

PENGATURAN ULANG KELEMBAGAAN MAHKAMAH KEHORMATAN

DEWAN (MKD) DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

REPUBLIK INDONESIA

SKRIPSI



Oleh :

MUHAMMAD AGUS SETIAWAN

No. Mahasiswa: 14410087

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

**PENGATURAN ULANG KELEMBAGAAN MAHKAMAH KEHORMATAN
DEWAN (MKD) DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta



**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2018**

PENGESAHAN TUGAS AKHIR PRA PENDADARAN

**PENGATURAN ULANG KELEMBAGAAN MAHKAMAH KEHORMATAN
DEWAN (MKD) DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk
Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran
pada Tanggal *13 November 2018*



Yogyakarta, *13 November* 2018

Dosen Pembimbing Skripsi

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and flourishes.

(Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag.)
NIP/NIK. 914100101

14/11/18

**PENGATURAN ULANG MAHKAMAH KEHORMATAN DEWAN (MKD) DEWAN
PERRWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONEISA**

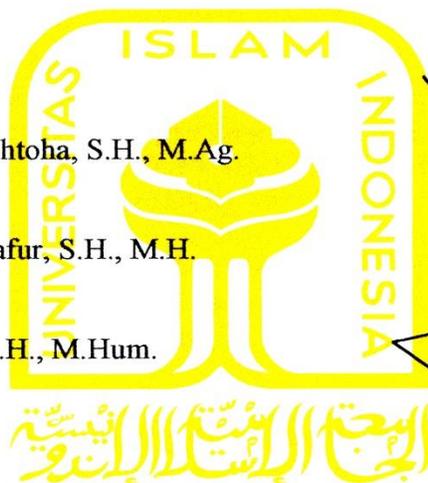
Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran

Pada Tanggal 13 Desember 2018 dan dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 13 Desember 2018

Tim Penguji

1. Ketua : Dr. Drs. H. Muhtoha, S.H., M.Ag.
2. Anggota : Jamaludin Ghafur, S.H., M.H.
3. Anggota : Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.



Tanda Tangan

[Handwritten signatures of the three members of the examination team]

Mengetahui,

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Fakultas Hukum

~~Bekas~~

[Handwritten signature of Dr. Abdul Jamil]
(Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H)

NIK. 90410010

SURAT PERNYATAAN

Orisinalitas Karya Tulis Ilmiah/ Tugas Akhir Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia



Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Muhammad Agus Setiawan

No. Mahasiswa : 14410087

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa skripsi dengan judul: **PENGATURAN ULANG KELEMBAGAAN MAHKAMAH KEHORMATAN DEWAN (MKD) DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA.**

Karya Tulis Ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar karya saya sendiri dan dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya tulis ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal diatas (terutama butir no.1 dan no.2), saya sanggup menerima sanksi, baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan saya tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya, serta menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan "Majelis" atau "Tim" Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas apabila tanda-tanda plagiasi disinyalir ada/ terjadi pada karya tulis ilmiah saya ini, oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 14 November 2018

Yang membuat pernyataan,



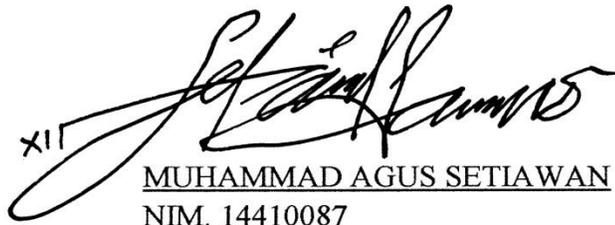
(MUHAMMAD AGUS SETIAWAN)
NIM. 14410087

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Muhammad Agus Setiawan
2. Tempat Lahir : Pomala
3. Tanggal Lahir : 1 Agustus 1996
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Golongan darah : O
6. Alamat Terakhir : Basen, RT/ RW 13/ 04 Purbayan, Kotagede
7. Alamat Asal : Basen, RT/ RW 13/ 04 Purbayan, Kotagede
8. Identitas Orang Tua/ Wali
 - a. Nama Ayah : Yamidi
Pekerjaan : Karyawan BUMN
 - b. Nama Ibu : Subanarti
Pekerjaan : Guru Swasta
9. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SD Swasta 1 Antam
 - b. SMP : SMP Swasta Antam
 - c. SMA : SMA Negeri 1 Sewon, Bantul
 - d. Perguruan Tinggi : Universitas Islam Indonesia
Fakultas / Jurusan : Hukum / Ilmu Hukum
10. Hobby : Touring

Yogyakarta, 14 November 2018

Yang Bersangkutan


MUHAMMAD AGUS SETIAWAN
NIM. 14410087

MOTTO



*Sesungguhnya bersama kesulitan pasti ada kemudahan, Maka apabila engkau telah selesai (dari suatu urusan), tetaplah bekerja keras (untuk urusan yang lain)-
(Q.S. 94: 6- 7)*

*“ Berangkat dengan penuh keyakinan,
berjalan dengan penuh keikhlasan,
istiqomah dalam menghadapi cobaan,
ingat hanya pada Allah SWT,
apapun dan dimana pun kita berada
kepada-Nya lah tempat meminta dan
memohon “*

HALAMAN PERSEMBAHAN



Skripsi ini kupersembahkan teruntuk

Ayah dan Ibunda tercinta,

Kakakku tersayang,

Keluarga besar yang selalu mendukung,

Kekasih ku yang selalu menemani,

Serta sahabat-sahabatku,

Yang selalu menemani, mendukung, dan membimbing untuk lebih baik

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh

Puji syukur penulis ucapkan kepada Allah SWT atas rahmat, ridho, dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tugas akhir (skripsi) ini dengan baik dan lancar tanpa kendala yang berarti. Shalawat serta salam penulis curahkan kepada junjungan Nabi besar Muhammad SAW, kepada keluarganya, para sahabatnya, hingga kepada umatnya sampai akhir zaman, yang telah membawa dunia ini dari kegelapan menuju ke arah yang penuh dengan ilmu pengetahuan.

