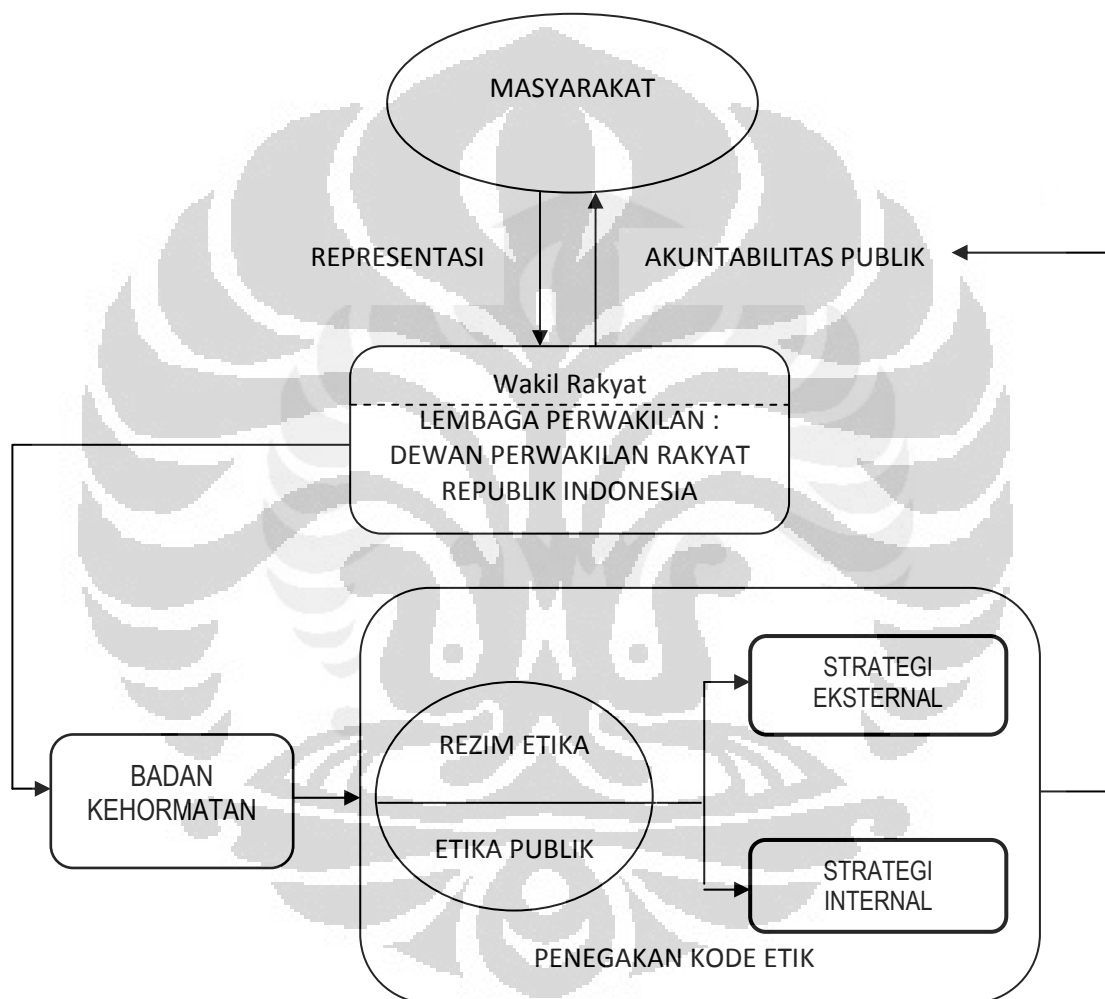
Kode Etik DPR RI, selanjutnya disebut Kode Etik, adalah norma-norma atau aturan-aturan yang merupakan landasan etik atau filosofis dengan peraturan perilaku maupun ucapan mengenai hal-hal yang diwajibkan, dilarang, patut atau tidak patut dilakukan oleh Anggota DPR RI, sebagaimana diatur dalam pasal 1 Peraturan DPR RI Nomor 01 Tahun 2011 tentang Kode Etik.

Badan Kehormatan DPR RI adalah alat kelengkapan DPR RI yang bersifat tetap sebagaimana dimaksud dalam Peraturan DPR RI tentang Tata tertib. Badan Kehormatan berfungsi dan bertugas menjaga etika para anggota DPR RI agar tidak melakukan berbagai pelanggaran atas norma etis maupun hukum yang berlaku di masyarakat. Masyarakat terutama konstituen yang memilihnya dapat menuntut tanggungjawab etika anggota DPR RI yang mewakili mereka melalui Badan Kehormatan yang berperan sebagai instrumen penegak etika politik yang bahkan dapat menanggalkan hak imunitas anggota DPR RI.

Sebagai sistem nilai perilaku yang disahkan secara resmi dalam Peraturan DPR tentang Kode Etik ini, tentunya harus dibedakan dari kode etik sebagai tata nilai perilaku dalam masyarakat dan etiket pergaulan. Etika politik yang diatur dalam Kode Etik dan Tata tertib tidak hanya menyangkut perilaku individual saja, tetapi terkait dengan tindakan kolektif (etika sosial). Itu berarti dalam etika politik (yang merupakan bagian dari etika sosial), seseorang tidak dapat begitu saja mewujudkan pandangan politiknya dalam tindakan, melainkan dibutuhkan suatu kesepakatan dari anggota parlemen lainnya berupa Kode Etik, karena perilaku anggota DPR merupakan tindakan kolektif. Dalam hal ini politik dalam konteks “Kode Etik” merupakan “seni”, karena untuk menjalankannya dibutuhkan kemampuan untuk meyakinkan publik melalui wicara dan persuasi, dan bukan manipulasi, kebohongan dan kekerasan.

2.5 Kerangka Pemikiran

Secara filosofis persoalan penelitian ini tidak hanya menyoal tataran ontologis dengan mengajukan pertanyaan apa, melainkan juga pada aspek epistemologis dan aksiologis melalui pertanyaan bagaimana, mengapa dan untuk apa suatu realitas berlangsung dan dalam konteks yang bagaimana serta seperti apa. Tentu realitas yang dimaksud adalah yang berkaitan dengan penegakan kode etik DPR RI.



Sumber: Diolah Penulis

Gambar 2.2 Bagan Kerangka Pemikiran

2.6 Hipotesa Awal

Berdasarkan kerangka pemikiran yang telah dikemukakan sebelumnya maka dapat dirumuskan hipotesa awal sebagai berikut:

- 1) Penegakan kode etik DPR RI masih belum dilaksanakan secara efektif
- 2) Dalam melaksanakan penegakan kode etik, DPR RI perlu membangun sebuah rezim etika yang mencakup strategi internal dan eksternal untuk penegakan kode etik yang efektif, karena hal itu merupakan bagian dari akuntabilitas publik.



BAB III METODE PENELITIAN

3.1 Paradigma Penelitian

Paradigma adalah seperangkat kepercayaan yang melandasi tindakan sehari-hari maupun dalam kaitannya dengan pencarian keilmuan. Paradigma menjadi penting sebagai landasan penelitian, karena melalui paradigma peneliti memahami fenomena yang akan diteliti dengan berpijak pada asumsi yang digunakan dan proses-proses penelitian.

Tashakkori (1998) membagi paradigma menjadi empat kelompok, yaitu *positivism*, *postpositivism*, *pragmatism*, dan *constructivism*. Jika merujuk kategorisasi Tashakkori, maka penelitian ini didasari oleh paradigma konstruktivisme dengan tujuan melakukan eksplorasi dan pemahaman sistemik tentang Penegakan Kode Etik Anggota DPR RI. Eksplorasi bertujuan menggali masalah-masalah dan solusi sistemiknya yang terkait dengan proses penegakan kode etik.

3.2. Metode Penelitian

Mempertimbangkan pokok masalah yang telah penulis telusuri dan paparkan pada Bab I, menunjukkan bahwa masalah penegakan kode etik DPR RI adalah sebuah masalah yang cukup kompleks. Hal tersebut tidak hanya berkaitan dengan proses penegakan kebijakan peraturan DPR RI mengenai Kode Etik DPR RI yang melibatkan banyak kepentingan aktor politik dari berbagai fraksi di DPR, namun juga mekanisme internal untuk menegakan kode etik termasuk pemberian sanksi atas pelanggaran dari kode etik tersebut. Masalah yang kompleks ini akan sulit diteliti jika penulis menggunakan metode kuantitatif atau kualitatif diskriptif semata.

Penelitian ini akan menggunakan *Soft System Methodology* (SSM) sebagai metode penelitian. SSM penulis pilih, dikarenakan dari *Problem Situation Considered Problematic* yang telah penulis telusuri dan paparkan diatas menunjukkan bahwa masalah penegakan kode etik DPR RI adalah sebuah masalah yang cukup kompleks. Ciri khas *Soft Systems Methodology* salah satunya

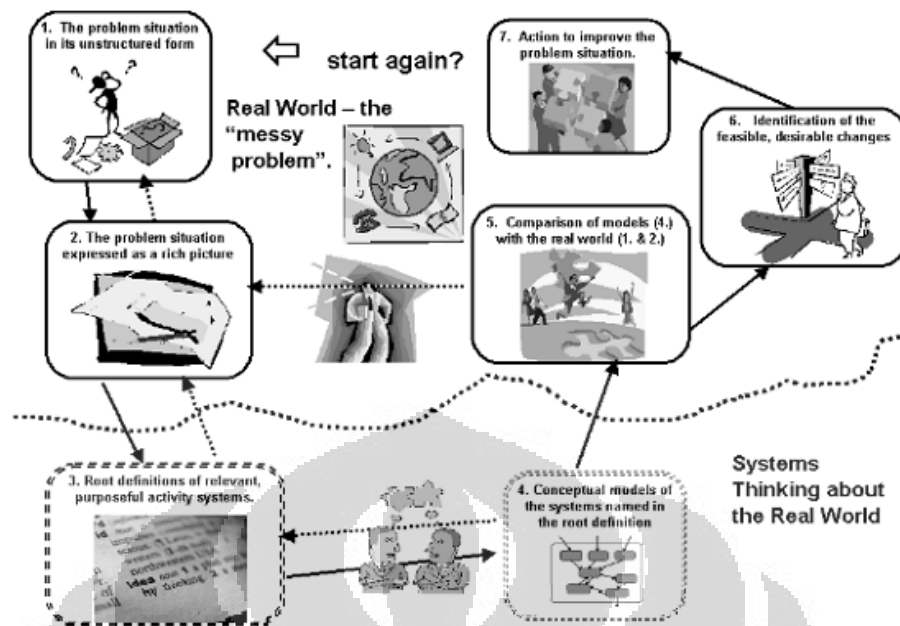
adalah situasi masalah yang diteliti kompleks dan diinginkan perubahan, perkembangan dan perbaikan dalam masalah tersebut. Metodologi SSM berjenis *action research* dan didasarkan pada *system thinking*. Sedangkan *modeling* dan *simulation*-nya berupa konseptual model, tidak ada validasi, tidak ada simulasi dan bersifat *learning systems*.

Soft System Methodologies (SSM) sebagai salah satu contoh pendekatan metodologi “soft system” dapat memecahkan persoalan berkaitan dengan perilaku manusia yang irasional, kompleks dan tidak beraturan (*messy*). Metode SSM cocok untuk menganalisis kegiatan pengambilan keputusan (Underwood, Jim: 1996). Metode ini digunakan untuk memotret ulang bagaimana para aktor utama memahami masalah dan mengambil solusi atasnya. Keuntungan menggunakan metode SSM karena mampu mengangkat dimensi soft system dari dinamika masalah. Dimensi sistem lunak ini mengungkap bagaimana peran politik tertentu dalam melihat masalah. Pengungkapan ini nampak dari analisis sistem, *rich picture* yang dibangun, dan *root definition* yang tergali.

Pendekatan ‘soft systems’ yang digunakan bertujuan untuk memahami beberapa masalah yang tidak dapat dipecahkan secara jelas untuk memuaskan semua pemangku kepentingan. Jenis-jenis masalah ini merupakan gambaran “*human activity systems*” dan pada umumnya:

- Tidak dapat dengan mudah digambarkan sehingga semua pemangku kepentingan setuju terhadap masalah yang ingin dipecahkan
- Menuntut pertimbangan yang kompleks terhadap tingkat gagasan untuk menetapkan masalah
- Tidak memiliki aturan berakhir yang pasti
- Memiliki solusi yang lebih baik atau lebih buruk, tidak ada yang benar atau yang salah
- Tidak memiliki ukuran tujuan keberhasilan
- Tidak memiliki solusi alternatif, sehingga harus ditemukan
- Seringkali memiliki dimensi moral, politik atau profesional yang kuat (Barry and Fourie 2001; Buckingham Shum 1997; Rittel and Webber 1973).

Tahap-tahap dari *Soft Systems Methodology* adalah sebagai berikut :

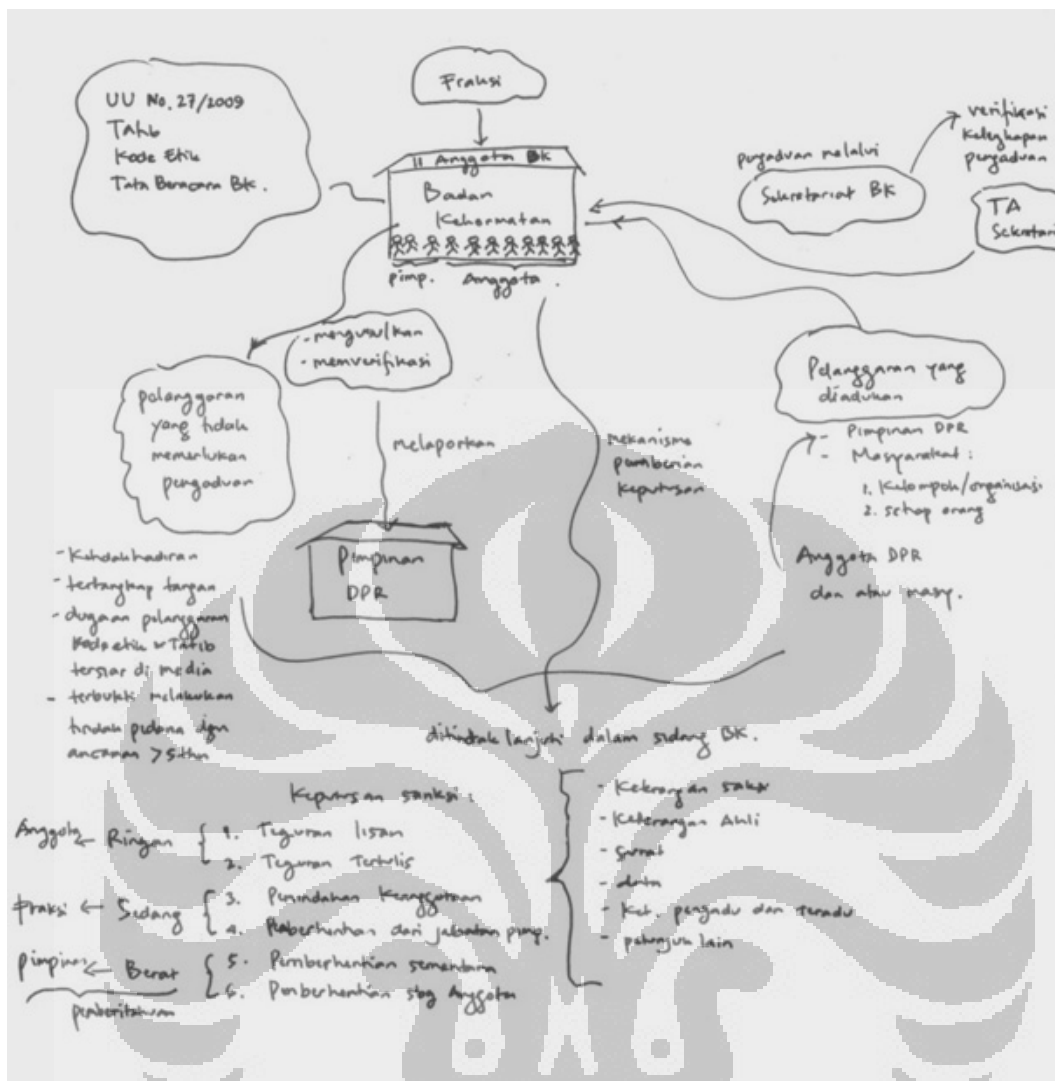


Gambar 3.1. Tahap Model SSM konvensional

Sumber: Checkland and Scholes (1990:27)

Tahap (1) yaitu *problem situation considered problematic* adalah tahap dimana masalah terlihat tidak berstruktur dengan jelas, masalah tersebut begitu kompleks ada begitu banyak *messy* didalamnya, masalah tersebut memiliki banyak perspektif atau *view*.

Penegakan kode etik DPR dapat digambarkan dengan *problem situation considered problematic* dibawah ini:



Sumber: Diolah Penulis

Gambar 3.2 Masalah yang Tidak Terstruktur

Penegakan kode etik DPR dilakukan oleh Badan Kehormatan DPR sebagai aktor utama dalam melaksanakan pencegahan dan penindakan yaitu sebagai salah satu Alat Kelengkapan Dewan. Ada dua jenis pelanggaran yaitu pelanggaran yang tidak memerlukan pengaduan seperti: ketidakhadiran dalam rapat, tertangkap tangan, dugaan pelanggaran terhadap kode etik dan tata tertib dan sudah tersiar di media, terbukti melakukan tindak pidana dengan ancaman lebih dari 5 tahun. Anggota dan atau pimpinan BK dapat mengusulkan dan juga bertanggungjawab memverifikasi pelanggaran tersebut. Dalam melaksanakan penegakan kode etik, BK bekerja berdasarkan UU No. 27/2009, Tata Tertib DPR, Kode Etik DPR dan Tata Beracara BK. Pelanggaran yang diadukan dapat dilakukan oleh pimpinan dan

masyarakat. Setelah verifikasi kelengkapan data dilakukan oleh Tenaga Ahli dan Sekretariat BK, BK akan menindaklanjuti pengaduan tersebut. Adapun keputusan sanksi dikategorikan menjadi ringan, sedang dan berat. Kategori sanksi ringan adalah berupa teguran lisan dan teguran tertulis; sanksi sedang adalah pemindahan keanggotaan pada AKD, pemberhentian jabatan pimpinan AKD, dan sanksi berat adalah pemberhentian sementara dan pemberhentian tetap dari anggota.

Tahap (2) *problems situation expresed*, dalam tahap ini masalah telah diungkapkan secara terstruktur melalui tiga analisis.

Pertama adalah *analysis one* berupa *intervention analysis* yaitu menentukan *client* (orang atau sekelompok orang yang menyebabkan intervensi terjadi), *problem solver* atau *practitioners* (orang atau sekelompok orang yang akan melakukan transformasi), *problem owner* (orang atau sekelompok orang yang berkepentingan atau mendapat pengaruh dari masalah maupun mendapat pengaruh dari penyelesaian masalah atas transformasi yang nantinya dilakukan).

Kedua adalah *analysis two* berupa *social systems analysis* yaitu menginvestigasi tiga hal penting dalam diri *problem owner* yaitu *roles, norms and value*.

Ketiga adalah *analysis three* berupa *political systems analysis* yaitu untuk menginvestigasi kuasa atau power yang ada dalam situasi tersebut, kekuasaan dari *problem owner* seperti apa harus diketahui dengan jelas.

Namun analisis dua dan tiga adalah analisis yang dibuat setelah melakukan penelitian, sehingga dalam tahap ini (proposal) penulis hanya akan sampai pada *analysis one*. Analisis satu yaitu memaparkan elemen yang terkait dalam penelitian, dalam hal ini adalah *client, problem solver* atau *practitioners*, dan *problemowner* atau *ownerof the issue (s) addressed*. *Client* yaitu orang atau kelompok orang yang menyebabkan terjadinya intervensi, dalam rancangan penelitian ini yang menjadi *client* adalah penulis sendiri. Sedangkan *problem solver* yaitu orang atau kelompok orang yang melakukan intervensi. Dalam penelitian ini yang menjadi *problem solver* adalah penulis sendiri. Dan yang ketiga *problem owner* yaitu orang atau kelompok orang yang berkepentingan atau yang terkena dampak dari situasi atau hasil dari perbaikan atas situasi, dalam

penelitian ini adalah Badan Kehormatan, Anggota DPR, konstituen, dan masyarakat Indonesia.

Dalam tahapan selanjutnya masih tahap (2), penelitian ini akan membuat *rich pictures*. *Rich pictures* adalah sebuah tahap dimana penulis dan pembimbing sebagai *problem solver* mendeskripsikan kekompleksan masalah yang ada pada penegakan Kode Etik DPR RI. *Rich picture* tersebut juga akan menjadi jalan awal bagi penulis untuk menciptakan sebuah model yang penulis tawarkan untuk mengatasi masalah pelaksanaan penegakan kode etik DPR RI.

3.3 Tahapan Penelitian

3.3.1 Pengumpulan dan analisis data metode kualitatif SSM

Inti proses pendekatan metode SSM adalah membandingkan antara kondisi nyata yang ada dengan kondisi model yang seharusnya terjadi sehingga menghasilkan pemahaman yang lebih baik atas kondisi yang dijadikan objek penelitian. Implikasinya adalah dihasilkan beberapa ide untuk menghasilkan perbaikan melalui sejumlah aksi. Metode SSM dilaksanakan melalui tujuh tahapan yang diuraikan sebagai berikut:

Tahap 1 : Situasi masalah yang tidak terstruktur

Tahap pertama mengeksplorasi masalah berdasarkan pengalaman penulis atas situasi dunia nyata yang dihadapi. Dalam tahapan ini, penulis memiliki sejumlah presumsi tentang situasi yang mungkin terjadi. Penulis harus mengumpulkan sejumlah informasi awal yang dibutuhkan, misalnya sejarah pembentukan Badan Kehormatan, budaya yang melingkupi Badan Kehormatan, penegakan Kode Etik, aktor-aktor utama yang berperan, tipe dan jumlah *stakeholders* yang berperan, sekaligus menggali perspektif dan asumsi-asumsi yang ada. Tujuannya bukan untuk mendefinisikan masalah yang ada tetapi mendapatkan beberapa ide untuk dijadikan parameter ketika melihat struktur masalah yang ada, sehingga dihasilkan sejumlah pilihan yang relevan dan memungkinkan masalah tersebut mendapatkan solusinya.

Tahap 2 : Menstrukturkan Masalah

Tahap kedua membangun deskripsi lebih rinci untuk membuat gambaran yang kaya (*rich picture*) atas sejumlah situasi masalah yang muncul. Gambaran

yang detail dan kaya dibuat melalui diagram, gambar atau model yang mampu menjelaskan hubungan struktur dan proses organisasi dikaitkan kondisi lingkungan organisasi.

Struktur mencakup proporsional keterwakilan fraksi di Badan Kehormatan, hierarki pimpinan dan anggota dalam Badan Kehormatan, Tata beracara Badan Kehormatan, dan pola komunikasi baik formal maupun informal antar para aktor. Proses mencakup aktivitas dasar organisasi, seperti alokasi sumberdaya, proses pelaksanaan penegakan kode etik, monitor dan kontrol. Hubungan antara struktur dan proses kemudian diwujudkan dalam bentuk masalah, tugas-tugas dan elemen-elemen lingkungan yang dapat dimengerti dengan mudah.

Tahap 3 : Root Definition atas sistem yang relevan dalam situasi masalah

Pada tahap ketiga mulai meninggalkan dunia nyata. Tahapan ini bertujuan menghasilkan pernyataan atas sejumlah definisi mendasar (root definition) berbagai hal berkaitan dengan sistem termasuk merumuskan siapa yang dapat mempengaruhi dan terpengaruh sistem tersebut. Agar analisis logik, digunakan pendekatan yang dihasilkan Checkland, berupa daftar atau checklist CATWOE (*Customers, Actors, Transformation process, World View, Owners, Environmental Constraints*) yang diuraikan di bawah ini:

Tabel 3.1 Analisis Root Definition

C	Customers	Pihak-pihak yang akan diuntungkan atau dirugikan (menjadi korban) dari kegiatan pemecahan masalah (dari T)
A	Actors	Pihak-pihak yang melaksanakan aktivitas pemecahan masalah (dikerjakan T)
T	Transformation process	Aktivitas yang mengubah masukan menjadi keluaran
W	World View	Pemahaman berbagai pihak tentang makna yang mendalam atas situasi permasalahan (T)
O	Owners	Pihak yang dapat menghentikan aktivitas organisasi (T)

E	Environmental Constraints	Hambatan dalam lingkungan sistem yang tak dapat dihindari (parameter)
----------	----------------------------------	---

Sumber: Checkland and Scholes (1990: 31)

Inti root definition adalah mendapatkan proses transformasi yang dapat merubah input menjadi output. Input adalah sesuatu yang bisa berwujud atau abstrak, bersifat logik atau fisik. Root definition bukan merupakan hasil ekspresi campuran. Dengan demikian input yang bersifat konkrit juga menghasilkan output yang juga harus konkrit. Sedangkan input yang bersifat abstrak menghasilkan output yang juga bersifat abstrak. Input dan output tersebut lebih baik diekspresikan sebagai kata benda dibandingkan kata kerja. Hal ini disebabkan karena aksi tidak dapat ditransformasikan. Hanya benda yang dapat ditransformasikan menjadi sesuatu yang lain

Tiga kriteria bagaimana proses transformasi ini sebaiknya dilaksanakan sebagai berikut: (Lopes, 2001:2-3)

1. *Efficacy* (apakah langkah yang dilaksanakan (means) mendukung hasil akhir (the ends)?)
2. *Efficiency* (apakah sumberdaya yang penting dan minimum diperhatikan?)
3. *Effectiveness* (apakah proses transformasi dapat membantu mempertahankan tujuan untuk jangka panjang dan ada kaitannya dengan output?)

Tahap 4 : Konstruksi Konsep Model

Tahap keempat untuk membangun konsep sistem dan model, mencakup deskripsi dalam bentuk sistem dan bagaimana menghubungkan bagian-bagian yang relevan dalam sistem tersebut. Beberapa pertanyaan penting yang harus dijawab dalam tahapan ini diantaranya menentukan sudut pandang konsep ideal. Oleh karena itu, kemampuan mengidentifikasi kelompok-kelompok stakeholders yang terlibat, dapat menghasilkan outcome yang berbeda-beda.

Tahap 5 : Perbandingan antara Konsep Model dengan Situasi Masalah Dunia Nyata

Tahapan kelima bertujuan untuk membandingkan dan membedakan antara model dengan kondisi nyata. Perbedaan ini selanjutnya dijadikan dasar melaksanakan diskusi lebih jauh, misalnya berkaitan dengan bagaimana sistem yang relevan dapat bekerja, bagaimana sistem tersebut seharusnya bekerja atau apa kemungkinan implikasi yang muncul. Diskusi tahap kelima memberikan kesempatan bagi penulis untuk mengkaji ulang atas asumsi-asumsi yang sudah dibangun.

Tahap 6 : Determinasi kebutuhan dan perubahan yang memungkinkan

Berdasarkan atas diskusi pada tahap kelima, selanjutnya diidentifikasi kemungkinan perubahan yang mungkin, didasari atas kebutuhan dan feasibility. Perubahan tersebut secara teknik merupakan sebuah kondisi yang semakin baik. Sedangkan perubahan yang *feasible* adalah apakah secara budaya perubahan tersebut cocok. Perubahan mencakup tiga hal, yaitu: perubahan struktur, perubahan prosedur, dan perubahan sikap.

