

TESIS
**KEDUDUKAN DAN FUNGSI MAHKAMAH KEHORMATAN
DEWAN DALAM KELEMBAGAAN LEGISLATIF**
*“POSITION AND FUNCTION THE COUNCIL OF HONOR COURT IN
LEGISLATIVE INSTITUTIONS”*



Oleh:

HANDIKA DWI ARDIANSYAH PELU

B012181067

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
2021

HALAMAN JUDUL

**KEDUDUKAN DAN FUNGSI MAHKAMAH KEHORMATAN
DEWAN DALAM KELEMBAGAAN LEGISLATIF**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh:

HANDIKA DWI ARDIANSYAH PELU

B012181067

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

2021

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

KEDUDUKAN DAN FUNGSI MAHKAMAH KEHORMATAN DEWAN DALAM KELEMBAGAAN LEGISLATIF

Disusun dan diajukan oleh

Handika Dwi Ardiansyah Pelu
B012181067

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal : 26 Januari 2021 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama,

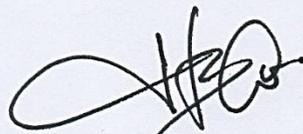
Pembimbing Pendamping,


Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, SH., M.Hum.
Nip. 19640910 198903 1 001

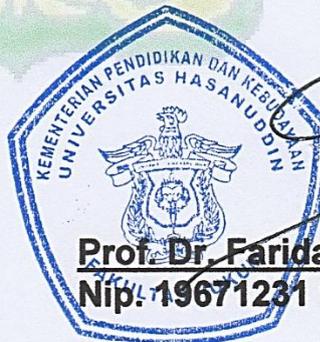

Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., MH.
Nip. 19731231 199903 1 003

Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum,

Dekan Fakultas Hukum,


Dr. Hasbir Paseranggi, SH., MH.
Nip. 19700708 199412 1 001


Prof. Dr. Farida Patittingi, SH., M.Hum.
Nip. 19671231 199103 2 002



PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Handika Dwi Ardiansyah Pelu
N I M : B012181067
Program Studi : Magister Ilmu Hukum
Jenjang : S2

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulisan saya berjudul:

KEDUDUKAN DAN FUNGSI MAHKAMAH KEHORMATAN DEWAN DALAM KELEMBAGAAN LEGISLATIF

Adalah karya tulisan saya sendiri dan bukan merupakan pengambilan alihan tulisan orang lain, bahwa Tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan Tesis ini hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 26 Januari 2021

Yang Menyatakan,



Handika Dwi Ardiansyah Pelu

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT atas izin dan nikmatNya yang tidak terhitung dan tak ada habisnya, Shalawat dan Salam juga senantiasa tercurah kepada Nabi Muhammad SAW sebagai rahmat dari Allah SWT bagi dunia dan isinya. Dalam penulisan tesis ini, penulis banyak menerima bantuan, bimbingan, serta kritik dan saran dari berbagai pihak baik secara langsung maupun tidak langsung.

Dengan rasa hormat dan cinta kasih yang tulus penulis berterima kasih yang sebesar-besarnya kepada kedua orang tua yaitu Ayah tercinta (Alm) H. Mohamad Pelu dan Ibu tersayang Lusi Ekowati atas segala dukungan, motivasi, dan do'a hingga terselesaikannya tesis ini. Kepada saudara-saudara penulis, Kaka Arif Pelu, Kaka Helena Diaz, Adikku Anayah Pelu, dan juga Keponkanku Kaka Syakila Pelu, Ade Rafka Pelu.

Ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya juga penulis sampaikan kepada:

1. Rektor Universitas Hasanuddin dan segenap jajarannya; Direktur Pascasarjana Universitas Hasanuddin dan segenap jajarannya;
2. Dekan dan Pembantu Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
3. Ketua Program Pascasarjana Program Studi Ilmu Hukum, Ketua Bagian, Sekertaris Bagian, dan para tenaga pengajar di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
4. Kepada Bapak Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum. dan Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H. selaku tim pembimbing;

5. Bapak Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H., Bapak Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si., dan Bapak Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H. selaku tim penguji;
6. Teman-teman Alumni Fakultas Hukum angkatan 2013;
7. Teman-teman Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin angkatan 2018;
8. Segenap staf pegawai akademik fakultas hukum Universitas Hasanuddin.

Terima kasih tak terhingga penulis ucapkan kepada semua pihak yang terlibat dalam penulisan tesis ini, semoga Allah SWT membalas kebaikan semua pihak dengan pahala yang sebaik-baiknya.

Penulis menyadari bahwa Tesis ini jauh dari kesempurnaan oleh sebab itu saran dan kritik yang bersifat membangun sangat penulis harapkan. Akhir kata, penulis mengucapkan mohon maaf apabila terdapat kesalahan dalam penulisan tesis ini dan atas segala hal yang tidak berkenan.

Makassar, 26 Januari 2021

PENULIS

ABSTRAK

HANDIKA DWI ARDIANSYAH PELU. *Kedudukan dan Fungsi Mahkamah Kehormatan Dewan Dalam Kelembagaan Legislatif* (Dibimbing oleh Aminuddin Ilmar dan Hamzah Halim).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui: (1) Bagaimana kedudukan dan fungsi Mahkamah Kehormatan Dewan dalam menjalankan tugas, yakni kedudukan Mahkamah Kehormatan Dewan, dan Fungsi Mahkamah Kehormatan Dewan dalam melaksanakan tugas serta (2) konsekuensi yuridis terhadap kedudukan Mahkamah Kehormatan Dewan dalam menyelesaikan pelanggaran kode etik, yakni penegakan pelanggaran kode etik, dan sanksi.

Penelitian ini berbentuk penelitian normatif yang menggunakan metode pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Dalam penelitian ini menggunakan sumber bahan hukum primer, skunder, dan tersier yang kemudian bahan hukum tersebut dikumpulkan dengan menggunakan metode pengumpulan bahan hukum yang bersifat studi kepustakaan. Selanjutnya bahan hukum tersebut dianalisis dengan menggunakan metode analisis kualitatif.

Hasil penelitian memnunjukkan bahwa Mahkamah Kehormatan Dewan adalah lembaga yang sangat penting kedudukannya dalam rangka menjaga marwah dan martabat dari anggota dewan. Hanya saja Dalam melaksanakan kewenangannya Mahkamah Kehormatan Dewan bisa saja dipengaruhi oleh pihak luar, mengingat lembaga Mahkamah Kehormatan Dewan yang merupakan perwakilan fraksi dan orang yang dipercayai fraksi serta bisa kapan saja ditarik oleh fraksinya. Salah satu implikasi yang sangat penting juga dapat timbul dari akibat keberadaan Mahkamah Kehormatan Dewan, yang secara lembaga masih berada dalam struktural parlemen membentuk lembaga ini sebagai lembaga yang menegakkan kode etik yang bersifat fungsional tertutup. Akibatnya, proses penegakan kode etik itu tidak dapat dipertanggungjawabkan secara independen dan terbuka kepada publik.

Kata Kunci: Kedudukan, Fungsi, Mahkamah Kehormatan Dewan

ABSTRACT

HANDIKA DWI ARDIANSYAH PELU. Position and Function of the Council Honorary Court in the House of Representatives, supervised by Aminuddin Ilmar and Hamzah Halim, as supervisors respectively.

This study aims to determine (1) the position and function of the Council Honorary Court in carrying out its duties and functions; and (2) the juridical consequences of the position of the Council Honorary Court in resolving violations of the code of ethics, namely enforcement of code of ethics violations, and sanctions.

This research is a normative research which uses the statutory and the conceptual approaches to answer the legal issues. In this research, primary, secondary, and tertiary legal materials were used to collect legal materials to answering the problems. Furthermore, they were analysed qualitatively.

The results of the research show that the Council Honorary Court is an institution that has a very important position in order to maintain the dignity of the council members. However, in exercising its authority the Council Honorary Court may be influenced by external parties. It is because the Council Honorary Court is a representative of the parties and a person trusted by the parties and can at any time be withdrawn by the parties. One very important implication may also arise from the existence of the Council Honorary Court, which institutionally is still within the parliamentary structure forming this institution as an institution that enforces a code of ethics that is functionally closed. As a result, the code of ethics enforcement process cannot be accounted for independently and openly to the public.

Keywords: Position, Function, Honorary Court of the Council

h

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBARAN PENGESAHAN TESIS	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	vi
ABSTRACT	vii
DAFTAR ISI	viii
BAB I	
PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	7
1. Manfaat Teoritis	8
2. Manfaat Praktis.....	8
BAB II	
TINJAUAN PUSTAKA	9
A. Tinjauan Umum Kedudukan Hukum	9
B. Tinjauan Umum Fungsi	11
C. Lembaga Negara Sebagai Organisasi	12
D. Tinjauan Umum Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)	22
E. Tinjauan Umum Mahkamah Kehormatan Dewan.....	27
F. Fungsi, Tugas, dan Kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan	31
G. Penegakan Kode Etik.....	33
1. Pengertian Kode Etik	33
2. Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat.....	40
3. Pelanggaran Kode Etik	43
4. Sanksi Etik	45
H. Landasan Teori	48
1. Teori <i>Checks And Balance</i>	48

2. Teori Kedudukan	53
3. Teori Sanksi.....	55
I. Kerangka Pikir.....	56
1. Bagan Kerangka Pikir	58
J. Definisi Operasional	59
BAB III	
METODE PENELITIAN	61
A. Tipe Penelitian	61
B. Jenis dan Sumber Hukum.....	62
1. Bahan Hukum Primer.....	62
2. Bahan Hukum Sekunder.....	63
C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	63
D. Analisis Bahan Hukum	63
BAB IV	
HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	64
A. Kedudukan Mahkamah Kehormatan Dewan Dalam Menjalankan Tugas	64
1. Pengaturan Mahkamah Kehormatan Dewan Sebagai Peradilan Etika	64
2. Pelaksanaan Tugas Dan Kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan	76
B. Konsekuensi Yuridis Terhadap Kedudukan Mahkamah Kehormatan Dewan.....	116
1. Penegakan Pelanggaran Kode Etik.....	116
2. Sanksi Kode Etik.....	128
BAB V	
PENUTUP.....	133
A. Kesimpulan	133
B. Saran	134
Daftar Pustaka	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sebuah konsep yang sangat dikenal dalam pembagian kekuasaan adalah konsep klasik trias politika yang dikembangkan sejak abad ke-18 oleh Baron de Montesquieu, yang terkenal luas dan digunakan di berbagai negara sebagai dasar pembentukan struktur kenegaraan. Konsep tersebut membagi tiga fungsi kekuasaan negara yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Montesquieu membuat gambaran bahwa ketiga fungsi kekuasaan negara itu dilembagakan masing-masing ke dalam tiga organ negara yang berbeda, setiap organ menjalankan satu fungsi, dan tidak saling mencampuri urusan satu dengan lainnya. Namun demikian tidak secara tegas diaplikasikan, menurut garis besar Indonesia mengadopsi konsep trias politika ini. Konsep Trias Politika telah lama dipandang oleh banyak ahli sebagai keadaan yang tidak relevan lagi, disebabkan oleh kenyataan bahwa sukar sekali memisahkan kekuasaan negara dalam praktik penyelenggaraan negara atau pemerintahan.¹

Perkembangan lahirnya perangkat pengaturan kelembagaan politik pada konteks demokratisasi, ditujukan dalam skema usaha menciptakan *check and balances*. *Check and balances* mempunyai arti terperinci dalam hubungan antar kelembagaan negara. Contohnya, untuk tujuan aspek

¹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Setjen MKRI, 2006, hlm. 36

legislasi, *check and balances* mempunyai 5 (lima) fungsi. Yang pertama, sebagai fungsi penyelenggara pemerintahan, di mana eksekutif dan legislatif memiliki tugas dan tanggungjawab yang saling terkait dan saling membutuhkan konsultasi sehingga terkadang dapat dilihat tumpang tindih. Tetapi disinilah fungsi *check and balances* supaya tidak ada satu lembaga negara lebih dominan tanpa *control* melalui lembaga lain. Kedua, sebagai fungsi yang membagi kekuasaan di antara lembaga legislatif sendiri, di mana melewati sistem pemerintahan yang dianut, sama halnya dengan sistem presidensial di Indonesia, diinginkan terjadi mekanisme kontrol secara internal. Ketiga, fungsi hirarkis antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Yang keempat, sebagai fungsi akuntabilitas perwakilan dengan rakyat yang memilihnya. Kelima, sebagai fungsi perihal hadir pemilih untuk dalam hal ini menyuarakan aspirasinya.²