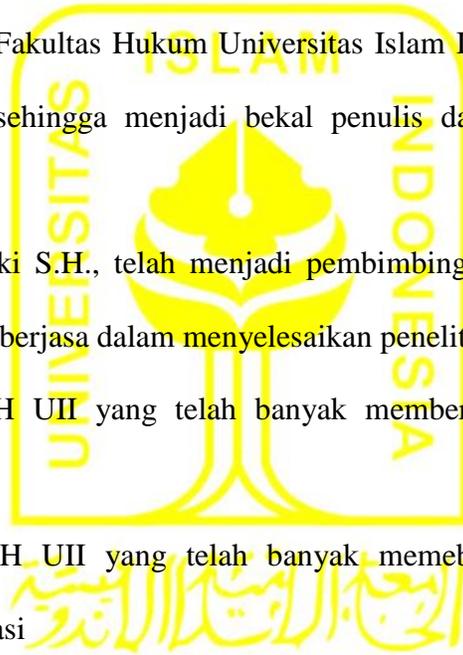
Penulisan skripsi ini diajukan dalam rangka memenuhi salah satu persyaratan gelar Sarjana Hukum (Strata 1) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta. Judul yang penulis angkat dalam skripsi ini adalah **PENGATURAN ULANG KELEMBAGAAN MAHKAMAH KEHORMATAN DEWAN (MKD) DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**. Skripsi ini murni ditulis oleh penulis sendiri dengan menggunakan berbagai referensi kepustakaan yang penulis butuhkan, sehingga keaslian dari tugas akhir ini dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam penulisan dan penyusunan penelitian ini, penulis berupaya semaksimal mungkin agar dapat memenuhi harapan semua pihak, namun penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kata sempurna didasarkan pada keterbatasan kemampuan dan ilmu pengetahuan penulis. Selanjutnya dengan segala kerendahan,

ketulusan, keikhlasan hati dengan tidak mengurangi rasa hormat, penulis mengucapkan terimakasih kepada:

1. Allah SWT yang telah memberikan rahmat, hidayah dan berbagai kemudahan sehingga skripsi ini dapat diselesaikan dengan baik
2. Bapak Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D., selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
3. Bapak Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag selaku Dosen Pembimbing Skripsi yang telah memberikan berbagai bimbingan dan saran kepada penulis
5. Kepada kedua orang tua penulis yang penulis cintai dan sayangi, Bapak Yamidi dan Ibu Subanarti yang telah memberikan seluruh kasih sayang, do'a, dan dukungan baik berupa moral maupun materil kepada penulis serta tak henti-hentinya memberikan semangat yang penuh kepada anaknya ini sehingga membuat penulis memiliki motivasi penuh untuk menyelesaikan penelitian skripsi ini tepat waktu dengan harapan membanggakan keduanya
6. Kepada kakak penulis yang penulis cintai dan sayangi Syahida Nur Aliya SE., yang juga telah memberikan seluruh kasih sayang, do'a, dan dukungan baik berupa moral maupun materil kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan penelitian ini.

7. Kepada wanita bernama Afifah Nur Fauziah S.Ked., yang juga penulis cintai dan sayangi yang telah memberikan dukungan do'a dan semangat kepada penulis selama menempuh proses yang berlaku ini. Semoga kita bisa selalu berproses bareng.
8. Bapak/ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah membekali ilmu sehingga menjadi bekal penulis dalam menyelesaikan tugas akhir ini.
9. Yuniar Riza Hakiki S.H., telah menjadi pembimbing ke 2 bagi penulis, yang telah banyak berjasa dalam menyelesaikan penelitian ini.
10. Keluarga HMI FH UII yang telah banyak memberikan Pelajaran dan pengalaman
11. Keluarga LEM FH UII yang telah banyak memberikan pengalaman selama berorganisasi
12. Keluarga FL2MI Wilayah DIY yang telah banyak memberikan pengalaman bertoleransi tinggi selama berorganisasi (Ryan Akbar, Viky Arthyando, Uham, Rammadhany, Thea, Ecik, Reza, Afit, Bilal, Prayet, Ansory, Pungky, Heru, Silmi, Juang, Nirma, Radit, Frans, Ica, Yoppy, Yongki, Miko, dll)
13. Keluarga Departemen Pengabdian dan Pengembangan Masyarakat (DPPM) LEM FH UII yang telah memberikan pelajaran selama penulis belajar



memimpin organisasi (Yanuar, Soni, Bopa, Uqi, Acel, Sisie, Anin, Endah, Dila, dan Nandes).