Tahap 7 : Pembuatan perubahan untuk meningkatkan situasi

Sejumlah perubahan yang dibutuhkan dan *feasible* yang berhasil diidentifikasi pada tahap keenam, selanjutnya diimplementasikan pada tahapan ketujuh. Proses implementasi ini mencakup sejumlah langkah: (1) siapa yang akan bertanggungjawab dalam aksi, (2) dimana dan kapan aksi itu akan dilaksanakan, dan (3) bagaimana dengan timetable? Perubahan sikap dan perilaku dibutuhkan untuk menghasilkan pengaruh terhadap sistem. Tahapan ini membutuhkan komitmen dan tanggungjawab untuk memformulasikan konsep menjadi aksi nyata. Tahap ketujuh tidak dilaksanakan dalam penelitian ini.

3.3.2 Metode Pengumpulan dan Analisis Data

Untuk melaksanakan penelitian sesuai dengan tahap-tahap yang telah ditentukan dalam metode SSM di atas, maka metode pengumpulan data yang dilakukan di lapangan bersifat formal maupun informal, yaitu melalui wawancara mendalam, dan merancang kelompok diskusi (*Focus Group Discussion*) pada akhir rekomendasi dan kesimpulan hasil penelitian.

Tahapan pengumpulan data diuraikan sebagai berikut:

3.3.3 Kajian Literatur dan Analisis Data

Penulis akan mengumpulkan data literatur awal berupa berbagai peraturan perundangan, transkrip persidangan, laporan Rapat Dengar Pendapat Publik, laporan kinerja Badan Kehormatan, laporan keputusan perkara etik, laporan studi banding Badan Kehormatan, liputan media dan data-data lain terkait penegakan kode etik DPR.

3.3.4 Proses penentuan informan penelitian

Sebelum pengumpulan data sesuai tahap-tahap metode SSM, terlebih dahulu ditetapkan pemilihan dan penentuan informan kunci yang terlibat dalam proses penegakan Kode Etik DPR. Mulai dengan pimpinan dan anggota Badan Kehormatan yang merupakan aktor utama dalam proses penegakan kode etik, tenaga ahli, pimpinan Fraksi yang terlibat dalam konsultasi keputusan perkara akhir terkait sanksi. Selain itu, penulis juga akan mewawancarai anggota dewan yang pernah dikenai sanksi perkara etik Badan Kehormatan, perwakilan organisasi masyarakat sipil yang aktif terlibat pada proses pengawasan penegakan kode etik.

3.3.5 Wawancara mendalam

Wawancara mendalam akan dilakukan melalui tatap muka secara langsung dan juga dengan menggunakan telepon dan email. Semua wawancara akan ditranskrip dalam bagian lampiran pada tesis ini.

Hasil wawancara akan dianalisis dengan menggunakan tahapan-tahapan pada Soft Systems Methodology (SSM).

BAB IV

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Materi dalam bab ini terdiri atas dua bagian. Bagian pertama mengetengahkan gambaran tentang penegakan Kode Etik DPR RI dan profil Badan Kehormatan sebagai aktor utama penegak kode etik dalam konteks yang berkaitan dengan administrasi publik yaitu sejarah terbentuknya secara sosial dan politik, serta organisasional, dan bagian kedua, menyajikan temuan penelitian berupa aktivitas peneliti memahami temuan-temuan lapangan dan mengaitkan temuan lapangan dengan konsep serta teori yang relevan untuk menjelaskannya.

4.1 Sejarah Terbentuknya Badan Kehormatan DPR RI

Salah satu hal yang melatar belakangi pembentukan Badan Kehormatan adalah dampak dari munculnya gagasan tentang Reformasi Etik, Rezim Etik, Kode Etik dan Kode perilaku di sejumlah parlemen di dunia. Gagasan-gagasan tersebut merupakan instrumen standar perilaku bagi pelaksanaan kinerja anggota parlemen. Selain itu, gagasan ini juga dimunculkan oleh sekelompok organisasi masyarakat sipil yang memperhatikan berbagai persoalan terkait perilaku Anggota. Sebagai organisasi pemantau kinerja parlemen, Formappi (Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia) terlibat dalam memunculkan gagasan terbentuknya Badan Kehormatan DPR. Pada masa keanggotaan DPR RI periode 2000 – 2004, Formappi seringkali berinisiatif untuk mengumpulkan daftar kehadiran Anggota dalam rapat atau sidang paripurna. Pada akhir tahun 2004, sekelompok organisasi masyarakat sipil yang dipelopori oleh Formappi mengusulkan pembentukan Badan Etika atau Badan Kehormatan DPR. Pemikiran saat itu adalah bahwa Badan Etika diharapkan dapat mencegah kemalasan anggota dan menegakkan kehormatan DPR RI.¹

“Tim Formappi yang memeriksa daftar kehadiran anggota”

¹ Wawancara awal dengan SS, 27 Februari 2012

Dalam konteks tata perilaku anggota parlemen, pelaksanaan Reformasi Etik yang diterjemahkan dalam Rezim Etik, memiliki dua sasaran: pertama, secara internal dimaksudkan untuk meningkatkan standar etik dan kinerja pejabat publik; Kedua, secara eksternal dimaksudkan untuk mendapatkan kembali kepercayaan publik. Dalam khasanah politik-parlemen, Rezim Etik umumnya dibangun dengan memakai Kode Perilaku (*Code of Conduct*) dan Kode Etik (*Code of Ethics*). Kode Etik merupakan norma-normanya, sedangkan Kode Perilaku merupakan penjabaran pelaksanaannya, termasuk memuat sanksi-sanksinya.

Rezim Etik yang berasal dari sektor swasta dan publik luar negeri tersebut di atas tidak dapat sepenuhnya diterapkan ke dalam sistem hukum di Indonesia, mengingat sistem hukum di Indonesia secara historis adalah *civil law system*, yang menekankan pada fungsi aturan tertulis yang hierarkhis. Kode Etik dan Kode Perilaku harus diatur dalam konteks peraturan tertulis sejauh posisinya berada di bawah Undang-Undang. Dengan tidak dikenalnya istilah “Kode Perilaku” dalam sistem hukum di Indonesia, maka aturan yang lebih rinci cukup diatur dalam kode etik.

Tujuan utama penegakan Kode Etik sebagaimana dimaksud di atas adalah untuk memperjuangkan budaya politik yang memberi penekanan pada kesopanan, transparansi, kebenaran dan kejujuran perilaku anggota parlemen. Dalam kaitan inilah Badan Kehormatan dibentuk untuk melaksanakan Sistem Pengawasan berbasis etika, sesuai konsep di atas.

Badan Kehormatan (BK) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Republik Indonesia adalah alat kelengkapan DPR yang dibentuk berdasarkan Pasal 98 ayat (2) huruf j Undang-Undang Nomor 22/2003. Berbeda dengan apa yang disebut sebagai “Dewan Kehormatan” pada periode 1999 – 2004 yang tidak bersifat tetap (*ad hoc*), sifat kelembagaan Badan Kehormatan ini adalah tetap. BK dibentuk untuk menjalankan tugas dan fungsi penegakan kode etik DPR RI, khususnya bila terjadi kasus terkait perilaku anggota DPR RI. Dalam hal ini tugas BK adalah melakukan penyelidikan dan verifikasi, dan kemudian menyampaikan hasil tersebut kepada Pimpinan DPR.

Untuk menjalankan tugas itu, BK diberi kewenangan untuk memanggil anggota DPR yang diduga telah melanggar, memanggil pelapor, serta saksi dan /

atau pihak-pihak lain yang dianggap terkait untuk dimintai keterangan dan bukti-bukti. Pada dasarnya pelaksanaan tugas dan wewenang BK sebagaimana diatur dalam Tata Beracara BK.

4.2 Hasil Temuan Menggunakan SSM

4.2.1 Langkah 1: Situasi Masalah yang Tidak Terstruktur

Bagian ini menjelaskan dua kelompok temuan sebagai hasil penelitian di lapangan. Dua kelompok temuan sebagai hasil analisis dari gagasan Pelizzo dan Staphenurst melalui pembentukan rezim etika parlemen, yaitu strategi internal dan eksternal. Selanjutnya peneliti akan menjelaskan mengenai kategorisasi dan konseptualisasi tersebut dan masing-masing strategi disajikan dan dipresentasikan berdasarkan pernyataan-pernyataan para informan dalam *real world*.

1) Strategi Internal

Gambaran penegakan kode etik melalui strategi internal dapat diamati dan dianalisis dari hasil wawancara dengan narasumber terhadap langkah-langkah yang seharusnya dilakukan DPR dalam menegakkan kode etiknya, namun dari hasil penelitian lapangan menunjukkan terdapat situasi permasalahan yang kompleks, sehingga penegakan kode etik belum dilaksanakan secara efektif. Beberapa situasi masalah yang terjadi adalah sebagai berikut:

Pertama, Badan Kehormatan belum terbiasa dengan mengeluarkan himbauan maupun peringatan kepada anggota. Hal ini terlihat dari berbagai kasus pelanggaran yang terjadi di DPR, masih belum adanya strategi untuk mencegah pelanggaran tersebut terulang kembali, dengan mengantisipasinya baik berupa himbauan dari pimpinan DPR maupun Badan Kehormatan (BK). Sebagai contoh: Bagaimana seharusnya Badan Kehormatan mengeluarkan himbauan kepada anggota apa saja yang dikategorikan sebagai ucapan yang pantas dan tidak pantas diucapkan oleh seorang anggota. Dengan tiadanya himbauan tersebut, maka setiap Anggota DPR mempunyai interpretasi sendiri terhadap ucapan dan perilaku mereka dalam melakukan tugas-tugas konstitusionalnya. Fenomena ini terlihat dalam petikan wawancara berikut ini:

“Pencegahan itu kita lakukan dengan misalnya BK seharusnya memiliki kebiasaan membuat surat himbauan.”²

“Tetapi yang diatur oleh BK itu adalah ucapan dan perilaku yang pantas dan tidak pantas, yang wajar dan tidak wajar harus ditaati anggota DPR. Sekarang ini memang masih belum efektif, karena masih ada multi tafsir, ada ewuh pakewuh, yang disingkapi oleh BK terhadap pelanggaran anggota DPR.”³

Kedua, Pimpinan dan Anggota BK berbeda pandangan dalam menginterpretasi suatu masalah. Alasan mengapa terjadi perbedaan pandangan dalam proses penegakan kode etik karena sudah terjadi konflik internal. Hal ini lebih lanjut akan menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat pada BK. BK sebagai aktor utama pelaksana penegakan kode etik tidak bekerja optimal pada tahun-tahun pertama keanggotaan periode 2009–2014. Hal tersebut dapat dijelaskan dengan tidak pernahnya diadakan rapat internal BK yang dihadiri 2/3 anggotanya, hal ini pernah terjadi dalam rentang waktu 1,5 tahun tidak pernah ada rapat yang kuorum. Dampaknya adalah Penegakan kode etik mengalami pasang surut karena tidak adanya kesepahaman antar anggota BK pada saat itu. Seperti yang disampaikan salah satu narasumber:

“Ketua BK saat itu berbeda pandangan dengan sejumlah anggota BK yang lain, sehingga praktis mereka tidak pernah bisa menghasilkan keputusan karena mereka tidak pernah mencapai kuorum karena perbedaan sikap anggota di dalam nya.”⁴

Ketiga, Badan Kehormatan dalam mengambil keputusan dipengaruhi oleh cengkeraman dari pihak luar, sehingga menimbulkan ketidak selarasan dalam mengambil langkah-langkah pencegahan pelanggaran karena adanya kepentingan masing-masing anggota berdasarkan kepentingan fraksinya. Adanya cengkeraman tersebut disebabkan oleh faktor kepentingan partai yang mengendalikan, seperti yang terekam dari hasil wawancara berikut:

“Kalau anggota BK itu masih seperti sekarang artinya anggotanya adalah anggota DPR semua, maka pilihanya mereka harus bisa memisahkan diri

² Wawancara dengan narasumber FH, 19 Juni 2012.

³ Wawancara dengan narasumber AGP, 18 Juni 2012.

⁴ Wawancara dengan narasumber SS, 16 Juni 2012

*dari cengkraman kepentingan partai. Selama mereka belum bisa memisahkan diri dari hal itu, penegakan kode etik agak sulit.*⁵

Untuk menjadi pelaksana penegak kode etik DPR, anggota BK seharusnya dibebaskan dari pengaruh partai politik. BK sebagai alat kelengkapan permanen di DPR dapat bebas dari pengaruh partai politik, namun hal ini sangat sulit untuk diterapkan karena anggota DPR yang masuk ke dalam Badan Kehormatan merupakan perpanjangan tangan dan orang yang dipercayai fraksi.

Keempat, Perlunya peran kepemimpinan yang tegas di BK, sehingga dapat mendorong satu kesepahaman terhadap nilai-nilai yang dikandung dalam kode etik bagi anggota DPR RI. Sehingga keberadaan kode etik, bukan sebagai hiasan dalam peraturan internal lembaga DPR. BK memerlukan orang yang berani dan mampu bersikap secara obyektif. BK juga membutuhkan dukungan tenaga ahli yang berkompeten. orang yang dari awal membantu para anggota untuk mampu menilai, melakukan kategorisasi, apakah laporan yang masuk itu termasuk kategori etik atau tidak etik. Kalau masuk katogeorii tidak etik, mereka harus berani membuat rekomendasi untuk anggota membuat *judgment* dengan seluruh argumentasinya. Sebagai pembanding dapat kita pelajari praktik di parlemen negara lain, ada parlemen yang merekrut jaksa atau puluhan orang penyidik profesional yang betul-betul mampu menginventarisasi atau menginvestigasi secara lebih benar. Sehingga kasus yang menimpa anggota itu dapat ditindaklanjuti dengan baik.⁶

Kelima, belum ada sistem pencegahan terhadap pelanggaran. Langkah pencegahan ini dapat juga dilakukan melalui komunikasi yang dilakukan Anggota dalam satu Fraksi. Namun demikian ternyata keanggotaan Badan Kehormatan sendiri tidak diwakili oleh semua fraksi di DPR, ada 2 Fraksi yang tidak diwakili anggotanya dalam BK yaitu Fraksi Gerindra dan Fraksi Hanura. Persoalan tersebut muncul karena UU no. 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (disingkat UU MD3) dianggap bermasalah. Pasal 124 berbunyi:

- (1) DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Badan Kehormatan dengan memperhatikan pertimbangan dan pemerataan jumlah anggota

⁵ ibid

⁶ ibid

tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang.

- (2) Anggota Badan Kehormatan berjumlah 11 (sebelas) orang dan ditetapkan dalam rapat paripurna pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang.

Dengan demikian salah satu langkah pencegahan pelanggaran lewat komunikasi dengan teman dalam satu fraksi belum seluruhnya dapat diterapkan, karena seharusnya semua fraksi mewakili anggotanya untuk duduk dalam Badan Kehormatan.

Keenam, Keanggotaan Badan Kehormatan tidak diwakili semua Fraksi di DPR. Berdasarkan UU MD3 pasal 124, DPR harus memperhatikan perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi atau biasa disebut proporsional anggota fraksi, selain adanya pembatasan jumlah anggota BK yang hanya 11 orang. Sehingga saat membentuk Badan Kehormatan, fraksi-fraksi besar yang memiliki hak pertama untuk memilih posisi pimpinan di setiap Alat Kelengkapan Dewan termasuk BK. Karena proporsional anggota fraksi besar seperti Fraksi Demokrat, Fraksi Golkar dan Fraksi PDIP sudah mengambil jatah kursi keanggotaan di BK, fraksi kecil seperti Fraksi Gerindra dan Fraksi Hanura tidak mendapatkan kursi lagi dalam BK.⁷

Hal itu berdampak pada banyak persoalan yang muncul dalam proses penegakan kode etik DPR. Menurut Desmon⁸, seharusnya di BK itu ada keterwakilan semua fraksi, ada proses dialog, bukan sekedar untuk membela, tapi perlu membicarakan fakta-fakta bersama, ada proses pembandingan. Salah satu bentuk pencegahan bisa dilakukan melalui perwakilan fraksi, yang selalu mengingatkan bila ada anggota fraksinya yang telah melakukan pelanggaran, sehingga dapat dicegah sejak awal.

Ketujuh, ada pertimbangan politik atas keputusan BK. Pada saat BK memberikan sanksi terhadap kasus pelanggaran yang melanggar kode etik, kenyataan yang terjadi adalah masing-masing fraksi yang terkait dengan anggota yang bermasalah akan berusaha mencegah dijatuhkannya sanksi tersebut.

⁷ Wawancara dengan DJM, 20 Juni 2012

⁸ Wawancara dengan narasumber DJM, 20 Juni 2012

Sehingga penegakan sanksi oleh BK tidak berjalan efektif karena masing-masing pemangku kepentingan memberikan argumen berdasarkan persepsi mereka masing-masing sebagai bentuk dukungan politik dan penolakan sanksi.

“Tentu saja mereka tidak akan mengatakan kami memang di bawah pengaruh partai. Siapa yang mau mengatakan itu. Kita bisa memiliki praduga bahwa ada pertimbangan politik yang membuat itu tidak jelas.”⁹

Publik mengalami ketidakpercayaan kepada BK, dan secara internal BK tidak terlalu berani menangani kasus anggota DPR tertentu yang berpengaruh. Persoalannya kita tidak bisa secara kasat mata melihat permainan itu. Tapi kita bisa melihat dari sisi lain yaitu dari keputusan yang mereka buat, keputusan tidak tegas, keputusannya menjadi abu-abu, kita bisa memiliki praduga bahwa ada pertimbangan politik yang membuat itu tidak jelas.¹⁰

Kewenangan fraksi menjadi semakin jelas saat peneliti mencoba mengidentifikasi proses penegakan kode etik. Mengingat fraksi itu adalah perpanjangan dari partai, dan fraksi yang berwenang menunjuk anggotanya untuk duduk dalam keanggotaan Badan Kehormatan. Maka dapat kita simpulkan bahwa karena anggota di BK adalah perpanjangan tangan dari fraksi, dan fraksi adalah perpanjangan tangan dari partai, jadi kepentingan politis suatu partai pasti ada dalam BK. Jadi itu semua terkait.¹¹

Menurut Sebastian¹², adapun sanksi yang diberikan oleh BK juga tidak efektif. Hal itu dapat dilihat bukan dari berapa jumlah kasus yang diproses, tapi lebih dari itu bahwa dari sejumlah sanksi yang diberikan ternyata tidak memberikan efek perubahan pada perilaku anggota yang lain. Sehingga semakin banyak anggota DPR yang melakukan pelanggaran perilaku.

Dalam mekanisme pemberian sanksi, beberapa narasumber berpendapat bahwa hal itu sebetulnya tidak terlalu rumit karena pemberian sanksi terhadap pelanggaran kode etik bukanlah soal hukum, melainkan soal etika. BK sendiri bukanlah lembaga penegak hukum, BK hanya lembaga penegak etika. Walaupun

⁹ Wawancara dengan narasumber SS, 15 Juni 2012

¹⁰ ibid

¹¹ Wawancara dengan narasumber AGP, 18 Juni 2012

¹² Wawancara dengan narasumber SS, 15 Juni 2012

beberapa narasumber anggota BK menyadari keterbatasan mereka dalam penindaklanjutan perkara, karena tidak memiliki peralatan yang memadai untuk memperkuat proses pencarian fakta dan sebagainya. Karena itu jenis kasus yang ditindaklanjuti BK hanya berdasarkan keterbatasan kemampuan BK.¹³

“BK selama ini sudah menjalankan tugas dan fungsinya untuk menegakkan etika, moral dan integritas anggota sesuai dengan ketentuan kode etik dan tata beracara BK.”¹⁴

Pendapat narasumber BK tersebut dibantah oleh narasumber lain yang fraksinya tidak terwakili dalam BK. Berikut pendapatnya:

“Jangan-jangan ada proses kezaliman karena kita partai kecil, habis itu kita tidak punya suara, tidak ada pembelaan dalam proses penegakan kode etik.”¹⁵

Peneliti mulai memahami bahwa di dunia politik ada dua kondisi, yang pertama keputusan, yang kedua sebelum keputusan itu diambil. Di dunia politik itu terdapat dua hal yaitu diplomasi dan kompromi. Apabila politisi gagal dengan diplomasi, maka akan dilakukan kompromi, yaitu keputusan yang diinginkan para *pe-lobby*.¹⁶

Kedelapan, Pendapat lain tentang mekanisme penegakan kode etik, disinyalir ada kesan tebang pilih dalam penegakan kode etik di BK:

“Saya bicara apa adanya, yang namanya tebang pilih, itu terjadi dimana-mana. Kasus apapun, jangan hanya bicara pelanggaran kode etik saja, pelanggaran pidana saja, yang sudah jelas ada bukti-bukti hukumnya, ada fakta-fakta persidangan juga tidak dipanggil.”¹⁷

Situasi masalah yang terjadi seperti ini memang sangat rumit apabila fokus persoalannya ada pada jabatan seorang anggota DPR yang juga petinggi Partai, contohnya dalam kehadiran mengikuti rapat-rapat kerja, hampir semua anggota DPR yang duduk dalam kepengurusan Partai Politik, jarang mengikuti rapat kerja di masing-masing alat kelengkapan. Seharusnya hal tersebut tidak bisa dijadikan

¹³ Wawancara dengan narasumber FH, 19 Juni 2012

¹⁴ Wawancara dengan narasumber DI, 19 Juni 2012

¹⁵ Wawancara dengan narasumber DJM, 20 Juni 2012

¹⁶ Wawancara dengan narasumber AGP, 18 Juni 2012

¹⁷ *ibid*

pembenaran, karena setiap anggota DPR memiliki hak dan kewajiban yang sama di mata hukum dan peraturan perundang-undangan yang lain.

Kesembilan, kode etik belum optimal, perlu perubahan prosedur dan mekanisme. Pembuatan pedoman dengan maksud meningkatkan standar etika dan perilaku Anggota, ada upaya yang harus dilakukan:

“Kita ingin ada improvisasi ke depan ini, meskipun kita pernah melakukan improvisasi sanksi, misalnya pemindahan dengan teguran, digabung-gabung, itu wilayah perbaikan yang sedang kita lakukan pada dokumen tertulis.”¹⁸

BK sedang berupaya agar kode etik dan tata beracara lebih lengkap dan komprehensif, bahkan norma-norma yg ada di dalam tata tertib ingin diangkat menjadi UU supaya dapat mendorong kedisiplinan yang lebih tinggi dari anggota. Supaya jangan dianggap bahwa pelanggaran itu hanyalah problem internal, tapi adalah problem pelanggaran UU. Beberapa narasumber berpendapat bahwa penegakan kode etik belum optimal, tetapi cukup memadai dalam kondisi saat ini. Karena itu harus dilakukan perubahan terhadap prosedur dan mekanisme dalam konteks penyempurnaan Tata Beracara maupun dengan Kode Etik itu sendiri yang merupakan rambu-rambu aturan yang harus ditegakkan oleh anggota. Saat ini Badan Kehormatan sedang menyiapkan penyempurnaan terhadap dua hal, pertama Kode Etik dan kedua Tata Beracara di BK.¹⁹

“Sepanjang kita punya dasar hukumnya, kita bekerja sesuai aturan hukumnya. Kalau ada kasus, sanksinya apa, sudah sangat jelas. Tugas BK adalah untuk menetapkan sanksi, teguran, baik teguran tertulis dan maupun teguran lisan.”²⁰

Kesepuluh, namun demikian ada pendapat bahwa penegakan kode etik DPR ini masih tidak punya parameter yang jelas, berikut hasil wawancara yang dilakukan peneliti:

¹⁸ Wawancara dengan narasumber FH, 19 Juni 2012

¹⁹ Wawancara dengan narasumber DI, 19 Juni 2012

²⁰ *ibid*

“Menurut saya yang hal ini menjadi persoalan di DPR, yang selalu dikritik orang, DPR ini apaan, DPR tidak menjalankan fungsi check and balance, bahkan untuk mendisiplinkan anggota tidak punya parameter yang jelas.”²¹

“Menurut saya, kita harus rumuskan dulu, standar pelanggaran apa yang harus dihukum, berdasarkan persoalan-persoalan pencemaran dalam hukum, tapi ini untuk mendisiplin anggota dalam rangka tugas-tugas dia atau apa.”²²

Seharusnya pedoman untuk meningkatkan kesepahaman perilaku dalam kode etik dalam pembahasan di BK ada perwakilan tiap Fraksi, namun karena 2 Fraksi tidak terwakili, maka kesepahaman tersebut belum terbentuk:

“Seharusnya di BK itu ada keterwakilan semua fraksi, ada proses dialog, bukan sekedar membela, tapi kita bicara tentang fakta-fakta bersama, ada proses pembandingan, karena kami tidak ada disana, kami tidak bisa menuduh.”²³

Selanjutnya permasalahan perilaku anggota diakibatkan oleh pedoman yang tidak jelas, berikut hasil wawancara yang didapatkan peneliti:

“Parameter dan SOP harus jelas, standarnya semua fraksi sadar kalau melanggar SOP ini artinya melanggar kode etik. kedua, jangan partisan, kalau sudah ada di BK fokus pada parameter yang ada, jangan sifatnya orang yang sial yang dihukum.”²⁴

Kesebelas, Kode etik dan pedoman yang dipergunakan dalam tata beracara BK saat ini dibuat bertele-tele, berikut komentar dari narasumber:

“Tata beracara BK itu kemudian dibuat tetapi agak bertele-tele, ruwet, sehingga dugaan pelanggaran kode etik oleh anggota DPR susah untuk ditangani.”²⁵

“Kalau BK agak lamban, toleran, itu tujuannya untuk menyelamatkan diri mereka sendiri, bukan dalam rangka untuk menegakan kode etik.”²⁶

²¹ Wawancara dengan narasumber DJM, 20 Juni 2012

²² ibid

²³ ibid

²⁴ ibid

²⁵ Wawancara dengan narasumber AC, 14 Juni 2012

Sedangkan apabila ada partai politik yang secara cepat menanggapi dan memberi bantuan terhadap anggotanya yang melanggar aturan, maka semata-mata yang dilakukan partai untuk menjaga solidaritas:

“Itulah kenapa, kalau ada seseorang anggota yang terkena kasus korupsi di KPK atau di Kejaksaan, selalu partai politiknya secara cepat akan memberi bantuan hukum secara gratis. Bukan untuk menyelamatkan si tersangka, tapi menyelamatkan partai dan teman-teman lain yang belum masuk.”²⁷

Uraian di atas dapat diambil kesimpulan hasil temuan terkait dengan konsep strategi internal menurut Pelazzo dan Stapenhurst bahwa hasil penelitian tersebut menjelaskan bahwa strategi internal penegakan kode etik Anggota DPR RI belum memperlihatkan karakteristik yang disyaratkan dalam strategi internal penegakan kode etik yang efektif. Adanya masalah yang kompleks, dalam hal ini penegakan kode etik, membutuhkan keterampilan *Systems Thinking*. Dalam pengertian ini Pelazzo dan Stepenhurst menggaris bawahi hal yang penting, yaitu adanya langkah pencegahan, pemberian sanksi terhadap kesalahan dan pembuatan pedoman terhadap perilaku.

Melalui kerangka konsep strategi internal untuk melihat persoalan di lapangan dalam penegakan kode etik DPR RI, maka penelitian ini menemukan ada empat faktor penting yang berpengaruh. Empat faktor tersebut adalah: a) adanya persoalan pada UU MD3 terkait keanggotaan Badan Kehormatan DPR RI; b) Kuatnya intervensi pemangku kepentingan pada anggota Badan Kehormatan; c) Belum adanya kesepahaman tentang perlunya penegakan rezim etika di DPR; d) Banyaknya kepentingan politik lain sehingga mengabaikan pentingnya akuntabilitas Anggota DPR yang duduk dalam Lembaga Perwakilan.

Indikasi lemahnya strategi internal tersebut dapat dilihat dari tujuh faktor hasil temuan penelitian, yaitu: a) Adanya intervensi dan loby-loby dari Fraksi; b) Adanya pengaruh pemangku kepentingan (alat kelengkapan DPR); c) belum adanya langkah pencegahan yang dilakukan BK; d) untuk memperkuat BK, perlu

²⁶ ibid

²⁷ ibid

adanya keterlibatan pihak luar DPR sebagai anggota BK; e) keterwakilan anggota BK tidak dari semua Fraksi, f) Tata beracara sebagai pedoman meningkatkan perilaku anggota belum optimal; g) Belum adanya kesepakatan dari semua anggota terhadap prinsip dasar etika.