Sistem kelembagaan di Indonesia yang berkembang sesuai zaman memungkinkan dibentuknya lembaga penegak etik bagi anggota legislatif. Hal ini berdasarkan pada pertimbangan bahwa lembaga legislatif yang berubah menjadi sangat baik memungkinkan untuk mampu diawasi terhadap setiap perilaku dalam melakukan tugas-tugas institusionalnya. Pengawasan perilaku anggota legislatif bisa bermula dari luar kelembagaan legislatif ataupun dari internal tersebut. Pengawasan eksternal secara langsung mampu dilakukan oleh konstituen tanpa perwakilan ataupun oleh

² Nurliah Nurdin, *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia dan Amerika Serikat: Rivalitas Kekuasaan antara Presiden & Legislatif*, Penerbit MIPI, Jakarta, 2012, hal. 248

partai politik. Pengawasan secara internal bisa dilakukan oleh sebuah lembaga yang dibentuk untuk lembaga legislatif ini yang lazim dikenal sebagai Badan Kehormatan (BK) atau Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD).³

Lembaga legislatif dalam hal ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki kedudukan yang sangat penting sesuai dengan prinsip demokrasi yang berlaku. DPR memiliki fungsi dan hak yang sangat menentukan penyelenggaraan negara.⁴ Dalam melaksanakan tugas kelembagaannya, fungsi dan wewenang DPR kemudian diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3). Salah satu yang diatur dalam revisi UU MD3 ini adalah kedudukan Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) sebagai alat kelengkapan DPR dalam mendukung tugas dan kewenangannya. Mahkamah Kehormatan Dewan merupakan salah satu alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap dan bertujuan untuk menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat DPR.

Bersumber pada ketentuan dalam UU No.17 Tahun 2014 tentang MD3, diatur juga dalam Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2015 tentang Kode

³ Sri Karyati ,*Rekonstruksi Kelembagaan Penegakan Etika Parlemen*, Jurnal Etika dan Pemilu, volume 1 No. 1 - Juni 2015, hal. 60.

⁴ Jenedri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional: Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Jakarta, Konstitusi Press, 2012, hal. 60

Etik DPR dan Peraturan DPR RI No. 2 Tahun 2015 tentang Tata Beracara MKD menguraikan bahwa MKD merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap, yang bertujuan untuk menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat DPR. Ketentuan dalam Pasal 19 Ayat (1) dan (2) Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2015 tentang Kode Etik adalah pengakan kode etik dilakukan melalui upaya pencegahan dan penindakan oleh MKD.⁵ Pada tingkatan parlemen pusat sudah dibentuk MKD DPR RI serta Dewan Kehormatan pada organisasi DPD. Pada organisasi DPRD berdasarkan UU No. 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD telah dibentuk Badan Kehormatan yang menjadi bagian dari alat kelengkapan Dewan.⁶

Namun, begitu penting urgensi keberadaan lembaga penegak etik parlemen sangat perlu diperhatikan. Dalam membangun parlemen modern ternyata masih menghadapi persoalan serius yang menyebabkan kepercayaan publik terhadap institusional penegak etik di parlemen tidaklah bagus dan cacat secara yuridis maupun secara politik. Masih ada asumsi publik bahwa, keberadaan lembaga penegak etik tidak lain merupakan lembaga yang tidak independen dan non-imparsial, karena sering digunakan sebagai pelindung bagi anggota DPR yang melakukan

⁵ Lihat Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Beracara Mahkamah Kehormatan Dewan

⁶ Lihat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

pelanggaran kode etik, dilihat dari sisi keanggotaan yang tidak representatif, kewenangan yang begitu luas dan hukum acara yang menghambat adanya prinsip *equality before the law*.⁷ Adanya pengawasan etik melalui MKD juga sangat diandalkan untuk menyelamatkan martabat dan kehormatan dewan perwakilan rakyat dihadapan masyarakat Indonesia yang dirusak oleh sebagian oknum anggota dewan akibat terjerumus dalam kasus-kasus pidana maupun perdata akibat penyalahgunaan tugas dan wewenang selama menjabat.

Pengawasan MKD terhadap sesuatu yang dicapai anggota badan legislatif, khususnya DPR jika dikaitkan dengan keadaan konstelasi politik di Indonesia yang cukup dinamis antara dua kubu koalisi, tentu akan menimbulkan dampak yang sangat kuat karena anggota DPR dan Mahkamah Kehormatan Dewan juga terdiri dari sesama anggota serta perwakilan partai-partai yang mendapatkan perolehan kursi hasil usaha yang dilakukan pada kompetisi Pemilihan Legislatif, dengan kenyataan ini, maka perang kepentingan atau yang dalam dunia politik dan hukum lebih sering disebut dengan *conflict of interest* mempengaruhi proses peradilan etik yang dijalankan oleh Mahkamah Kehormatan Dewan. Independensi MKD sebagai pengawas pelanggaran etik bagi DPR sangat diragukan oleh masyarakat.

⁷ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dan Pembangunan*, Kumpulan Karya Tulis, Pusat Studi Yayasan Nusantara, Bekerjasama dengan PT. Alumni, Bandung, 2006, hal. 13-14

Sehubungan dengan tugas dan kewenangan MKD dalam menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat DPR RI sebagai lembaga perwakilan rakyat. Adanya sebuah kasus yang berkaitan dengan Ketua DPR RI Periode 2014-2019 dalam kasus dugaan pelanggaran kode etik lantaran diduga meminta sejumlah saham kepada perusahaan asing di Indonesia dengan mencatut nama Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia. Hal itu menyusul menyeruaknya lobi politik dan tawaran sejumlah uang kepada sejumlah anggota MKD diduga untuk mengamankan kasus tersebut. Bahkan Presiden Jokowi menegaskan bahwa, mendukung penuh proses kasus ini di MKD terkait pencatutan nama presiden, dan wakil presiden untuk meminta jatah saham. Dalam kasus tersebut, MKD mendapatkan kritik yang tajam oleh publik karena dalam menyelesaikan kasus dugaan pelanggaran kode etik ini tidak dapat membuktikan adanya pelanggaran kode etik terkait kasus ini.

Meski begitu, Presiden berpesan MKD harus bekerja tanpa intervensi dari pihak manapun. Namun, hasil sidang dari MKD belum menuai titik terang sampai sidang itu di tutup karena terduga mundur dari kursi pimpinan DPR saat itu. Mahkamah Kehormatan Dewan dalam hal ini seolah-olah hanya sebagai pagar hiasan dari internal DPR, sehingga pada suatu saat kejadian semacam ini di ibaratkan sebagai “pagar makan tanaman”, berlarut-larut kinerja dari MKD tidak begitu berfungsi dari beberapa laporan hingga urgensi yang terjadi.

Berdasarkan pada uraian di atas, penulis berkeinginan untuk melakukan penelitian dengan judul “Kedudukan dan Fungsi Mahkamah Kehormatan Dewan dalam Kelembagaan Legislatif”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang, maka permasalahan yang diteliti adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan dan fungsi Mahkamah Kehormatan Dewan dalam menjalankan tugas?
2. Bagaimana konsekuensi yuridis terhadap kedudukan Mahkamah Kehormatan Dewan dalam menyelesaikan pelanggaran kode etik?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari Penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mendeskripsikan serta menjelaskan kedudukan dan fungsi Mahkamah Kehormatan Dewan dalam menjalankan tugas.
2. Untuk menganalisis dan menjelaskan konsekuensi yuridis terhadap kedudukan Mahkamah Kehormatan Dewan dalam menyelesaikan pelanggaran kode etik.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain:

1. Manfaat Teoritis

- a. Diharapkan mampu memberikan suatu sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum pada umumnya dan hukum Tata Negara pada khususnya.
- b. Diharapkan hasil penelitian ini bisa digunakan sebagai referensi dibidang hukum dan bahan masukan bagi penelitian sejenis dimasa yang akan datang.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan sanggup meningkatkan dan mengembangkan kemampuan Penulis dalam bidang hukum sebagai modal untuk menegakkan dan memperjuangkan keadilan dan kebenaran.
- b. Hasil penelitian ini mampu memberikan penjelasan secara lengkap mengenai Fungsi dan Kedudukan Mahkamah Kehormatan Dewan Dalam Sistem Pemerintah di Indonesia.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Kedudukan Hukum

Kedudukan sama halnya dengan status, baik terhadap seseorang, tempat, atau benda. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia kedudukan adalah tempat pegawai tinggal untuk melakukan pekerjaan atau jabatannya. Kedudukan hukum memiliki pemahaman lain dimana subyek hukum atau obyek hukum berbeda. Demikian halnya sesuai kedudukan, subyek ataupun obyek hukum dapat melakukan tindakan dan wewenang sesuai dengan statusnya.

Locus standi atau Kedudukan hukum adalah suatu keadaan ketika suatu pihak dianggap memenuhi syarat untuk mengajukan permohonan penyelesaian sengketa di suatu pengadilan. Biasanya kedudukan hukum dapat ditunjukkan dengan cara berikut:⁸

- a. Suatu pihak secara langsung dirugikan oleh undang undang atau tindakan yang menjadi permasalahan, dan kerugian ini kan terus berlanjut kecuali jika pengadilan turun tangan dengan memerintahkan pemberian kompensasi, menetapkan bahwa hukum yang dipermasalahkan tidak berlaku untuk pihak tersebut, atau menyatakan bahwa undang undang tersebut batal demi hukum.

⁸ R. Soeroso , *Pengantar Ilmu Hukum*, PT Sinar Grafika, Jakarta, 1993, hal. 106

b. Pihak penuntut tidak dirugikan secara langsung, tetapi mereka memiliki hubungan yang masuk akal dengan situasi yang menyebabkan kerugian tersebut, dan jika dibiarkan kerugian dapat menimpa orang lain yang tidak dapat meminta bantuan dari pengadilan.

c. Suatu pihak diberikan kedudukan hukum oleh suatu undang undang.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 51 ayat (1) menjelaskan bahwa subyek hukum yang dapat mengajukan permohonan karena telah memiliki kedudukan hukum, yaitu:

- a. Perorangan warga negara Indonesia;
- b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undangundang;
- c. Badan hukum publik atau privat; atau
- d. Lembaga negara.⁹

Selanjunya dijelaskan terkait kedudukan hukum merupakan status atau posisi yang menunjukkan subyek atau obyek hukum ditempatkan agar dapat memiliki fungsi dan tujuan. Selain itu kedudukan hukum juga menjadi penentu bagaimana melakukan suatu kegiatan yang diperbolehkan atau tidak diperbolehkan.

⁹ Lihat Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

B. Tinjauan Umum Fungsi

Fungsi berasal dari Bahasa Inggris "*function*" yang berarti sesuatu yang mengandung kegunaan atau manfaat. Pengertian fungsi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) merupakan kegunaan suatu hal, daya guna serta pekerjaan yang dilakukan.¹⁰ Fungsi suatu lembaga adalah adanya kekuasaan yaitu, hak dan tugas yang dimiliki oleh seseorang dalam kedudukannya di dalam organisasi untuk melakukan sesuatu yang sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing. Fungsi lembaga ialah sebagai pedoman terhadap organisasi tersebut dalam melaksanakan kegiatan dan mencapai tujuan organisasi. Fungsi berhubungan erat dengan wewenang, yaitu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh aturan hukum yang berlaku serta melakukan hubungan-hubungan hukum.¹¹

Secara organisasional fungsi memiliki kaitan dengan wewenang yaitu kemampuan yuridis berdasarkan hukum publik. Adapun wewenang yang dikaitkan dengan hak dan kewajiban, yaitu agar wewenang tidak hanya definisikan sebagai hak berdasarkan hukum publik, namun juga kewajiban sebagai hukum publik.

¹⁰ Definisi "fungsi" menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, diakses pada link: <https://kbbi.web.id/>, Pada tanggal 11 November 2019 pukul 20:00 Wita.