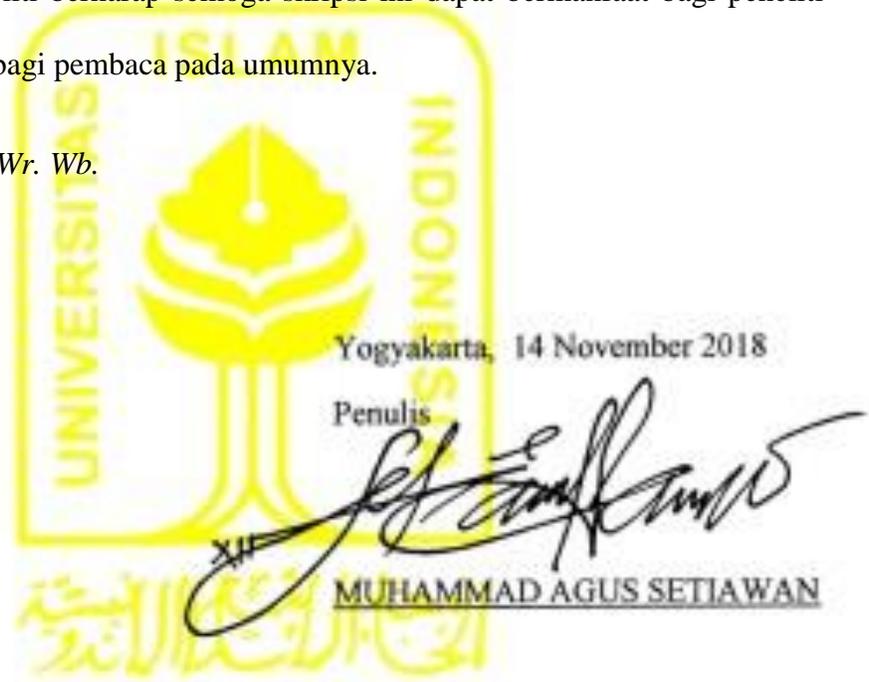
14. Teman-Teman Pejuang Tugas Akhir yang slalu menyemangati dan menjadi acuan untuk menyelesaikan penelitian ini
15. Seluruh teman-teman penulis yang telah memberikan pelajaran dan menjadi penghibur selama penulis menempuh pendidikan perkuliahan TUMMING (Haidir, Agunk, Ijal, Arif); SAHABAT GHIBAH (Andika fadly, Khareniya, Wisnu, Nijam, Rico, Via, Faisol, Ijal, Syarafie, Ilham, Cia, Elvara, Jeka, Indah, Iqbal, Irwan, Ejot, Ijak, bobby, gama, ditiya, yoriza, bang oANJI nonet, dll); dan SAHABAT KELAS A (Ardhitya Bagas Pratama, Deandra Dewanto, Dhimas Satrio Hutomo, Ibnu Fadli, M. Hadziq Aufa, M. Samudera Ali Syahbana, Mochammad Romadhon, Nanda Ridzki Gumelar, Hanif Notari Hascaryo, Rengga Abdurrahman, dan Wildan Muhammad Yani).
16. Keluargaku Selama KKN di Desa Wadas (Adit, Ahong, Feby, Latifvah, Marhaban, Biman, dan Rizky Angga)
17. Teman-Teman Angkatan 2014 serta Adik-adik maupun abang-abang yang tidak dapat disebutkan Satu persatu.

Serta kepada semuanya yang sudah menjadi bagian dari kehidupan peneliti, tentu tak bisa disebutkan satu persatu, peneliti ucapkan terimakasih dari lubuk hati yang paling dalam, semoga amal baik semua itu mendapat balasan yang setimpal dari

Allah SWT dan juga peneliti sadari tentunya skripsi ini jauh dari kata sempurna. Oleh karena itu, peneliti mengharapkan kritik dan saran yang membangun dari pembaca agar menjadi acuan dan pedoman peneliti kelak dimasa mendatang.

Akhir kata, peneliti berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi peneliti pada khususnya dan bagi pembaca pada umumnya.

Wassalamu`alaikum Wr. Wb.



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
PENGESAHAN TUGAS AKHIR	iiiiv
SURAT PERNYATAAN.....	v
CURRICULUM VITAE	vii
MOTTO	viii
HALAMAN PERSEMBAHAN	ixx
KATA PENGANTAR	x
DAFTAR ISI.....	xv
DAFTAR TABEL.....	xviii
ABSTRAK	2
BAB I PENDAHULUAN.....	3
A. Latar belakang.....	3
B. Rumusan Masalah.....	18
C. Tujuan Penelitian.....	19
D. Manfaat Penelitian.....	19
E. Tinjauan Pustaka	21
F. Metode Penelitian.....	28
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG TEORI DEMOKRASI, TEORI KELEMBAGAAN NEGARA, DAN KONSEP PENEGAKAN ETIK LEMBAGA NEGARA	32
A. Teori Demokrasi.....	32
1. Definisi Demokrasi.....	32
2. Sejarah dan Perkembangan Demokrasi	34
3. Macam-macam Demokrasi.....	36

4.	Demokrasi di Indonesia	41
5.	Konsep Lembaga Perwakilan	48
6.	Demokrasi dalam Perspektif Islam	64
B.	Teori Kelembagaan Negara.....	68
1.	Lembaga Negara.....	68
2.	Konsolidasi Lembaga Negara.....	81
C.	Konsep Penegak Etik Lembaga Negara.....	87
1.	Penegak Etik Lembaga Negara.....	87
2.	Kelembagaan Penegak Etik	90
3.	Konsep Etika dalam Islam	115
BAB III PENGATURAN ULANG MAHKAMAH KEHORMATAN DEWAN (MKD) DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA.....		
A.	Pengaturan Mahkamah Kehormatan Dewan dalam Perundang-undangan tentang Lembaga Perwakilan di Indonesia.....	118
B.	Implementasi Tugan dan Wewenang Lembaga Penegak Etik DPR Ketika Bestatus Dewan Kehormatan, Badan Kehormatan, dan Mahkamah Kehormatan Dewan DPR RI.....	125
C.	Usulan Pengaturan Ulang dan Penataan Mahkamah Kehormatan Dewan sebagai Lembaga Penegak Etik.....	142
1.	Penyusunan Cetak Biru Kelembagaan.....	147
2.	Dasar Hukum Pengaturan dan Penataan Kelembagaan.....	169
3.	Pilihan Waktu Pelaksanaan Pengaturan dan Penataan Kelembagaan.....	170
D.	Usulan Rancangan Perubahan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....	172
BAB IV PENUTUP		
A.	Kesimpulan.....	185
B.	Saran.....	186
DAFTAR PUSTAKA		
		189