Selanjutnya implikasi bahwa penegakan kode etik belum mencerminkan tuntutan sesuai dengan konsep strategi internal yang merupakan syarat penegakan kode etik, maka isu pengembangan grand design parlemen khususnya Badan Kehormatan yang akuntabel dapat dilakukan dengan perubahan UU No. 27 Tahun 2009 yang merupakan jalan tengah untuk mendorong efektifnya penegakan kode etik Anggota DPR RI.

2. Strategi Eksternal

Pada bagian strategi internal sebelumnya, penelitian ini menemukan beragamnya kepentingan yang melakukan intervensi dan teramati dalam pelaksanaan pemberian sanksi dalam proses penegakan kode etik. Selanjutnya temuan mengenai perspektif tersebut dapat dielaborasi. Fenomena penting yang dapat diamati adalah apakah ada aktivitas-aktivitas yang tersistematisasi dalam rangka pengalihan isu dari pemangku kepentingan yang melingkari pelaksanaan tugas masing-masing Anggota.

Selanjutnya, gambaran penegakan kode etik Anggota DPR RI melalui strategi eksternal dapat diamati bagaimana parlemen (DPR) menunjukkan komitmennya terhadap penegakan kode etik tersebut. Namun, berdasarkan hasil analisis yang ditemukan di lapangan terdapat beberapa indikasi persoalan yang menghambat proses penegakan kode etik. Situasi masalah tersebut, yaitu:

Pertama, publikasi peraturan belum dilakukan optimal. Hal ini didasarkan pada fungsi representasi anggota DPR untuk mempublikasikan peraturan kode etik guna menunjukkan kepada masyarakat bahwa mereka dibatasi oleh aturan norma dan etika, gambaran tersebut didapat dari hasil wawancara, yaitu:

“Periode yang lalu lebih bagus, maksud saya lebih baik karena periode lalu masih membentuk keyakinan publik bahwa BK dapat diandalkan

untuk memperbaiki citra DPR secara internal. Saat ini ada ketidakpercayaan masyarakat pada BK."²⁸

*"Rapat-rapat BK sudah berjalan baik, namun mereka belum bisa meningkatkan keyakinan publik terhadap kinerja mereka, sehingga kewibawaan BK belum terasa."*²⁹

*"Sebetulnya yang lebih diperlukan adalah sumber daya bagi keseluruhan anggota dewan, dan itu lebih terkait dengan perangkat software dan hardware yang membuat mereka lebih bisa menjaga kehidupan yang disiplin dalam etika yang baik."*³⁰

Publikasi yang dilakukan akan menunjukkan komitmen dari lembaga legislatif dalam melakukan penegakan kode etiknya, informasi yang didapat:

*"Sekarang kita punya komitmen untuk menegakan itu. Pelaksanaannya itu ada dua hal, yang pertama terhadap anggota DPR yang melakukan melanggar kode etik, lantas diadukan, ada pengadunya. Kemudian yang tidak diadukan tetapi sudah gencar diberitakan media."*³¹

Kedua, belum terbentuk pemahaman yang sama dengan masyarakat terhadap kode etik. Hal ini diyakini karena memang belum ada penjelasan kepada masyarakat/pemilih mengenai perilaku Anggota yang pantas dan seharusnya tidak perlu dikritik. Studi kasus yang terjadi didapat dari banyaknya pengaduan dari masyarakat terhadap perilaku anggota dan tidak sedikit diangkat sebagai bahan diskusi dalam dunia akademis maupun dalam kehidupan praktis di masyarakat, berikut petikan wawancara:

*"Ada pengaduan yang kadang-kadang memiliki intonasi yang berlebihan supaya BK memutuskan sesuatu tanpa pemeriksaan yang panjang."*³²

"Regulasi itu paling utama karena regulasi nya lemah, maka disitulah kemudian pelanggaran etika itu dimulai. Terdapat kelemahan hukum kita, kita ini cenderung tidak meregulasi, supaya ada ruang bermain, dan

²⁸ Wawancara dengan narasumber SS, 15 Juni 2012.

²⁹ ibid

³⁰ Wawancara dengan narasumber FH, 19 Juni 2012

³¹ Wawancara dengan narasumber AGP, 18 Juni 2012

³² Wawancara dengan narasumber FH, 19 Juni 2012

menyerahkan ruang bermain kepada itikad baik. Padahal itikad baik itu tidak bisa bertahan dalam keadaan tertentu.”³³

Namun yang berkembang di masyarakat terjadi debat kusir terhadap pelanggaran kode etik, sehingga belum ada parameter yang jelas terkait pemahaman pelanggaran kode etik itu seperti apa, informasi yang didapat:

“Sejak awal bagi kami di Gerindra, kami apriori dengan BK. Pertama kami tidak terlibat, karena buat kami UU MD3 tidak adil, kedua karena kasus pak ketua fraksi kami. Bagi kami BK ini hanya mainan saja, bukan memutus sesuatu yang memang melanggar kode etik yang seperti apa, parameternya tidak jelas.”³⁴

Ketiga, perlunya tekanan dari publik untuk merombak peraturan. Informasi dari masyarakat sangat diperlukan terhadap penegakan kode etik dalam rangka meningkatkan kinerja anggota DPR, untuk itu ruang/media informasi dari masyarakat perlu diwujudkan dengan baik, seperti komentar:

“Kalo strategi pembenahan dengan hanya memperketat tata beracara atau kode etik, itu susah, karena penegakan kode etik itu yang penting pelaksanaannya. Pelaksanaan itu kan terkait orangnya, mau diperbaiki seperti apa kode etiknya, kalau pelaksanaannya tidak menginginkan perbaikan, ya susah.”³⁵

“Karena itu perlu adanya tekanan publik luar yang mendesak supaya DPR merombak UU dan tata tertib yang memungkinkan anggota BK berasal dari pihak luar.”³⁶

Keempat, masyarakat belum dilibatkan dalam pemahaman terhadap kode etik. Persoalan ini terkait dengan persamaan persepsi antara rakyat dan wakilnya terhadap penjelasan perilaku apa yang tidak tepat dan layak mendapatkan kritik bahkan sanksi. Institusi yang ada di masyarakat belum dilibatkan dalam pembentukan rezim etika dengan produknya kode etik DPR. Pemahaman yang komprehensif bukan hanya membicarakan kode etik, namun semua aktivitas anggota dalam melakukan tugas dan fungsinya akan saling terkait dengan etika

³³ ibid

³⁴ Wawancara dengan narasumber DJM, 20 Juni 2012

³⁵ Wawancara dengan narasumber AC, 14 Juni 2012

³⁶ Wawancara dengan narasumber AC, 14 Juni 2012

anggota dalam melakukan tugasnya, untuk itu semua pemahaman perilaku harus diundangkan dalam peraturan kedewanan:

“Regulasi yang dimaksud yaitu yang termasuk regulasi tentang keuangan, soal kewenangan hak dan kewajiban anggota, yang nantinya diturunkan ke dalam Tata Tertib, Kode Etik dan Tata Beracara.”³⁷

“Kalau terkait dgn peran BK, kami sekarang sedang melakukan 3 hal: pertama, kami mau memperbaiki kode etik dan tata beracara, kedua, termasuk di dalamnya adalah mengusulkan agar norma-norma etik itu masuk ke dalam UU, yang ketiga, adalah memperbaiki institusinya dengan cara memperbaiki sistem informasinya, dll.”³⁸

“Barulah yang ketiga kalau kita bicara pada tingkat moral anggota. Kalau soal moral anggota itu, anggota DPR ini adalah representasi dari orang Indonesia, karena itu anggota DPR adalah saripati dari orang Indonesia.”³⁹

Sedangkan bagi anggota sendiri yang sangat disibukan dengan rutinitas kerjanya dalam fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran, perlu meluangkan waktunya untuk membaca dan memahami tentang kode etik yang efektif dan komprehensif dalam pelaksanaan tugas:

“Sumber daya kapasitas dan pemahaman Anggota BK: Perlu peningkatan dan waktu luang untuk membaca, memahami dan merenungkan keputusan dan permasalahan struktur proporsional keterwakilan anggota fraksi di BK:Perlu penambahan kapasitas anggota BK sehingga semua fraksi terwakili.”⁴⁰

“Walaupun seperti itu, tidak boleh ada masalah dengan perbedaan budaya dan tradisi. Penegakan masih belum efektif, karena masih ada

³⁷ Wawancara dengan narasumber FH, 19 Juni 2012

³⁸ ibid

³⁹ ibid

⁴⁰ Wawancara dengan narasumber MN, 20 Juni 2012

*multi tafsir, ada ewuh pakewuh, masih keseganan, yang disingkapi oleh BK.*⁴¹

Persoalan penting dalam penegakan kode etik ini adalah membangun kemauan politik untuk reformasi dalam memperbaiki diri sendiri demi kepentingan masyarakat:

*Kalau ada argumen bahwa keterlibatan pihak luar akan melanggar tata hukum negara kita, itu artinya DPR belum punya kemauan untuk memperbaiki diri sendiri. Kalo ada kemauan, pasti segala masalah bisa dikesampingkan untuk kepentingan masyarakat. Kalau masalah UU, itu kan bisa direvisi, hukum harus bisa diaplikasi sesuai kepentingan masyarakat.*⁴²

Fenomena kunci yang menjadi perhatian dalam bagian penelitian ini adalah strategi eksternal. Berdasarkan hasil wawancara dan observasi lapangan, peneliti menemukan catatan penting sekaligus mempertanyakan kembali nilai-nilai yang selama ini dipegang oleh Anggota DPR RI melalui kode etiknya, yaitu sejauh mana ada kegiatan atau diskusi untuk mempertanyakan kembali keabsahan kode etik itu untuk dipatuhi, sehingga suatu pelanggaran yang sama dapat terjadi secara berulang-ulang, hal ini perlu menjadi refleksi bagi setiap Anggota.

Pelazzo dan Stepenhurst lebih lanjut menjelaskan bahwa berhasilnya penegakan kode etik parlemen didasarkan pada komunikasi yang dilakukan, membangun sistem peraturan dan pelatihan dengan program pendidikan dan pelatihan bagi anggota parlemen. Selanjutnya mengembangkan aturan-aturan detail dalam upaya: menentukan apa yang merupakan konflik kepentingan, memperbesar keterbukaan untuk memperkecil resiko dari sebuah konflik kepentingan, dan membatasi aktivitas politisi dimana konflik mungkin terjadi.

Dari semua uraian penelitian lapangan maka kunci dari hubungan eksternal ini diarahkan untuk perubahan sistemik. Publikasi dan penjelasan yang mengarah pada perubahan sistemik tersebut dapat diindikasikan dari: a) apakah publikasi yang dilakukan dapat menjalin kesepahaman mengenai kode etik; b) apakah penjelasan yang perlu dilakukan dapat diterima oleh semua elemen masyarakat; c)

⁴¹ Wawancara dengan narasumber AGP, 18 Juni 2012

⁴² Wawancara dengan narasumber AC, 14 Juni 2012

siapa yang menjadi inisiator dalam kegiatan penjelasan mengenai kode etik; d) apakah ada ruang yang dapat dipergunakan secara berkala; e) apakah hasil masukan dari masyarakat dapat dijadikan tindakan dalam orientasi perubahan kode etik.

Dari semua permasalahan pada strategi eksternal disimpulkan terdapat beberapa temuan yang sekaligus menjawab asumsi yang berkembang. Temuan tersebut adalah: Pertama, penjelasan yang dilakukan DPR secara kelembagaan dan perorangan kepada pemilih mengenai perilaku yang sesuai dengan kode etik sangat minim; Kedua, adanya keinginan supaya Badan Kehormatan dapat diisi dari pihak luar/independen; Ketiga, publikasi terhadap kode etik baru sebatas visualisasi saja, namun untuk memaknai norma yang diberlakukan tersebut harus dikonsultasikan lagi kepada pemilih untuk mendapat pemahaman yang sama; Keempat, harus dibuka ruang untuk mengkomunikasikan berbagai informasi penting antara rakyat dan wakilnya terhadap kode etik dan perilaku. Kelima, perlu dibangun sistem pendidikan dan pelatihan bagi anggota terhadap pemahaman etika. Indikator tersebut sekaligus menjelaskan bahwa dalam strategi eksternal untuk melakukan penegakan kode etik anggota DPR RI menuntut setidaknya tiga aspek, yaitu publikasi terhadap peraturan/kode etik, adanya penjelasan masalah perilaku yang pantas dan tidak perlu dikritik, dan adanya penjelasan perilaku yang tidak tepat dan layak mendapat kritik bahkan sanksi.

4.2.2 Langkah 2: *Problem Situation Expressed*

Tujuan dari tahap kedua SSM yaitu *problem situation expressed* adalah memaparkan dengan jelas masalah yang ada didalam *real world*. *Real world* menurut Checkland merupakan ungkapan interaksi atas peristiwa dan ide alami dalam kehidupan sehari-hari (Checkland dan Scholes, 1990:288). Dalam tahap ini ada tiga analisis yang dilakukan yaitu pertama adalah *analysis one* berupa *intervention analysis* yaitu menentukan *client* (orang atau sekelompok orang yang menyebabkan intervensi terjadi), *problem solver* atau *partitioners* (orang atau sekelompok orang yang akan melakukan transformasi), *problem owner* (orang atau sekelompok orang yang berkepentingan atau mendapat pengaruh dari

masalah maupun mendapat pengaruh dari penyelesaian masalah atas transformasi yang nantinya dilakukan). Tiga analisis tersebut menghasilkan sebuah *rich picture* yaitu gambaran jelas tentang situasi yang ada di *real world*.

Ada banyak aktor yang terkait masalah penegakan kode etik DPR RI. Bukan hanya Anggota Badan Kehormatan, pengadu dan teradu. Ada beberapa pihak yang teridentifikasi sebagai aktor eksternal dan internal DPR RI. Paling tidak ditemukan aktor dari pimpinan fraksi sebagai aktor internal DPR RI dan aktor masyarakat yang diwakili pihak LSM sebagai aktor eksternal DPR RI yang yang dirasakan mempengaruhi penegakan kode etik DPR RI

4.2.2.1 Analisis Satu (Intervensi)

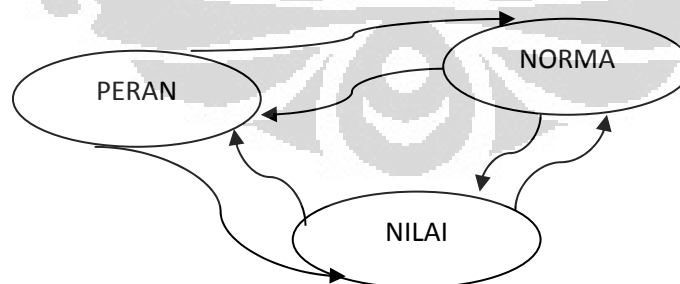
Analisis pertama yakni analisis intervensi yang bertujuan untuk mengidentifikasi pihak-pihak yang terlibat dalam penelitian yang terdiri atas client, problem solver, dan problem owner.

Client (C) : Anggota DPR dan Masyarakat

Problem Solver (P) : Peneliti

Problem Owner (O) : Para aktor yang terlibat dalam penegakan kode etik yaitu Badan Kehormatan, Pengadu, Teradu, dan Pimpinan Fraksi.

4.2.2.2 Analisis Dua (Analisis Sistem Sosial)



Gambar 4.1 Model SSM untuk menangkat inti dari konteks Situasi Masalah

Analisis Sistem Sosial yang pertama yaitu *Roles* atau Peran

Peran Problem Owner dalam Penegakan Kode Etik DPR RI:
<p>1. Badan Kehormatan : yang terdiri dari 11 Anggota yang mewakili 7 Fraksi dari 9 fraksi yang ada di DPR saat ini.</p> <p>Peran BK adalah sebagai aktor utama yang melaksanakan penegakan kode etik berdasarkan tata beracara BK.</p>
<p>2. Pelapor kasus:</p> <p>a. Pengadu secara langsung: masyarakat / LSM</p> <p>b. Pengadu tidak langsung: Reporter / wartawan pada media yang memberitakan kasus pelanggaran perilaku Anggota DPR RI</p> <p>Perannya sebagai pihak masyarakat yang melaporkan adanya penyimpangan perilaku anggota DPR RI.</p>
<p>3. Anggota DPR RI yang diduga melakukan penyimpangan perilaku</p> <p>Perannya sebagai teradu.</p>
<p>4. Pimpinan Fraksi:</p> <p>Berperan sebagai aktor utama dalam semua kegiatan di DPR RI. Pimpinan Fraksi yang memegang kendali segala sesuatu kebijakan dan pengawasan Anggota DPR RI</p>
Norma atau <i>Norms</i> yang dimiliki oleh problem owner adalah:
<p>1. Anggota Badan Kehormatan – memiliki norma bahwa mereka ditetapkan sebagai orang yang dianggap memiliki cukup integritas. Mereka harus dapat bersikap obyektif dalam melaksanakan penegakan kode etik DPR RI</p>
<p>2. Pelapor kasus:</p> <p>a. Pengadu secara langsung: memiliki norma bahwa mereka adalah pihak yang secara langsung dirugikan oleh penyimpangan perilaku Anggota Dewan, atau pihak LSM yang mengamati kinerja anggota dewan.</p>

<p>b. Pengadu secara tidak langsung: wartawan yang mencari berita dan berusaha menciptakan <i>bad news</i> menjadi <i>good news</i> bagi publik dengan mengamati kinerja Anggota Dewan.</p> <p>c. Masyarakat yang berkepentingan secara politis untuk menjatuhkan anggota DPR tertentu.</p>
<p>3. Teradu – Anggota DPR yang percaya apa yang dilakukannya adalah hak pribadi yang seharusnya tidak perlu diatur oleh DPR RI. Mereka memiliki pemahaman yang berbeda mengenai standar kode etik menurut perspektif diri mereka masing-masing.</p>
<p>4. Pimpinan Fraksi – memiliki norma bahwa mereka yang menjadi utusan partai politik dalam memastikan anggota fraksi nya dapat bekerja sesuai dengan penugasan yang diberikan.</p>

<p>Nilai-nilai atau values yang dimiliki problem owner dalam penelitian ini:</p>
<p>1. Anggota Badan Kehormatan – mendapat kehormatan dipercaya untuk mengawasi sesama anggota di DPR RI.</p>
<p>2. Pelapor kasus:</p> <p>a. Masyarakat yang merasa dirugikan atas penyimpangan perilaku anggota dewan, sehingga akan mendapat keuntungan berupa kepuasan atas pelaporan yang ditindaklanjuti.</p> <p>b. Wartawan / pihak media yang mengangkat kasus memiliki pandangan mendapat keuntungan terhadap berita media yang menjadi perhatian masyarakat.</p>
<p>3. Teradu: menilai bahwa penegakan kode etik DPR RI seharusnya tidak menyentuh area pribadi dan merugikan keberadaan diri mereka sebagai anggota.</p>
<p>4. Pimpinan Fraksi memperhatikan kepentingan citra fraksi dan partai di mata masyarakat secara luas. Mereka selalu berupaya membela siapapun anggota fraksi mereka yang menjadi teradu dan memberi perlindungan bagi anggota fraksi lainnya apabila ada kasus terkait.</p>

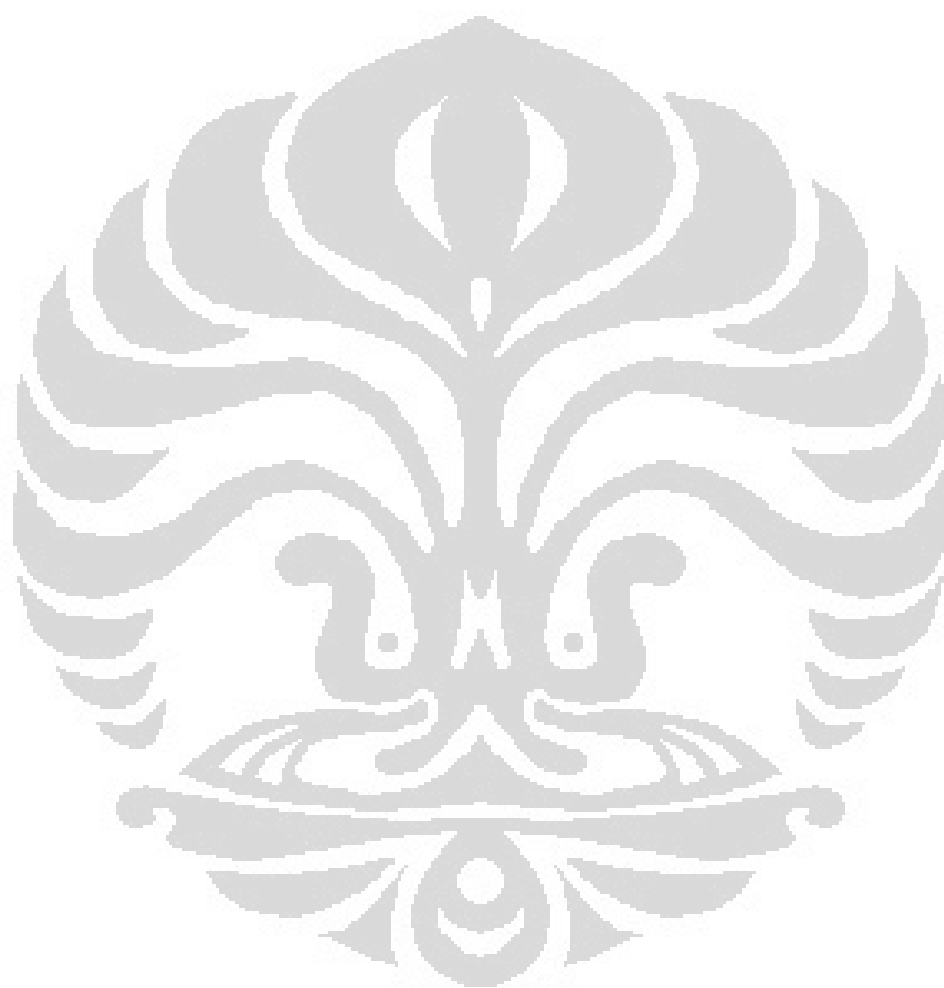
4.2.2.3 Melakukan Analisis Tiga (Sistem Politik)

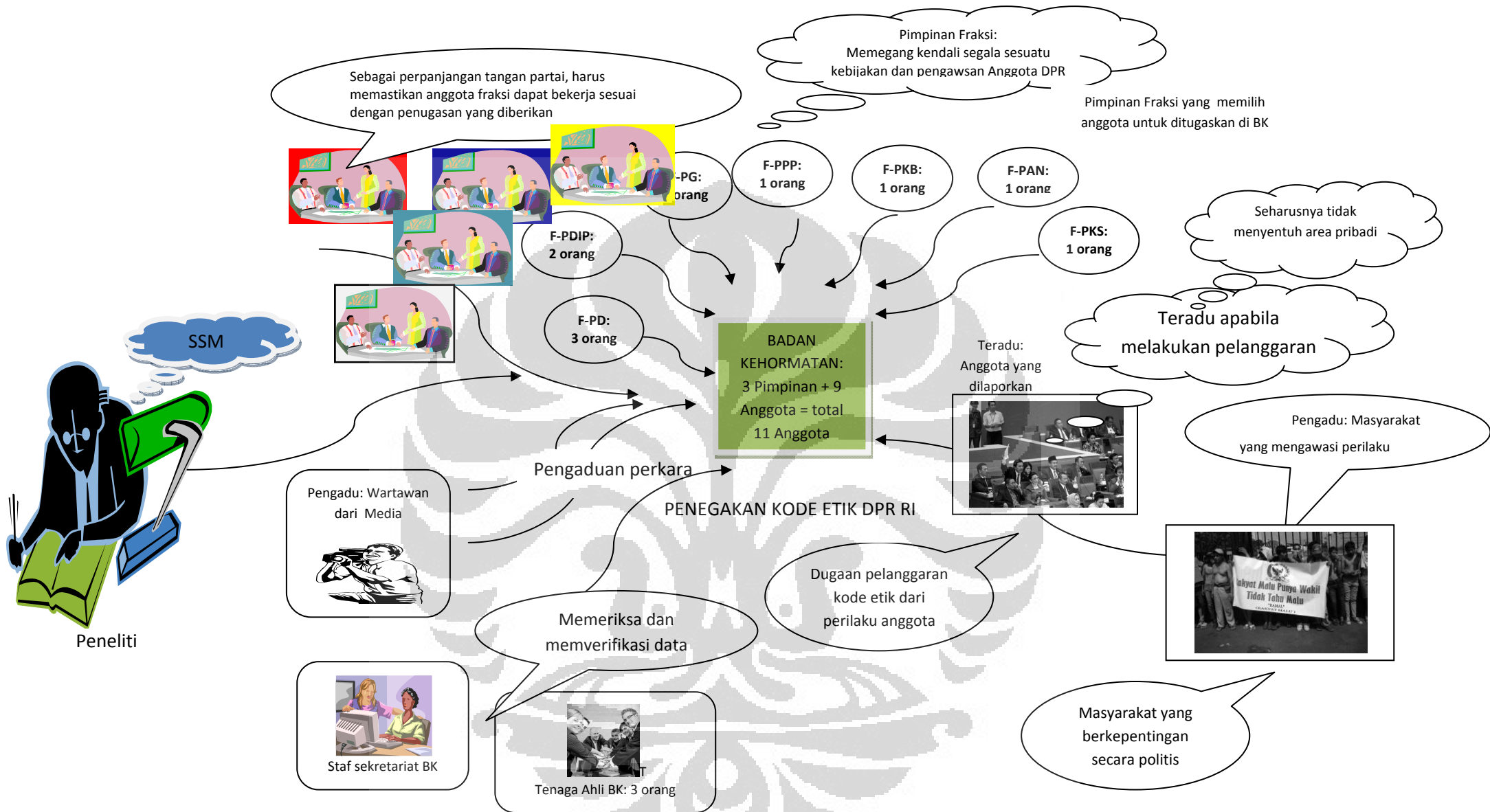
Dalam menemukan situasi permasalahan dibutuhkan analisis situasi politik aktor yang selalu berkuasa memutuskan apa yang harus dan tidak harus dilakukan. Fokus pada analisis tiga pada tahapan ini adalah menganalisis *disposition of power*, yaitu kepentingan politik fraksi yang mewakili partai politik di DPR RI. Fraksi yang dalam konteks ini diwakili oleh pimpinan fraksi, memiliki kekuasaan tertinggi dalam mengatur pelaksanaan tugas dan fungsi anggota fraksi mereka di DPR RI. Pimpinan fraksi yang menentukan siapa yang harus duduk di Badan Kehormatan. Hal ini yang menunjukkan kewenangan tertinggi dalam mengatur apapun sesuai kepentingan fraksi. Sehingga mau tidak mau, walaupun anggota Badan Kehormatan berkomitmen untuk melepaskan diri dari kepentingan fraksi maupun partainya dalam menegakan kode etik DPR, kepentingan fraksi tentunya ada dalam berbagai proses pelaksanaan penegakan kode etik DPR RI. Hanya kadar pengaruhnya berbeda-beda di setiap fraksi, hal ini bergantung pada tingkat pemahaman pimpinan fraksi terhadap perlu atau tidaknya penegakan rezim etika di DPR RI. Hal ini terungkap oleh ketua Badan Kehormatan pada saat wawancara.