¹¹ Muammar Himawan, *Pokok-Pokok Organisasi Modern*, Bina Ilmu, Jakarta, 2004, hal. 32

C. Lembaga Negara Sebagai Organisasi

Lembaga negara adalah sebuah organisasi yang berbentuk lembaga pemerintahan atau "*Civilized Organization*", yang dibuat oleh suatu negara serta bertujuan untuk membangun negara tersebut. Secara umum lembaga negara terbagi dalam beberapa macam serta mempunyai tugasnya sendiri-sendiri. Prinsip dari tugas umum lembaga negara antara lain:

- 1) Stabilitas keamanan atau menjaga kestabilan, hukum, politik, budaya, dan HAM;
- 2) Mewujudkan suatu lingkungan yang aman, kondusif, dan harmonis;
- 3) Sebagai badan penghubung antara rakyatnya dan negara;
- 4) Menjadi aspirator rakyat dan sumber insipirator;
- 5) Memberantas tindak pidana korupsi, kolusi, maupun nepotisme; dan
- 6) Membantu menjalankan sutau roda pemerintahan Negara.¹²

Konsep dan pengertian kelembagaan negara dimulai dari konsep pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan, yang sama-sama merupakan konsep tentang adanya kekuasaan yang berbeda dalam penyelenggaraan negara. Konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) secara luas mencakup pengertian pembagian kekuasaan yang biasa disebut juga dengan istilah, "*division of power*" (*distribution of power*). Konsep hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal merupakan

¹² Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Jakarta, 2016.

pemisahan kekuasaan, sedangkan bersifat vertikal ialah konsep pembagian kekuasaan. Secara horizontal, fungsi lembaga-lembaga negara tertentu dapat dikaitkan dengan kekuasaan negara dapat dibagi ke dalam beberapa cabang kekuasaan, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan dalam konsep pembagian kekuasaan "*distribution of power*" atau "*division of power*" kekuasaan negara dibagikan secara vertikal dalam hubungan "atas ke bawah". Konsep lain terkait pembagian kekuasaan adalah pembagian antara *capital division of power* dan *areal division of power*.

Dalam mengetahui pengertian lembaga atau organ negara, dapat dilihat dari pandangan Hans Kelsen mengenai *the Concept of the State* Organ dalam bukunya *General Theory of Law and State* (Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara).¹³ Hans Kelsen menguraikan bahwa "*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*" siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ. Dapat diartikan, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Selain organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat melahirkan norma (*norm creating*) dan/atau bersifat mewujudkan norma (*norm applying*). "*These functions,*

¹³ Hans Kelsen, *General Theory Of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1961, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Cet. ke-I, Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa, Bandung, September 2006, hal. 276-277.

be they of a normcreating or of a normapplying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction.

Hans Kelsen berpendapat, parlemen yang menetapkan undang-undang dan warga negara yang memilih para wakil rakyat di parlemen melalui pemilihan umum, sama-sama merupakan organ negara dalam arti luas. Singkat kata, dalam definisi yang cukup luas ini, organ negara identik dengan individu yang menjalankan fungsi atau jabatan tertentu dalam konteks kegiatan bernegara. Inilah yang disebut sebagai jabatan umum (*public offices*) atau jabatan publik dan pejabat umum (*public officials*) atau pejabat publik.¹⁴ Selanjutnya menurut Hans Kelsen, “*An organ, in this sense, is an individual fulfilling a specific function*”. Kualitas individu itu sebagai organ negara ditentukan oleh fungsinya. “*He is an organ because and in so far as he performs a lawcreating or lawapplying function*”. Individu tersebut dapat disebut sebagai organ negara, karena ia menjalankan fungsi yang menciptakan hukum (*lawcreating function*) atau fungsi yang menerapkan hukum (*lawapplying function*).¹⁵

Selain konsep yang tertera di atas, ada satu konsep lain yang lingkupnya lebih sempit, yaitu konsep "material". Berdasarkan konsep material, seseorang disebut "organ" negara jika dia secara pribadi menduduki kedudukan hukum tertentu (...*he personally has a specific legal position*). Transaksi hukum, yaitu perjanjian, merupakan tindakan membuat

¹⁴ Jimly Asshiddiqie *Op.cit.*, hal. 32

¹⁵ Hans Kelsen, *Loc.cit.*, hal. 277

hukum, seperti demikian halnya juga keputusan pengadilan. Beberapa pihak yang mengadakan perjanjian, dan demikian halnya hakim melakukan fungsi membuat hukum, tetapi hakim adalah sebuah organ negara dalam pengertian lingkup yang lebih sempit, sedangkan pihak-pihak dalam perjanjian bukan sebagai organ negara. Menurut pengertian yang lebih sempit hakim adalah organ negara karena dia dipilih ataupun diangkat untuk menduduki fungsinya, karena dia menjalankan fungsinya secara profesional dan karena itu menerima upah reguler, gaji, yang berasal dari keuangan Negara.¹⁶

Ciri-ciri penting organ negara dalam arti sempit adalah (i) organ negara itu diangkat atau dipilih untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu; (ii) fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama atau bahkan secara hukum yang bersifat eksklusif; dan (iii) karena fungsinya itu, ia berhak untuk mendapatkan imbalan gaji berasal dari negara.¹⁷ Dengan demikian, organ atau lembaga negara dalam artian sempit dapat dikaitkan dengan pejabat (*officials*) dan jabatan, yaitu pejabat umum, pejabat publik (*public official*) dan jabatan umum, jabatan publik (*public office*). Dengan kata lain, meskipun dalam arti luas semua individu yang menjalankan *lawcreating and law applying function* adalah organ, tetapi dalam arti sempit yang disebut sebagai lembaga negara atau organ hanyalah yang menjalankan *lawcreating or law-applying function* dalam konteks kenegaraan saja.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Jimly Asshiddiqie *Op.cit.*, hal. 33

Individu yang berada di luar konteks jabatan organik kenegaraan, tidak relevan disebut sebagai lembaga negara atau organ.¹⁸

Jimly Asshidiqie berpendapat bahwa konsep lembaga negara dan organ negara sangat luas maknanya, sehingga tidak bisa dipersempit hanya pada pengertian tiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif saja. Adapun, konsep atau pengertian lembaga negara dan organ negara menurut pendapatnya adalah : Pertama, dalam arti yang paling luas, pengertian pertama, organ negara paling luas mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *lawcreating dan lawapplying*; Kedua, organ negara dalam arti luas tetapi lebih sempit dari pengertian pertama, yaitu mencakup individu yang menjalankan fungsi *lawapplying* atau *lawcreating* dan juga mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan; Ketiga, organ negara dalam arti yang lebih sempit, yaitu badan atau organisasi yang menjalankan fungsi *lawapplying dan/atau lawcreating* dalam kerangka struktur dan sistem pemerintahan atau kenegaraan. Di dalam pengertian ini, lembaga negara mencakup pengertian lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar (UUD), Undang-Undang (UU), Peraturan Presiden (PerPres) ataupun oleh keputusan-keputusan yang tingkatannya lebih rendah, baik pada tingkat pusat ataupun di tingkat daerah. Keempat, dalam pengertian yang keempat lebih sempit lagi, lembaga atau organ negara itu

¹⁸ *Ibid.*, hal. 34

hanya terbatas pada pengertian lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, atau oleh peraturan yang lebih rendah. Kelima, di samping itu keempat pengertian di atas, untuk memberikan kekhususan kepada lembaga-lembaga negara yang berada di tingkat pusat yang pembentukannya diatur dan ditentukan oleh UUD 1945, yaitu lembaga Kepresidenan (Presiden beserta Wakil Presiden), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dapat pula disebut sebagai lembaga negara yang tersendiri, karena kedudukannya yang tinggi, sekiranya lembaga-lembaga konstitusional ini hendak disebut sebagai lembaga tinggi negara juga dapat diterima. Semua lembaga konstitusional dianggap setara atau sederajat dan hanya dibedakan dari perbedaan fungsi dan kewenangannya masing-masing. Ketujuh lembaga tinggi negara inilah yang dapat dihubungkan dengan pengertian alat-alat kelengkapan negara yang utama (*main organs*).¹⁹

Di lain sisi menurut Sri Soemantri bahwa, lembaga-lembaga negara merupakan lembaga-lembaga yang diatur dalam konstitusi. Hal ini mengarah pada pendapatnya K.C. Wheare, bahwa konstitusi digunakan untuk menggambarkan semua sistem ketatanegaraan suatu negara. Dipertegas oleh pernyataan Lord James Bryce bahwa konstitusi merupakan

¹⁹ *Ibid*, hlm. 35-36

suatu kerangka masyarakat politik yang diatur melalui dan/atau dengan hukum. Hukum sudah menetapkan secara permanen lembaga-lembaga yang mempunyai hak-hak dan fungsi-fungsi tertentu yang diakui, sedangkan menurut pendapat C.F. Strong konstitusi adalah sekumpulan yang menetapkan dan mengatur kekuasaan pemerintah, hak-hak yang diperintah, dan hubungan-hubungan diantara keduanya atau antara pemerintah dan yang diperintah. Hal ini menandakan konstitusi sebagai kerangka negara yang terdapat lembaga-lembaga negara. Lembaga-lembaga negara ini menjalankan fungsi yang terpisah dan memiliki sistem *checks and balances*, antara lain fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif.²⁰

Sri Soemantri menyatakan bahwa diluar konstitusi juga ada lembaga-lembaga negara. Terkait pernyataan tersebut Sri Soemantri membedakan dua sistem ketatanegaraan Indonesia. Pertama, sistem ketatanegaraan dalam artian sempit, yakni hanya berkenaan dengan lembaga-lembaga negara yang berada dalam Undang-Undang Dasar. Kedua, sistem ketatanegaraan dalam arti luas, yakni mencakup lembaga-lembaga negara yang berada di dalam dan di luar Undang-Undang Dasar.²¹

Upaya pencapaian suatu tujuan negara yang juga sama dengan tujuan nasional bertambah kompleks, hal itu tidak bisa dipenuhi hanya

²⁰ Sri Soemantri, "*Lembaga Negara dan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*", Disampaikan dalam dialog hukum dan non hukum "*Penataan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan*" Departemen Hukum dan HAM RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya 26-29 Juni 2007. hal. 3.

²¹ *Ibid*

dengan lembaga utama saja (*main state's organ*). Oleh karena itu, dibentuknya lembaga-lembaga pembantu (*auxiliary state's organ*), yang memiliki fungsi melayani. Perbedaan lembaga pembantu dengan lembaga utama adalah, lembaga negara pembantu dapat tumbuh, berkembang, dan mungkin dihapus tergantung pada situasi dan kondisi, sedangkan lembaga utama merupakan *permanent institutions*.²²

Pendapat menurut Jimly Asshiddiqie terdapat lebih dari 34 jabatan, organ, atau lembaga-lembaga yang secara eksplisit disebut dan diatur kehadirannya dalam UUD 1945. Organ tersebut dapat dibedakan menjadi dua kriteria, yakni (i) kriteria hirarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya, dan (ii) kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara. Dari segi hirarkinya organ atau lembaga negara dapat dibedakan ke dalam tiga lapis:

- 1) Organ lapis pertama disebut juga sebagai lembaga tinggi negara, yaitu: presiden dan wakil presiden, MPR, DPR, DPD, MK, MA dan BPK. Keseluruh lembaga tersebut memperoleh kewenangan dari UUD 1945.
- 2) Organ lapis kedua disebut juga sebagai lembaga negara saja, yakni: menteri negara, TNI, Polri, KY, KPU, dan BI. Lembaga-lembaga tersebut ada yang memperoleh kewenangannya dari UUD, dan ada juga yang mendapatkan kewenangannya dari UU.