BUKU.....	189
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.....	191
JURNAL.....	192
DATA ELEKTRONIK.....	193

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Klasifikasi LES berdasarkan hierarki, fungsi dan lapis.....	156
Tabel 2. Preferensi penentuan nomenklatur LES.....	157
Tabel 3. Karakteristik umum LES dengan nomenklatur komisi dan dewan.....	159
Tabel 4. MKD (<i>ius constitutum</i>) dan RPUU-nya (<i>ius contituendum</i>).....	174

Abstrak

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh alat kelengkapan DPR RI yaitu Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) sebagai lembaga penegak etika sekaligus menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluruhan martabat DPR RI sebagai lembaga perwakilan masih mengalami persoalan. Lemahnya MKD dalam melacak dugaan pelanggaran kode etik berimplikasi pada terpuruknya institusi DPR RI. Kedudukan MKD yang masih berada dalam struktural lembaga DPR RI dan susunan keanggotaan merupakan perwakilan dari tiap fraksi menjadi penyebab utama lemahnya MKD dalam penegakan etik dan ini membutuhkan solusi. Fraksi seolah-olah bisa memonopoli MKD dalam menjalankan tugas, fungsi dan wewenangnya. MKD sebagai lembaga penegak etik secara tugas, fungsi dan wewenang memang perlu dikaji lebih lanjut, dirumuskan ulang agar MKD bisa profesional dan independen. Budaya paternalistic atau primordial akan menjadi factor yang membuat peran MKD menjadi lemah. Sejumlah ahli hukum tata negara mengungkapkan, bahwa kedudukan dan susunan keanggotaan MKD selama ini jika tidak direkonstruksi maka MKD tidak bisa menjadi lembaga penegak etik yang akuntabel, berintegritas, imparial, dan independen. Namun, upaya pengaturan ulang kedudukan MKD ini masih terbentur dengan sejumlah permasalahan yang sangat mendasar dan juga krusial. Permasalahan sebagaimana dimaksud, yakni anggota DPR sendiri enggan merubah dan menjadikan MKD sebagai lembaga penegak etik yang ideal, bahkan cenderung memberi kewenangan lebih MKD untuk sulitnya anggota dewan diproses apabila tersangkut kasus hukum. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: pertama, mengapa Mahkamah Kehormatan Dewan belum optimal dalam menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluruhan martabat DPR RI sebagai lembaga perwakilan? Kedua, bagaimana pengaturan ulang Mahkamah Kehormatan Dewan sebagai upaya meningkatkan perannya dalam menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluruhan martabat DPR RI sebagai lembaga perwakilan?. Metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu normatif, yang menggunakan data primer dengan menggunakan peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan lain dan data sekunder dengan menggunakan buku, jurnal, artikel, dan berita diinternet. Hasil penelitian ini menyimpulkan, pertama, adanya penyusunan cetak biru kelembagaan sebagai dasar untuk melakukan rekonstruksi dalam tubuh MKD khususnya dengan mengeluarkannya dari struktural DPR menjadi lembaga ekstra struktural dan mengenai hierarki akan berada pada level Negara, karena anggota MKD kedepannya akan dipilih oleh DPR dan Presiden. Kedua, kelembagaan MKD akan menjadi lembaga yang bersifat auxiliary coordinative – advisory dan pembentukannya berdasarkan UU dengan mekanisme legislative review. Ketiga, urgensi dari pengaturan ulang ini memnuhi tuntutan global, tuntutan masyarakat, dan langkah untuk penegakan demokrasi di Indonesia.

Kata Kunci: Mahkamah Kehormatan Dewan, Penegakan Etik, Usulan Pengaturan Ulang Kelembagaan MKD.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam arti luas hukum meliputi keseluruhan aturan normatif yang mengatur dan menjadi pedoman perilaku dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara dengan didukung oleh sistem sanksi tertentu terhadap setiap penyimpangan di dalamnya.¹ Hukum telah termaktub dalam sebuah masyarakat yang berfungsi untuk menciptakan keamanan, ketentraman dan keteraturan di dalam berkehidupan serta hukum sendiri memiliki mekanisme untuk saling mengawasi sedangkan sanksi atau hukuman ada karena adanya perilaku yang melanggar aturan. Penegasan Indonesia adalah Negara hukum yang selama ini diatur dalam Penjelasan Undang-undang Dasar (UUD 1945), dalam Perubahan UUD 1945 telah diangkat ke dalam UUD 1945 Pasal I ayat (3), berbunyi sebagai berikut: “*Negara Indonesia adalah Negara hukum*”. Konsekuensi ketentuan ini adalah bahwa setiap sikap, kebijakan, dan perilaku alat Negara dan penduduk harus berdasar dan sesuai dengan hukum. Bahkan, ketentuan ini untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan oleh alat Negara maupun penduduk.²

¹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara & Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 1

² Ni`matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*-Ed. Revisi-6 (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm.79-80.

Salah satu ciri negara hukum adalah adanya pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara.³ Upaya pembatasan kekuasaan itu dilakukan dengan mengadakan pola-pola pembatasan didalam pengelolaan internal kekuasaan negara itu sendiri. Indonesia membagi 3 kekuasaan untuk menjalankan tata pemerintahan, yaitu lembaga eksekutif (Presiden), lembaga legislative (MPR, DPR, & DPD), serta lembaga yudikatif (MK, MA, dll). Ketiga lembaga Negara ini memiliki tugas dan fungsi yang saling berkaitan satu sama lain.