“Meskipun kami di BK sudah berusaha bersikap objektif meninggalkan latar belakang kami sebagai anggota fraksi, tapi tidak bisa dipungkiri, sebagai anggota fraksi yang melalui penugasan fraksi di BK, pasti sedikit banyak ada pengaruhnya.”⁴³

Dari ketiga analisis di atas, peneliti membuat *Rich Picture* yang menggambarkan permasalahan yang ada dalam penegakan kode etik DPR RI dengan gambar di bawah ini:

⁴³ Wawancara dengan MP, 28 Juni 2012





Gambar 4.2 Rich Picture Masalah Penegakan Kode Etik DPR RI

4.2.3 Langkah ketiga: *Root Definition of Relevant Purposeful Activity Systems*

Tahap ketiga dari SSM adalah mengembangkan *Root Definition* atau definisi akar permasalahan yang merupakan sistem yang relevan mengenai sistem permasalahan yang dikaji. *Root definition* ini dapat dikatakan sebagai ekspresi verbal yang singkat dari sistem aktifitas yang bertujuan dan dianggap relevan untuk menjelajahi situasi masalah. (Checkland dan Scholes. 1990: 288).

Dalam membuat root definition harus sesuai dengan formula PQR yang dikemukakan oleh Checkland. Formula tersebut adalah “do P, by Q, in order to achieve R” (Checkland dan Poulter, 2006:39)

Berikut ini adalah *Root Definition* (RD) yang teridentifikasi:

RD 1 : Sistem yang dimiliki oleh Fraksi dalam mengatur penugasan anggota fraksi pada Badan Kehormatan DPR RI (P) melalui hubungan kepercayaan dan kedekatan antar pimpinan fraksi dan anggota yang bersangkutan (Q) untuk memastikan kepentingan fraksi tetap bisa dijaga.
--

RD 2 : Sistem yang dimiliki Badan Kehormatan dalam melaksanakan penegakan kode etik DPR RI (P) dengan mengacu pada Kode Etik dan Tata Beracara BK (Q) untuk memastikan penegakan kode etik yang efektif sesuai kedua acuan tersebut (R).
--

RD 3 : Sistem yang dimiliki BK dalam mempertimbangkan perkara sampai pada pemberian sanksi (P) dengan membahas perkara antar anggota fraksi dalam BK dan “berdiskusi” dengan fraksi (Q) untuk mempertahankan citra fraksi dan lembaga DPR RI (R).

Analisis CATWOE dan 3E dalam setiap Root Definition:

Root Definition 1:

Sistem yang dimiliki oleh Fraksi dalam mengatur penugasan anggota fraksi pada Badan Kehormatan DPR RI (P) melalui hubungan kepercayaan dan kedekatan antar pimpinan fraksi dan anggota yang bersangkutan (Q) untuk memastikan kepentingan fraksi tetap bisa dijaga.

C	Customers	Anggota Fraksi pada Badan Kehormatan
A	Actors	Pimpinan Fraksi
T	Transformation process	Kepentingan Fraksi terkait Penegakan Kode etik menjadi lebih efektif
W	World View	Pemahaman pimpinan fraksi terhadap kebutuhan rezim etika di DPR RI.
O	Owners	Pimpinan Partai dan Pimpinan Fraksi
E	Environmental Constraints	Banyaknya kepentingan politik dalam fraksi
E1	Efficacy	Penugasan pada orang yang berani dan memiliki integritas
E2	Efficiency	Penugasan yang efektif dengan mengidentifikasi anggota fraksi dari pelaporan kinerja setiap anggota fraksi
E3	Effectiveness	Penugasan anggota fraksi yang memiliki integritas tinggi sehingga dapat memastikan pelaksanaan penegakan kode etik lebih efektif lagi di masa mendatang.

Root Definition 2:

RD 2 : Sistem yang dimiliki Badan Kehormatan dalam melaksanakan penegakan kode etik DPR RI (P) dengan mengacu pada Kode Etik dan Tata Beracara BK (Q) untuk memastikan penegakan kode etik yang efektif sesuai kedua acuan tersebut (R).

C	Customers	Anggota DPR
A	Actors	Pimpinan dan Anggota Badan Kehormatan
T	Transformation process	Memperbaiki aturan pada Kode Etik dan Tata Beracara bahkan sampai aturan peraturan perundang-undangan seperti Tatib dan UU MD3.
W	World View	Pemahaman Anggota BK terhadap kebutuhan rezim etika

		di DPR RI dan identifikasi permasalahan yang tepat.
O	Owners	Pimpinan Fraksi, Badan Kehormatan
E	Environmental Constraints	Banyaknya kepentingan politik dalam fraksi
E1	Efficacy	UU MD3, Tata tertib, Kode Etik, Tata Beracara yang mengatur pelaksanaan penegakan kode etik yang efektif secara jelas.
E2	Efficiency	Mengidentifikasi setiap persoalan yang ada dalam setiap peraturan perundang-undangan dengan sumber daya Tenaga Ahli dan staf sekretariat BK.
E3	Effectiveness	Perbaikan atau revisi aturan sudah tepat sasaran.

RD 3 : Sistem yang dimiliki BK dalam mempertimbangkan perkara sampai pada pemberian sanksi (P) dengan membahas perkara antar anggota fraksi dalam BK dan “berdiskusi” dengan fraksi (Q) untuk mempertahankan citra fraksi dan lembaga DPR RI (R).

C	Customers	Anggota Fraksi yang teradu
A	Actors	Badan Kehormatan dan Pimpinan Fraksi
T	Transformation process	Pertimbangan perkara sampai pada pemberian sanksi yang bersifat obyektif untuk mempertahankan citra fraksi dan lembaga DPR RI.
W	World View	Rasionalitas dan kemandirian Badan Kehormatan dalam pemberian sanksi.
O	Owners	Pimpinan Fraksi dan Badan Kehormatan
E	Environmental Constraints	Banyaknya kepentingan politik dalam fraksi
E1	Efficacy	Keputusan sanksi secara obyektif
E2	Efficiency	Pembahasan perkara tidak membutuhkan waktu yang panjang karena acuan nya sudah jelas.
E3	Effectiveness	Keputusan sanksi sesuai dengan pelanggaran yang dilakukan tanpa ada keberpihakan atau kepentingan

	politik lain.
--	---------------

4.2.4 Langkah 4: Membangun Model Konseptual

Selanjutnya peneliti akan menganalisis aktifitas model konseptual dalam penelitian ini:

Aktifitas-aktifitas dalam RD 1:

1. Pimpinan Fraksi memilih anggota yang sesuai dan berkompeten untuk ditugaskan di Badan Kehormatan.
2. Pimpinan melakukan fit and proper secara internal
3. Pimpinan fraksi menguji pemahaman anggota tersebut terhadap kebutuhan penegakan rezim etika di DPR.
4. Pimpinan Fraksi memiliki komitmen bersama dengan anggota yang ditugaskan di BK untuk penegakan kode etik yang efektif.
5. Pimpinan Fraksi memberikan kepercayaan dan kewenangan pada anggota BK tersebut untuk bersikap obyektif atas keputusan pemberian sanksi.

Aktifitas-aktifitas dalam RD 2:

1. BK mengidentifikasi apabila ada persoalan dalam aturan yang berlaku
2. BK berupaya membangun strategi internal dan eksternal dalam setiap aturan penegakan kode etik DPR
3. BK memastikan setiap aturan: UU MD3, Tatib, Kode Etik dan Tata Beracara mendukung pelaksanaan penegakan kode etik secara efektif.
4. BK berupaya meyakinkan pentingnya penegakan kode etik untuk perbaikan citra fraksi, partai dan lembaga DPR RI.

Aktifitas – aktifitas dalam RD 3:

1. Anggota BK berupaya mendapat kesepahaman terhadap pentingnya penegakan kode etik di DPR
2. Anggota BK bersama-sama memegang komitmen dan memiliki integritas sebagai team work
3. Anggota BK meyakinkan masyarakat melalui sikap obyektif dan pemberian sanksi yang sesuai dengan pelanggaran.
4. Anggota BK tidak tebang pilih dalam penindak lanjutan perkara yang dilaporkan maupun yang tidak dilaporkan.
5. Anggota BK bersikap adil dalam semua keputusan yang dibuat.

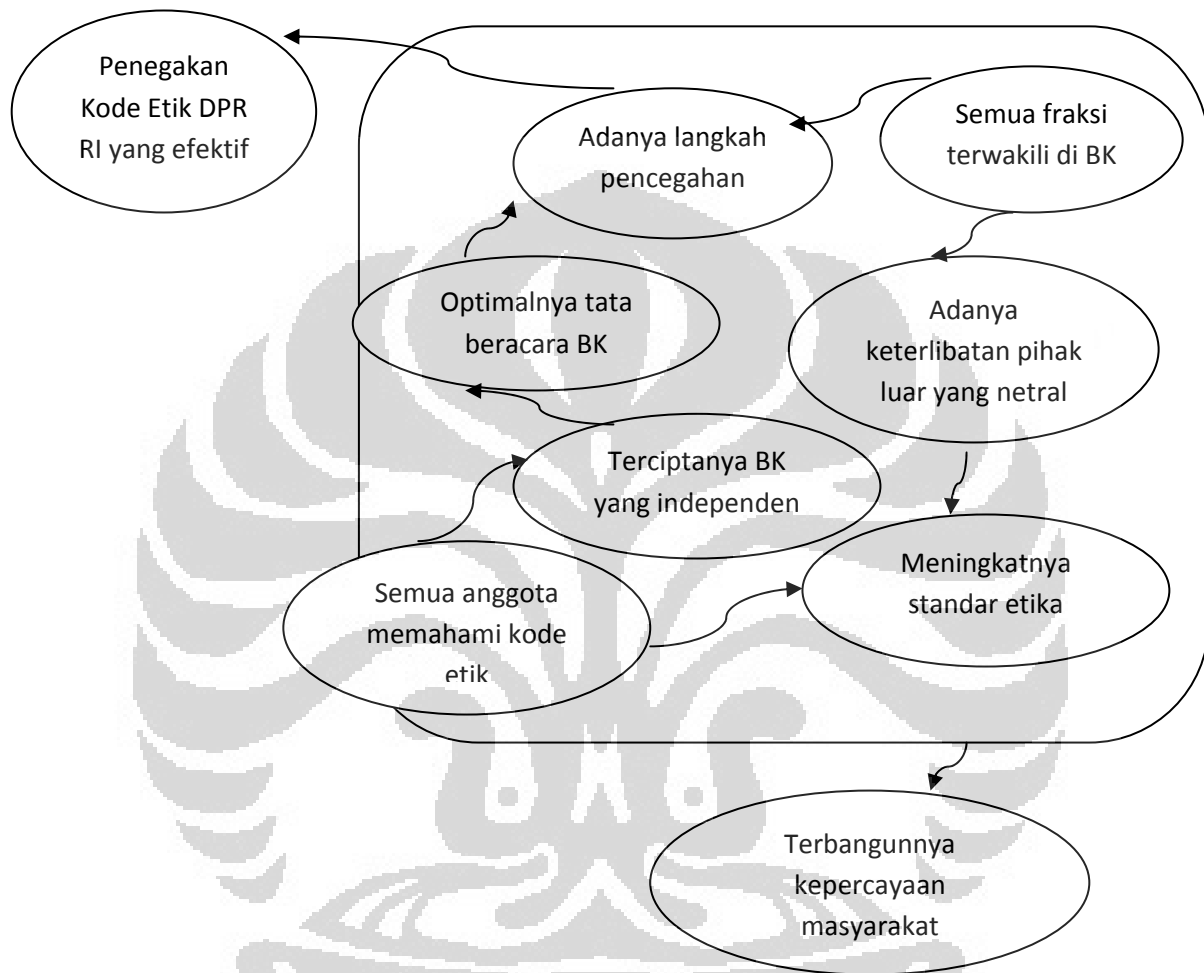
4.2.5 Tahap 5: Perbandingan Model dan Dunia Nyata (*Comparison of Models and Real-World*)

Model konseptual yang berisi aktifitas-aktifitas logis yang telah dibuat kemudian akan di lakukan perbandingan atau *comparison*. Penelitian ini sifatnya menjawab kepentingan penelitian untuk proses pembelajaran, maka perbandingan dibuat dengan memuat aktivitas-aktivitas logis dan merefleksikannya ke dalam kerangka teori yang dipakai dalam penelitian ini.

Sebagaimana telah digali dari penelitian ini bahwa ada dua sistem permasalahan, maka bagian berikut ini menjelaskan model konseptualnya dari kedua sistem permasalahan dan dibandingkan dengan situasi dunia nyata. Model konseptual dari dua permasalahan tersebut adalah pertama, Strategi Internal; dan kedua, Strategi Eksternal.

1) Model Konseptual Strategi Internal

Model intervensi dari strategi internal ini menjelaskan bentuk sistem dan bagaimana menghubungkan bagian-bagian yang relevan seharusnya dapat berfungsi secara ideal untuk mencapai tujuan penegakan kode etik.



Gambar 4.3 Model Konseptual Strategi Internal

Model konseptual dalam strategi internal meliputi beberapa aktivitas yang penting. *Pertama*, kerjasama dan keterpaduan antar sesama anggota BK diupayakan dapat berjalan dengan baik. Mengingat seringkali beberapa fraksi tertentu melakukan pergantian anggota BK pada waktu yang tidak dapat diperkirakan. Tidak ada yang dapat memastikan apakah anggota BK akan tetap berada di dalam BK selama satu periode atau tidak, karena itu semua tergantung

pimpinan fraksi dalam menilai kinerja anggotanya berdasarkan kepentingan fraksi. Selain masih ada dua fraksi di DPR yang belum terwakili di BK, semua anggota perlu memahami mekanisme penegakan kode etik yang sudah dilaksanakan oleh BK selama ini.

Kedua, belum ada upaya terobosan yang dilakukan BK dalam mengambil beberapa langkah pencegahan berbagai bentuk pelanggaran yang banyak dilakukan anggota DPR. Perlu membuat pedoman yang dimaksudkan untuk meningkatkan pemahaman standar kode etik anggota DPR.

Ketiga, penegakan kode etik kurang efisien dan efektif karena aturan yang ada dalam kode etik itu sendiri belum dipahami secara bersama, masing-masing anggota dan fraksi mempunyai pemahaman sendiri-sendiri terhadap kode etik.

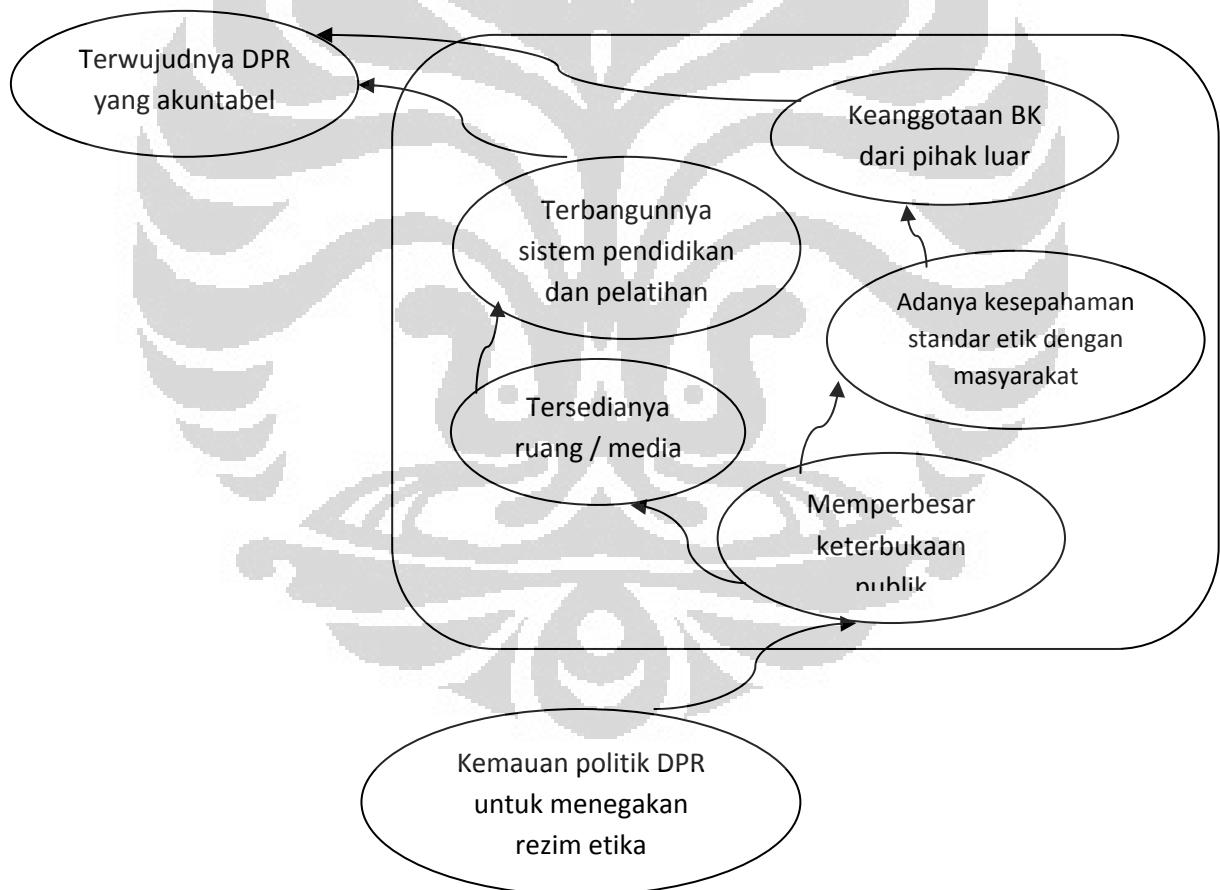
Keempat, saat ini hasil keputusan BK dalam menilai seberapa besar sanksi yang diberikan terhadap kasus kesalahan pelanggaran kode etik yang dilakukan seorang anggota banyak dipengaruhi oleh intervensi aktor internal dan eksternal. Dalam kondisi ini perlu adanya “*political will*” bersama antar semua fraksi untuk merevisi UU MD3 terkait pasal keanggotaan BK. BK harus dapat memberikan argumentasi mengenai apa maksud dan tujuan usulan melibatkan pihak luar DPR dalam BK.

Kelima, walaupun banyak anggota DPR yang melakukan pelanggaran kode etik, namun jika terjadi persoalan korupsi atau pelanggaran lainnya yang berhubungan dengan uang, sesama anggota cenderung saling lempar tanggung jawab. Fakta ini secara jelas ditunjukkan dalam proyek pembangunan gedung DPR, ketika masyarakat mempertanyakan prosedur dari sebuah proyek yang tidak transparan, maka banyak anggota yang saling lempar tanggung jawab. Ketiadaan aturan yang jelas dalam melakukan tender proyek di dalam lingkungan kantor, menyebabkan sesama anggota dan alat kelengkapan DPR lainnya saling lempar tanggung jawab. Di sisi yang lain publik sangat menantikan BK dapat menangani beberapa laporan pelanggaran kode etik. Hanya sebagian kecil anggota yang mengetahui dan memahami kode etik secara keseluruhan. Badan Kehormatan baru bekerja begitu terjadi pelanggaran kode etik atau ada berita di media yang sudah menjadi perhatian masyarakat secara luas. Seharusnya penegakan kode etik bukan sekedar menunggu laporan. Kalau hanya menunggu laporan, lembaga ini

kan hanya seperti lembaga pemadam kebakaran. Kapan DPR ini jadi disiplin. Harusnya kan lembaga ini proaktif. Keempat, terjadi intervensi dari pihak anggota lain dan fraksinya terhadap kewenangan yang dimiliki BK.

2) Model konseptual strategi eksternal

Model intervensi dari strategi eksternal ini menjelaskan bagaimana masyarakat pemilih dapat terhubung dalam suatu sistem yang ideal dalam penegakan kode etik anggota DPR RI. Maka perubahan yang diharapkan harus dikonsepsikan dalam suatu model yang mewakili semua kepentingan di masyarakat dan terkait dengan lembaga DPR RI.



Gambar 4.4 Model Konseptual Strategi Eksternal

Selanjutnya berkaitan dengan strategi eksternal dalam penegakan kode etik, peneliti membangun sistem agar peraturan atau kode etik yang dihasilkan dapat dipublikasikan kepada publik, guna menunjukkan komitmen anggota dalam menegakkan etika, menjelaskan kepada publik perilaku apa yang tidak tepat dan layak mendapat kritik bahkan sanksi. Kemudian bagaimana meningkatkan peran aktif masyarakat dalam komunikasi yang efisien dan efektif dalam penegakan kode etik. Bagaimana strategi yang harus dilakukan agar kerja sama antara masyarakat dan anggota DPR RI dapat berjalan efektif. Bagaimana strategi untuk meminimalkan pelanggaran kode etik dalam menjalankan fungsi-fungsi DPR dari berbagai konflik kepentingan dengan melibatkan semua stakeholders.

Model konsep strategi eksternal yang perlu dibangun, yaitu: *Pertama*, perlunya publikasi kepada publik terkait peraturan kode etik anggota DPR guna menunjukkan ke masyarakat komitmen untuk membentuk dan menegakkan etika. *Kedua*, perlunya menyelesaikan beberapa hambatan utama dalam membuat keputusan sanksi yang dilakukan BK dalam menegakkan kode etik, yaitu: a) belum ada kesadaran anggota untuk melihat manfaat dari setiap masalah dapat dipergunakan dalam membuat peraturan; b) adanya tekanan dari pihak luar yang mempengaruhi penegakan kode etik; c) belum adanya alat atau media untuk menyalurkan pendapat masyarakat dalam proses penegakan kode etik anggota DPR RI;

Ketiga, Badan Kehormatan sebagai alat kelengkapan yang menjaga kode etik perlu menjelaskan kepada masyarakat perilaku apa saja yang tidak tepat atau layak dilakukan oleh anggota DPR. *Keempat*, secara kelembagaan DPR perlu membuka informasi pengaduan masyarakat terkait pelanggaran kode etik yang dilakukan di masyarakat dan kelanjutan mekanisme sanksi yang akan diterapkan juga harus tetap dilaporkan kepada masyarakat.

Kelima, penting untuk membangun kepercayaan masyarakat untuk memiliki keyakinan pada lembaga legislatif, oleh karena itu peraturan yang menjamin bahwa kepercayaan (masyarakat) itu tidak disalahgunakan sangat diperlukan.

4.2.6 Langkah 6 : Menentukan Perubahan

Pada tahap enam yaitu menentukan perubahan. Perubahan yang dimaksud Checkland adalah perubahan yang mungkin diterima oleh budaya dan struktural. Tahap ini berisi rekomendasi pada *real world*, namun karena sejak awal penelitian ini ditujukan untuk proses pembelajaran, sehingga rekomendasi pada *real world* bukan menjadi tujuan utama. Perubahan yang mungkin tersebut antara lain: Pertama, Pembinaan mulai dari regulasi merevisi UU MD3, Tata Tertib DPR, Kode Etik dan Tata Beracara BK, dan aturan lain yang terkait penegakan kode etik DPR RI; Kedua, secara spesifik, BK yang harus mempersiapkan muatan kode etik dan tata beracara termasuk di dalamnya adalah mengusulkan agar norma-norma etik itu masuk ke dalam UU; Ketiga, perlu memperbaiki institusi BK dengan melibatkan pihak luar non anggota dan non partai yang dapat memperkuat BK, melalui revisi UU MD3; Keempat, perlu dilakukan pendidikan mengenai pentingnya rezim etika, mulai dari pimpinan fraksi, dan semua anggota DPR lainnya; Kelima, perlu pembinaan sistem penunjukan anggota BK yang dilakukan pimpinan fraksi; Keenam, pimpinan fraksi memiliki komitmen bersama dengan anggota yang ditugaskan di BK untuk penegakan kode etik yang efektif; Ketujuh, BK berupaya membangun strategi internal dan eksternal dalam setiap aturan penegakan kode etik DPR.

Metode umum untuk mengatasi potensi kesalahan perilaku dari anggota DPR adalah melalui perbaikan kode etik yang mana ditegakkan secara horizontal oleh Badan Kehormatan yang terdiri dari anggota DPR dan pihak independen (non partai) dari luar DPR yang bertindak atas nama publik. Mereka dibentuk untuk menghasilkan lebih banyak perilaku etis di kalangan anggota DPR RI dan untuk membangun kembali kepercayaan masyarakat terhadap lembaga politik.

4.2.7 Langkah 7: Melakukan Tindakan Solusi Masalah

Langkah ketujuh atau terakhir dari SSM ini membutuhkan komitmen dan tanggungjawab untuk memformulasikan konsep menjadi aksi nyata. Tahap ketujuh tidak dilaksanakan dalam penelitian ini.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan

Penelitian ini mempunyai dua tujuan yang terkait dalam menjawab pertanyaan penelitian. Dua tujuan penelitian adalah 1) Untuk menganalisis permasalahan yang ada dalam pelaksanaan penegakan kode etik DPR RI; dan 2) Untuk menyusun strategi penegakan kode etik DPR RI yang lebih efektif. Sebagai akhir dari penelitian dan untuk menggenapi tujuan penelitian, maka dua kesimpulan yang dapat dirumuskan adalah sebagai berikut:

1. Aktivitas-aktivitas yang mempengaruhi pelaksanaan penegakan kode etik anggota DPR RI terkristal dalam dua strategi utama sebagaimana diintrodusir oleh Pelazzo dan Stapenhurst, yaitu strategi internal dan strategi eksternal.
 - a) Hasil analisis permasalahan yang diperoleh melalui strategi Internal dalam Penelitian ini menghasilkan kesimpulan, yaitu a) belum adanya langkah pencegahan terhadap pelanggaran oleh Badan Kehormatan; b) adanya intervensi dari pihak internal dan eksternal untuk mereduksi kewenangan Badan Kehormatan dalam penegakan kode etik; c) belum adanya kesepakatan para politisi dalam memahami budaya baru yang ditegakkan dalam kode etik.
 - b) Hasil analisis permasalahan yang diperoleh melalui strategi Eksternal yang dapat disimpulkan dalam penelitian ini adalah: a) belum dilakukannya publikasi kepada masyarakat atas aturan yang membatasi anggota dalam berperilaku; b) perlunya sebuah lembaga pengawas atau Badan Kehormatan yang diisi oleh orang diluar anggota dewan dalam usaha mengawasi dan menegakkan kode etik; c) perlu adanya kesepakatan dengan masyarakat mengenai perilaku yang pantas dan tidak tepat.
 - c) Untuk menegakan Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, kunci dari segala kunci adalah fraksi. Pimpinan fraksi yang bertanggungjawab menangani manajemen personil. Atasan langsung Anggota Dewan di DPR RI bukanlah pimpinan DPR, ataupun bukan Badan

Kehormatan. Tapi atasan langsung Anggota adalah pimpinan fraksi. Perlu adanya reformasi pemahaman terhadap kebutuhan rezim etika pada setiap fraksi di DPR sehingga penegakan kode etik itu dapat berjalan efektif.

2. Melalui metode SSM, dihasilkan pengembangan model penegakan kode etik Anggota DPR sekaligus untuk mengatasi hambatan dari faktor-faktor yang mempengaruhi strategi internal dan eksternal.