²² *Ibid*

- 3) Organ lapis ketiga adalah lembaga negara yang memiliki sumber kewenangannya berasal dari pembentuk peraturan atau regulator di bawah UU.²³

Dari sisi fungsinya, organ atau lembaga negara dapat dibagi menjadi dua, yaitu ada yang bersifat primer atau utama, dan ada pula yang bersifat penunjang (*auxiliary*) atau sekunder.²⁴ Ketentuan didalam Pasal 24 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menentukan, "Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang". Artinya, selain MA (Mahkamah Agung) dan MK (Mahkamah Konstitusi), serta KY (Komisi Yudisial) dan kepolisian negara yang sudah diatur dalam UUD 1945, masih ada beberapa badan lain yang jumlahnya lebih dari satu yang mempunyai fungsi yang berhubungan dengan kekuasaan kehakiman, yaitu yang menjalankan fungsi penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan.²⁵

Lembaga atau badan lain yang dimaksud itu antara lain adalah Kejaksaan Agung, KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi), Komnas HAM (Komisi Nasional Hak Asasi Manusia) dan sebagainya. Lembaga-lembaga tersebut, walaupun tidak secara eksplisit disebut dalam UUD 1945, akan tetapi sama-sama mempunyai *constitutional importance* dalam sistem konstitusional berdasarkan UUD 1945.²⁶

²³ Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.*, hlm. 49-51.

²⁴ *Ibid*, hal. 90

²⁵ *Ibid*, hal. 88

²⁶ *Ibid*, hal. 89

Demikian penjelasan Jimly mengenai Persoalan konstitusionalitas lembaga negara itu tidak hanya selalu berkaitan dengan tingkatan hirarkis antara lembaga yang lebih tinggi atau lebih rendah kedudukannya secara konstitusional. Persoalan yang menyangkut adalah “apa dan bagaimana UUD menentukan dan mengatur hal-hal yang berkaitan dengan lembaga negara dimaksud”. Meskipun berkedudukan lebih rendah dari lembaga konstitusional yang biasa, namun selama ketentuan mengenai lembaga yang relevan diatur dalam Undang-Undang Dasar, berarti lembaga tersebut bersangkutan dengan persoalan konstitusionalitas.²⁷

Setiap pembicaraan tentang organisasi negara, terdapat dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu *functie* dan organ. *Functie* adalah isinya, sedangkan organ adalah bentuk atau wadahnya; *functie* adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya, sedangkan organ adalah status bentuknya (Inggris: *form*, Jerman: *vorm*). Didalam naskah UUD 1945, organ-organ yang dimaksud, ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada juga disebutkan eksplisit hanya fungsinya. Ada pula organ atau lembaga yang disebut bahwa baik namanya maupun kewenangan atau fungsinya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah.²⁸

²⁷ *Ibid*, hal. 48

²⁸ *Ibid*, hal. 84

D. Tinjauan Umum Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) ialah salah satu lembaga negara dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. DPR merupakan lembaga pemegang kekuasaan membentuk undang-undang atau sebagai legislator. Fungsi DPR, sebagaimana ketentuan Pasal 20A Ayat (1) adalah fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.²⁹ Diantara ketiga fungsi DPR itu, fungsi pengawasan bagi DPR bisa menjadi fungsi pengawasan ini lembaga ini sebetulnya dapat melindungi kepentingan rakyat. Dengan fungsi ini DPR dapat mengawasi pelaksanaan kewajiban yang dimiliki oleh lembaga negara lainnya yaitu lembaga eksekutif.

Selain itu, dalam sistem negara yang demokratis fungsi kontrol (pengawasan) merupakan dampak logis dalam memperbaiki diri.³⁰ Karena keseimbangan diantara cabang-cabang kekuasaan seperti eksekutif, legislatif, dan yudikatif harus tetap terjaga agar tidak terjadi tumpang tindih kekuasaan atau bahkan dominasi yang dimiliki oleh salah satu cabang kekuasaan diantara cabang kekuasaan yang lain. Jika dikaitkan dengan hukum tata negara, fungsi pengawasan ini dapat berarti sebagai penyeimbang diantara lembaga-lembaga negara demi terwujudnya tujuan bernegara sesuai dengan hukum yang berlaku. Dengan perkata lain pengawasan ini berarti suatu aktivitas yang ditujukan untuk menjamin

²⁹ A.M Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, Kompas, 2009, hal. 310

³⁰ Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Jakarta, Ghalisa Indonesia, 1983, hal. 82

terlaksananya penyelenggaraan negara oleh lembaga-lembaga kenegaraan sesuai hukum yang berlaku.³¹

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, khususnya terkait pelaksanaan fungsi pengawasan, DPR dibekali tiga (tiga) hak, yaitu:

- 1) Hak Interpelasi: hak DPR untuk meminta keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- 2) Hak Angket: hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang/kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- 3) Hak Menyatakan Pendapat: hak DPR untuk menyatakan pendapat atas: (i) kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional; (ii) tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket; atau (iii) dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukann pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat

³¹ Sri Soemantri, dkk, *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia : 30 Tahun Kembali Ke Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1999, hal. 285.

lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Selain hak-hak yang di atas, DPR juga memiliki beberapa hak antara lain, hak mengajukan pertanyaan yaitu hak yang dimiliki anggota DPR untuk mengajukan pertanyaan kepada pemerintah baik secara lisan ataupun tertulis terkait dengan tugas dan wewenang DPR. Kemudian ada hak menyampaikan usul dan pendapat adalah hak untuk menyampaikan usul dan pendapat secara leluasa baik kepada pemerintah maupun DPR. Dan terakhir hak imunitas, yaitu kekebalan hukum dimana setiap anggota DPR tidak dapat dituntut dihadapan dan diluar pengadilan karena pernyataan, pertanyaan atau pendapat yang dikemukakan secara lisan maupun tertulis dalam rapat-rapat yang diadakan oleh DPR.

Sering kali dalam berbagai konstitusi negara-negara berdaulat diadakan perumusan mengenai tugas pembuatan undang-undang (legislasi) dan tugas pelaksanaan undang-undang itu (eksekutif) ke dalam dua kelompok kelembagaan yang menjalankan peranan yang berbeda. Meskipun demikian, apabila dikaji secara mendalam, tidak satu pun teks konstitusi maupun praktik dimana pun yang memisahkan cabang-cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif itu secara kaku. Baik dalam rumusan

formal apalagi dalam kenyataan praktik, fungsi-fungsi legislatif dan eksekutif selalu bersifat tumpang tindih.³²

Selain itu, dalam menjalankan tugasnya lembaga legislatif juga bertugas untuk menjalankan konstitusi. Dalam pengertian sederhana, konstitusi adalah suatu dokumen yang berisi aturan-aturan untuk menjalankan suatu organisasi.³³ Organisasi dimaksud beragam bentuk dan kompleksitas stukturanya, mulai dari organisasi mahasiswa, perkumpulan masyarakat di daerah tertentu, serikat buruh, organisasi-organisasi kemasyarakatan, organisasi politik, organisasi bisnis, perkumpulan sosial sampai ke organisasi tingkat dunia seperti, perkumpulan *ASEAN*, *European Communities (EC)*, *World Trade Organization (WTO)*, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), dan sebagainya semuanya membutuhkan dokumen dasar yang disebut konstitusi.³⁴

Demikian pula negara, pada umumnya selalu memiliki naskah yang disebut sebagai konstitusi atau UUD. Bahkan negara yang tidak memiliki satu naskah konstitusi seperti Inggris, tetap memiliki aturan-aturan yang tumbuh. Berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu negara. Jika negara itu menganut paham kedaulatan rakyat,

³² Jimly Asshidiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta, UI Press, 1996, hal. 95

³³ Brian Thompson, *Textbook on Constitutional and Administrative Law*, edisi ke-3, London: Blacksrone Press Ltd., 1997, hal. 3

³⁴ Satya Arinanto & Nunuk Triyanti, *Memahami Hukum Dari Konstruksi Sampai Implementasi*, Jakarta: Rajagrafindo Persada 2009, hal.217

maka sumber legitimasi konstitusi itu adalah rakyat. Jika negara itu menganut pemikiran kedaulatan raja, maka raja yang menentukan berlaku tidaknya suatu konstitusi.³⁵

Di Indonesia prinsip kedaulatan yang dianut adalah kedaulatan rakyat, oleh karena itu sumber legitimasi konstitusi berasal dari rakyat. Tugas dan peran lembaga-lembaga negara utama adalah menjalankan konstitusi berdasarkan kedaulatan rakyat Indonesia. Ajaran kedaulatan rakyat mensyaratkan adanya pemilihan umum yang menghasilkan dewan-dewan rakyat yang mewakili rakyat dan yang dipilih langsung atau tidak langsung oleh seluruh warga negara yang dewasa. Para dewan inilah yang sangat berkuasa.³⁶

Perbincangan teoritis mengenai struktur organisasi parlemen ini biasanya dikenal dengan adanya dua sistem, yakni sistem unikameral dan sistem bikameral. Sistem unikameral terdiri atas satu kamar, sedangkan sistem bikameral mempunyai dua kamar yang masing-masing memiliki fungsi sendiri-sendiri.³⁷ Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menganut sistem yang agak mendekati sistem bikameral, yaitu terdiri atas dua kamar melalui kehadiran Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD),

³⁵ *Ibid*, hal. 218

³⁶ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Jakarta, Rajagrafindo Persada, 1992, hal. 108

³⁷ Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*, Jakarta, Rajawali Pers, 2005, hal.11

meskipun dalam praktiknya sistem ini masih dianggap tidak sempurna karena terbatasnya DPD dalam dunia politik di Indonesia.

E. Tinjauan Umum Mahkamah Kehormatan Dewan

Pada awalnya lembaga ini bernama Dewan Kehormatan atau disingkat DK sebelum disahkan menjadi alat kelengkapan yang bersifat tetap dan berganti nama menjadi Badan Kehormatan atau diistilahkan BK pada tahun 2003 dan kemudian diganti menjadi Mahkamah Kehormatan Dewan atau MKD seperti sekarang.³⁸ Berubahnya nama BK berganti nama menjadi MKD dibentuk berdasarkan keterangan dalam Pasal 83 ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 2 Tahun 2018. Pada periode-periode sebelumnya, MKD bernama BK, kemudian dengan adanya revisi UU Nomor 27 Tahun 2012 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD. Beberapa perubahan terkait dengan MKD, yakni:

- 1) Jumlah anggota yang awalnya 13 orang menjadi 17 orang.
- 2) Pimpinan MKD awalnya 3 orang terdiri dari 1 orang ketua dan dua orang wakil ketua, berdasarkan UU Nomor 42 Tahun 2014 perubahan atas UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD ditambah 1 orang wakil ketua.
- 3) Pembentukan Panel. Berdasarkan Pasal 148 UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD, MKD harus membentuk

³⁸ Nur Habibi, *Praktik Pengawasan Etika Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Jurnal Cita Hukum, Volume 1, Juni 2014, hal. 47

Panel yang terdiri atas 3 orang anggota MKD dan 4 orang dari unsur masyarakat.

Mahkamah Kehormatan Dewan atau yang sering disingkat MKD merupakan lembaga baru di parlemen Indonesia, MKD di DPR pada periode sebelumnya diberi nama Dewan Kehormatan yang tidak bersifat tetap dan hanya dibentuk bila terdapat kasus dan disepakati untuk menuntaskan suatu kasus yang menimpa anggota DPR.³⁹

Berbeda halnya dengan periode 1999-2004 yang menyebut Dewan Kehormatan sebagai kelembagaan yang tidak bersifat tetap (*ad hoc*) karena lembaga ini dapat dibentuk oleh DPR RI bila adanya kasus terkait dengan perilaku anggota DPR RI. Hingga periode 1999-2004 berakhir, tidak ada kasus yang berhasil diproses oleh Dewan Kehormatan, sehingga dalam periode tersebut "Dewan Kehormatan" belum pernah dibentuk guna menjalankan tugas dan fungsinya dalam penegakan Kode Etik DPR RI.⁴⁰ MKD merupakan salah satu alat kelengkapan dewan yang dibentuk berdasarkan amanat Pasal 98 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD serta Keputusan DPR Nomor 08/DPR RI/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI Pasal 56-63 yang ditetapkan tanggal 27 September 2005. Berdasarkan Pasal 57 Peraturan Tata Tertib DPR, Dewan menetapkan

³⁹ Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Ham RI, *Efektivitas Putusan Badan Kehormatan DPR/DPRD*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Ham RI, 2011, hal. 27.