Dalam sistem pemerintahan demokrasi, lembaga perwakilan rakyat merupakan unsur yang paling penting di samping unsur-unsur lainnya seperti, system pemilihan, persamaan di depan hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat dan lain sebagainya. Setiap system demokrasi adalah ide bahwa seharusnya warga negara terlibat dalam hal tertentu dibidang pembuatan keputusan-keputusan politik, baik secara langsung maupun melalui wakil pilihan mereka dilembaga perwakilan.⁴ Fungsi yang penting dari lembaga perwakilan harus disadari betul-betul oleh setiap anggota lembaga perwakilan tersebut selaku wakil-wakil daripada rakyat. Kesadaran bahwa setiap keputusan yang diambil akan membawa akibat langsung atau tidak terhadap keuntungan atau kerugian bagi rakyatnya.

Berdasarkan perubahan pertama UUD 1945, kehadiran Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) juga dalam Pasal 20, yang diadopsikan dalam naskah UUD 1945 di

³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hlm. 281.

⁴ Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, (Yogyakarta: Liberty), 1993, hlm. 1.

mana DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Dalam UUD 1945 tergambar jelas bahwa dalam rangka fungsi legislasi dan pengawasan lembaga utamanya adalah DPR.⁵ DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum.⁶ Anggota DPR berjumlah 550 orang. Masa jabatan anggota DPR adalah 5 tahun, dan berakhirnya masa jabatan setelah anggota DPR yang baru mengucapkan sumpah dan janji. Sebagai sebuah lembaga atau institusi, keberadaannya sangat penting dan strategis dalam melaksanakan perannya guna mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih dalam menjalankan fungsinya senantiasa harus mengedepankan komitmen moral dan profesionalitas. Komitmen tersebut menjadi sangat penting sebagai upaya untuk mewujudkan DPR yang produktif, terpercaya, dan berwibawa.⁷

Kedudukan DPR adalah kuat, dewan ini tidak dapat dibubarkan oleh Presiden. Guna menjaga, memelihara, mengembangkan kedudukan dan peran dasar, DPR memerlukan aturan main yang jelas dan tegas yang diperuntukan baik untuk dirinya sendiri maupun dalam hubungan kerjanya dengan badan pemerintahan lainnya. Menurut salah satu anggota DPR dari fraksi Partai Demokrat Benny K Harman, DPR perlu membentuk alat kelengkapan dewan yang kredibel guna menjaga kehormatan

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dari Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI), 2006, hlm. 20.

⁶ Nur Habibi, *Praktik Pengawasan Etika Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Jurnal Cita Hukum, vol.1, 1 Juni 2014, hlm.41

⁷ Marulak Pardede, *Efektifitas Putusan Badan Kehormatan DPR/DPRD*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM, 2011), hlm. 18

dan keluruhan martabat DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat.⁸ Untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya, DPR akhirnya membentuk Alat Kelengkapan DPR yang terdiri dari:⁹

1. Pimpinan DPR;
2. Badan Musyawarah;
3. Komisi;
4. Badan Legislasi;
5. Panitia Anggaran;
6. Badan Urusan Rumah Tangga;
7. Badan Kerjasama Antar-Parlemen;
8. Badan Kehormatan; dan
9. Panitia Khusus.
10. Alat Kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.

Melihat fenomena yang terjadi di DPR harus orang yang mumpuni secara kualitas, karena tugas DPR cukup berat dan berpengaruh terhadap hajat hidup orang banyak. Apabila DPR diisi oleh orang yang mumpuni secara kualitas maka kebijakan yang dikeluarkan pun akan berkualitas. Sayangnya, tugas sebagai anggota dewan kurang berkualitas karena adanya banyak kekurangan. Kekurangan tersebut dapat

⁸ Sjahfri Ali, *Tokoh Masyarakat Masuk Panel Mahkamah Kehormatan DPR*, artikel diakses pada 24 Mei 2018 pukul 02.45 WIB dari <http://www.pikiran-rakyat.com/politik/2014/09/17/297262/tokoh-masyarakat-masuk-panel-mahkamah-kehormatan-dpr>

⁹ Republik Indonesia, Undang-undang RI Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

berupa kelalaian dan kesalahan yang berupa pelanggaran kode etik atau sumpah jabatan sehingga dalam menjalankan tugas dan mengeluarkan kebijakan menjadi kurang berkualitas.

Secara umum dalam garis besarnya, etika atau *etichs* merupakan salah satu cabang filsafah yang memperbincangkan tentang perilaku benar (*right*) baik (*good*) dalam hidup manusia. Tujuan utamanya adalah kehidupan yang baik (*the good life*) bukan sekedar kehidupan yang selalu benar dan pernah salah.¹⁰ Namun dalam praktik, keduanya menyangkut substansi yang menjadi esensi pokok persoalan etika, yaitu benar dan salah (*right and wrong*), serta baik dan buruknya (*good and bad*) perilaku manusia dalam kehidupan bersama. Demikian pula dalam pembahasan tentang etika, banyak tulisan untuk mudahnya menjelaskan tentang berbagai persoalan etik dengan pendekatan benar-salah saja. Apalagi dengan berkembangnya kecenderungan baru yang dinamakan gejala positivisasi etika dimana perumusan tentang nilai-nilai etik dan standar perilaku ideal mulai dituliskan dan dibangun system kelembagaan penegakannya secara konkret dalam praktik, menyebabkan pengertian orang akan etik itu tumbuh dan berkembang menjadi seperti norma hukum juga, yaitu melibatkan pengertian tentang benar-salah yang lebih dominan daripada pertimbangan baik-buruk.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi Perspektif Baru tentang Rule Of Law and Rule of Ethics dan Constitutional Law and Constitutional Ethics*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 42