5.2 Saran

Adapun saran dari penelitian ini dalam mengatasi hambatan-hambatan terhadap penegakan kode etik, yaitu:

1. Perlu segera membuat pedoman perilaku dalam meningkatkan standar etika dan kinerja yang disepakati serta mendapat kesepahaman yang sama dari semua anggota DPR RI. Dalam konteks ini, Badan Kehormatan disarankan segera merevisi Kode Etik dan Tata Beracara BK, selain itu juga mengusulkan revisi Tata tertib dan UU MD3 yang akan memperkuat dukungan pelaksanaan penegakan kode etik di DPR.
2. Mempublikasikan semua ketentuan dan peraturan kepada pemilih (masyarakat) karena dalam demokrasi adalah penting bahwa masyarakat memiliki keyakinan dan kepercayaan pada Anggota DPR. Karena itu aturan yang menjamin bahwa kepercayaan rakyat kepada wakilnya itu tidak disalahgunakan.
3. Perlu adanya unsur luar dari non Anggota Dewan yang bisa memperkuat Anggota Dewan di Badan Kehormatan. Meskipun anggota di BK sudah berusaha bersikap objektif meninggalkan latar belakang mereka sebagai anggota fraksi, tapi tidak bisa dipungkiri, sebagai anggota fraksi yang melalui penugasan fraksi di BK, pasti sedikit banyak ada pengaruhnya. Karena itulah kehadiran orang luar akan memberi pandangan yang lebih netral.
4. Untuk penelitian lanjutan dapat dilakukan kajian terhadap pengembangan aturan-aturan yang lebih detil terhadap penegakan kode etik, dalam menentukan perilaku apa yang merupakan konflik kepentingan, sekaligus untuk membatasi aktivitas politisi dimana konflik mungkin terjadi. Mengingat peran terapan administrasi publik perlu menjadi perhatian, maka saran penelitian lanjutan adalah dengan pendekatan akuntabilitas lembaga parlemen untuk menguji penegakan kode etik Anggota DPR RI.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Aucoin, Peter dan Ralph Heintzman. (2000). "The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform" in Governance in the twenty first century. Quebec: B. Guy Peter dan Donlad J. Savoie.
- Baasir, Faisal. (2003). Etika Politik – Pandangan Seorang Politisi Muslim, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Bertens, Kees (2003). Keprihatinan Moral, Telaah atas Masalah Etika. Yogyakarta: Kanisius.
- Bogdan, Robert C. & Taylor, Steven J. (1998). Introduction to Qualitative Research Methods: A guidebook and Resource, United States of America: John Wiley & Sons, Inc.
- Busroh, Abu Daud. (2009). Ilmu Negara, Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Checkland, Peter & Jim Scholes. (1990). Soft Systems Methodology in Action, John Wiley & Sons Ltd., Chichester.
- Checkland, Peter & John Poulter. (2006). Learning for Action : A Short Definitive Account of Soft Systems Methodology and its use for Practitioners, Teachers and Students, John Wiley & Sons, Ltd., Chichester.
- Checkland, Peter. (1999). Systems Thinking, Systems Practice: Includes a 30-year retrospective, John Wiley & Sons, Ltd., Chichester.
- Creswell, John W. (1994). Research Design: Qualitative & Quantitative Approaches, California: Sage Publication Inc.
- Creswell, John W. (2010). Research Design : Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed. Jakarta : Pustaka Pelajar.
- Denzin, K. Norman and Yvonna S. Lincoln. (2009). Handbook Of Qualitative Research. Jakarta : Pustaka Pelajar.

- Dressel, Björn. (2012). *The Judicialization of Politics in Asia*. New York: Routledge.
- Harrison, Kim. (2001). *Strategic Public Relations: A Practical Guide to Success*. 2nd Edition. Australia: Vineyard Publishing. Hal. 2
- Haryatmoko. (2004). *Etika Politik dan Kekuasaan*, Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara.
- Haryatmoko. (2011). *Etika Publik untuk Integritas Pejabat Publik dan Politisi*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Henslowe, Philip. (2000). *The Art and Science of Public Relations Vol. 3*. New Delhi: Crest Publishing House. Hal. 2.
- Holt, Rinehart. (1996). *The Holt Dictionary of American English*. New York: Winston Inc. Hal.360.
- Huddleston, Mark W. and Joseph C. Sands. (1995). *Enforcing Administrative Ethics*. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* Vol. 537, *Ethics in American Public Service*, Sage Publications, Inc. pp. 139-149.
- Irawan, Prasetya. (2007). *Penelitian Kualitatif & Kuantitatif untuk Ilmu-ilmu sosial*, Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI.
- Jefkins, Frank. (1998). *Public Relations*. Edisi ke 5. Jakarta: Erlangga. Hal. 20 dan 412
- Johnson, John K dan Nakamura, Robert. (1999). *A Concept Paper on Legislature and Good Governance*, New York: UNDP.
- Jordan, Lisa & Van Tuijl, Peter. (2009). *Akuntabilitas LSM – Politik, prinsip & Inovasi*, Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia.
- Kasali, Rhenald. (2003). *Manajemen Public Relations*. Jakarta: Grafiti, Hal. 30
- Khatarina, Riris. (2005). *Pemetaan Masalah Parlemen: Ditinjau dari Peraturan Tata Tertib DPR/ DPD*, Jakarta: P3DI Sekjen DPR RI.
- Kotler, Philip and Alan R. Andreasen. (1987). *Strategic marketing for nonprofit organizations* 3rd ed. Prentice-Hall in Englewood Cliffs, N.J .

- Laksono, HR. Agung. (2009). *Dari Rumah Rakyat Mengawal Demokrasi*, Jakarta: Perpustakaan Nasional RI.
- Magnis-Suseno, Franz. (1994). *Etika Politik, Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: Gramedia.
- Magnis-Suseno, Franz. (1999). *Etika Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Magnis-Suseno. Franz. (1987). *Etika Dasa. Masalah-masalah Pokok Filsafat*, Yogyakarta: Kanisius.
- Mahesa, Desmond J. (2012). *Presiden Offside: Kita Diam atau Memakzulkan*, Jakarta: Visimedia.
- Mezey, Michael L. (2008). *Representative Democracy. Legislators and Their Constituents*, Lanham: Rowman and Littlefield
- Moore, Mark H. & Malcolm K. Sparrow. (1990). *Ethics in Government: The Moral Challenge of Public Leadership*, New Jersey: Prentice Hall, Inc.
- Ndraha, Taliziduhu. (2007). *Kybernology Sebuah Profesi*. Sirao Credentia Center.
- Neuman, W. Lawrence. (2006). *social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, Pearson Education, Inc., Boston.
- Peter, B.Guy, (2000) *The Politics of Bureaucracy*, London : Routledge.
- Power, Greg. (2002). *Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct – A Guide for Parliamentarians*, The Global Organization of Parliamentarians Against Corruption (GOPAC)
- Prasojo, Eko. (2009). *Buku Panduan tentang Transparansi dan Akuntabilitas Parlemen*, Jakarta: DPR RI – UNDP.
- Rini, Darmastuti. (2007). *Etika PR dan E-PR*. Yogyakarta: Gava Media.
- Rismawaty. (2008). *Kepribadian dan Etika Profesi*, Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Sherlock, Stephen. (2007). *Parlemen Indonesia Setelah Dua Pemilu, Apa yang telah benar-benar berubah*, Jakarta: Friedrich Naumann Stiftung

- Soemirat, Soleh, dan Elvinaro Ardianto.(2005). *Dasar-dasar Public Relations*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya. Hal. 115-116
- Thompson, Dennis F. (2002). *Etika Politik Pejabat Negara*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Wahidin, Samsul. (2011). *Konseptualisasi dan Perjalanan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Widodo, Joko. (2001). *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Surabaya: Insan Cendekia.

Jurnal / Paper:

- Agusta, Ivanovich. (2003). "Teknik Pengumpulan dan Analisis Data Kualitatif", Paper disampaikan pada pelatihan metode kualitatif di Pusat Penelitian Sosial Ekonomi, Litbang Pertanian Bogor, 27 February 2003.
- Bishop, Patrick, and Charles Sampford. (2003). *Management Organisation and Ethics in the Public Sector*. London: Ashgate.
- Blyth, Mark. (2002). *Great Transformations*, Cambridge: Cambridge UP.
- Bolatiki, Maika. (2006). "Code of Conduct for MPs." Fiji Sun, June 30.
- Bowman, James S. (1990). "Ethics in Government: A National Survey of Public Administrators." *Public Administration Review* 50, no. 3:345–353.
- Bowman, James S., and Russell L. Williams. (1997). "Ethics in Government: From a Winter of Despair to a Spring of Hope." *Public Administration Review* 57, no. 6:517–526.
- Brien, Andrew. (1999). *A Code of Conduct for Parliamentarians*. Research Paper 2, Department of the Parliamentary Library, Parliament of Australia.
- Bruce, W, and Willa M. (2000), *Public Administrator Attitudes About Spirituality*, *American Review of Public Administration*, 30, (4), pp. 414–435.

- Bruce, Willa. (1996). "Codes of Ethics and Codes of Conduct: Perceived Contribution to the Practice of Ethics in Local Government." In *Public Integrity Annual*, pp. 23–29. Lexington, Ky.: Council of State Governments.
- Burgmann, Meredith. (1998). "Constructing Codes: Pitfalls and Challenges." In *Ethics and Political Practice: Perspective on Legislative Ethics*, edited by Noel Preston.
- C. Skelcher and S. Snape, (2001), 'Ethics and Local Councilors: Modernising Standards of Conduct', *Parliamentary Affairs*, 54, (1), pp. 72–78.
- Lewis, Carol. W. (2004). "Ethics Codes and Ethics Agencies: Current Practices and Emerging Trends" in H. George Frederickson (ed.), *Ethics and Public Administration*, New York: Sharpe, pp. 136-157.
- Chariri, A. (2009). "Landasan Filsafat dan Metode Penelitian Kualitatif", Paper disajikan pada Workshop Metodologi Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif, Laboratorium Pengembangan Akuntansi LPA), Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro Semarang (31 Juli – 1 Agustus 2009)
- Dahlan, M. Alwi (1992). Paper: Peranan dan Peluang Public Relations dalam meningkatkan Citra dan Pelayanan Perbankan, (disampaikan pada seminar PR Bank: Pasca UU Perbankan di Jakarta, 20 Juni 1992)
- Fiorini, Ann (2003), "Business and Global Governance: The Growing Role of Corporate Codes of Conduct", *Brookings Review*, vol. 21, n. 2, pp.4-8.
- Fish, S.M. (2006) "Stronger legislatures, Stronger Democracies", in *Journal of Democracy*, vol. 17, n. 1, pp.5-20.
- Frankel, Mark. (1989). "Professional Codes: Why, how and with What Impact?" *Journal of Business Ethics* 8, nos. 2-3:109-115.
- Gay, O. & Leopold, P., (2004), *Conduct Unbecoming the Regulation of Parliamentary Behaviour*, London: Politico's
- Gay, Oonagh (2002) *The regulation of Parliamentary Standards – A Comparative Perspective*, London: Research Commissioned and Funded by The Committee on Standards in Public Life.

- Gilman, Stuart C. (2005). "Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: comparative Successes and Lessons." Research Paper. Washington D.C.: World Bank.
- H. Mackay, *Mind and Mood*, (1998) as quoted by Dr. Andrew Brien, A Code of Conduct for Parliamentarians. Research Paper 2, Department of the Parliamentary Library, Parliament of Australia.
- Haq, Sonia, (2011). "Ethics and leadership skills in the public service. Elsevier Ltd.
- Hardjosoekarto, Sudarsono (2011), Paper : An Application of Soft Systems Methodology to conceptualize Social Development for the Informal Sector, Paper presented at the First International Conference on Emerging Research Paradigms in Business and Social Sciences, Middlesex University, Dubai, November 22-24, 2011.
- Jellinek, Georg. (2009). *The Declaration of the Rights of Man and of Citizens*, New York: Henry Holt and Co.
- Kernot, Cheryl. (1998). "Codes and Their Enforcement: Necessary but Not Sufficient for Ethical Conduct." In *Ethics and political Practice: Perspective on Legislative Ethics*, London: Routledge.
- Longstaff, Simon. (1994). "Why codes Fail: And Some Thoughts About How to Make Them Work." In *Ethics for Public Sector*. New South Wales: Federation Press.
- Lopes, Milton E.(2001), Paper: Soft Systems Methodology – An application to a Community Based Association, Paper presented at the Proceedings Fielding Graduate Institute – Action Research Symposium, Alexandria, VA, July 23-24, 2001.
- M. Morgan, (2005). 'State Society and Governance in Melanesia', Discussion Paper n. 2, Australian National University, Research School of Pacific and Asian Studies.
- Maani, K. and Maharaj (2001), "Systemic Thinking and Complex Problem Solving - A theory building empirical study", Proceedings of 19th

International Conference of the System Dynamics Society, 23-27 July 2001, Atlanta.

MacIntyre, Andrew (2001). Investment, Property Rights, and Corruption in Indonesia”, in J.E. Campos (ed) Corruption: The Boom and Bust of East Asia, Manilla: Ateneo University Press.

Mancuso, Maureen. (1993). “Ethical Attitudes of British MPs, Parliamentary Affairs 46, no. 2.

Menzel, Donald C. (2007). Ethics Management for Public Administrators: Building organizations of Integrity. New York: M.E. Sharpe.

National Democratic Institute. (1999). Legislative Ethics: A Comparative Analysis, Legislative Research Paper #4, NDI..

O’Rourke, Dara. (2003). “Outsourcing Regulation: Analyzing Nongovernmental Systems of Labor Standards and Monitoring”, The Policy Studies Journal, vol. 31, n. 1, , pp.1-29.

Oliver, Donald H. (1997). Code of Conduct. Consideration of Final Report of Special Joint Committee Debate Adjourned, Debates of the Senate, 26nd Session, 35th Parliament, volume 136, March 20.

Pelizzo, R and Ang B., (2008), “An Ethical Map of Indonesian MPs’ in Public Integrity, Vol. 10 (3), pp 253 – 72.

Pelizzo, Riccardo and Bernice Ang. (2006), “A Code of Conduct for Indonesia: problems and Perspectives” in Parliamentary Affairs, Vol. 61 (2) pp. 315 – 33.

Pelizzo, Riccardo, and Ang, B. (2008). ‘Problems and Prospects for Ethics Reforms. The Indonesian case in Comparative Perspective’ Public Integrity, Vol. 10 No. 3, pp. 253 – 72.

Plant, Jeremy. (1994). “Codes of Ethics”, in T. Cooper, Handbook of Administrative Ethics, New York: Marcel Dekker.

Schneider, Edward. (2004). Emerging Patterns of Legislative Oversight in Indonesia.” In Trends in Legislative Oversight, edited by Riccardo Pelizzo,

- Rick Stapenhurst, and David Olson, pp.22-32. Washington D.C.: World Bank.
- Shklar, Judith. (1996). Montesquieu: Penggagas Trias Politica. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Skelcher, Chris and Stephanie Snape, (2001). "Ethics and Local Councilors: Modernising Standards of Conduct", *Parliamentary Affairs*, pp. 72-78.
- Skelcher, Chris and Stephanie Snape. (2001). "Ethics and Local Councilors: Modernising Standards of Conduct", *Parliamentary Affairs*.
- Snape, Stephanie and F. Taylor, (2001) 'A hard nut to crack? Making Overview and Scrutiny Work', Working Paper, Local Government Association.
- Stapenhurst, Rick & Riccardo Pelizzo. (2004). *Legislative Ethics and Codes of Conduct*, Washington, D.C.: World Bank Institute.
- Stapenhurst, Rick, Johnson, Niall and & Riccardo Pelizzo (2006). *The role of parliaments in curbing corruption*, Washington DC.: The World Bank Institute.
- Stroom, Kaare (ed.), 2003: *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- Underwood, Jim, Action research and evaluation on line. Session 13: Soft systems methodology, (<http://www.scu.edu.au/schools/gcm/ar/areol-session13.html>, October 4th, 1996)
- Van Hulten, Michiel & Bentinck, (2011). *Parliamentary Ethics. A Question of Trust*. European Parliament – Office for Promotion of Parliamentary Democracy:
- Zimmerman, Joseph (1994). *Curbing Unethical Behavior in Government*, Westport: Greenwood.

Peraturan dan Perundang-undangan:

- House Ethics Manual, (2008 Edition). Committee on Standards of Official Conduct, U.S. House of Representatives,, 110th Congress, 2nd Session.

DPR RI, Peraturan tentang Kode Etik DPR RI, Keputusan Nomor 01 tahun 2011.

DPR RI, Peraturan tentang Tata Beracara Badan Kehormatan DPR RI, Keputusan Nomor 02 tahun 2011.

DPR RI, Peraturan tentang Rencana Strategis DPR RI 2004-2009, Keputusan tahun 2009.

DPR RI, Peraturan Tentang Tata Tertib DPR RI, Keputusan tahun 2009.

Undang-Undang Dasar 1945 Republik Indonesia

Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dokumen lainnya

Badan Kehormatan DPR RI (2009), Majalah BK edisi pertama, Jakarta: Badan Kehormatan DPR RI.

Badan Kehormatan DPR RI (2009), Majalah BK edisi kedua, Jakarta: Badan Kehormatan DPR RI.

Asian Development Bank, "Public Administration in the 21-st Century"

LAMPIRAN 1

PEDOMAN WAWANCARA UNTUK PIMPINAN DAN ANGGOTA BADAN KEHORMATAN

Nama : Yulianti Susilo
NPM : 1006798253
Program Studi : Ilmu Administrasi Kebijakan Publik
Universitas Indonesia

Judul Tesis: PENEGAKAN KODE ETIK DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA PERIODE 2009–2014

1. Bagaimana pelaksanaan penegakan kode etik di DPR selama ini?
 - a. Proses pengaduan perkara (mekanisme pengaduan)
 - b. proses pertimbangan keputusan sampai pada pemberian sanksi
 - c. pengawasan hasil keputusan perkara: (mekanisme monitor dan kontrol):
 - d. Siapa aktor-aktor utama yang berperan dalam pelaksanaan penegakan kode etik:
 - e. Institusional / bentuk kelembagaan BK sebagai aktor utama penegak kode etik DPR yang ideal seperti apa? (banyak pendapat yang mengusulkan seharusnya ada pihak independen dari luar DPR, bagaimana pendapat bapak?)
2. Apakah sudah dapat dikatakan berjalan secara efektif?
3. (a) Kalau berjalan kurang efektif, apakah ada masalah, kendala atau tantangan yang dihadapi dalam pelaksanaan penegakan kode etik tersebut?

Masalah:

Kendala:

Tantangan:

Mengapa itu terjadi?

4. Apakah ada pihak lain di luar BK yang berperan dalam proses penegakan kode etik dpr?

Pihak internal DPR:

Pihak external DPR:

5. Terkait sumber daya:

sumber daya kapasitas dan pemahaman Anggota BK:

struktur proporsional keterwakilan anggota fraksi di BK:

sumber daya anggaran:

sumber daya TA pendukung,

sumber daya lainnya,

apakah dirasakan sudah cukup mendukung penegakan kode etik dpr?

6. Untuk memperbaiki penegakan kode etik DPR:

a. langkah-langkah strategis apa yang perlu dilakukan?

b. Bagaimana melakukannya?

c. Siapa yang harus melakukannya?

-
3. (b) Kalau sudah berjalan efektif, strategi apa yang digunakan? Apa langkah-langkah strategis yang memungkinkan penegakan kode etik tersebut terlaksana secara efektif?
-
-

LAMPIRAN 2

TRANSKRIP HASIL WAWANCARA DENGAN NARASUMBER

A. Pimpinan dan Anggota Badan Kehormatan DPR RI

1. DR. M. Prakoso (Ketua Badan Kehormatan) Wawancara tatap muka, Hari Kamis, Tanggal 28 Juni 2012.

Tanya: Bagaimana pelaksanaan penegakan kode etik di DPR selama ini?

Jawab:

Sebenarnya penegakan kode etik di DPR ini tentunya dijalankan oleh Badan Kehormatan DPR RI dengan melakukan yang kita namakan penyelidikan dan verifikasi atas dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota dewan. Yang ditangani BK itu Darimana? kita dapatkan pengaduan masyarakat atau sesuatu kasus yang sudah tersiar di media massa dan menjadi perhatian publik secara luas dan mempunyai potensi menurunkan citra dan kehormatan anggota dewan. Jadi BK menangani dari dua hal ini.

Tanya: Menurut bapak secara prosedurnya seperti apa?

Jawab:

Semua pengaduan langsung atau yang sudah disiarkan media, kita tangani dengan melakukan penelitian awal dulu, apa benar dokumennya bagaimana, kalau kita sudah mendapatkan kelengkapan datanya, barulah kita undang pengadunya, undang teradunya, kita bahas, kita lengkapi bahan-bahannya, setelah itu baru kita ambil keputusan.

Tanya: Secara institusi, lembaga penegaknya, apakah sudah ideal?

Jawab:

Tentunya kalau dari segi tatib, tetapi kalau saya lihat dari sisi lain, saya lihat belum optimal. BK itu adalah badan yang tidak bekerja penuh waktu, semua anggota masih bekerja sebagai anggota komisi, bahkan seringkali ditugaskan menjadi anggota panja, pansus, yang membuat anggota itu sibuk dengan banyak kegiatan lain di luar BK.

Kemudian yang kedua, memang ada pemikiran dan terus terang saya sepakat juga, ada unsur luar dari non Anggota Dewan yang bisa memperkuat anggota dewan di BK dengan memberi pandangan yang netral. Meskipun kami di BK sudah berusaha bersikap objektif meninggalkan latar belakang kami sebagai anggota fraksi, tapi tidak bisa dipungkiri, sebagai anggota fraksi yang melalui penugasan fraksi di BK, pasti sedikit banyak ada pengaruhnya. Meskipun kita berusaha berbuat sebaik mungkin, karena itulah kehadiran orang luar akan memberi

pandangan yang bukan lebih objektif, tapi lebih netral. Sehingga apabila ada orang dari luar yang masuk, kami akan mendapat pandangan-pandangan yang lebih netral.

Misal anggota BK 11, mungkin anggota dewan nya 9 orang dan 2 orang dari luar. Karena diperlukan untuk memberi pandangan yang netral. Selama saya di BK, tidak pernah ada keputusan dengan voting, kita berusaha sangat objektif. Tapi tidak akan pernah lepas dari fraksi, orang luar akan lebih objektif melihat ini. Pandangan-pandangan dari luar akan membantu kami dan memperkuat kami untuk lebih bersikap obyektif sehingga memperkuat BK. Pandangan-pandangan yang lebih bersifat rasionalistis tentunya akan membantu kami.

Kendala ketiga, bahwa dalam tata beracara maupun kode etik tidak secara eksplisit diungkapkan apa yang disebut sebagai sebuah pelanggaran ringan, atau apa yang disebut sebagai pelanggaran sedang dan berat. Kalau dalam KUHP kan jelas, pelanggaran di bidang ini ada sanksi pidananya sekian tahun. seperti ini belum adanya suatu hal yang mengatur hal itu, termasuk juga hal lain. Misalnya ada kasus-kasus yang memiliki potensi menurunkan citra lembaga. selain juga ada kasus-kasus yang bukan domain BK, tapi kasus itu berpotensi menurunkan citra dan martabat anggota dewan. Misalnya kasus pembelian kursi di Banggar.

Kode etik dan tata beracara kita ini masih banyak kelemahan, kita sedang proses memperbaikinya. Mudah-mudahan kita dapat memperbaiki kode etik dan tata beracara BK untuk DPR yang lebih baik.

Masalahnya ada banyak hal juga, kalau kita ingin menegakkan kode etik, ada banyak hal yang sifatnya harus merubah baik tata tertib maupun UU.

Kode etik itu kan adalah salah satu alat untuk memperbaiki citra dan martabat anggota dewan. Memperbaiki citra dewan tanpa merubah tata tertib, sebagai contoh, sekarang BK melakukan himbauan-himbauan, Anggota harus tertib dalam rapat, dll. Selain itu juga apabila ada kasus yang harus segera kita atasi, misal ada anggota dewan yang marah-marah di airport, kita panggil itu.

Masalah lain yang perlu mengubah tata tertib misalnya masalah kehadiran sidang paripurna. Buat sebagian besar anggota, menghadiri pembukaan sidang paripurna bukanlah hal yang prioritas karena tidak ada pengambilan keputusan apapun. Karena itu perlu diatur manajemen persidangan, supaya sidang seperti pembukaan sidang tidak harus dihadiri semua anggota, karena banyak anggota yang masih berada di konstituen nya, dll. Jadi membuat anggota serba salah, kalau tidak hadir malah disorot media, dianggap malas.

Yang ketiga: perubahan UU MD3, perlu revisi terkait tugas BURT, ada banyak hal yang sebenarnya bukan tugasnya anggota dewan untuk mengurus pembangunan gedung, perbaikan toilet.

Ada banyak hal yang berpotensi menurunkan citra dan martabat anggota Dewan. Namun untuk mengatasi hal-hal itu dapat dilakukan dengan berbagai cara:

1. Ada yang tidak perlu merubah tata tertib: sebagai contoh: larangan kunjungan keluar negeri yang berombongan, tidak boleh mampir ke objek wisata atau belanja di tempat-tempat tertentu yang akan menurunkan citra lembaga. Pimpinan DPR bisa membuat keputusan itu tanpa merubah tatib.
2. Ada hal-hal tertentu yang membutuhkan perubahan tatib, sebagai contoh manajemen persidangan paripurna. Rapat-rapat yang tidak perlu harus dibenahi, karena tugas anggota dewan bukan hanya mengikuti rapat.
3. Ada hal tertentu lainnya yang membutuhkan perubahan UU MD3, sebagai contoh perannya BURT, seharusnya tidak mengurus teknis yang menjadi area eksekutif seperti renovasi gedung, perbaikan toilet, dll.

Kalau kita ingin menegakan citra dan martabat anggota dewan, kunci dari segala kunci adalah fraksi. Kalau kita bicara manajemen personil, semua yang bisa menangani, mengatasi personil adalah atasan langsung yang berwenang. Di dewan ini, atasan langsung Anggota Dewan itu bukanlah pimpinan DPR, ataupun bukan Badan Kehormatan. Tapi atasan langsung Anggota adalah Fraksi. Fraksi punya daya paksa itu. Kalau ada anggotanya salah, bisa dipecat hari itu juga oleh fraksi, tanpa harus mengikuti prosedur atau tata beracara di DPR. Tidak seperti BK, harus mengacu pada tatib, kode etik dan tata beracara BK, misal pada kasus pelanggaran mengenai kehadiran di sidang, tidak hadir 6x berturut-turut tanpa keterangan baru bisa ditindaklanjuti. Itupun prosedurnya panjang. Kalau fraksi, misal anggotanya tidak hadir 2x, menurut fraksi itu harus ditegur, bisa langsung ditegur, atau bahkan fraksi bisa langsung mengganti posisi anggota tersebut. Fraksi bisa melakukan apa saja. Misal pada kasus video porno yang terjadi baru-baru ini, kenapa fraksi kok diem aja. Padahal kalau menurut fraksi pelakunya adalah anggota fraksi nya, dia bisa memanggil orangnya, ditegur atau diberikan sanksi lain yang sesuai dengan pelanggaran itu. Kalau BK harus sesuai prosedur, memeriksa yang bersangkutan, menanyai yang bersangkutan. Kalau yang bersangkutan bilang ini bukan saya, BK ga bisa berbuat apa-apa. Kita harus menyerahkan pemeriksaan itu ke polisi karena harus diperiksa secara foreksi digital, apa benar yang ada di video itu adalah yang bersangkutan. BK juga akan mengalami kesulitan memutuskan apabila saksi ahli juga sudah “masuk angin” (istilah secara politik, sudah terkontaminasi kepentingan politik). BK juga tidak punya keahlian untuk memeriksa kasus-kasus seperti itu atau alat untuk mengetes kebohongan misalnya. BK itu sebenarnya hanya alat bantu.

Penegakan Kode Etik itu seharusnya kembali ke fraksi-fraksi bukan pada BK. BK hanyalah alat bantu fraksi untuk mengidentifikasi dan menyampaikan apabila ada pelanggaran perilaku anggota fraksinya.

Ingat tidak ada paripurna yang menentukan masalah mafia pajak itu. Ada anggota fraksi yang hadir dengan kursi roda, masih pake infus, tapi tetap hadir dalam

sidang paripurna itu. Hal itu menunjukkan bahwa Fraksi itu punya daya paksa bagi anggotanya untuk hadir dalam sidang. Kalau BK memaksa mereka untuk hadir pada sidang paripurna, ya tidak akan bisa. Atau misalnya pimpinan DPR yang memaksa pun tidak bisa. Jadi aktor utama dalam segala sesuatu di DPR ini ya fraksi. Seringkali kalau ada yang tidak disiplin, yang disalahkan adalah BK, itu salah kaprah kalo menurut saya. Seharusnya fraksi yang punya daftar kehadiran itu, dan bisa mengawasi kinerja anggotanya.