⁴⁰ *Ibid*, hal. 16

susunan dan keanggotaan MKD menurut pemerataan dan perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi, pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang dengan jumlah anggota 13 orang, yang terdiri atas tiga orang Pimpinan dan 10 anggota.⁴¹ Semenjak adanya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003, MKD menjadi alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap dan sering kali diartikan sebagai penjaga dan penegak etik.⁴² Dalam Mahkamah Kehormatan bekerja, kode etik adalah pedoman perilakunya. Dalam pelaksanaannya, MKD memiliki dua sanksi yang sangat penting, yakni sanksi hukum dan sanksi moral.⁴³ Dapat dipahami bahwa sanksi hukum sendiri jelas terlihat dan dapat dirasakan, sedangkan sanksi moral terjadi secara langsung menunjuk dirinya sendiri bersalah atau telah melakukan suatu perbuatan tercela sehingga efeknya menyangkut psikologis seseorang dalam berfikir dan berperilaku sehingga apa yang dirasakan dalam batinnya tidak dapat diketahui orang lain.

Sesuai Undang-Undang MPR, DPR, DPD, dan DPRD saat ini pembentukan MKD bersifat tetap dan bertujuan menjaga keluhuran martabat serta menegakan kehormatan DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. Pembentukan MKD sendiri merupakan respon atas tanggapan

⁴¹ Sekretariat Jenderal DPR RI, *Laporan Lima Tahun DPR RI 2004-2009: Mengemban Amanat dan Aspirasi Rakyat*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2009, hal. 129.

⁴² Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, *Menegakkan Etika Memajukan Parlemen, Rekaman Seminar Nasional Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia: Peran Badan Kehormatan Dalam Menjaga Harkat, Martabat, Kehormatan, dan Citra Lembaga Legislatif*, (Jakarta: Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, 2013), hal. 46.

⁴³ Nur Habibi, *Op. Cit*, hal. 42

publik akan kinerja para anggota dewan yang dinilai kurang baik. Berdasarkan Pasal 79 Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPR RI menetapkan susunan dan keanggotaan MKD yang terdiri dari semua fraksi dengan memperhatikan perimbangan dan pemerataan jumlah anggota setiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Perubahan nama BK menjadi MKD juga bertujuan untuk memperkokoh sebuah Mahkamah Kehormatan Dewan dalam menjaga dan menertibkan moral dan perilaku kurang baik seorang anggota dewan serta melindungi anggota DPR dari citra kurang baik pelaku pelanggaran etik. Perubahan nama ini tidak semata-mata berupa perubahan nama saja, tetapi juga peningkatan kewenangan MKD. Kewenangan dan tugas MKD hampir sama dengan BK yaitu melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap anggota, tetapi MKD memiliki tujuan eksplisit untuk menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat, juga untuk memperkuat suatu alat kelengkapan yang berfungsi dalam menyelesaikan perkara etik.

Berdasarkan ketentuan Tata Tertib DPR Pasal 80 Ayat (1) dan (2), Pimpinan MKD merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan MKD terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 2 (dua) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota MKD dalam satu paket yang bersifat tetap berdasarkan usulan fraksi sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat.

F. Fungsi, Tugas, dan Kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan

Dalam menjalankan tugasnya sebagai sebuah alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap, Mahkamah Kehormatan Dewan memiliki fungsi, tugas, dan wewenang yang diatur dalam Pasal 2 Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Beracara Mahkamah Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, yaitu:⁴⁴

1) Fungsi MKD:

MKD dibentuk oleh DPR yang merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap dan bertujuan menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat.

2) MKD bertugas:

- a. melakukan pemantauan dalam rangka fungsi pencegahan terhadap perilaku Anggota agar tidak melakukan pelanggaran atas kewajiban Anggota sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta peraturan DPR yang mengatur mengenai Tata Tertib dan Kode Etik;
- b. melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap Anggota karena:
 - i. tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
 - ii. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai Anggota selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan yang sah;
 - iii. tidak lagi memenuhi syarat sebagai Anggota sebagaimana ketentuan mengenai syarat calon Anggota yang diatur dalam

⁴⁴ Lihat Pada Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Beracara Mahkamah Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

- undang-undang mengenai pemilihan umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dan/atau
- iv. melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam undang-undang yang mengatur mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
 - c. mengadakan sidang untuk menerima tindakan dan/atau peristiwa yang patut diduga dilakukan oleh Anggota sebagai pelanggaran terhadap undang-undang yang mengatur mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta peraturan DPR yang mengatur mengenai Tata Tertib dan Kode Etik;
 - d. menerima surat dari pihak penegak hukum tentang pemberitahuan dan/atau pemanggilan dan/atau penyidikan kepada Anggota atas dugaan melakukan tindak pidana;
 - e. meminta keterangan dari pihak penegak hukum tentang pemberitahuan dan/atau pemanggilan dan/atau penyidikan kepada Anggota atas dugaan melakukan tindak pidana;
 - f. meminta keterangan dari Anggota yang diduga melakukan tindak pidana;
 - g. memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan secara tertulis mengenai pemanggilan dan permintaan keterangan dari pihak penegak hukum kepada Anggota yang diduga melakukan tindak pidana; dan/atau
 - h. mendampingi penegak hukum dalam melakukan penggeledahan dan penyitaan di tempat Anggota yang diduga melakukan tindak pidana.

3) MKD berwenang untuk:

- a. menerbitkan surat edaran mengenai anjuran untuk menaati Tata Tertib serta mencegah pelanggaran Kode Etik kepada seluruh Anggota;
- b. memantau perilaku dan kehadiran Anggota dalam rapat DPR;
- c. memberikan rekomendasi kepada pihak terkait untuk mencegah terjadinya pelanggaran Kode Etik dan menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPR;
- d. melakukan tindak lanjut atas dugaan pelanggaran Kode Etik yang dilakukan oleh Anggota, baik berdasarkan Pengaduan maupun tanpa Pengaduan;
- e. memanggil dan memeriksa setiap orang yang terkait tindakan dan/atau peristiwa yang patut diduga dilakukan oleh Anggota yang tidak melaksanakan salah satu kewajiban atau lebih dan/atau

- melanggar ketentuan larangan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan DPR tentang Tata Tertib dalam Sidang MKD;
- f. melakukan kerja sama dengan lembaga lain;
 - g. memanggil pihak terkait;
 - h. menghentikan proses pemeriksaan perkara dalam setiap persidangan dalam hal Pengadu mencabut aduannya atau diputuskan oleh Rapat MKD;
 - i. memutus perkara pelanggaran yang patut diduga dilakukan oleh Anggota yang tidak melaksanakan salah satu kewajiban atau lebih dan/atau melanggar ketentuan larangan sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Peraturan DPR yang mengatur tentang Tata Tertib dan Kode Etik;
 - j. menyusun rancangan anggaran untuk pelaksanaan tugasnya sesuai dengan kebutuhan yang selanjutnya disampaikan kepada badan urusan rumah tangga; dan/atau
 - k. melakukan evaluasi dan penyempurnaan Peraturan DPR yang mengatur tentang Kode Etik.

Fungsi, Tugas dan Wewenang Mahkamah Kehormatan Dewan serta pengertian lain tentang MKD tertulis dalam Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Beracara Mahkamah Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia terdapat juga pada Tata Tertib DPR.

G. Penegakan Kode Etik

1. Pengertian Kode Etik

Kode etik terdiri atas dua kata, yaitu “kode” (*code*) yang dahulu berarti tanda, berikut kode didefinisikan sebagai kumpulan suatu peraturan yang bersistem, dan kumpulan suatu prinsip yang bersistem. Sedangkan, etika secara etimologis berasal dari bahasa Yunani, “*ethos*” yang mengandung dua makna, sebagai berikut: (1) prinsip-prinsip benar dan

salah yang diterima oleh individu/kelompok sosial, (2) sistem prinsip yang mengatur perilaku dan moralitas yang bisa diterima.⁴⁵

Dalam istilah lain, etika sama halnya juga dengan moral, yang berasal dari bahasa Latin yakni “*mos*” yang artinya kebiasaan atau cara hidup.⁴⁶ Etika menurut bahasa Sansekerta lebih berorientasi kepada dasar-dasar, prinsip, dan aturan hidup (*silā*) yang lebih baik. Etika bersifat umum yang merupakan kata benda abstrak. Etika ialah cabang filsafat yang berbicara tentang tindakan manusia yang berkaitan dengan tujuan utama hidupnya. Etika membahas benar tidaknya atau baik buruk tingkah laku dan tindakan manusia serta sekaligus mengamati kewajiban-kewajiban manusia, etika mempersoalkan bagaimana seharusnya manusia bertindak atau berbuat.⁴⁷ Secara khusus penggunaan etika ialah misalnya etika profesi, kode etik, dan perilaku etis.⁴⁸

Menurut Bertens ada dua pengertian etika: sebagai refleksi dan sebagai praktis. Etika sebagai praktis sama artinya dengan moral atau moralitas yaitu apa yang harus dilakukan, tidak boleh dilakukan, pantas dilakukan, dan sebagainya. Etika sebagai refleksi adalah pemikiran moral. Sebagai praktis, etika berarti nilai- nilai dan norma- norma moral yang baik

⁴⁵ Mujar Ibnu Syarif, *Contemporary Islamic Political Discourse On The Political Ethics Of State Officials*, Shariah Journal, Vol. 22, No. 2, 2014, Artikel diakses pada 29 September 2019, dari <http://e-journal.um.edu.my/public/article-view.php?id=6883>., h. 163.

⁴⁶ Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008, hal. 6.

⁴⁷ Muhamad Mufid, *Etika dan Filsafat Komunikasi*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2009, hal. 174.

⁴⁸ Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, *Op. Cit*, hal. 92.

yang dipraktikkan atau justru tidak dipraktikkan, walaupun seharusnya dipraktikkan.⁴⁹

Adapun menurut Burhanuddin Salam, istilah etika berasal dari kata latin, yakni “*ethic*”, sedangkan dalam bahasa Yunani, “*ethikos*” yakni *a body of moral principle or value ethic*, arti sebenarnya adalah *habit* atau kebiasaan . Jadi, dalam pengertian aslinya, apa yang disebutkan baik itu adalah yang sesuai dengan kebiasaan masyarakat (pada saat itu). Seiring bergantinya waktu pengertian etika itu berubah dan berkembang sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan manusia. Perkembangan pengertian etika tidak lepas dari substansinya bahwa etika adalah suatu ilmu yang membicarakan masalah perbuatan atau tingkah laku manusia, mana yang dinilai baik dan mana yang jahat. Istilah lain dari etika, yakni moral, asusila, budi pekerti, akhlak. Etika merupakan ilmu bukan sebuah ajaran. Etika dalam bahasa Arab disebut akhlak, merupakan jamak dari kata *khuluq* yang berarti adat kebiasaan, perangai, tabiat, watak, adab, dan agama.⁵⁰ Istilah etika diartikan sebagai suatu perbuatan standar (*standard of conduct*) yang memimpin individu, etika adalah suatu studi mengenai perbuatan yang sah, benar, dan moral yang dilakukan seseorang.⁵¹

⁴⁹ K. Bertenz, *Etika*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2007, hal. 22

⁵⁰ Muhammad Alfian, *Filsafat Etika Islam*, Bandung: CV Pustaka Setia, 2011, hal. 17.

⁵¹ Hamzah Ya'kub, *Etika Islam: Pembinaan Akhlakul Karimah (Suatu Pengantar)*, Bandung: CV, Diponegoro, 1993, hal. 12.

Menurut Webster Dictionary, secara etimologis, etika adalah suatu ajaran ilmu yang menjelaskan sesuatu yang baik dan yang buruk, mana tugas atau kewajiban moral, atau bisa juga mengenai kumpulan prinsip atau nilai moral.⁵²

Etika adalah cabang filosofi yang berkaitan dengan pemikiran dengan pemikiran tentang benar dan salah. Menurut Simorangkir etika adalah hasil usaha yang sistematis yang menggunakan nalar untuk menafsirkan pengalaman moral individu dan untuk menetapkan aturan dalam mengendalikan perilaku manusia serta nilai-nilai yang bermutu untuk bisa dijadikan pedoman hidup. Satyanugraha juga mendefinisikan etika sebagai nilai-nilai dan norma moral dalam suatu masyarakat. Sebagai ilmu, etika juga dapat diartikan sebagai pemikiran moral yang mempelajari mengenai apa yang harus dilakukan atau yang tidak boleh dilakukan.⁵³

Dari pendapat di atas bisa disimpulkan bahwa definisi etika adalah aturan perilaku yang menjadi kebiasaan masyarakat yang bersifat baik terhadap suatu peristiwa tertentu dengan mengenyampingkan sesuatu yang diperbolehkan dalam suatu wilayah tertentu dan bersifat buruk ketika tidak diindahkan dengan perbuatan yang dilarang.