Ketika ditanya apakah etika itu penting? Semua akan menjawab dengan cepat, etika itu sangat penting. Namun ketika ditanya, lantas bagaimana cara kita untuk menegakkan etika? Bagaimana kita menegakkan etika dalam dunia politik dan khususnya dunia legislative? Semua akan terdiam sesaat untuk menjawabnya. Pasca reformasi Mei 1998 di Indonesia, kesadaran untuk menuju demokrasi yang berbudaya sangat tinggi. Etika menjadi sub pokok dalam progress pemerintahan. Etika menjadi perhatian penting terhadap pejabat Negara terutama anggota dewan. Etika itu lebih luas daripada hukum yang lebih sempit. Karena itu setiap pelanggaran hukum dapat dikatakan juga pelanggaran etika, tetapi sesuatu yang melanggar etika belum tentu melanggar hukum. Jika etika diibaratkan sebagai samudera, maka kapalnya adalah hukum.

Kode etik yang telah ditetapkan dengan tujuan mewujudkan integritas dan kredibilitas pada pejabat negara khususnya DPR justru banyak dilanggar oleh pihak yang seharusnya melaksanakannya. Akibat yang timbul kemudian tidak hanya kinerja parlemen tetapi juga timbul goncangan di masyarakat yang semakin kritis terhadap kinerja para wakil rakyat tersebut. Penegakan etika (*rule of ethics*) memang sangat penting untuk menunjang pelaksanaan dan penegakan hukum (*rule of law*) dalam menyelenggarakan sebuah pemerintahan. Keduanya sangat berkaitan dan saling melengkapi satu sama lain. Etika mencerminkan budaya dan martabat suatu bangsa sehingga etika perlu ditegakkan. Hukum dan etika merupakan satu kesatuan yang harus dijunjung tinggi. Ada suatu adegium hukum dari Kant yg berbunyi "*positive*

law remains subordinate to, and is oriented by, the moral law” bahwa dalam menyelenggarakan suatu kekuasaan kita juga perlu berorientasi pada moral.

Perlunya kelembagaan etik parlemen yang independen dan professional guna menjaga wibawa parlemen yang ditunjukkan oleh anggota parlemen, terutama dalam kondisi kekuasaan parlemen modern yang begitu luas tentunya semakin besar peluang untuk terjadinya penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*).¹¹ Fungsi cukup vital yang dimiliki oleh lembaga legislatif tersebut harusnya diimbangi dengan pengawasan yang memadai, karena fungsi utama dari lembaga legislatif adalah menyalurkan apa yang menjadi kehendak rakyat. Untuk itu Badan Kehormatan atau sekarang berganti nama menjadi Mahkamah Kehormatan Dewan lahir untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap para anggota lembaga legislatif.

Dalam tradisi tata kelola pemerintahan di Indonesia, aturan main ini dirumuskan dalam Undang-undang MPR, DPR, DPD dan DPRD serta Tata Tertib (Tatib) DPR yang berlaku khusus untuk urusan internal DPR, yang termasuk dalam tatib DPR adalah batasan-batasan perilaku anggota yang secara khusus dirumuskan dalam Kode Etik dengan unit penegaknya, yaitu Badan Kehormatan (BK) DPR atau sekarang berubah menjadi Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD).¹² Ketentuan tersebut juga dimaksudkan untuk menjadikan DPR berfungsi secara optimal sebagai

¹¹ Rusnan, *Kedudukan Mahkamah Kehormatan Dewan Dalam Sistem Parlemen Di Indonesia*, Jurnal IUS, volume V No. 3 – Desember 2017, hlm. 366

¹² Sebastian Salang, M. Djadijono, dan I Made Leo Wiratman, TA. Legowo, *Panduan Kinerja DPR/DPRD, Menghindari Jeratan Hukum Bagi Anggota Dewan*, (Jakarta: Forum Sahabat, 2009), hlm.11

lembaga perwakilan rakyat sekaligus memperkuat pelaksanaan saling mengawasi dan saling mengimbangi oleh DPR.¹³ Bicara terkait kode etik tentunya akan menampakkan relasi yang kuat antara keberadaan kode etik DPR dengan upaya peningkatan kinerja DPR RI. Dimana kode etik merupakan perangkat aturan penting dalam menjamin akuntabilitas seorang anggota parlemen. Kode etik merupakan alat untuk menjamin akuntabilitas seorang anggota parlemen apakah sudah mencapai standar etik politik yang sehat, yang bebas dari campur tangan kepentingan pribadi, sikap tidak disiplin, korupsi dan kolusi, dan penegasan terhadap peraturan yang berlaku.

Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) mulai bekerja dan kode etik adalah pedoman perilakunya, MKD memiliki dua sanksi yang sangat penting, yaitu sanksi moral dan sanksi hukum. Sedangkan sanksi dalam tata tertibnya terdiri dari beberapa sanksi, yaitu teguran lisan, teguran tertulis, pemindahan keanggotaan dalam alat kelengkapan DPR-RI, pemberhentian dari pimpinan DPR-RI atau pimpinan alat kelengkapan DPR-RI, pemberhentian sementara; atau pemberhentian sebagai anggota DPR-RI.¹⁴ Dalam pelaksanaannya anggota DPR harus bersifat negarawan yang bijak dan mempunyai moral yang luhur, patuh terhadap hukum dalam menjalankan tugasnya, karena sejatinya ia adalah pemimpin dalam lembaga perwakilan yang menjadi contoh masyarakat. Selaras dengan hal tersebut Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa ada dua syarat seorang pemimpin dalam menjaga wibawa