2. Prof DR. H. Ali Maschan Moesa, M.Si. (Anggota Badan Kehormatan) dari fraksi PKB. Wawancara tatap muka tanggal 13 Juni 2012.

Tanya: Bagaimana pelaksanaan penegakan kode etik DPR selama ini?

Jawab:

Kita sudah berusaha semaksimal mungkin sesuai dengan tata beracara yang ada, memang di awal periode ini satu tahun pertama tidak bisa bekerja optimal karena antar pimpinan tidak satu yaitu pada saat pak Gayus dulu. Satu tahun praktis antar kita memang tidak satu. Apapun yang di Badan Kehormatan ini kan banyak partai, banyak partai tidak lepas dari politik, politik itu power, power itu jumlahnya sedikit, kemungkinan ada konflik itu besar.

Alhamdulillah pada tahun kedua saat Gayus diganti oleh pak Prakoso, mulai bisa bekerja, menurut kami sudah cukup optimal, walaupun pada awal-awal satu tahun pertama kita masih dapat mengerjakan revisi kode etik. Tahun pertama belum pernah mengambil keputusan apapun, walau ada pengaduan, kami sama sekali tidak mengambil keputusan. Tapi walau demikian kita satu dalam revisi kode etik dan tata beracara. Tahun kedua sudah cukup optimal. Yang terakhir ini kasus ruang Banggar yang sangat mengejutkan, kemudian masalah absensi, kami sudah mulai mengambil keputusan. Setiap ada kasus, kita bisa lebih cepat untuk mengambil keputusan-keputusan. Mengenai marwah DPR lebih baik, bagaimana tidak ada jualan di depan gedung DPR. Bagaimana keputusan yang diambil BK

Tanya: Apakah prosedur penegakan kode etik itu sudah berjalan efektif?

Jawab:

Dari sisi proses kita sudah lakukan sesuai dengan aturan. Bahkan ada yang mengadukan anggota DPR, kalo itu terlalu maju. Semangat nya masih ada untuk menjaga citra dan martabat anggota dewan. Tahun kedua sudah ada trust dari teman sendiri kepada kita (BK).

Tanya: bagaimana dalam tahap Pemberian keputusan dan sanksi?

Jawab:

Ya sesuai dengan peraturan, semuanya sudah baku. Prosedur oke dan cara mengambil keputusan itu memang ada kesan dari penekanan Fraksinya dan ini harus kita pilah. Kita berusaha untuk tetap menggunakan nurani dan akal sehat.

Komitmennya pada nilai. Anggota DPR bila melanggar ada 2 jenis: mengadu dan kalo ada proses pengaduan, maka harus ada bukti awalnya,

Tanya: Ada anggota BK yang tidak diwakili oleh 2 fraksi dan bagaimana penegakan kode etik mereka?

Jawab:

Itu soal teknis dan pilihan, apakah mereka mau ambil di tempat lain atau BK, namun mereka tidak memilih BK krn mungkin dianggap tidak penting. Namun, karena ada 2 fraksi tidak ada, namun untuk mengambil keputusan penegakan dari kedua fraksi, kita tetap melaporkan ke Fraksi. Kalau ambil keputusan kita 11 orang disini dan harus kuorum. Khusus untuk keputusan berhenti, harus dihadiri 2/3 anggota. Tidak ada dan tidak perlu meminta konsultasi ke Pimpinan DPR. Kalaupun membicarakan di Banmus itu mengenai tanggal.

Kalau pihak eksternal, tidak bisa mengintervensi, misalnya pengacara para anggota DPR yang bermasalah.

Tanya: Terkait sumber daya terkait tenaga ahli?

Jawab:

Kalau ditanya memang kurang, tapi kalau 3 orang sudah cukup. Tidak ada kendala banyak disini.

3. Fahri Hamzah, SE (Anggota Badan Kehormatan) dari Fraksi PKS. Wawancara Tanggal 19 Juni 2012

Tanya: Masalah pelanggaran kasus cukup banyak, yang ditindak lanjuti juga cukup banyak, final sanksi tidak terlalu banyak sesuai dengan kasus yang ditindaklanjuti, terkesan ada persoalan. Bagaimana pelaksanaan penegakan kode etik di DPR selama ini?

Jawab:

Kalau soal sanksi, kita langsung pada tiga persoalan: apa yang tertulis, kemudian yang kedua apa yang ada pada institusinya, dan ketiga bagaimana manusianya.

Dari apa yang tertulis: kode etik dan tata beracara, sanksi itu hanya ada enam. Pada dasarnya sanksi itu dikategorikan ada tiga yaitu: ringan, sedang dan berat. Ringan itu sanksinya dua yaitu: teguran tertulis dan teguran lisan. Kemudian yang sedang juga ada dua: dipindahkan dari komisi atau AKD yang terkait atau dipindahkan sebagai pimpinan. Kemudian yang berat ada dua juga yaitu: pemberhentian sementara dan pemberhentian tetap. Jadi pilihan sanksi cuma itu. Kita ingin ada improvisasi ke depan ini, meskipun kita pernah melakukan improvisasi misalnya, pemindahan dengan teguran, digabung-gabung, itu wilayah perbaikan yang sedang kita lakukan pada dokumen terttulis. Kita ingin dokumen itu lebih lengkap dan komprehensif, bahkan norma-norma yang ada di dalam Tata Tertib ingin kita angkat menjadi UU supaya juga mendorong kedisiplinan yang

lebih tinggi dari anggota, supaya jangan dianggap bahwa pelanggaran itu hanyalah problem internal, tapi adalah problem pelanggaran UU. Karena itu kami ingin mengangkat norma dalam UU MD3. Itu problem pada tingkatan pertama.

Pada tingkatan kedua di tingkat institusi, memang tradisi membangun kelembagaan dewan yang kuat belum terlalu lama dan belum terlalu mendapatkan dukungan yang baik dari masyarakat, dan juga dari media. Ada kecenderungan yang menganggap bahwa dewan ini gak perlu didukung, dewan ini korup, dewan ini apa namanya tidak penting, kesemuanya itu membuat dewan ini tidak memiliki ruang manuver yang besar untuk memperbaiki dirinya sendiri. Itu sebabnya, kalo pernah ke parlemen-parlemen negara lain, kita lihat parlemen lain pasti lebih teratur, lebih tertib, lebih gagah lah gitu. Di sini, DPR kita ini kayak kantor LSM yang besar. Padahal dia mengontrol anggaran mendekati 1500 Triliun, tapi dianya sendiri mengkonsumsi 300 Miliar setahun, termasuk gaji dan lain-lain.

Barulah yang ketiga kalau kita bicara pada tingkat moral anggota. Kalau soal moral anggota itu, anggota DPR ini adalah representasi dari orang Indonesia, karena itu anggota DPR adalah saripati dari orang Indonesia. Karena itulah saya tidak mau menuduh anggota DPR itu buruk per individual, karena pada dasarnya mereka adalah perwakilan dari rakyat yang baik. saya kira itu lingkup persoalannya.

Tanya: Bagaimana proses penegakan kode etik itu dilaksanakan?

Jawab:

Ada dua yaitu: Pertama, kalau ada laporan. Kedua, tidak ada laporan. Tapi apabila ada berita dan berita itu dibaca oleh anggota BK serta dianggap berita itu dapat mengganggu, maka satu perkara dapat dijadikan perkara yang masuk dalam tahapan klarifikasi pada proses awalnya. Lalu BK mencari fakta-fakta yang mendukung bahwa ini bisa diangkat menjadi tahapan penelitian di BK. Kalau tidak ada dua hal itu, tidak ada berita dan tidak ada pengaduan, maka tidak ada proses penegakan. Itu dari sisi tindakannya.

Tapi kita juga mengembangkan dua sisi lain yaitu sisi pencegahan dan sisi perbaikan sistem ke dalam. Sistem manajemen khususnya, saya barusan rapat dengan tim IT dewan yang akan membantu memperbaiki beberapa sistem IT dewan. Lingkup problem nya itu.

Pencegahan itu kita lakukan dengan misalnya BK seharusnya memiliki kebiasaan membuat surat himbauan. BK memiliki kebiasaan untuk mengkoordinasi Alat Kelengkapan Dewan lain supaya proper di dalam bertingkah laku, termasuk di dalamnya BK memiliki tugas, memantau absensi anggota, saya kira itu.

Tanya: Mengenai pertimbangan keputusan sampai pemberian sanksi?

Jawab:

Sebetulnya tidak terlalu rumit karena kita anggap ini bukanlah soal hukum, ini adalah soal etika. Kita bukan lembaga penegak hukum, kita hanya lembaga penegak etika. Kita tidak punya peralatan yang memadai untuk memperkuat proses pencarian fakta dan sebagainya, jadi karena itu jenis kasus yang kita tindaklanjuti berdasarkan keterbatasan kemampuan BK. Tetapi pada dasarnya semua masalah bisa kita selesaikan, karena itu tidak terlalu rumit. Misalnya kalau ada pengaduan, seorang anggota telah melakukan *abuse of power*, asalkan ada bukti yang cukup, BK dapat memanggil anggota yang bersangkutan dan memeriksa tuduhan-tuduhan kepadanya sehingga dapat terbantahkan atau tidak.

Tanya: Kemudian dari sisi pengawasan atas hasil keputusan?

Jawab:

Di dewan itu, keputusan BK merupakan keputusan akhir dan mengikat. Sanksi yang ringan disampaikan langsung kepada anggota, tidak melalui fraksi. Sanksi yang sedang disampaikan melalui fraksi, dan yang berat itu melalui pimpinan dewan. Lalu dibacakan di paripurna.

Tanya: Dalam melibatkan fraksi, apakah hal itu artinya BK berkonsultasi dan membiarkan adanya intervensi fraksi?

Jawab:

Hanya pemberitahuan tidak melakukan intervensi, mempengaruhi keputusan BK itu adalah pelanggaran etik. Tentunya ada keinginan pimpinan mempengaruhi, namun karena di BK menjaga juga etika, supaya tidak boleh ada anggota yang membela orang yang bersalah, itu relatif berjalan dengan baik. Fraksi tidak bisa mengintervensi.

Untuk kasus fraksi yang anggotanya tidak terwakili, setiap kali kita minta penjelasan karena ketidakhadiran anggota fraksinya, kami temukan ada keanehan pada surat-surat yang diminta. Mereka seolah-olah mengajukan ketidakhadiran seseorang begitu lama harus di-*excuse*, karena yang bersangkutan sakit. Padahal kalau kita membaca tatib, anggota tersebut sudah tidak boleh menjabat jabatan publik. Maka dia harusnya di PAW (Penggantian Antar Waktu).

Tanya: Apakah sudah dapat dikatakan optimal pelaksanaan penegakan kode etik selama ini?

Jawab:

Proses yang ada selama ini relatif tidak ada masalah karena Tata Beracara dan Kode Etik nya masih *simple*. Mungkin nanti kalau kode etik nya itu sudah lebih *complicated*, mungkin akan ada masalah.

Tanya: Kabarnya saat mengambil keputusan ada cukup banyak perdebatan dalam memutuskan satu sanksi. Apakah setiap anggota fraksi di BK mendapatkan arahan atau tekanan secara internal, apakah terasa ada tekanan itu atau tidak?

Universitas Indonesia

Jawab:

Karena di BK dari awal kita mencanangkan semua anggota BK menjaga etika, dan tidak memaksakan kehendak dan memaksakan kawannya yang bersalah harus dibela, sejauh ini tidak ada masalah, relatif masih dapat diatasi.

Tanya: Kalau pihak eksternal DPR misalnya masyarakat, apakah ada pengaruh mereka terhadap penegakan kode etik?

Jawab:

Ada pengaduan yang kadang-kadang memiliki intonasi yang berlebihan supaya BK memutuskan sesuatu tanpa pemeriksaan yang panjang.

Tanya: Terkait sumber daya dari sisi kapasitas dan pemahaman anggota BK:

Jawab:

Sudah semakin baik, karena kita ini anggota DPR relatif orang yang mengerti hukum. Sebagian anggota BK berasal dari komisi III, relatif memahami etik, hukum dan bagaimana proses beracara.

Kalau dari sisi sumber daya anggaran, kita paling kecil se-DPR, karena itu memang kita lagi mencoba agar BK di-*equipped* dengan peralatan elektronik yang memudahkan kita menjalankan tugas, seperti kalo kita ingin membuka akses publik yang lebih baik terhadap keputusan BK.

Terkait dukungan Tenaga Ahli, dirasa sangat minim. Kalau kita betul-betul ingin maksimal mengembangkan pencegahan termasuk penindakan, kita harus membenahi hal ini juga. Kalau saya melihat di beberapa negara, mereka memiliki jaksa atau puluhan orang penyidik profesional yang betul-betul mampu menginventarisasi atau menginvestigasi secara lebih benar. Sehingga kasus yang menimpa anggota itu dapat ditindaklanjuti dengan baiki,

Tanya: Sumber daya lain yang diperlukan?

Jawab:

Sebetulnya yang lebih diperlukan adalah sumber daya bagi keseluruhan anggota dewan, dan itu lebih terkait dengan perangkat software dan hardware yang membuat mereka lebih bisa menjaga kehidupan yang disiplin dalam etika yang baik. Misalnya saya mengatakan anggota dewan itu membutuhkan independensi keuangan supaya membuat dia terikat dalam peraturan tentang keuangan. Mereka tidak boleh menerima hadiah, tidak boleh sembarangan ditraktir orang dan sebagainya.

Tanya: Di beberapa parlemen, mereka sangat tegas mengenai pelaporan atas kekayaan yang dilakukan setiap tahun, apakah di BK sudah terpikir tentang strategi itu?

Jawab:

Kita tidak masuk ke hal itu, karena hal itu sudah menjadi ranah PPATK dan KPK. Karena itu sebetulnya memang ada kebingungan sendiri, KPK ingin menegakkan hal itu tapi tidak berani juga, karena regulasi-regulasi lain yang tidak terlalu kuat.

Tanya: Secara internal, apakah BK terpikir untuk membangun sistem pelaporan harta kekayaan/ *financial disclosure*?

Jawab:

Tahapannya mesti komprehensif, orang masuk ke dewan diasumsikan tidak boleh punya bisnis apa-apa, tidak boleh berbisnis dalam bentuk apapun, baik yang terkait dengan komisi maupun tidak terkait. Kalau dia punya kekayaan dan punya perusahaan, perusahaan itu harus diserahkan sementara kepada institusi yang ditunjuk oleh DPR untuk mengelola perusahaannya sementara atau mewakilinya sebagai pemegang saham, sehingga dia betul-betul tidak memiliki hubungan dengan perusahaan tersebut. Di sini tidak ada aturan begitu, sehingga dokumentasi dari problem-problem keuangan seperti ini dianggap sambil lalu. Padahal hal itu bisa menjadi awal kegiatan korupsi.

Tanya: Cukup banyak anggota yang awalnya punya idealisme cukup baik, masuk ke dalam DPR kemudian karena posisi dan jabatan yang diemban, kemudian melakukan pelanggaran etik dan terjerumus. Apa pandangan bang Fahri mengenai hal itu?

Jawab:

If you fail to regulate the relation between member and money, than you will find 560 ways of corruption in the parliament. Kalau kita tidak mengatur hubungan anggota dengan uang, kita akan menemukan minimal 560 cara korupsi. Di sini hubungan antara anggota dan uang tidak diatur. Saya malah mengusulkan gaji anggota DPR itu harus masuk ke dalam UU. Supaya kita bisa membersihkan mereka dari aktifitas keuangan lainnya yang berbahaya. Karena kita ini punya kewenangan, terlalu banyak orang yang punya kepentingan langsung dengan kita. Yang punya kepentingan langsung pasti menggoda, memberikan iming-iming. Seperti yang sudah terjadi, kita punya kewenangan mengangkat Gubernur BI, mengangkat ketua BPK. Posisi-posisi itu strategis dan penting, termasuk bagi pihak swasta, misalnya pemilik bank selalu berkepentingan dengan Gubernur BI, maka merekalah yang menyiapkan sogokan kepada anggota, ini yang berbahaya sekali. Karena itu saya mengusulkan agar kompensasi bagi anggota itu dinaikkan dan betul-betul dicukupkan untuk dibatasi. Saat ini kita ini kan sengaja diberi gaji kecil, supaya dianggap bisa mencari sendiri.

Tanya: Kira-kira apa yang perlu ditransformasi atau dibenahi terkait pelaksanaan penegakan kode etik?

Jawab:

Kalau menurut saya, regulasi itu paling utama karena regulasi nya lemah, maka disitulah kemudian pelanggaran etika itu dimulai. Kalau regulasi kuat, harus ada positif dan negatif. Dalam pengertiannya seperti ini, harus ada regulasi yang mengekang anggota supaya dia tidak punya kebebasan untuk melakukan gaya hidup yang berbahaya, di satu sisi mesti dibarengi dengan regulasi yang membebaskan anggota atau memberikan fasilitas yang resmi kepada anggota yang membuatnya tidak bisa terlibat pada kehidupan yang berbahaya tadi. Jadi regulasinya harus dua-duanya. Terdapat kelemahan hukum kita, kalau kita mempelajari hukum di Indonesia. Kita ini cenderung tidak meregulasi, supaya ada ruang bermain, dan menyerahkan ruang bermain kepada itikad baik. Padahal itikad baik itu tidak bisa bertahan dalam keadaan tertentu.

Regulasi yang dimaksud yaitu yang termasuk regulasi tentang keuangan, soal kewenangan hak dan kewajiban anggota, yang nantinya diturunkan ke dalam Tata Tertib, Kode Etik dan Tata Beracara.

Kalau terkait dengan peran BK, kami sekarang sedang melakukan 3 hal: *pertama*, kami mau memperbaiki kode etik dan tata beracara, *kedua*, termasuk di dalamnya adalah mengusulkan agar norma-norma etik itu masuk ke dalam UU, yang *ketiga*, adalah memperbaiki institusinya dengan cara memperbaiki sistem informasi, dll.

4. DR. H. Deding Ishak, SH., MH. – Anggota Badan Kehormatan dari Fraksi Partai Golkar, wawancara via telepon tanggal 19 Juni 2012

Tanya: Bagaimana pelaksanaan penegakan kode etik DPR selama ini?

Jawab:

Selama ini cukup, artinya cukup tegas ya, penegakan sudah dijalankan sesuai dengan ketentuan kode etik dan tata beracara. BK selama ini sudah menjalankan tugas dan fungsinya untuk menegakkan etika, moral dan integritas anggota.

Tanya: Kalau menurut bapak, pelaksanaan prosedur penegakan kode etik itu sendiri apakah sudah optimal ataukah masih banyak masalah?

Jawab:

Belum optimal, tetapi cukup memadai dalam kondisi saat ini, sepertinya ya, tetapi memang harus dilakukan perubahan terhadap prosedur dan mekanisme dalam konteks penyempurnaan Tata Beracara maupun dengan Kode Etik itu sendiri sebagai rambu-rambu aturan yang harus ditegakan oleh anggota. Badan Kehormatan sedang menyiapkan penyempurnaan terhadap dua hal, pertama, Kode Etik dan kedua, Tata Beracara di BK.

Tanya: Terkait dengan pengaduan perkara, mekanisme pengaduan perkara itu sendiri seperti apa selama ini?

Jawab:

Kalau menyangkut pengaduan, kita bukan lembaga penegak hukum sebagaimana kejaksaan atau yang lainnya, kita pasti kagok. Meskipun demikian, ada yang harus dilakukan sesuai dengan mekanisme dan pengaduan yang selama ini dilaksanakan oleh aparat penegak hukum. Menurut saya sudah cukup, bahkan tanpa pengaduan pun, rambu yang harus diatur adalah untuk kasus yang tidak ada pengadunya, tetapi sudah menimbulkan pro-kontra di masyarakat berkaitan dengan siaran atau tersiarinya berita di media massa dan sebagainya. BK merespon beberapa kasus bukan karena pengaduan, BK merespon karena hal tersebut dikategorikan sebagai sesuatu yang termasuk dalam konteks tuduhan yang ditujukan kepada anggota dewan. Ketentuan ini harus dibuat dalam Tata Beracara.

Tanya: Bagaimana proses pertimbangan keputusan sampai pada pertimbangan pemberian sanksi?

Jawab:

Kalau ada kasus pengaduan maka kasus tersebut akan diverifikasi oleh Tenaga Ahli (TA) dan sekretariat BK. Pihak teradu akan diklarifikasi.

Tanya: Ada banyak pendapat di luar BK, bahwa penegakan kode etik di DPR itu sulit karena ada kesungkapan “jeruk makan jeruk”, bagaimana menurut bapak?

Jawab:

Sepanjang kita punya dasar hukumnya, kita bekerja sesuai aturan hukumnya. Kalau ada kasus, sanksinya apa, sudah sangat jelas. Tugas BK adalah untuk menetapkan sanksi, teguran, baik teguran tertulis dan maupun teguran lisan. Anggapan bahwa jeruk makan jeruk untuk penegakan sebuah marwah terkait integritas anggota, kalo anggota melanggar etika yang sudah seharusnya, BK berdasarkan tata beracara dan kode etik akan bersikap obyektif dalam memberikan keputusan sanksi.

Tanya: Aktor-aktor utama, siapa?

Jawab:

Keputusan BK adalah keputusan final, tidak dapat dipengaruhi oleh pihak manapun.

5. Drs. H. Abdul Gafar Pattappe (Anggota Badan Kehormatan) dari Fraksi Partai Demokrat. Wawancara tatap muka Tanggal 18 Juni 2012.

Tanya: Bagaimana pelaksanaan penegakan kode etik di DPR selama ini?

Jawab:

Di DPR itu ada Badan Kehormatan yang bersifat permanen, fungsinya adalah mengawal anggota DPR untuk senantiasa berlaku pantas. Karena di kode etik itu sendiri adalah merupakan suatu kewajiban dari anggota DPR, yang di situ

Universitas Indonesia

dikatakan bahwa Anggota DPR wajib untuk memelihara ucapan dan perilakunya yang mana pantas dan tidak pantas, yang boleh dan tidak boleh dilakukannya. Untuk itulah BK ada untuk menegakan kode etik seperti itu. Maklumlah di DPR ini anggotanya cukup banyak, ada 560 orang yang terdiri atas 9 fraksi, terdiri atas utusan-utusan seluruh daerah di Indonesia, yang punya budaya dan tradisi yang berbeda-beda. Walaupun seperti itu, tidak boleh ada masalah dengan perbedaan budaya dan tradisi. Tetapi yang diatur oleh BK itu adalah ucapan dan perilaku yang pantas dan tidak pantas, yang wajar dan tidak wajar harus ditaati anggota DPR.

Sekarang ini memang di masa-masa yang lalu, masih belum efektif, karena masih ada multi tafsir, ada ewuh pakewuh, masih keseganan, yang disingkapi oleh BK terhadap anggota DPR. Sekarang ini kita sudah punya komitmen, BK yang saat ini sudah lengkap, ketua, wakil ketua beserta anggotanya yang berasal dari berbagai Fraksi kecuali dari Fraksi Hanura dan Gerindra yang tidak ada, karena sesuai dengan tat tertib.

Kemudian kapasitas anggota BK sekarang sudah dapat diyakini, ketuanya, pimpinannya dan anggotanya mantan menteri, ada mantan gubernur, ada jenderal polisi, ada mantan kepala daerah, ada politikus kawakan, ada ahli-ahli hukum. ditambah lagi kita punya TA memang dari latar belakang disiplin ilmu hukum. Sekarang kita punya komitmen untuk menegakan itu. Pelaksanaannya itu ada dua hal, pertama terhadap anggota DPR yang melakukan pelanggaran kode etik, lantas diadukan, ada pengadunya. Kemudian yang tidak diadukan tetapi sudah gencar diberitakan media, itu Wajib BK memanggil ybs untuk satu klarifikasi tentang sinyalemen atau indikasi keterlibatannya melanggar kode etik.

Yang kedua menyidangkan mereka yang sudah lengkap data-data nya. dilakukan pemeriksaan, itu dilakukan dalam bentuk sidang. Disitulah diperiksa semua anggota DPR yang bermasalah, ada saksi-saksi, ada upaya lain, sesudah itu ybs, setelah ada bukti-bukti, bisa dikenakan sanksi. Tapi sebelum dikenakan sanksi, anggota diberikan kesempatan untuk melakukan pembelaan, kalau sudah lengkap semua. Sehabis itu ada kalau pelanggaran kode etik itu ringan sifatnya, hanya berupa ucapan saja, dapat sanksi ringan bisa hanya teguran lisan, yang kedua di atas itu sanksi teguran tertulis, yang ketiga sanksi tertulis tapi setengah berat yakni tidak boleh menduduki jabatan pimpinan di AKD, ke empat adalah sanksi berupa pemberhentian sementara, kalau itu sudah dinyatakan dia tersangka dan terdakwa, diberhentikan dengan sementara sambil menunggu proses inkra. Kalau inkra nanti bersalah dia diberhentikan tetap. Kalau tidak, dia dibebaskan, berarti dia direhab kembali namanya dari sanksi pemberhentian sementara.

Pelaksanaannya disini alhamdulillah, BK itu konsisten dan kompak, baik pimpinan maupun anggota, punya komitmen untuk menjalankan ini tanpa harus ada keberpihakan kita baik kepada partai kita maupun teman kita. Sepanjang dia betul terbukti melakukan kesalahan, sudah ada yang diberhentikan. Kemudian ada juga yang sudah dijatuhi hukuman tidak boleh menduduki jabatan pimpinan, antara lain seperti kasus yang di komisi IX - Kesehatan, karena ada pelanggaran dengan kasus ayat-ayat tembakau, dia dikenakan sanksi tidak boleh menjabat jabatan pimpinan, itupun ada batasnya dalam satu masa sidang. Ada juga yang itu walaupun ada sifatnya protes, atau keberatan dari fraksi nya, itu tidak boleh lagi karena sudah diberikan kesempatan ternyata terbukti. Sifat dari sanksi final dan mengikat.

Tanya: Disinggung mengenai institusional, menurut Bapak institusional yang ideal untuk penegakan kode etik yang efektif seperti apa?

Jawab:

Begini, sebenarnya bicara BK sudah efektif, karena BK ini bekerja berdasarkan peraturan DPR RI No. 2 tentang Tata Beracara. Kalau bicara efektif, sudah efektif berdasarkan tata beracara, sekiranya ada penilaian yang lain, itu semua di luar kewenangan BK, karena BK diatur oleh tata beracara BK. Kalau saya pribadi yang ideal itu memang sebaiknya BK itu mencerminkan semua Fraksi. Pernah saya kemukakan kepada pimpinan DPR, DPR ini suatu kesatuan yang terdiri atas seluruh fraksi, apakah fraksi nya kecil atau besar, harus proporsional. Untuk itu ke depan ini, kita perlu merubah UU No.27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan juga turunannya seperti Tata tertib, Kode Etik dan Tata Beracara, supaya nanti bisa terakomodir semua. Supaya tidak ada lagi teman yang bilang kami tidak bertanggungjawab karena kami tidak duduk di situ. Kalau dipikir, ya masuk akal juga.

Tanya: Ada beberapa pandangan masyarakat yang mengharapkan BK itu idealnya ada pihak yang independen.