Adapun pandangan dari AF Abraham Amos, bahwa sangat penting untuk dipahami bahwa etika nilai (*waardes ethiek*) yang meliputi teori-teori

⁵² Sofyan S Harahap, *Etika Bisnis Dalam Perspektif Islam*, Jakarta: Salemba Empat, 2010, hal. 15.

⁵³ *Ibid.*

well being jika seseorang megacu pada tindakan yang mempunyai nilai-nilai baik dan benar. Hakikat etika nilai tidak hanya mengarah kepada perbuatan dan tindakan manusia saja, tetapi juga seluruh integritas kesempurnaan pribadinya yang terlihat dari luar maupundari dalamnya. Etika nilai juga disebut dengan etika eksistensialis oleh konsistensi dari manusia itu sendiri.⁵⁴

Ada pun perbedaan etika dan moral. Etika lebih mengarah kearah ilmu tentang baik atau buruk, namun etika lebih kerap dikenal dengan kode etik. Moralitas adalah sifat moral atau keseluruhan asas dan nilai yang berkaitan dengan baik atau buruk. Kemudian moral dan hukum juga dapat dibedakan walaupun sebenarnya atau keduanya terdapat hubungan yang sangat erat karena antara yang satu dengan yang lain saling membutuhkan dan saling mempengaruhi.

Kualitas hukum ditentukan oleh moralnya, karena itu hukum harus diukur atau dinilai dengan norma moral. Undang-undang moral tidak dapat diganti apabila dalam suatu masyarakat kesadaran moralnya mencapai tahap cukup matang. Namun sebaiknya moral pun membutuhkan hukum, moral akan mengambang saja apabila tidak dikukuhkan, diungkapkan, dan dilembagakan dalam masyarakat. Dengan demikian hukum dapat

⁵⁴ Hamzah Halim, *Cara Praktis Memahami & Menyusun Legal Audit dan Legal Opinion*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2015, Hal. 247

meningkatkan dampak sosial moralitas. Adapun perbedaan moral dan hukum tersebut sebagai berikut:⁵⁵

- 1) Hukum bersifat objektif karena hukum dituliskan dan disusun dalam kitab undang-undang oleh sebab itu hukum lebih memiliki kepastian yang lebih besar.
- 2) Norma bersifat subjektif dan akibatnya acap kali diganggu oleh pertanyaan atau diskusi yang menginginkan kejelasan tentang etis dan tidaknya.
- 3) Hukum hanya membatasi ruang lingkupnya pada tingkah laku mendasar manusia saja.
- 4) Sedangkan moralitas mengenai perilaku batin seseorang.
- 5) Sanksi hukum sering kali dapat dipaksakan.
- 6) Sedangkan sanksi moral satu-satunya adalah pada kenyataan bahwa hati nuraninya akan merasa tidak tenang.
- 7) Sanksi hukum pada dasarnya didasarkan kepada kehendak masyarakat.
- 8) Sedangkan moralitas tidak akan dapat diubah oleh masyarakat.

Dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa masalah etika selalu berhubungan dengan watak manusia atau kebiasaan (sebagai individu atau dalam kedudukan tertentu), baik watak atau kebiasaan yang baik maupun watak atau kebiasaan yang buruk. Watak baik yang terwujudkan dalam

⁵⁵ Muhamad Mufid, *Etika dan Filsafat Komunikasi*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2009, hal. 179

kelakuan baik, sering dikatakan sebagai sesuatu yang patut atau sepatutnya. Sedangkan watak buruk yang terwujudkan dalam kelakuan buruk, sering dikatakan sebagai sesuatu yang tidak patut atau tidak sepatutnya.⁵⁶

Kode etik sendiri bertujuan untuk membantu anggota DPR RI dalam melaksanakan setiap wewenang, tugas, kewajiban, dan tanggungjawabnya kepada negara, masyarakat dan konstituen. Kode etik menolong kinerja anggota DPR RI yang berada dalam fungsi Mahkamah Kehormatan memantau perilaku politik yang etis, melalui wewenang tugas, kewajiban dan tanggungjawabnya. Dalam hal ini kode etik dapat disebut sebagai penjaga profesi yang berorientasi pada peran seorang anggota legislatif. Etika diperlukan dalam menjaga profesionalisme. Etika berfungsi menjaga supaya pelaku profesi tetap terikat (*committed*) pada tujuan sosial profesi, sehingga etika profesi dapat berfungsi memelihara supaya profesi itu tetap dijalankan sesuai dengan harapan lingkungan sosialnya.⁵⁷ Materi kode etik memuat kepribadian dan tanggung jawab anggota, penyampaian pernyataan, ketentuan dalam rapat dan perjalanan dinas. Lalu, materi tentang kekayaan, imbalan dan pemberian hadiah. Konflik kepentingan dan perangkapan jabatan. Materi tentang kerahasiaan negara, hubungan

⁵⁶ Holilah, *Etika Administrasi Publik*, Jurnal Review Politik Volume 03 Nomor 02, Desember, 2013, hal. 234.

⁵⁷ Elizabeth Elza Astari Retaduari dan Lukas S. Ispandriarno, Hubungan Keanggotaan Wartawan dalam Organisasi Pers dengan Pengetahuan tentang Kode Etik Jurnalistik (Studi Eksplanatif terhadap Wartawan Anggota PWI Cabang Yogyakarta), 2013, diakses pada tanggal 30 Oktober 2019, dari <http://e-journal.uajy.ac.id/id/eprint/4298>, hal. 2

dengan mitra kerja serta sanksi dan rehabilitasi. Kode etik yang bersifat mengikat dan wajib dipatuhi anggota DPR RI selama di dalam ataupun di luar gedung, demi menjaga martabat, kehormatan, citra dan kredibilitas DPR RI. Sekarang ini, kode etik DPR RI sudah berbentuk sebuah Peraturan. Yang menjaga martabat DPR RI bukanlah lembaga semacam Mahkamah Kehormatan Dewan, namun kode etik itu sendiri. Ini berarti kode etik adalah produk yang sangat penting dan bahkan kode etik menjadi pelindung DPR RI.

2. Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat

Kode etik adalah aturan-aturan atau norma-norma yang merupakan kesatuan landasan etik atau filosofis dengan peraturan perilaku maupun ucapan mengenai hal-hal yang diwajibkan, dilarang, atau tidak layak dilakukan oleh anggota suatu lembaga atau orang yang berprofesi tertentu. Seluruh profesi memiliki rumusan kode etik tertentu, contohnya kode etik notaris; kode etik dokter; kode etik jurnalis; kode etik kepolisian dan lain sebagainya. Kode etik hendak menjaga kehormatan dan nama baik suatu lembaga atau organisasi, meningkatkan kredibilitas serta menjadi pengarah profesi. Semakin tinggi pelaksanaan kode etik, semakin beradab suatu masyarakat, maka semakin maju negara tersebut. Pengaturan kode etik anggota DPR telah diatur di Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2015 tentang Kode Etik DPR, diantaranya sebagai berikut:⁵⁸

⁵⁸ Lihat Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2015 tentang Kode Etik DPR.

- 1) Kode etik yang mengatur tentang Kepentingan Umum anggota DPR:
 - a. Anggota dalam setiap tindakannya harus mengutamakan kepentingan bangsa dan negara daripada kepentingan pribadi, seseorang dan golongan.
 - b. Anggota bertanggung jawab mengemban amanat rakyat, melaksanakan tugasnya secara adil, mematuhi hukum, menghormati keberadaan lembaga legislatif dan mempergunakan fungsi, tugas dan wewenang yang diberikan kepadanya demi kepentingan dan kesejahteraan rakyat.
 - c. Anggota mengutamakan penggunaan produk dalam negeri.
 - d. Anggota harus selalu menjaga harkat, martabat, kehormatan, citra dan kredibilitas dalam melaksanakan tugas serta dalam menjalankan kebebasannya menggunakan hak berekspresi, beragama, berserikat dan mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan.
 - e. Anggota yang ikut serta dalam kegiatan organisasi di luar DPR harus mengutamakan tugasnya sebagai anggota.
- 2) Kode etik yang mengatur tentang Integritas sebagai anggota DPR:
 - a. Anggota harus menghindari perilaku tidak pantas atau tidak patut yang dapat merendahkan citra dan kehormatan DPR baik diluar maupun di dalam gedung DPR menurut pandangan etika dan norma yang berlaku dalam masyarakat.
 - b. Anggota sebagai wakil rakyat memiliki pembatasan pribadi dalam bersikap, bertindak, dan berperilaku.
 - c. Anggota dilarang memasuki tempat prostitusi, perjudian, dan tempat lain yang dipandang tidak pantas secara etika, moral dan norma yang berlaku di masyarakat kecuali untuk kepentingan tugasnya sebagai Anggota DPR.
 - d. Anggota harus menjaga nama baik dan kewibawaan DPR.
 - e. Anggota dilarang meminta dan menerima pemberian atau hadiah selain dari apa yang berhak diterimanya sesuai dengan peraturan.
- 3) Kode etik yang mengatur tentang Hubungan dengan Mitra Kerja anggota DPR:
 - a. Anggota harus bersikap profesional dalam melakukan hubungan dengan mitra kerja.
 - b. Anggota dilarang melakukan hubungan dengan mitra kerjanya untuk maksud tertentu yang mengandung potensi korupsi, kolusi dan nepotisme.
- 4) Kode etik yang mengatur tentang Akuntabilitas seorang anggota DPR:
 - a. Anggota bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan dalam rangka menjalankan fungsi, tugas dan wewenangnya demi kepentingan negara.

- b. Anggota harus bersedia untuk diawasi oleh masyarakat dan konstituennya.
 - c. Anggota wajib menyampaikan dan memperjuangkan aspirasi rakyat kepada pemerintah secara adil tanpa memandang SARA.
 - d. Anggota harus mampu memberikan penjelasan dan alasan ketika dimintai oleh masyarakat, atas ditetapkannya sebuah kebijakan DPR.
- 5) Kode etik yang mengatur tentang Keterbukaan dan Konflik Kepentingan anggota DPR:
- a. Sebelum mengemukakan pendapat dalam pembahasan suatu permasalahan tertentu, anggota harus menyatakan jika tidak ada suatu keterkaitan antara permasalahan yang sedang dibahas dengan kepentingan pribadinya di luar kedudukannya sebagai anggota.
 - b. Anggota mempunyai hak suara dalam setiap rapat dan dalam setiap pengambilan keputusan, kecuali mempunyai konflik kepentingan dengan permasalahan yang sedang dibahas.
 - c. Anggota dalam menyampaikan hasil rapat harus sesuai dengan kapasitas, baik sebagai anggota maupun pimpinan alat kelengkapan DPR.
 - d. Anggota dilarang menggunakan jabatannya untuk mencari kemudahan dan keuntungan pribadi, keluarga ataupun golongan.
 - e. Anggota dilarang menggunakan jabatannya untuk mempengaruhi proses peradilan yang ditujukan untuk kepentingan pribadi atau pihak lain.
- 6) Kode etik yang mengatur tentang Rahasia, anggota wajib menjaga rahasia yang dipercayakan kepadanya termasuk hasil rapat yang dinyatakan sebagai rahasia sampai batas waktu yang telah ditentukan atau sampai dengan masalah tersebut sudah dinyatakan terbuka untuk umum.
- 7) Kode etik yang mengatur tentang Kedisiplinan sebagai Anggota DPR:
- a. Anggota harus hadir dalam setiap rapat yang menjadi kewajibannya.
 - b. Anggota yang tidak hadir rapat harus disertai keterangan yang sah dari pimpinan fraksi.
 - c. Anggota dalam melaksanakan tugasnya harus berpakaian rapi, sopan dan resmi.
 - d. Anggota harus aktif selama mengikuti rapat terkait dengan pelaksanaan tugas.
 - e. Anggota dilarang menyimpan, membawa dan menyalahgunakan narkoba dalam bentuk apapun.
- 8) Kode etik anggota DPR yang mengatur tentang Hubungan dengan Konstituen atau Masyarakat:

- a. Anggota harus memahami dan menjaga kemajemukan yang terdapat dalam masyarakat.
 - b. Anggota tidak diperkenankan berprasangka buruk terhadap seseorang atas dasar alasan yang tidak relevan baik dengan perkataan maupun tindakannya dalam melaksanakan tugas.
 - c. Anggota harus mendengar dengan penuh perhatian keterangan para pihak dan masyarakat yang diundang dalam acara DPR.
 - d. Anggota harus menerima dan menjawab dengan sikap penuh pengertian terhadap pengaduan yang disampaikan oleh masyarakat.
- 9) Kode etik yang mengatur tentang Perjalanan Dinas anggota DPR:
- a. Anggota yang melakukan perjalanan dinas ke dalam atau ke luar negeri dengan biaya negara diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - b. Perjalanan dinas yang dimaksud dilakukan dengan menggunakan anggaran yang tersedia dan dilakukan sesuai dengan ketentuan.
 - c. Anggota tidak boleh membawa keluarga dalam suatu perjalanan dinas, kecuali dimungkinkan oleh ketentuan atau atas dasar biaya sendiri.
- 10) Kode etik yang mengatur tentang Independensi anggota DPR:
- a. Anggota MKD harus bersikap independensi dan bebas dari pengaruh fraksinya atau pihak lain dalam melaksanakan tugasnya.
 - b. Anggota dilarang melakukan upaya intervensi terhadap putusan MKD.
 - c. Dalam melaksanakan tugas, anggota dilarang memenuhi panggilan penegak hukum tanpa ada persetujuan tertulis dari MKD.
- 11) Kode etik yang mengatur tentang Etika Persidangan:
- a. Anggota wajib mematuhi tata cara rapat sebagaimana diatur dalam peraturan.
 - b. Pimpinan dan anggota MKD dalam sidang harus memakai pakaian sipil yang lengkap.
 - c. Anggota dilarang mendekati meja pimpinan rapat, berkata kotor, merusak barang inventaris DPR, dan menghina dan merendahkan pimpinan rapat atau sesama anggota.

3. Pelanggaran Kode Etik

Pelanggaran kode etik dewan adalah persoalan lama yang selalu menjadi suatu persoalan dalam kehidupan internasional maupun nasional.

Didalam kehidupan bernegara, berlembaga, dan berorganisasi, pelanggaran kode etik oleh para elitnya merupakan hal sangat penting bagi masyarakat dalam menilai integritas seseorang dalam menjalankan jabatan publiknya ataupun kredibilitas lembaganya.⁵⁹ Ada juga jenis-jenis pelanggaran etik sesuai dengan Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia antara lain yaitu:⁶⁰

1) Pelanggaran Ringan

Pelanggaran ringan adalah pelanggaran Kode Etik dengan kriteria sebagai berikut:

- a. Tidak mengandung pelanggaran hukum;
- b. Tidak menghadiri rapat yang merupakan fungsi, tugas, dan wewenangnya sebanyak 40% (empat puluh persen) dari jumlah rapat paripurna dalam 1 (satu) masa sidang atau 40% (empat puluh persen) dari jumlah rapat Alat Kelengkapan DPR dalam 1 (satu) masa sidang tanpa keterangan yang sah dari pimpinan fraksi atau ketua kelompok fraksi;
- c. Menyangkut etika pribadi dan keluarga; atau
- d. Menyangkut Tata Tertib rapat yang tidak diliput media massa.

2) Pelanggaran Sedang

Pelanggaran sedang adalah pelanggaran Kode Etik dengan kriteria sebagai berikut:

- a. Mengandung pelanggaran hukum;
- b. Mengulangi perbuatannya yang telah dikenai sanksi ringan oleh MKD;
- c. Mengulangi ketidakhadiran dalam rapat yang merupakan fungsi, tugas, dan wewenangnya sebanyak 40% (empat puluh persen) dari jumlah rapat paripurna dalam 1 (satu) masa sidang atau 40% (empat puluh persen) dari jumlah rapat Alat Kelengkapan DPR dalam 1 (satu) masa sidang tanpa keterangan yang sah dari pimpinan fraksi atau ketua kelompok fraksi setelah sebelumnya mendapatkan sanksi ringan; atau

⁵⁹ Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, *Op. Cit*, hal. 38

⁶⁰ *Op. Cit*.

- d. Menyangkut pelanggaran tata tertib rapat yang menjadi perhatian publik.

3) Pelanggaran Berat

Pelanggaran berat adalah pelanggaran Kode Etik dengan kriteria sebagai berikut:

- a. Mengulangi perbuatannya yang telah dikenai sanksi sedang oleh MKD;
- b. Tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- c. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai Anggota selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan yang sah;
- d. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai Anggota sebagaimana ketentuan mengenai syarat calon Anggota yang diatur dalam undang-undang yang mengatur mengenai pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- e. Melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam undang-undang yang mengatur mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- f. Tertangkap tangan melakukan tindak pidana; atau
- g. Terbukti melakukan tindak pidana dengan ancaman pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan telah memperoleh putusan yang berkekuatan hukum tetap.

4. Sanksi Etik

Setiap aturan dibentuk untuk mengatur kontrol hidup seseorang agar tetap menlangsungkan hidup sesuai dengan kelakuan yang baik yang telah diaturkan dalam suatu tatanan kehidupan, ada juga ketika seseorang telah melanggar aturan tersebut maka akan ada suatu hal yang disebut sebagai sanksi yang bertujuan sebagai efek jera agar orang itu tidak lagi mengulang kesalahan lain.

Penerapan sanksi terhadap suatu pelanggaran merupakan bagian penutup yang sangat penting di dalam penegakan hukum pemerintahan. Adanya penjatuhan sanksi atas pelanggaran norma-norma pemerintahan pasti dapat menimbulkan konsekuensi bagi pemerintah untuk melakukan suatu tindakan atau perbuatan berupa penerapan sanksi hukum kepada masyarakat yang telah melakukan suatu perbuatan melanggar norma pemerintahan, contohnya tidak ditaatinya izin yang telah dikeluarkan oleh pemerintah atau tidak sesuai dengan peruntukan dari izin tersebut sehingga menciptakan kerugian bagi pemerintah. Sehingga disini pemerintah harus melakukan suatu tindakan berupa penerapan sanksi baik yang terkait dengan pengenaan denda administrasi, *bestuursdwang* (paksaan pemerintah), *dwangsom* (pengenaan uang paksa), maupun pencabutan kembali atas izin yang telah dikeluarkan.⁶¹

Jenis sanksi pemerintahan bisa dilihat dari sisi sasarannya, yaitu berupa sanksi *reparatoir* artinya sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas terjadinya pelanggaran norma-norma pemerintahan, sehingga tertuju untuk mengembalikan pada kondisi awal sebelum terjadinya pelanggaran tersebut. Selain dari itu sanksi tidak hanya bersifat sanksi *punitif* yang artinya sanksi yang tertuju untuk memberikan hukuman pada seseorang, contohnya berupa denda administrasi, tetapi juga sanksi *regresif* yaitu sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidakpatuhan atau melakukan

⁶¹ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Cet. 3, Jakarta: Kencana, 2018, hal. 229.

pelanggaran terhadap ketentuan yang terdapat pada keputusan atau ketetapan yang diterbitkan.⁶²

Senada dengan luasnya ruang lingkup dalam penegakan kode etik yang diatur dalam peraturan tentang kode etik, macam-macam sanksi dalam rangka penegakan peraturan itu menjadi beraneka ragam. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Kode Etik DPR RI, adapun jenis sanksi yang diberikan kepada anggota yang dinyatakan bersalah berdasarkan putusan MKD berupa:⁶³

- 1) Sanksi ringan dengan teguran lisan atau teguran tertulis;
- 2) Sanksi sedang dengan pemindahan keanggotaan pada alat kelengkapan DPR atau pemberhentian dari jabatan pimpinan DPR atau pimpinan alat kelengkapan DPR; atau
- 3) Sanksi berat dengan pemberhentian sementara paling singkat 3 (tiga) bulan atau pemberhentian sebagai anggota.

Berdasarkan Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2015 tentang Kode Etik Terkait jenis pelanggaran dan penjatuhan sanksi di atas, terbagi atas tiga jenis, yakni sanksi ringan, sanksi sedang, dan sanksi berat. Contohnya seperti kasus anggota dewan menjadi seorang narapidana ketika dilantik, dan sakit selama 1 (satu) tahun karena yang bersangkutan tidak bisa melaksanakan tugas secara berkelanjutan sebagai anggota dewan, pelanggaran ini termasuk dalam klasifikasi sanksi berat dengan pemberhentian tetap sebagai anggota DPR RI. Menjadi terdakwa pada

⁶² *Ibid*, hal.231.

⁶³ *Op. Cit.*

kasus tindak pidana korupsi termasuk dalam pelanggaran berat dan dijatuhi sanksi pemberhentian sementara.

Hadirnya konflik kepentingan dapat dijatuhi sanksi sedang yakni seperti pemindahan dari Alat Kelengkapan Dewan (AKD). Apabila terbukti melanggar kode etik seperti tidak menghadiri rapat 40 persen (%) dalam 1 masa sidang tanpa keterangan yang sah dari pimpinan fraksi dapat dikenakan sanksi ringan. Selain dari itu, sanksi ringan dapat dikenakan jika suatu pelanggaran tidak memuat pelanggaran hukum. Peraturan DPR RI No. 2 Tahun 2015 tentang Tata Beracara Mahkamah Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam hal Teradu tidak terbukti melanggar Kode Etik, putusan disertai dengan rehabilitasi kepada Teradu.

H. Landasan Teori

1. Teori *Checks And Balance*

Dalam gambaran mengenai kelembagaan negara, lembaga perwakilan rakyat senantiasa menjadi permasalahan yang dipandang penting untuk ditata sedemikian rupa, baik dari sisi kelembagaan ataupun dari segi kewenangan yang dimiliki lembaga perwakilan tersebut. Montesqieau mengemukakan dalam teori trias politika terlihat sangat jelas bahwa lembaga legislatif atau lembaga perwakilan rakyat merupakan salah satu lembaga negara yang berdiri sendiri dan terpisah dengan lembaga negara yang lainnya.⁶⁴

⁶⁴ Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, cetakan ke-6, PT. Raja grafindo persada, 2014, hal. 301

Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa cabang kekuasaan legislatif cabang kekuasaan yang awalnya mencerminkan kedaulatan rakyat. Kegiatan bernegara, awalnya adalah untuk mengatur kehidupan bersama. Oleh sebab itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu awalnya harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat (parlemen atau lembaga legislatif).⁶⁵

Sebagai perwujudan kedaulatan rakyat, maka lembaga perwakilan rakyat menjadi suatu lembaga yang berfungsi sebagai *checks and balances* terhadap lembaga negara lainnya. Untuk menjalankan fungsi tersebut, hingga lembaga perwakilan rakyat lazimnya diberikan beberapa fungsi misalkan fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. *Checks and balances* bertujuan agar antara pelaksana kekuasaan negara saling mengawasi dan mengimbangi satu dengan yang lainnya. Dalam pengertiannya bahwa kewenangan lembaga negara yang satu akan terus-menerus dibatasi dengan kewenangan lembaga negara yang lain. Dengan konsep ini, maka sesungguhnya *checks and balances* berpangkal pada adanya *power limit power*.