¹³ A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kompas, 2009), hlm. 116

¹⁴ Nur Habibi, *Praktik Pengawasan Etika Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Jurnal Cita Hukum, vol.1, 1 Juni 2014, hlm.42

institusinya, pertama kepemimpinan diharapkan dapat menjadi penggerak yang efektif untuk tindakan-tindakan hukum tersebut yang pasti, kedua kepemimpinan tersebut diharapkan dapat menjadi tauladan bagi lingkungan yang dipimpinnya masing-masing mengenai integritas kepribadian orang yang taat terhadap aturan.¹⁵

Pasal 119 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), MKD merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap dan bertugas melakukan pencegahan, pengawasan, penyelidikan dan penindakan atas pengaduan pelanggaran yang dilakukan oleh anggota DPR. Mahkamah Kehormatan Dewan mempunyai tugas untuk menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluruhan martabat DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat MKD di lingkungan DPR ini bisa disebut pengadilan etik yang menegakkan kode etik anggota DPR.

Maksud dari istilah “pengadilan etik” ini tentunya bukan termasuk pengadilan dalam lingkup kekuasaan sebagaimana diatur dalam Pasal 24 UUD NRI Tahun 1945, melainkan lembaga yang menangani masalah etika dilingkungan DPR yang desain dan mekanismenya layaknya seperti pengadilan yang menerapkan beberapa prinsip-prinsip peradilan pada umumnya.

¹⁵ *Ibid.*

Selain itu MKD juga bertugas mengajukan rancangan peraturan DPR mengenai tata tertib, kode etik dan tata beracara MKD.¹⁶ Setiap anggota DPR (termasuk juga ketua DPR) dalam menjalankan tugasnya tidak bertindak di luar batas yang telah ditetapkan oleh Undang-undang atau peraturan lain mengenai DPR. Oleh karena itu, MKD secara ideal dapat difungsikan untuk mengawal dari dalam gerak perubahan dan pencitraan DPR menjadi lembaga negara populis dan responsif.

DPR menetapkan susunan dan keanggotaan MKD dengan memperhatikan perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang.¹⁷ Mahkamah Kehormatan Dewan beranggotakan 17 orang yang ditetapkan melalui sidang paripurna DPR RI. Pimpinan Mahkamah Kehormatan Dewan merupakan satu kesatuan pimpinan yang berdifat kolektif dan kolegial, yang terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 2 (dua) orang wakil, yang dipilih dari dan oleh anggota Mahkamah Kehormatan Dewan berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan memperhatikan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi.¹⁸

¹⁶ Undang-undang No.2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang No.17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

¹⁷ Tentang Mahkamah Kehormatan Dewan, artikel diakses pada 31 Juli 2018 pukul 03.59 WIB dari <http://www.dpr.go.id/akd/index/id/Tentang-Mahkamah-Kehormatan-Dewan>

¹⁸ *Ibid.*

Mahkamah Kehormatan Dewan mengalami perubahan peraturan pada Pasal 121 ayat (2) sehingga berbunyi sebagai berikut:¹⁹ “Pimpinan Mahkamah Kehormatan Dewan terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 3 (tiga) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Mahkamah Kehormatan Dewan dalam satu paket yang bersifat tetap berdasarkan usulan fraksi sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat.”

Perubahan kembali terjadi pada Pasal 121 ayat (2) sehingga berbunyi sebagai berikut:²⁰ “Pimpinan Mahkamah Kehormatan Dewan terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 4 (empat) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Mahkamah Kehormatan Dewan dalam satu paket yang bersifat tetap berdasarkan usulan fraksi sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat.” Diantara Pasal 121 dan 122 disisipkan 1 (satu) pasal. Yakni Pasal 121A yang berbunyi sebagai berikut:²¹ “Mahkamah Kehormatan Dewan melaksanakan fungsi: pencegahan, pengawasan, dan penindakan. Perlu menjadi catatan bersama bahwasannyap ada undang-undang ini Mahkamah Kehormatan Dewan mendapat perhatian lebih karena mengalami perubahan yang cukup signifikan.

¹⁹ Undang-undang No.42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-undang No.17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

²⁰ Undang-undang No.2 Tahun 2018 tentang Perubahan kedua Undang-undang No.17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Mahkamah Kehormatan Dewan selanjutnya disebut sebagai *court of ethics* untuk menegakkan *rule of ethics* bagi anggota DPR yang melanggar kode etik dan sumpah jabatan. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 76/PUU-XII/2014, adanya pengurangan kewenangan MKD yang tercantum pada Pasal 145 ayat (1) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 yang berbunyi “Pemanggilan dan permintaan keterangan untuk penyidikan terhadap anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana harus mendapat persetujuan tertulis dari Mahkamah Kehormatan Dewan” karena dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar sepanjang tidak dimaknai “Persetujuan tertulis dari Presiden”.²² Setelah menganalisis putusan, Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut merupakan rujukan untuk memperbaiki MKD agar lebih optimal dalam menegakkan kode etik anggota DPR.

Keberadaan MKD menjadi sebuah kemajuan yang cukup baik dalam rangka meningkatkan kualitas dan kinerja DPR sekaligus menjaga keluruhan dan martabat DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. Dengan adanya MKD diharapkan kinerja DPR semakin meningkat, etika anggota DPR semakin baik, serta dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam konteks yang lebih luas. Seharusnya keberadaan MKD dapat menjadi perhatian yang cukup serius bagi anggota dewan agar bisa lebih menjaga etikanya serta melaksanakan tugasnya dengan baik dan mematuhi kode etik yang telah ditetapkan.

²² Lihat putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 76/PUU-XII/2014 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 2014.