Jawab:

Masalah nya begini, Dewan Kehormatan DPR itu dari DPR oleh DPR dan untuk DPR itu prinsip yang dipakai di sini, karena ini masalah internal dalam UU sekarang tidak ada mengatur independen. Kedua kalau dikuatirkan bahwa itu mungkin ada yang tidak independen karena ada kepentingan partai, itu juga mungkin tidak efektif. Kalau ada 9 fraksi, menurut tata beracara, kalau mengambil keputusan, harus mengambil voting 50+1. kalau ada independen masuk cuma 1, lantas BK jumlahnya 11, lantas masuk Gerindra 1 dan Hanura 1, berarti 13 ditambah 1 lagi dari independen. Apa perannya independen di situ. Cuma independen itu lebih efektif kalau jadi pengawas, yang mengawasi kinerja, tingkah lakunya BK. Kalau dia masuk malah tidak efektif. Kalau orang independen cuma satu, yang lain semua fraksi sepakat karena melihat ada

solidaritas antar teman. Jadi satu-satunya jalan, independen harus dijadikan pengawas, kalau kelihatannya BK tidak melaksanakan tugasnya, ributkan di media, pasti BK nya jadi malu. Ada yang sikat, tapi fraksi nya bela, pasti ada loby, mungkin ada sanksi tapi jadi ringan. Kalau saya pribadi tidak setuju seperti itu, kalau memang berbuat dia terbukti, tapi dari teman-teman yang lain, bukannya tidak setuju, tapi hampir sama karena ada pembelaan bahwa itu bukan dia. Apa sebabnya, karena ada rasa solidaritas dari partai, ada juga mungkin solidaritas antar Fraksi. Kalau saya punya prinsip, tetap memberikan sanksi, tapi ada solidaritas dari satu fraksi ke fraksi yang lain. Bentuk solidaritas kita adalah bentuk sanksi yang tidak terlalu berat. Pelanggaran kode etik belum tentu pelanggaran pidana, tapi pelanggaran pidana sudah pasti merupakan pelanggaran kode etik.

Tanya: Seperti apa faktor eksternal di luar BK, baik eksternal di dalam DPR maupun di luar DPR berpengaruh pada pertimbangan keputusan sampai keputusan pemberian sanksi?

Jawab:

Oh besar sekali, karena itu ada 2 pengaruhnya. Pertama, pengaruh psikologis. kita dikerjain habis-habisan. kita itu tidak setuju tapi tidak punya kekuatan karena saya cuma satu orang, yang lain dua tiga orang dan lobby-lobby. Karena di dunia politik ada dua hal, yang pertama setelah keputusan, yang kedua sebelum keputusan. Di dunia politik ada dua hal yaitu diplomasi dan kompromi, kalau kita gagal dalam diplomasi, dilakukan kompromi. yaitu keputusan yang diinginkan dalam meloby-lobby itu. Pernah ada kasus Fraksi demokrat, sering ada kasus-kasus anggota fraksi Demokrat, kami tetap dikenakan sanksi, bahkan kami terus terang kepada fraksi untuk tidak menekan tolong kami sedang memeriksa dan kalau terbukti bersalah, kalau bisa fraksi jangan memberikan tekanan kepada kita untuk membela yang salah, bahkan ada teman kita mengatakan kalau saya diminta membela yang salah, lebih baik saya minta keluar karena ada komitmen. Kalau meringankan mungkin bisa, tapi kalau kami membebaskan sama sekali jangan. saya mau ditempatkan di sana untuk membela orang yang salah, lebih baik berhenti daripada cari penyakit karena dibenci sama orang, kita lurus aja. Cuma yang bisa kita kompromi adalah bentuk hukumannya.

Kalau dia ternyata mendapat sanksi yang berat, seperti ada temen saya contohnya sudah terbukti bersalah pada kasus pidana korupsi, kalo seperti ini kami sudah tidak bisa kompromi lagi. Paling-paling caranya nasihat, ada temen saya yang melakukan korupsi, ada yang mau tetap bertahan, minta jangan diganti dulu dengan alasan saya masih inkra, masih banding, jangan diputus dulu, silahkan. Paling kita bisa memberi nasihat untuk meminta teman kami ini untuk mundur saja, supaya masih dapat menerima pensiun yang bersangkutan sadar, dan akhirnya mundur. Anggota yang melanggar kode etik, kalau sudah mundur, tidak boleh lagi dibahas.

Tanya: Kalau untuk kasus tertentu, bagaimana pengaruh partai politik?

Jawab:

Iya, fraksi itu kan adalah perpanjangan dari partai. Anggota di BK adalah perpanjangan tangan dari fraksi. Fraksi perpanjangan tangan dari partai, jadi itu semua terkait.

Tanya: Terkait sumber daya anggota, kapasitas anggota BK saat ini sudah cukup kredibel secara integritas?

Jawab:

Dibanding keanggotaan dulu kan belum dengar ada apa-apa di BK. Sekarang ini kan bahkan sudah diprotes karena sudah ada pemecatan karena malas kehadiran, menurut ketentuan 6 x berturut-turut tidak mengikuti sidang-sidang yang tanpa alasan, itu diberhentikan. Ada yang diberhentikan, sudah diberi peringatan dulu, dibidang sakit. Protes fraksi nya, silahkan. Itu sudah aturan UU yang kita jalankan.

Tanya: Kabarnya kasus seperti itu cukup banyak, publik juga tahu cukup banyak tokoh-tokoh, petinggi-petinggi partai, punya nama dan pengaruh besar yang tidak pernah hadir di DPR. Kenapa tidak diusut oleh BK? Kenapa ada beberapa fraksi yang tidak terwakili, ada protes dari pihak mereka, karena tidak ada wakilnya jadi tidak bisa lobby. Kalau fraksi nya ada wakilnya di BK, mereka bisa menutupi, BK disini dilihat masih tebang pilih.

Jawab:

Saya bicara apa adanya, yang namanya tebang pilih, itu terjadi dimana-mana. kasus apapun, jangan hanya bicara pelanggaran kode etik saja, pelanggaran pidana saja, yang sudah jelas ada bukti-bukti hukumnya, ada fakta-fakta persidangan, koq masih tebang pilih, gak mau dipanggil-panggil. Di sini, kondisi negara kita, kondisi kampung kita, bukan seperti di luar negeri. Yang bisa mengatasi itu bukan BK, kalo pelanggaran kode etik, tapi media.

Sekarang media enak, kenapa? UU no. 14 tahun 2008 tentang keterbukaan informasi, silahkan media tidak bisa dituntut. Bukan seperti dulu, kalau mengkritik di koran bisa dibredel. Jangan-jangan media tebang pilih juga. Contoh, saya pernah kritik kenapa kasus itu tidak diangkat, mereka bilang pelan-pelan yang ini karena ini yang punya media. Jadi media juga tebang pilih juga. Kalau sebenarnya kalau kita mau menegakkan kode etik itu betul-betul, media itu harus berani sikat. Kalau media itu mengangkat BK seperti ini itu, kita jadi malu. Kalau rapat saya kasih tahu, pak ketua, pak pimpinan, kalau persoalan sudah diramalkan, mari kita lanjutkan, karena kita malu karena baca di koran, lihat di media, dikatakan BK tebang pilih, kita malu.

Tanya: Sumber daya anggaran, seperti apa yang mendukung BK dalam melaksanakan penegakan kode etik, apa sudah cukup?

Universitas Indonesia

Jawab:

Sumber daya anggaran, kalau saya pribadi tidak mempersoalkan itu, karena kita malu sebagai anggota BK. Jadi anggaran kami serahkan kepada Sekjen. Semua AKD sudah ada PAGU nya, kita kelihatannya sederhana, tidak berlebih-lebihan.

Ada rapat kita di BK, konsinyering kita di Kopo, tetapi ada rapat lagi di tempat lain. Tidak pernah terjadi dua-duanya kita dapat terima uang, karena dijelaskan bahwa hanya boleh satu yang diterima.

Tanya: Tenaga Ahli yang mendukung BK, apakah sudah ideal?

Jawab:

Kalau bicara jumlah ideal, itu memang masih perlu satu lagi. Mash perlu pakar kita, atau ada TA dengan disiplin ilmu politik, ada disiplin ilmu hukumnya, ada juga disiplin ilmu ekonomi keuangan. Karena di dewan itu ada 19 komisi dan badan, ada komisi keuangan, komisi ekonomi, komisi hukum, pemerintahan, politik. Kita tidak menetap di satu komisi, sebentar-sebentar kita sudah dipindah-pindah, belum lagi tugas-tugas di pansus dan panja. Seperti saya orang politik, ditugaskan di pansus bidang ekonomi. Saya perlu tenaga ahli yang membantu saya, saya yang makro, dan tenaga ahli yang mengurus mikronya. Harus ada prasarana sebelum mengangkat tenaga ahli.

Tanya: Hal signifikan apa yang harus ditransformasi untuk penegakan kode etik?

Jawab:

Menurut saya sarana dan prasarana, perangkat-perangkat hukum perlu direvisi. BK itu perlu diberikan perhatian supaya dia betul-betul tegak. Mungkin gajinya lebih dari anggota yang lain, uang kehormatan mungkin lebih, supaya jangan diiming-iming. Saya pernah dengar, ada kasus yang mau ditindak, kabarnya disiapkan uang 1-2 milyar, gak pernah ada itu. Karena itu perlu dibenahi hal-hal yang terkait dengan penghasilan kita, yang pantas-pantas. Selain itu semua keputusan kita harus bisa di back up oleh pimpinan. Jangan lagi ada yang menilai-nilai. Ada satu hal paling berat yang belum dilakukan oleh BK, yaitu yang terkait dengan sanksi-sanksi mengenai kehadiran. Karena kebanyakan pelanggaran kehadiran itu dilakukan oleh pejabat tinggi partai. Walaupun pembina kita sering mengingatkan supaya semua anggota fraksi Demokrat harus rajin, kalau ada yang malas, ditegur, satu kali, dua kali, ketiga kali bisa di-PAW. Kalau saya selaku anggota BK yang menegur petinggi partai, jangan-jangan saya yang dikenai PAW. Karena kalau orang tertentu yang melanggar, baru disentuh sedikit saja, bisa-bisa kita yang di PAW, itu kesulitan, dilematis.

Pembenahan pelaksanaan penegakan kode etik di DPR sudah dilakukan cuma tidak optimal, kenapa tidak optimal? karena kondisi di Indonesia begini. Jangankan penegakan kode etik, penegakan hukum di Indonesia saja tidak bisa

optimal. Dimana saja, kapan saja. Kalau penegakan kode etik itu sebenarnya sederhana, penegakan hukum yang lebih penting.

6. Wawancara tertulis via email: Drs. H.M. Nurdin, MM (Anggota Badan Kehormatan) dari Fraksi PDIP, 20 Juni 2012.

7. Bagaimana pelaksanaan penegakan kode etik di DPR selama ini?
 - a. Proses pengaduan perkara (mekanisme pengaduan) : Pengaduan sesuai dengan Tata Beracara BK DPR RI, diterima melalui masyarakat (orang, kelompok/organisasi) dan pimpinan DPR-RI diterima oleh sekretariat dan disampaikan ke rapat BK DPRRI
 - b. Proses pertimbangan keputusan sampai pada pemberian sanksi Proses pertimbangan dimulai dari pengaduan yang diajukan alat bukti berupa data dan fakta, keterangan pengadu, teradu, pembelaan dan keterangan saksi dan ahli disertai dengan pertimbangan etik
 - c. Pengawasan hasil keputusan perkara: (mekanisme monitor dan kontrol): Melalui proses cek kepada sekretariat jenderal, pimpinan DPR-RI, fraksi dan Parpol.
 - d. Siapa aktor-aktor utama yang berperan dalam pelaksanaan penegakan kode etik: 1. BK DPR RI, 2. Pimpinan DPR-RI, 3. Sekjen DPR RI, 4. Pimpinan Fraksi/Fraksi DPR RI, 5. DPP Parpol.
 - e. Institusional / bentuk kelembagaan BK sebagai aktor utama penegak kode etik DPR yang ideal seperti apa? (banyak pendapat yang mengusulkan seharusnya ada pihak independen dari luar DPR, bagaimana pendapat bapak?) Banyak negara yang parlemennya hanya beranggotakan anggota parlemen itu sendiri dan dapat menjalankan tugas dan wewenangnya dengan baik.
8. Apakah sudah dapat dikatakan berjalan secara efektif? Dari hasil pengamatan BK DPR RI penegakan yang dijalankan oleh BK DPR RI sudah berjalan efektif walaupun ada beberapa kekurangan.
9. Kalau berjalan kurang efektif, apakah ada masalah, kendala atau tantangan yang dihadapi dalam pelaksanaan penegakan kode etik tersebut?
10. Apakah ada pihak lain di luar BK yang berperan dalam proses penegakan kode etik DPR?
 Pihak internal DPR: Pimpinan Fraksi, Pimpinan DPRRI dan Sekjen.
 Pihak external DPR: Akademisi melalui opini yang ada di media massa, pemberitaan di media massa.

11. Terkait sumber daya: Sumber daya kapasitas dan pemahaman Anggota BK perlu peningkatan dan waktu luang untuk membaca, memahami dan merenungkan keputusan dan permasalahan struktur proporsional keterwakilan anggota fraksi di BK; Perlu penambahan kapasitas anggota BK sehingga semua fraksi terwakili
Sumber daya anggaran: Perlu penambahan agar lebih termanager dengan baik.
Sumber daya TA pendukung : TA hanya 3 orang sehingga jika harus bertumpu akan memperlambat pelaksanaan tugas dan wewenang.
12. Untuk memperbaiki penegakan kode etik DPR:
- langkah-langkah strategis apa yang perlu dilakukan? Penyusunan UU MD3 yang lebih memberikan keleluasaan dalam menyalurkan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Ditambah dengan peningkatan tugas dan wewenang BK DPRRI
 - Bagaimana melakukannya? 1. Perubahan UU MD 3, 2. Perubahan Tata Tertib, 3. Perubahan Kode Etik. 4. Perubahan TATIB BK.
- Siapa yang harus melakukannya? 1. Pimpinan DPRRI. 2. BK DPRRI. 3. Badan Legislasi DPR RI. 4. Seluruh Anggota DPR RI.
13. Kalau sudah berjalan efektif, strategi apa yang digunakan? Apa langkah-langkah strategis yang memungkinkan penegakan kode etik tersebut terlaksana secara efektif?
- Pembahasan dan pemahaman bersama AKD DPR RI, Fraksi DPR RI, Pimpinan DPR RI dan Sekjen DPR RI mengenai perlunya penegakan kode etik yang tidak tertunda dan berjalan sesuai dengan aturan MD3, Tatib dan TATIB BK.
 - Peningkatan fungsi koordinasi antara BK dengan Pimpinan DPR RI dan Sekretariat Jenderal DPR RI.

B. Pimpinan Fraksi DPR RI

7. Ganjar Pranowo (Pimpinan Fraksi PDIP/Wakil Ketua Komisi II), wawancara via telepon Tanggal 22 Juni 2012.

Tanya: Selaku pimpinan, bagaimana pendapat mas Ganjar terkait pelaksanaan penegakan kode etik di DPR selama ini?

Jawab:

Karena etik itu sifatnya relatif, maka hasil penegakannya juga masih sangat relatif, walaupun ekspektasi publik masih sangat tinggi sekali. Teman-teman di BK yang mau menegakkan tentu dengan segala keputusannya pun tidak bisa memenuhi

ekspektasi publik. Bisa jadi penegakannya bisa tegak betul, tapi bisa jadi bengkok juga.

Tanya: Apakah ada masalah dalam pelaksanaan penegakan kode etik?

Jawab:

Ada, masalah pertama seringkali laporan nya harus dipilah, harus dipilih, mana itu etika, mana itu pidana, seringkali pidana dimasukkan etika, etika kemudian masuk sekedarnya, semacam pidana terbakar hukum. Persoalan kedua, tentu karena akan mengadili teman, seringkali saya sebut saja ada intraversi, atau ada upaya-upaya melobby, dilakukan sebuah peringatan-peringatan kira-kira seperti itu, ini menjadi apa yang kita bicarakan sebagai kendala. Berikutnya adalah soal prosedur saja, prosedur ini berkaitan dengan pengaduan yang masuk, maka penjarangan pertama apakah itu akan masuk sebagai konteks etik atau tidak. Itu kalau konteksnya dari teman-teman yang menegakkan kode etik itu. Aktor pelaksana penegakan kode etik adalah BK, kebetulan saat ini ketua BK berasal dari fraksi PDIP.

Tanya: Secara institusional, kelembagaan penegakan kode etik apakah ini sudah ideal di DPR? Ada beberapa pendapat masyarakat yang menggagas perlu keterlibatan pihak independen untuk penegakan kode etik yang efektif, bagaimana menurut mas Ganjar?

Jawab:

Itu seharusnya mungkin, tapi bukan soal independen atau tidak ya, saya sekarang merasa agak aneh ya, bentar-bentar orang bicara independen, yang mana yang independen? Saya termasuk yang tidak terlalu mempercayai soal independensi ketika orang masuk ke dalam suatu institusi. Tetapi perlunya orang yang ikut menilai dan kemudian ikut memutuskan berkontribusi, orang yang bisa meletakkan diri secara total kepentingannya. Dan itu tidak harus dari luar, dari dalam pun bisa. Cuma ada problemnya, ketika semua dari dalam, memang itu bermasalah. Bermasalahnya akan ada kemungkinan kompromi-kompromi. Saya melihat beberapa temen saya yang ada di dalam, mampu dia untuk melakukan itu. Hanya karena kemudian tidak semua orang yang memahami soal etika, seringkali ada yang pernah ngomong begini, ya sudah kalau tidak putus, kita voting. Maka saya tidak mengerti orang itu. Apakah etika itu divoting ketika mengambil sebuah keputusan, menurut saya tidak. Ketika kemudian itu dilakukan, saya juga merasa bahwa perlu ada orang yang bisa netral untuk melihat itu, dan itu memang pasti bukan orang anggota DPR itu.

Tanya: Jadi artinya menurut mas Ganjar itu dimungkinkan adanya orang netral seperti membantu penegakan kode etik di DPR?

Jawab:

Sangat mungkin untuk itu dilakukan, karena konteks etik sendiri juga belum terinternalisasi dengan baik di lembaga ini. Umpama begini, tidak boleh orang

bertemu dengan pemerintah di luar rapat lembaga. Tapi kan ada orang main golf dengan mereka, itu kan terjadi transaksi-transaksi di sana. Karena etik itu di negara ini belum menjadi sebuah value bersama, itu menjadi something yang tidak terlalu banyak orang care atau aware pada persoalan itu. Seringkali Etik dalam hal cara bertemu, etik dalam cara menyatakan pendapat, etik dari sisi cara berbusana, itu kan tidak pernah dipikirkan, etik berkomunikasi, sampai kemudian proses relasi yang bisa mengakibatkan atau mempengaruhi keputusan-keputusan nantinya, atau terindikasi ingin mempengaruhi keputusan itu.

Tanya: Proses pertimbangan keputusan sampai pada pemberian sanksi: apakah ada konsultasi ke fraksi atau seperti apa?

Jawab:

Kalau konsultasi tidak, tapi kalo kita minta laporan, pasti iya. Umpama terjadi kasus, pasti kita tanya, itu ada kasus ya kita, dilaporkan, gimana kondisinya. apa benar itu terjadi. Karena pada saat itu seringkali memang itu kejadian benaran, tapi yang kedua ini keadaan politik. Fraksi seringkali memang menanyakan soal hal itu.

Tanya: Banyak kecurigaan dari pihak luar adanya intervensi dari pimpinan fraksi maupun sampai pada pimpinan partai politik?

Jawab:

Kalau pengertian intervensi itu ada diputuskan begini dan begono, pasti iya, saya pastikan itu. Tapi problem ketika sampe putus apakah iya seperti itu. Yang pernah diputus kan kasus asusila. Tapi kalau bicara tentang korupsi, korupsi itu bukan etik, korupsi ya dihukum aja, mengacu UU 27, langsung ditindaklanjuti soal itu. Bahwa orang yang sudah kena pidana, apakah nantinya harus diberhentikan atau discore itu yang nantinya diputuskan oleh BK. Atau karena berturut-turut tidak mengikuti sidang, itu sudah bisa dikenai sanksi. Mana pelanggaran etik, mana pelanggaran hukum.

Tanya: Apakah penegakan kode etik sudah bisa dikatakan efektif?

Jawab:

Penegakan kode etik belum efektif, masih jauh sih. Soal penegakannya sendiri masih menjadi sesuatu perdebatan panjang. Kita sepakat etik itu apa, standar etiknya apa. Umpamanya saya sebagai pimpinan, saya menyampaikan ke teman-teman, di tatib itu bunyinya adalah tidak boleh merokok di dalam rapat, kalau mau merokok silahkan keluar. Tapi orang yang ditegur merokok di dalam ruang sidang malah bilang begini, alah sudahlah ketua, sebentar aja. Kalau kita tegur berkali-kali dia masih merokok, sebenarnya dia sudah melanggar etik. Terus kemudian mengangkat HP dalam ruang rapat itu tidak boleh, kalo diperingatkan marah, nah orang seperti ini tidak mengerti etika. Kalau memaki tidak boleh, rasialis, itu tidak boleh. harusnya dipahami. Ketika penegakan kode etik itu dilakukan, etik itu

harus dipahami. Jadi sejak awal hal itu harus diperdebatkan, sehingga dapat dipahami bersama. Mestinya harus dipahami konteks etikanya dengan clear. Banyak anggota DPR yang tidak paham. konteks etik itu sendiri belum dipahami oleh Anggota.

Tanya: Apakah ada intervensi dari pihak eksternal BK?

Jawab:

Kalau kita melihat memang pasti intervensi terjadi, saling mempertahankan anggota terjadi, maka memang diperlukan level orang yang berani, orang yang berani mengambil keputusan soal itu. Penegak hukum etik itu sendiri punya interest di sana. Karena itu dalam beberapa hal saya katakan nampaknya perlu melibatkan orang yang mengerti soal etika. Intervensi eksternal pada penegakan kode etik di DPR, selalu ada saja, di balik itu misinya apa kita ga pernah tau. Pernah satu contoh saja, Intervensi internal sangat mungkin, orang tidak mau rugi. Karena itulah antar anggota BK itu sendiri harus saling mengontrol. Mungkin ga anggota BK itu dibeli oleh orang-orang yang sedang berkasus? itukan juga bisa terjadi.

Tanya: Kapasitas sumber daya anggota BK, apakah sudah dianggap cukup mumpuni sehingga mereka dapat menjadi aktor utama penegakan kode etik?

Jawab:

Kita bisa melihat dalam arti track record personilnya. Kita pernah menaruh orang dari PDIP umpama. Kita pernah naruh orang kita Gayus Lumbun disana, berani diuji dari sisi apapun. Saya berani katakan temen saya Gayus Lumbun itu bisa dicek track recordnya Sekarang kita menaruh Prakoso, menurut saya Prakoso itu mampu. Tapi ketika saya melihat fraksi lain, menurut saya fraksi lain tidak terlalu serius, bahkan ada orang yang suka teriak-teriak, minimal saya melihat ada 2 orang yang suka teriak keluar. Yang ada disana, orang itu gak kompeten untuk duduk disitu, dan cenderung ngawur, dia itu sendiri tidak etis.

Terkait dengan Sumber Daya Tenaga Ahli: Ada yang kurang kompeten, bukan semua, harus dicari orang yang ahli soal etika, kalau gak ada, ya disekolahkan. Bagaimana mengukur sebuah etika, ternyata bisa dikomparasikan dengan apa yang ada di organisasi lain.

Untuk tenaga ahli nya, orang yang dari awal membantu para anggota untuk mampu menilai, melakukan kategorisasi, apakah laporan yang masuk itu masuk kategori etik atau tidak etik. Kalau masuk katogeori tidak etik, mereka harus berani membuat rekomendasi untuk anggota membuat judgment dengan seluruh argumentasinya. Sehingga bisa dijelaskan bahwa ini bukan kategori etik. Begitu sebaliknya apabila dikategorikan etik. Tenaga ahli dapat menjelaskan jalan menuju penyelesaian. Itu kalau kita bicara kualifikasi kompeten

Tanya: Apa problem utama yang harus diatasi sesegera mungkin?

Universitas Indonesia

Jawab:

Pertama, memberikan pemahaman yang sama tentang apa itu etika yang terkait dengan tugas fungsi anggota DPR. Itu harus clear dulu. Kedua, melihat pengalaman penyelesaian selama ini, saya memang mulai memikirkan untuk melibatkan orang luar DPR untuk ikut serta dalam pengambilan keputusan itu. Karena marwah DPR ini sulit terjaga, ketika saya nonton TV, pernah saya lihat kelakuan anggota DPR yang seperti malaikat, padahal saya tahu aslinya kelakuannya bajingan betul. Orang ini koq seperti berbohong, tidak menyampaikan apa yang sebenarnya terjadi.

Tanya: Artinya kalo pemahaman lebih ke edukasi, institusionalisasi. Kalau yang kedua, melibatkan orang luar. Artinya apa ada aturan yang harus dibuat?

Jawab:

Kalau mau, harus mulai dengan UU, karena UU punya problem cukup serius, ketika performance anggota DPR tidak segera naik-naik, dan kemudian orang masih begini saja, masih bisa tertawa dan berbicara bahwa kami ini orang-orang hebat, bersih, anti KKN, mereka masih berani berbicara di depan TV, dan faktanya terjadi hari ini, ada travel cek, hari ini ada wisma atlet, Hambalang, pendidikan, kemudian jadi kumpulan orang pembohong, kemudian orang baik yang masuk disitu juga ikut jelek. DPR belum pernah mereform dirinya, saya belum melihat itu.

Ada dua hal, institusionalisasi ok, misal itu dilaksanakan, tapi kalau hal itu gagal dilakukan, kemudian tinggal sistem tata sosial yaitu UU, dalam kesempatan ini dalam waktu dekat ini adalah UU MD3. Saya ingat betul, kebetulan saya sendiri Ketua Pansus, gagasan ini pernah dimunculkan dalam perdebatan untuk melibatkan orang lain. Tapi dalam perdebatan itu pun ada orang yang resisten terhadap keterlibatan pihak luar, mereka berpikir bahwa ini kan urusan kita sendiri.

Tanya: Strategi apa untuk mentranform?

Jawab:

Saya punya temen-temen lintas fraksi yang gelisah tentang kondisi DPR hari-hari ini. Saya berharap pada saat pembahasan revisi UU MD3, semua fraksi akan mengirim temen-temen yang mau memperbaiki kondisi DPR ini. Kalau itu tidak, maka tidak bisa. Yang kedua, fraksi akan mengirim kalau ada tekanan publik. Masih inget gak, apa yang dilakukan oleh Civil Society banyak yang berhasil, contoh gedung, gedung tidak jadi, rumah aspirasi juga tidak jadi. Meskipun dua hal ini saya mendukung habis. Artinya publik cukup efektif, termasuk studi banding itu berhasil digagalkan oleh publik. Kekuatan Civil Society dan media masih cukup bagus sekali untuk melakukan tekanan politik agar DPR mau melakukan yang baik.

8. DESMOND JUNAI DI MAHESA, SH., MH. – Wakil Ketua Fraksi Gerindra – wawancara tatap muka tanggal 20 Juni 2012

Tanya: Selaku pimpinan di fraksi, bagaimana pelaksanaan penegakan kode etik DPR?

Jawab:

Saya harus cerita tentang *background* nya bicara tentang BK, yang sejak awal pada saat saya mewakili fraksi pada saat awal-awal rapat di DPR. Saya salah satu yang memprotes tidak adanya perwakilan Gerindra di BK. Kondisi ini menurut saya tidak adil. Kan semangat BK itu kan mengadili anggota DPR, kalau tidak ada anggota di BK tersebut, pertanyaan saya pada saat awal-awal pembentukan AKD, agak susah bagi kami untuk tahu tentang apa yang terjadi di dalam dan kemungkinan melakukan pembelaan-pembelaan. Pembicaraan waktu itu cukup alot, dan Pak Marzuki berjanji bahwa ini bagian dari persoalan yang akan direvisi dan diamandemen dalam UU MD3. Dalam pertemuan itu pun saya mempermasalahkan UU MD3, yang kelihatannya secara proporsionalnya jadi alat politik partai-partai besar. Kenapa begitu? Proporsional bagi mereka pada putaran pertama adalah kewenangan Demokrat untuk memilih kursi pimpinan dan anggota di AKD, dan selanjutnya adalah Golkar, kita ini barang sisa semua.