Prinsip *checks and balances* ini tidak hanya berlaku ke luar, dalam pengertiannya bahwa hanya diperuntukkan kepada lembaga negara yang menjalankan fungsi selain fungsi yang dijalankan oleh lembaga parlemen. Tetapi dalam ketatanegaraan modern, prinsip ini juga wajib diterapkan di

⁶⁵ *Ibid*, hal. 298

dalam lembaga parlemen itu sendiri. Artinya dalam lembaga parlemen itu sendiri, prinsip *checks and balances* diterapkan dengan cara membuat lembaga perwakilan rakyat itu sendiri baik dari segi kelembagaan maupun dari segi kewenangan.⁶⁶

Apabila diperhatikan dari struktur kelembagaan, Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa secara umum ada 3 (tiga) prinsip perwakilan yang dikenal di dunia, yakni (i) representasi politik (*political representation*), (ii) representasi teritorial (*territorial representation*), dan (iii) representasi fungsional (*functional representation*).⁶⁷ Lebih lanjut pernyataan Jimly Asshiddiqie bahwa:

“yang pertama adalah perwakilan melalui prosedur partai politik sebagai salah satu pilar demokrasi modern. Namun pilar partai politik ini dipandang tidak sempurna jika tidak dilengkapi dengan sistem “*double check*” sehingga aspirasi dan kepentingan seluruh rakyat benar-benar dapat disalurkan dengan baik. Karena itu diciptakan pula adanya mekanisme perwakilan daerah (*regional representation*) atau perwakilan teritorial (*territorial representation*). Untuk negara-negara yang kompleks, apalagi negara-negara yang berbentuk federal, sistem “*double check*” ini dianggap lebih ideal. Karena itu, banyak diantaranya mengadopsi keduanya dengan membentuk struktur dua kamar atau *parlemen bicameral*.”⁶⁸

Namun dalam pertimbangan dibentuknya dua institusi atau dua kamar parlemen itu, sesuai dengan sejarah di masing-masing negara, kadang-kadang tidak didasarkan atas pertimbangan teritorial, melainkan didasarkan pada pertimbangan fungsional. Contohnya di Inggris Majelis

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit*, hal. 154.

⁶⁸ *Ibid.*

tinggi yang disebut sebagai *House of Lord* dibedakan dari majelis rendah yang disebut *House of Commons* bukan berdasarkan prinsip representasi politik dan representasi teritorial. *House of Lord* menggambarkan keterwakilan fungsional, yaitu kelompok-kelompok pemilik tanah dan para bangsawan Inggris yang dulunya berkuasa mutlak, yang berikutnya ditampung kepentingannya dalam wadah *House of Lord*. Sedangkan *House of Commons* menggambarkan keterwakilan rakyat secara politik melalui peranan partai politik sebagai pilar demokrasi.⁶⁹

Menurut Jhon A. Jacobson, bahwa secara umum struktur organisasi lembaga perwakilan rakyat terdiri dari dua bentuk yaitu lembaga perwakilan *unicameral* (satu kamar) dan lembaga perwakilan rakyat *bicameral* (dua kamar). Namun ada juga negara yang sudah mengembangkan struktur lembaga perwakilan rakyat yang sering disebut dengan *tricameral*. Pengadopsian struktur lembaga perwakilan rakyat ini sangat tergantung pada hadirnya latar belakang historis berdirinya dan eksistensinya sebuah negara.⁷⁰

Seperti yang telah dinyatakan oleh Bagir Manan, bahwa praktek *unicameral* dan *bicameral* tidak termuat dengan landasan bernegara, bentuk negara, bentuk pemerintahan, atau sistem pemerintahan tertentu. Tetapi kedua bentuk itu ialah hasil proses panjang praktek ketatanegaraan

⁶⁹ *Ibid*, hal.155

⁷⁰ Saldi Isra, *Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat Sistem Trikameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat*, Jurnal Konstitusi, Vol 1 No. 1, Juli 2004, hal. 116.

di berbagai macam belahan dunia.⁷¹ *Monocameral* atau *unicameral* adalah parlemen yang terdiri atas satu lembaga perwakilan. Dalam sistem ini tidak dikenal dengan adanya kamar (*chamber*) yang terpisah berupa majelis rendah/*lower house* dan majelis tinggi/*upper house*. Dalam sistem ini, hanya ada satu kamar di lembaga legislatif. *Bicameral* adalah parlemen yang terdiri dari dua lembaga. Model ini pada hakikatnya mengidealkan dua kamar di dalam lembaga perwakilan. Model ini terdiri dari dua kamar yang satu dengan yang lainnya terpisah. Kedua kamar tersebut biasa disebut sebagai majelis rendah/*lower house* dan majelis tinggi/*upper house*. Sedangkan parlemen yang terdiri dari tiga lembaga adalah *tricameral*.⁷²

Prinsip *checks and balances* dalam lembaga perwakilan hanya dimungkinkan dalam struktur lembaga perwakilan yang menganut *tricameral system* atau *bicameral system*. Karena dengan struktur lembaga perwakilan seperti itu, maka kebijakan-kebijakan tidak hanya diputuskan oleh satu lembaga, namun harus melalui dua lembaga tersebut, baik di majelis tinggi maupun di majelis rendah. Namun kualitas *checks and balances* sangat ditentukan oleh kuat tidaknya kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing lembaga dalam parlemen itu sendiri. Sehingga dalam parlemen dua kamar diketahui dengan istilah *soft bicameral* dan *strong bicameral*.⁷³

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Saldi Isra, *Op. Cit*, hal. 233

⁷³ *Ibid.*

2. Teori Kedudukan

Kelembagaan negara berdasarkan UUD 1945 dapat diklasifikasikan menjadi beberapa kategori. Pertama, lembaga-lembaga utama yang melaksanakan cabang kekuasaan tertentu. Kedua, lembaga-lembaga negara yang bukan pelaksana salah satu cabang kekuasaan, tetapi keberadaannya diperlukan untuk mendukung salah satu lembaga pelaksana cabang kekuasaan tertentu. Ketiga, lembaga-lembaga yang ditentukan untuk melaksanakan kekuasaan tertentu tanpa mengatur nama dan pembentukan lembaganya. Keempat, lembaga yang ditentukan secara umum dan menyerahkan pengaturan lebih lanjut kepada undang-undang. Kelima, lembaga-lembaga yang berada dibawah presiden untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu. Keenam, lembaga-lembaga di tingkat daerah. Berdasarkan pembagian fungsi kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam UUD 1945, dapat diketahui lembaga-lembaga negara yang melaksanakan tiap kekuasaan tersebut.⁷⁴

Menurut Jimly Asshidiqie, selain lembaga-lembaga negara yang secara eksplisit disebut dalam UUD 1945, ada pula lembaga-lembaga negara yang memiliki "*constitutional importance*" yang sama dengan lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945, meskipun keberadaannya hanya diatur dengan atau dalam Undang-Undang. Baik yang diatur dalam UUD maupun yang hanya diatur dengan atau dalam

⁷⁴Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru-van hoeve, Jakarta, 1994, Hlm. 13

Undang-Undang asalkan sama-sama memiliki *constitutional importance* dapat dikategorikan sebagai lembaga negara yang memiliki derajat konstitusional yang serupa, tetapi tidak dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara.⁷⁵

Jika penataan lembaga negara melalui ketentuan peraturan perundang-undangan telah dilakukan, setiap lembaga negara dapat menjalankan wewenang sesuai dengan kedudukan masing-masing. Hal itu akan mewujudkan kerja sama dan hubungan yang harmonis demi pencapaian tujuan nasional dengan tetap saling mengawasi dan mengimbangi agar tidak terjadi penyalahgunaan dan konsentrasi kekuasaan.

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh Undang-Undang Dasar merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang merupakan organ Undang-Undang, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan Presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga yang dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya. Kedudukan lembaga yang berbeda-beda tingkatannya inilah yang ikut mempengaruhi kedudukan peraturan yang dikeluarkan oleh masing-masing lembaga tersebut.⁷⁶

⁷⁵ Jilmy Asshidiqie, *Op. Cit*, hlm. 55

⁷⁶ *Ibid*, hlm. 37

3. Teori Sanksi

Adanya pemberian sanksi terhadap pelanggaran norma-norma pemerintahan tidak bisa tidak akan menimbulkan konsekuensi bagi pemerintah untuk melakukan sesuatu tindakan atau perbuatan berupa penerapan sanksi hukum kepada masyarakat yang telah melakukan perbuatan melanggar norma-norma pemerintah. Penegakan hukum pemerintah dengan penerapan sanksi sebagaimana diatur dalam hukum administrasi berkesesuaian dengan apa yang terdapat dalam ketentuan hukum pidana.

J.B.J.M. Ten Berge menyebutkan bahwa instrumen penegakan hukum pemerintahan meliputi pengawasan dan penegakan sanksi. Menurutnya sanksi hukum pemerintahan merupakan inti dari penegakan hukum pemerintahan.⁷⁷

Menurut P. de Haan bahwa dalam hukum administrasi, penggunaan sanksi administrasi merupakan penerapan kewenangan pemerintahan, dimana kewenangan ini berasal dari aturan hukum administrasi tertulis dan tidak tertulis.⁷⁸

Jenis sanksi pemerintahan dapat dilihat dari segi sasarannya, yakni berupa sanksi *reparatoir* artinya sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas terjadinya pelanggaran norma-norma pemerintahan, sehingga ditunjukan

⁷⁷ Aminuddin Ilmar, *Op. cit*, hal. 229.

⁷⁸ *Ibid.* hal. 230

untuk mengembalikan pada kondisi semula sebelum terjadinya pelanggaran tersebut.

Menurut Philipus M. Hadjon, berbagai macam sanksi hukum administrasi yang khas yang dapat digunakan oleh pemerintah ini antara lain:⁷⁹

- a. Paksaan Pemerintah (*Bestuursdwang*);
- b. Penarikan Kembali Keputusan (Ketetapan);
- c. Pengenaan Uang Paksa oleh Pemerintah; dan
- d. Pengenaan denda administratif (*Dwangsom*).

Pengenaan sanksi pemerintahan hanya mungkin terjadi apabila badan/organ pemerintahan melihat dan/atau mengetahui adanya pelanggaran nyata atas norma pemerintah.

I. Kerangka Pikir

Dibutuhkan kerangka pikir dalam penelitian ini sebagai dasar untuk melakukan suatu analisa terkait permasalahan yang diangkat yakni tentang fungsi dan kedudukan mahkamah kehormatan dewan dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Dalam penelitian ini ditetapkan dua variabel yang akan diteliti sebagai variabel terpengaruh atau bebas (*independent variable*). Variabel yang pertama adalah kedudukan Mahkamah Kehormatan Dewan dalam menjalankan fungsi dan tugasnya berdasarkan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 yang telah mengalami perubahan

⁷⁹ *Ibid.* hal. 233

menjadi Undang-Undang No. 13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Variabel kedua yakni konsekuensi yuridis putusan Mahkamah Kehormatan Dewan dalam menyelesaikan pelanggaran kode etik. Berikutnya kedua variabel terikat atau terpengaruh yang diinginkan dalam penelitian ini adalah Terwujudnya Kepastian Hukum Dalam Penegakan Etik DPR RI Pada Lembaga Legislatif. Untuk lebih jelasnya hubungan antara variabel tersebut, maka digambarkan dalam bentuk skema sebagai berikut.

1. Bagan Kerangka Pikir :



J. Definisi Operasional

Agar tidak terjadi perbedaan pengertian tentang konsep-konsep yang dipergunakan dalam penelitian ini, maka perlu diuraikan pengertian-pengertian konsep yang dipakai dalam penulisan ini, antara lain:

1. Mahkamah Kehormatan Dewan adalah salah satu alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang bersifat tetap.
2. Kedudukan Mahkamah Kehormatan Dewan adalah keadaan yang menentukan suatu kegiatan yang diperbolehkan atau tidak diperbolehkan sesuai dengan kewenangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.
3. Tugas Mahkamah Kehormatan Dewan menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga perwakilan rakyat
4. Fungsi Mahkamah Kehormatan Dewan adalah melakukan pengawasan serta penindakan terhadap anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang melanggar kode etik dan tata tertib.
5. Kode Etik adalah suatu bentuk aturan yang tertulis, yang secara sistematis dengan sengaja dibuat berlandaskan prinsip-prinsip moral yang ada dan ketika dibutuhkan dapat difungsikan sebagai alat untuk menghakimi berbagai macam perbuatan yang secara umum dinilai menyimpang dari kode etik tersebut.

6. Putusan pelanggaran kode etik adalah Putusan Mahkamah Kehormatan Dewan yang berasal dari hasil sidang dan bersifat final dan mengikat.
7. Kepastian Hukum adalah suatu peraturan yang diundangkan dan berisi ketentuan yang jelas.
8. Sanksi adalah suatu tindakan memaksa terhadap seseorang untuk menaati aturan atau ketentuan peraturan perundang-undangan.