Menurut saya tidak ada demokrasi, tidak ada proses demokrasi di DPR. Proses perundang-undangan MD3 terkesan ada jebakan-jebakan yang memang dibikin oleh partai-partai besar yang sudah yakin kekuasaan politiknya. Jadi ini adalah gerombolan saja yang bikin UU ini, dalam rangka kepentingan mengamankan posisi kekuasaan di DPR ini. Saya tidak terima waktu itu, dan mereka berjanji akan mengamandemen UU ini untuk perbaikan karena ada persoalan yang mengganjal yaitu persoalan BK. Kondisi ini lah yang hari ini menjadi persoalan, khususnya yang menyangkut kasus yang menimpa ketua fraksi kita. Kenapa? Kita tidak tahu apa yang terjadi di sana, kita selalu kasih tahu mereka, bahwa ketua fraksi kita sampai hari ini harus cek kesehatan terus, bolak-balik, kalau bicara kanker getah bening memang agak susah kan. Yang jadi soal, tiba-tiba ada sanksi yang diputus, aneh juga. Berapa banyak sih orang di DPR yang kayak gitu, yang cuma formalitas nya. Jangan-jangan ada proses kezaliman karena kita partai kecil, habis itu kita tidak punya suara, tidak ada pembelaan dalam proses penegakan kode etik. Sampai hari ini kalau kita tanya kapan sih Guruh masuk, atau kapan sih Novanto hadir di komisi, tidak pernah aktif di DPR dan tidak hadir dalam sidang-sidang di komisi 3, hampir tidak pernah saya lihat. Kalau kita bicara tentang disiplin kehadiran bermacam-macam, apakah hanya cukup sidang paripurna, tapi persidangan komisi tidak. Menurut saya bicara kode etik, aturan mana yang mau ditegakkan, cuma sekedar kehadiran di paripurna, pantas kondisi DPR saat ini tidak bermutu, karena memang yang dituntut pimpinann DPR adalah kehadiran, yang dituntut kelembagaan BK hanya dari kehadiran, bukan produk

Universitas Indonesia

menghasilkan, yang memang sesuai dengan keinginan rakyat untuk kesejahteraan rakyat atau tidak. Kita terjebak dengan persoalan-persoalan yang pada akhirnya kita bicara tentang oligarki partai-partai besar yang ada di DPR. Menurut saya yang hari ini menjadi persoalan di DPR, yang selalu dikritik orang, DPR ini apaan, DPR tidak menjalankan fungsi *check and balance*, bahkan untuk mendisiplinkan anggota tidak punya parameter yang jelas.

Tanya: Secara institusional, idealnya BK seperti apa?

Jawab:

Seharusnya di BK itu ada keterwakilan semua fraksi, ada proses dialog, bukan sekedar membela, tapi kita bicara tentang fakta-fakta bersama, ada proses perbandingan, karena kami tidak ada disana, kami tidak bisa menuduh. Kalau saya ada di sana, saya akan tanyakan ke Siswono, Novanto bagaimana, persidangan komisi tidak pernah hadir, apakah itu melanggar kode etik; PDIP misalnya, Guruh yang sudah sekian lama tidak hadir, atau pak Taufik Kemas, yang urusannya cuma urusan MPR, yang tidak pernah di DPR, akan ada pertanyaan-pertanyaan itu tentunya. Persoalan ini menurut saya jadi tidak adil.

Tanya: Terkait pengaduan perkara, seperti apa pandangan bang Desmon? Apakah mekanisme pengaduan sudah berjalan cukup baik?

Jawab:

Kalau itu saya tidak tahu, karena sejak awal bagi kami di Gerindra, kami apriori dengan BK. *Pertama* kami tidak terlibat, karena buat kami UU MD3 tidak adil, *kedua* karena kasus pak ketua fraksi kami, bagi kami BK ini hanya mainan saja, bukan memutuskan sesuatu yang memang melanggar kode etik yang seperti apa, parameternya tidak jelas. Yang sial aja diputus oleh mereka, orang yang tidak sial dan ada wakil fraksinya disana, bisa kong kali kong, tidak bermasalah. Penegakan kode etik ini tidak efektif, apa yang bisa ditegakkan, kalau misalnya ketuanya dari PDIP, ditegur donk Guruh, tegur donk Taufik Kemas, apa parameter penegakannya ada? apa hanya parameter paripurna yang diumumkan oleh Marzuki Ali, atau parameter kehadiran di komisi-komisi, atau produk terhadap UU, atau produk sesuai fungsi DPR. Kalau anggota melanggar parameter itu baru diberi sanksi. Masalahnya sekarang tidak ada parameternya.

Tanya: Masalah utama apa yang paling signifikan yang perlu dibenahi?

Jawab:

Parameter dan SOP harus jelas, standarnya semua fraksi sadar kalau melanggar SOP ini artinya melanggar kode etik. *kedua*, jangan partisan, kalau sudah ada di BK fokus pada parameter yang ada, jangan sifatnya orang yang sial yang dihukum. Misalnya kasus Karolin, sampai saat ini kan ada pertanyaan-pertanyaan, bagaimana BK menegakkan kode etik apalagi ketua BK adalah orang PDIP. Apakah itu Karolin atau bukan? kan belum terjawab dengan baik. Kalau bicara

penegakan, dipimpin oleh gerombolan, bagian dari produk MD3, mereka inilah oligarki kekuasaan itu sebenarnya. Kalau di luar DPR bicara demokrasi, di DPR hampir tidak ada demokrasi.

Tanya: Kalau bicara aktor, siapa saja pihak internal yang berpengaruh?

Jawab:

Gerombolan itulah untuk mengamankan kepentingannya. Misalnya kalau kita bicara tentang wakil dari PDIP, ketuanya Prakosa, Guruh koq tidak ditegur, Taufik kemas koq tidak ditegur, kasus Karolin, saya juga masih bertanya. Kalau wakil Golkar Siswono, Novanto dan lain-lain juga tidak ditegur. Ini kan gerombolan saja. Untuk dirinya mereka tutup mata, tapi orang lain dikorek-korek, hanya cari popularitas saja kesannya. Lembaga ini lucu-lucu saja. Lembaga ini seolah-olah, buat saya ini bukan lembaga.

Kalau kita mau bedah tentang penegakan kode etik bukan sekedar laporan. Kalau hanya menunggu laporan, lembaga ini kan hanya seperti lembaga pemadam kebakaran. Kapan DPR ini jadi disiplin. Harusnya kan lembaga ini proaktif, berdasarkan parameter apa, apakah parameter yang seperti saya sebut tadi, ada tiga fungsi DPR, setiap anggota DPR terlibat dalam menjalankan fungsi tersebut dalam setahun. Kalau dia tidak terlibat dalam tiga fungsi itu, baru dapat sanksi. Atau kalau dia berlaku tidak sopan atau menghina orang, tapi tidak harus berdasarkan laporan, kan ada staf-staf di setiap AKD. Harusnya BK bekerjasama dengan staf-staf di AKD lain yang mencatat semua proses itu untuk menertibkan Anggota yang berperilaku tidak benar. Jangan hari ini tidak ada yang melapor, selamat itu barang. Jadi ini kan kerja politik dan kerja pemadam kebakaran, Kalau saya tidak suka dengan anda, saya akan laporkan. kalau sepakat, ah biarkan saja, anda akan aman selama lima tahun. Untuk apa ada BK, tidak menambah beban apa-apa, yang ada hanya menghukum orang sial.

Tanya: Harus mulai dari mana untuk memperbaikinya?

Jawab:

Menurut saya, kita harus rumuskan dulu, standar pelanggaran apa yang harus dihukum, berdasarkan persoalan-persoalan pencemaran dalam hukum, tapi ini untuk mendisiplin anggota dalam rangka tugas-tugas dia atau apa. Yang harus dibedakan adalah persoalan pidana yang urusan dengan UU hukum pidana. Persoalan internal yang sifatnya untuk mendisiplinkan dalam rangka memisahkan fungsi DPR dalam hubungan pengabdian kepada masyarakat. Parameternya harusnya adalah fungsi DPR itu sendiri, kalau anda langgar ini, ini score nya.

Kalau sekedar aduan, ini lembaga apaan, lembaga kebencian, harusnya lebih aktif. Karena ada perlengkapan-perengkapan yang bisa menunjang BK. Kalau kemarin hanya meributkan kehadiran paripurna, bagaimana kehadiran di komisi-komisi, kalo ga hadir, ga dihukum. Enak banget. Cukup hadir satu kali dalam seminggu

Universitas Indonesia

setiap selasa untuk paripurna, itu pun hanya ngintip-ngintip dan tanda tangan. Kalau sudah 2 – 3 kali ga nongol dalam tiga bulan, bulan ketiga nongol lagi. Apakah begini? lihatlah hasilnya DPR versi gerombolan ini.

Gerindra bukanlah korban, tapi hanya sial saja. Karena bukan bagian dari Gerombolan. Anggap saja Gerindra sama dengan mereka, gak apa-apa. Kalau Gerindra ada di situ, kita jadi tahu ada resiko, kita kan bisa memberi teguran-teguran anggota kita. Orang internal kita lah di sana yang akan memberitahu, kamu resiko nya begini misal melakukan pelanggaran. Tidak seperti saat ini seperti bom waktu, tiba-tiba dibacakan di sidang paripurna. Tidak ada proses dialog dengan kita.

Menurut saya seharusnya ada orang-orang netral dalam BK, tapi sebelum mereka masuk ke sini, mereka harus tahu parameter memutusnya daripada orang-orang unsur partai. Kalau ingin DPR lebih baik, semua anggota BK orang luar saja, tapi sebelum itu kan kita harus rumuskan dulu seperti apa tata tertibnya. Karena DPR pembuat UU, agar orang luar pun dalam memutus SOP nya punya acuan yang sudah jelas, oh A...B...C done. Atau semua keterwakilan itu ada, ditambah orang luar. Esensi adanya BK ada di sini untuk apa, untuk menegakan disiplin, disiplin dalam rangka pengabdianya kepada masyarakat. Hari ini BK lembaga apa, disiplin dalam rangka itu, tidak juga, kenapa? ini orang sial yang kena disiplin. Kalau orang tidak ngadu, disana mereka tahu, mereka bisa memberitahu temannya ini, eh kamu hadir ya supaya ga diputus. Selamat terus orang itu, karena BK hanya melihat kehadiran paripurna dan laporan orang. Coba kita analisa. Dalam rangka memperbaiki kualitas kinerja DPR untuk rakyat atau apa. Ini kan seperti nya DPR seperti lembaga ecek-ecek. Pantas saja DPR dicap sebagai lembaga yang buruk.

Kalau untuk kepentingan rakyat, kami juga menyadari bahwa posisi ketua kami memang tidak benar. Tapi kalau untuk kepentingan kami, posisi ketua kami adalah simbol kekompakan kami, dia hanya jadi orang sial saja. Tapi kalau BK memang melaksanakan penegakan kode etik demi kepentingan rakyat, orang-orang seperti Guruh, Taufik kemas, Novanto dan lain-lain juga harus dievaluasi. Kalau bicara tentang kepentingan kami, kami tidak terganggu. Tapi bagi kami hanya lelucon.

C. Mantan Anggota dan Pemerhati DPR RI

9. Agus Condro (mantan Anggota DPR RI dari fraksi PDIP) Periode 1999-2004 dan 2004-2008. Wawancara via telepon tanggal 14 Juni 2012

Tanya: Mohon bapak bercerita seperti apa saat bapak masih di DPR, terkait penegakan kode etik DPR, yang kami dengar dari luar, bapak sempat dipanggil oleh BK pada saat itu.

Jawab:

Ceritanya begini, ada wacana ketika saat saya berpolemik dengan teman-teman satu fraksi, ada wacana yang dilontarkan oleh Gayus Lumbun selaku pimpinan BK bahwa saya ini perlu dipanggil oleh BK, tetapi itu tidak pernah terlaksana. Saya tidak pernah terima surat pemanggilan, bahkan saya yang mendatangi sekretariat BK untuk menyampaikan dan memberitahu BK bahwa pak Taufik Kemas tidak pernah masuk koq tidak pernah dipanggil. Paling tidak ketua BK pak Irsyad Sudiro sudah mau bertemu kabarnya, tapi tidak jadi karena saat itu media massa sudah menyiarkan, saya hanya ditemui pegawai sekretariat BK.

Tanya: Saat bapak melaporkan pengaduan ke BK, seperti apa mereka menerima pengaduan itu?

Jawab:

Mereka mencatat sebagai suatu laporan, tapi syaratnya agak berat harus ada bukti-bukti tertulis dan asli. Karena yang saya laporkan itu persoalan kehadiran anggota DPR yang tidak hadir dalam rapat-rapat tiga kali berturut-turut, kan saya harus ada daftar kehadiran dari komisi-komisi dan sekretariat sidang paripurna, kan repot, kecuali saya penegak hukum. Daripada repot, saya ungkapkan pengaduan saya itu di media. Kemudian karena saya yang melaporkan kasus korupsi, malah saya yang dicopot oleh partai saya, bukan oleh BK. Jadi oleh partai, saya dianggap melanggar, melanggar aturan partai, karena sudah mengaku telah menerima sesuatu.

Karena ini politik, kasus ini terkait dengan Panda Nababan, Dudhie Makmun Murod, Soewarno. Ketika Murod sudah terbukti menerima sesuatu, didakwa, kena hukuman pidana penjara, proses pemberhentian lambat. BK tidak memberhentikan, partai akhirnya yang memberhentikan. BK lambat, molor-molor malah disuruh mengundurkan diri. Ketika dia ada di penjara, disuruh oleh BK untuk mengundurkan diri, bukan diberhentikan oleh BK. Beda diberhentikan dengan pengunduran diri. Kalau dicopot tidak mendapat pensiun. BK tidak menjalankan sesuai amanah yang diberikan oleh kode etik atau tata tertib DPR atau oleh UU Susduk karena pertimbangan-pertimbangan yang bersifat politik, pertemanan, solidaritas. Soewarno sudah ikra, Panda Nababan banding sudah ditolak, eksekusi di BK hanya diberhentikan sementara, jadi dengan status pemberhentian sementara, uang-uang masih lancar, gaji pokok, tunjangan-tunjangan, uang listrik, uang kehormatam, uang listrik, dll, itu masih dapat. Jadi masih terima gaji walau separuh. Sebenarnya kasus-kasus seperti itu tidak usah dilaporkan pun sudah jelas, karena sudah jelas sedang menjalankan proses persidangan dan tereksekusi hukuman pidana.

Saya dulu di Baleg satu tahun, saya ikut memproses yang namanya, tata tertib, sedangkan BK menangani masalah etik. Pada saat itu kode etik sudah dibuat, tapi karena hukum acaranya belum ada, BK belum bisa bekerja. Tata beracara BK itu kemudian dibuat tetapi agak bertele-tele, ruwet, sehingga dugaan pelanggaran kode etik oleh anggota DPR susah untuk ditangani, harus ini harus itu. Ini pinter-pinternya teman-teman anggota DPR. Satu untuk memenuhi tuntutan publik bahwa yang namanya DPR karena ada jabatan profesi yang harus punya kode etik, kalo melanggar harus ditangani dan diberi sanksi. Namun di satu sisi supaya lebih leluasa, prosesnya dibuat agak ruwet tata beracaranya itu. Saat itu terjadi perdebatan, saya masih di Baleg.

BK DPR kan isinya tetap politisi-politisi, perwakilan dari fraksi-fraksi. Jadi kalau ada kasus yang tidak terlalu mencolok, BK akan lebih toleran terhadap orang-orang yang diduga melakukan pelanggaran kode etik. Orang yang sudah terbukti melakukan tindak pidana saja tidak diberi sanksi oleh BK koq. Panda Nababan sudah jelas bersalah saja tidak ditindak lanjuti. Mestinya BK itu ya memang internal, menangani masalah etika internal, tetapi untuk lebih menjaga kemandirian, lebih baik di mix, jadi misal anggota nya 5, 2 dari dalam, 3 dari kawan independen, diambil dari luar, dari kalangan kampus atau dari manapun yang penting bisa menjaga objektivitas. Kita sudah pernah mengusulkan itu, tapi ditolak. Dulu pernah saat saya usulkan, pada waktu itu CSO diwakili kawan-kawan LSM terlalu kenceng gebukin DPR, maka DPR jadi menutup pintu bagi kalangan mereka.

Tanya: Apakah cukup besar pengaruh pimpinan fraksi khususnya atau bahkan pimpinan partai yang berperan dalam penegakan kode etik?

Jawab:

Tidak hanya kasus saya, kasus-kasus yang terkait korupsi yang melibatkan anggota DPR, mestinya BK itu pro-aktif dalam menindak lanjuti kasus yang sudah berkekuatan hukum tetap itu tadi. Persoalannya bukan karena pimpinan fraksi atau pimpinan partai itu menekan, tekanan itu ada, tapi lebih pada bahwa korupsi di DPR dilakukan secara berjemaah. Kalo ada orang yang sudah kena sanksi pidana dihukum secara pidana kurungan, kemudian ditambah dengan hukuman BK oleh teman-temannya sendiri. Efeknya mereka yang tersangka itu akan membuka, dan akan merembet ke teman-teman DPR yang lain. Kalau BK agak lamban, toleran, itu tujuannya untuk menyelamatkan diri mereka sendiri, bukan dalam rangka untuk menegakan kode etik. Misalnya saya atau pak Panda ditangani oleh BK secara tegas, keras, misalnya, normatif, ketat, pastilah seperti pak Panda akan membuka semua, sedangkan pak Panda tidak bisa dihukum lagi dengan kasus yang sama. Ini akan jadi kacau, karena akan merembet kemana-mana, kan nantinya lebih banyak lagi teman-teman anggota DPR yang akan kena.

BK itu juga mengamankan diri. Kalau di DPR, kasus-kasus pidana korupsi itu dilakukan banyak orang. Itulah kenapa, kalau ada seseorang anggota yang terkena kasus korupsi di KPK atau di Kejaksaan, selalu partai politiknya secara cepat akan memberi bantuan hukum secara gratis. Itu bukan untuk meringankan tersangka, tetapi hanya untuk menjaga mulut si tersangka supaya anggota partai yang lain tidak terkena. Bukan untuk menyelamatkan si tersangka, tapi menyelamatkan partai dan teman-teman lain yang belum masuk.

Tanya: Menurut bapak, apa yang kira-kira perlu ditransformasi di BK? Apakah masih ada peluang perbaikan di BK untuk penegakan kode etik yang lebih baik?

Jawab:

Kalau dilihat dari regulasi atau sistemnya, prosedur beracara dan kode etik kan dibuat oleh teman-teman DPR sendiri, jadi kan selalu berusaha menghindari dari hal-hal yang memberatkan. Menurut saya *entry point* nya adalah anggota BK itu seharusnya berisi separuh dari luar, separuh dari dalam. Itu salah satu strategi yang paling memungkinkan supaya BK dapat bekerja lebih baik. Kalau semuanya masih anggota DPR, susah itu. Salah satu strategi pembenahan dengan melibatkan pihak independen dari luar, seperti yang dilakukan oleh Komisi Kejaksaan dan Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas). Meskipun Komisi Kejaksaan dan Kopolnas dengan BK itu berbeda, tapi substansinya hampir sama. Kopolnas saja melibatkan pihak intelektual di luar polisi, ada tokoh masyarakat. Karena kalau polisi disuruh jaga polisi, itu susah. Jaksa disuruh jaga jaksa, ya susah. Polisi dan Jaksa yang katanya ga karuan aja berani membuka diri untuk pihak luar, kenapa DPR tidak berani? (perlu kita ketahui bahwa Kopolnas terdiri dari 3 (tiga) orang unsur pemerintah, 3 (tiga) orang pakar kepolisian dan (tiga) orang tokoh masyarakat). Cuma temen-temen DPR ini kan pinter, selalu bisa membuat punya argumen dan berkekuatan hukum, nanti ujung-ujungnya hanya jadi wacana.

Kalau ada argumen bahwa keterlibatan pihak luar akan melanggar tata hukum negara kita, itu artinya DPR belum punya kemauan untuk memperbaiki diri sendiri. Kalo ada kemauan, pasti segala masalah bisa dikesampingkan untuk kepentingan masyarakat. Kalau masalah UU, itu kan bisa direvisi, hukum harus bisa diaplikasi sesuai kepentingan masyarakat. Kalo strategi pembenahan dengan hanya memperketat tata beracara atau kode etik, itu susah, karena penegakan kode etik itu yang penting pelaksanaannya. Pelaksanaan itu kan terkait orangnya, mau diperbaiki seperti apa kode etiknya, kalau pelaksanaannya tidak menginginkan perbaikan, ya susah. Karena itu perlu adanya tekanan publik luar yang mendesak supaya DPR merombak UU dan tata tertib yang memungkinkan anggota BK berasal dari pihak luar.

10. Sebastian Salang (Ketua Formappi), Jumat, 15 Juni 2012

Tanya: Menurut abang, bagaimana proses penegakan kode etik DPR selama ini, dari 2009- sampai sekarang?

Jawab:

Penegakannya mengalami pasang surut, hal itu terjadi karena anggota dalam BK pada periode pertama mengalami konflik internal, yang menyebabkan akhirnya secara lembaga cenderung mengalami kemandulan. Bisa dibayangkan kenapa hal itu terjadi, ketua BK saat itu berbeda pandangan dengan sejumlah anggota BK yang lain, sehingga praktis mereka tidak pernah bisa menghasilkan keputusan karena mereka tidak pernah mencapai kuorum karena perbedaan sikap anggota di dalam nya. Problem itu memakan waktu hampir 1,5 tahun. Lalu kemudian keanggotaan dirombak, keanggotaan baru relatif bisa memenuhi persyaratan prosedural dan dapat memberikan beberapa sanksi.

Tetapi penilaian saya tentang kinerja BK 2009 - 2014, paling tidak sampai sekarang tidak cukup signifikan untuk menegakkan citra dan kehormatan dewan melalui kode etik DPR. Saya melihat masih jauh lebih baik BK DPR periode yang sebelumnya,

Tanya: maksudnya?

Jawab:

Periode yang lalu lebih bagus, maksud saya lebih baik karena periode lalu masih membentuk keyakinan publik bahwa BK dapat diandalkan untuk memperbaiki citra DPR secara internal. Saat ini ada ketidakpercayaan masyarakat pada BK karena ada kasus-kasus yang diharapkan bahwa BK dapat segera bertindak, BK tidak mengambil tindakan itu. Pada saat BK diharapkan untuk bisa menunjukkan taringnya, justru belum dilakukan, contoh kasus-kasus terakhir terkait dengan video pronon misalnya, kan BK terkesan cuci tangan, terhadap perosalan-persoalan seperti itu, sehingga publik mengalami ketidakpercayaan kepada BK, dan secara internal BK tidak terlalu berani menangani kasus anggota DPR tertentu yang berpengaruh.

BK tidak efektif, karena tidak memunculkan efek jera untuk perubahan dari sanksi yang diberikan oleh BK. Sanksi BK menjadi tidak efektif, ada sejumlah kasus yang tidak ditindaklanjuti, hanya sejumlah kasus yang diberikan sanksi, baik sanksi ringan, sedang dan berat.

Tanya: Pengamatan abang terait pengaduan perkara, apakah ada masalah dalam proses pengaduan sampai pada prosee pertimbangan mereka memberikan sanksi?

Jawab:

Saya bukan melihat dari berapa jumlah kasus yang diproses, secara kuantitas sih boleh saja. Misalnya dalam memproses dan menindaklanjuti kasus-kasus, tapi lebih dari itu dari sejumlah sanksi yang diberikan tidak memberikan efek

perubahan pada pelanggaran anggota yang lain. Sehingga semakin banyak anggota DPR yang melakukan pelanggaran atau kesalahan.

Yang terjadi sebaliknya, DPR memberikan sanksi silahkan, akibatnya berapa sanksi yang diberikan, tidak akan memperbaiki atau merubah, tidak menjadi sebuah institusi internal yang disegani, institusi internal yang punya wibawa.

Tanya: Dengan perubahan perombakan sat ini, bang Sebastian sudah menyinggung bahwa sudah ada perbaikan secara prosedural, boleh dikatakan ada perbaikan dibanding sebelumnya?

Jawab:

Rapat-rapat BK sudah berjalan baik, namun mereka belum bisa meningkatkan keyakinan publik terhadap kinerja mereka, sehingga kewibawaan BK belum terasa.

Tanya: Menurut bang sebastian, ada masalah utama apa sebenarnya dalam penegakan kode etik itu?

Jawab:

Menurut saya ada dua hal; pertama, kalau anggota BK itu masih seperti sekarang artinya anggotanya adalah anggota DPR semua, maka pilihanya mereka harus bisa memisahkan diri dari cengkraman kepentingan partai. Selama mereka belum bisa memisahkan diri dari hal itu, penegakan kode etik agak sulit. Apa yang terjadi sekarang, dalam penegakan kode etik, mereka masih tidak cukup berani. Orang-orang yang duduk di situ haruslah orang-orang yang berani untuk melepaskan diri dari pengaruh cengkraman partai untuk demi menegakkan kehormatan dewan. Mereka harus bertul-betul mampu berdiri di tengah, sehingga bisa memperbaiki citra DPR itu secara betul.

Kedua, Keanggotaan BK itu seharusnya diberi ruang bagi pihak di luar DPR dan non partai. Artinya kombinasi antar anggota dewan dengan orang independen. Mungkin dengan begitu, maka BK itu akan lebih berani mengambil sikap tegas tanpa pandang bulu terhadap siapapun anggota DPR yang melakukan pelanggaran kode etik dewan.

Tanya: Tadi disinggung terkesan ada pengaruh partai begitu besar terhadap keputusan BK, apakah bang Sebastian bisa membuktikannya, karena kalau saya mewawancarai mereka orang dalam, artinya aktor utama, mereka mengatakan bahwa kami orang-orang independen yang punya itegritas, orang-orang yang dipercayai oleh fraksi untuk bisa bekerja secara independen tanpa ada pengaruh apapun dari pihak luar BK.

Jawab:

Tentu saja mereka tidak akan mengatakan kami menmang di bawah pengaruh partai. Siapa yang mau mengatakan itu. Pertanyaannya adalah mereka berani ga memberikan sanksi tegas kepada Marzuki Ali misalnya. Mereka berani ga

Universitas Indonesia

mengambil sanksi yang tegas kepada Ibas misalnya. Yang begitu-begitu. Persoalannya kita tidak bisa secara kasat mata melihat permainan itu. Tapi kita bisa melihat dari sisi lain yaitu dari keputusan yang mereka buat, keputusan tidak tegas, keputusannya menjadi abu-abu, kita bisa memiliki praduga bahwa ada pertimbangan politik yang membuat itu tidak jelas. Untuk membuktikan itu memang tidak mudah, tapi kita bisa melihat dari sanksi atau sikap mereka ketika mereka menghadapi pengaduan terkait Marzuki Ali.

Tanya: Terkait sumber daya, kapasitas anggota BK, yang terdiri dari 3 pimpinan dan 8 anggota, seperti apa menurut abang?

Jawab:

Menurut saya lumayan lah. Proporsional fraksi tidak ada pengaruh, mau anggotanya 100 orang, atau 20 orang juga tidak ada pengaruh. Kalau anggotanya tetap mereka-mereka juga, semakin banyak anggotanya semakin banyak kepentingan politiknya. Terkait sumber ahlinya, mereka perlu diperkuat.

Tanya: Kalau DPR mau berbenah pada area penegakan kode etik, hal signifikan apa yang perlu ditransformasi sekarang?

Jawab:

Yang paling pertama menurut saya, bagaimana anggota BK itu dibebaskan dari pengaruh partai politik. Itu kan beban politik yang mudah diungkapkan, tapi tidak mudah untuk dilaksanakan. Mau didukung oleh staf ahli seabrek-abrek, mau anggota nya seabrek-abrek, kalau mereka masih tunduk pada tekanan partainya, itu semuanya menjadi tidak efektif, artinya sikap dan sanksi yang diberikan BK itu hanya basa-basi.