Tidak hanya pelanggaran etik saja yang di proses hukum, beberapa kasus yang menggambarkan isu korupsi di DPR dan belum ada tindak lanjut pembuktian pun merupakan pekerjaan rumah di internal DPR karena belum dapat menindak dengan cepat dan tegas ketika adanya dugaan pelanggaran etik tersebut. Dengan berbagai pelanggaran yang sering terjadi di internal DPR, maka DPR sendiri menjadi bagian dari pada penguatan aspirasi masyarakat Indonesia tentu perlu alat kelengkapan yang berfungsi sebagai pengawas dalam meningkatkan dan menegakan moril anggotanya agar pelanggaran-pelanggaran tersebut dapat dikontrol dan diminimalisir terjadinya, dalam hal ini adanya peran besar MKD diharapkan bisa memperkecil pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota DPR.

"Bicara soal MKD, bukan hal baru AKD (alat kelengkapan dewan) ini di DPR sejak awal sudah jadi sorotan karena perannya yang tumpul. Kalau bukan desakan publik di kasus 'papa minta saham' dulu, MKD juga nggak akan bergerak. Kasus "papa minta saham", yang seharusnya Pak Setya Novanto di beri putusan melanggar kode etik tetapi putusan MKD hanya merehabilitasi nama baik beliau.

Hal senada juga disampaikan oleh Pakar hukum Bivitri Susanti. Dia mengingatkan bahwa proses persidangan kode etik tak bisa dilakukan tanpa menunggu perkara hukum masuk ke persidangan sesuai UU MD3. "Ada kode etik DPR. Kalau kita cek pasal 2 dan 3 yang sebenarnya dia sudah langgar. Pasal 2 mengatakan soal penegakan hukum. Harus patuh penegakan hukum. Dan pasal 3 nya soal anggota dewan," ucap Bivitri dalam kesempatan yang sama. "Pimpinan MKD

bilang tunggu hasil. Sebenarnya tidak seperti itu. Di UU MD3 memang ada pilihan. Harus berkekuatan hukum tetap. Tapi kalau sudah melanggar kode etik. Ada 2 pasal. Tapi bisa saja diberhentikan sebagai anggota dewan karena tidak melaksanakan tugasnya sebagai anggota dewan."²³ Dan juga DPR sejak 2015 sudah mengupayakan soal revisi UU MD3 soal pimpinan, yaitu Pergantian Antar Waktu (PAW) berasal dari parpol yang sama. Ini juga hilang begitu saja.

Bagaimanapun, segala upaya yang mengarah pada tumpuhnya MKD melacak indikasi pelanggaran kode etik akan berujung terpuruknya institusi DPR. Dengan menelusuri perkembangan sejak skandal 'papa minta saham' muncul ke permukaan, sejumlah manuver muncul untuk menggagalkan upaya pembentukan MKD. Seperti jungkir-balik, semua dalil dan argumentasi hadir seolah-olah pilihan menyelamatkan anggota DPR yang terindikasi melakukan pelanggaran kode etik jauh lebih penting dibandingkan menyelamatkan institusi.

Jauh sebelum manuver jungkir-balik menjegal Akbar Faizal, misalnya, muncul argumentasi seolah-olah dengan nada akademik, pelapor Menteri Negara ESDM Sudirman Said tidak memiliki legal standing sebagai pengadu. Ketika argumentasi legal standing tertolak, mulai muncul upaya pelaksanaan sidang pelanggaran kode etik dilakukan secara tertutup. Secara hukum, memang terbuka ruang untuk melaksanakan sidang secara tertutup. Namun, karena kasus 'papa minta saham' ini menjadi perhatian yang sangat luas, desakan melakukan sidang secara terbuka tak

²³ Elza Astari Retaduari, *Tumpuhnya MKD dalam Kasus Setya Novanto Jadi Sorotan*, artikel diakses pada 6 Agustus 2018 pukul 19.40 WIB dari <https://news.detik.com/berita/d-3732770/tumpuhnya-mkd-dalam-kasus-setya-novanto-jadi-sorotan>

mungkin ditolak. Untuk memenuhi tuntutan tersebut, MKD memilih dua model sekaligus, yaitu terbuka dan tertutup. Dengan terbukanya pilihan tersebut, sejak awal sudah dapat dibaca bahwa sidang Setya Naovanto dilakukan secara tertutup. Pada titik itu, pilihan melaksanakan sidang terhadap Setya Novanto secara tertutup sangat merugikan kepentingan masyarakat. Bagaimanapun, dengan sidang tertutup bagi Setya Novanto, masyarakat menjadi kehilangan kesempatan melihat secara langsung bagaimana pembelaan ketua DPR ini terhadap laporan Sudirman Said. Tidak hanya itu, sekiranya sidang Setya Novanto dilakukan terbuka, masyarakat dapat melihat bagaimana sikap anggota MKD terhadap orang nomor satu di Senayan ini.

Secara fungsi, tugas dan wewenang Mahkamah Kehormatan Dewan sebagai lembaga penegak etik dalam lingkup DPR RI sudah baik namun, ada beberapa pengaturan yang memang perlu untuk dikaji lebih lanjut, dirumuskan ulang agar Mahkamah Kehormatan Dewan bisa profesional dan independen. Kelemahan dari Mahkamah Kehormatan Dewan DPR RI yaitu baru bertindak setelah menerima pengaduan dari masyarakat, anggota, dan pimpinan DPR. Hal tersebut yang menyebabkan Mahkamah Kehormatan Dewan DPR RI pasif dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai penegak etika anggota DPR RI. Sedangkan sekarang ini seperti kita ketahui banyak kasus-kasus yang terjadi di dalam DPR yang masyarakat mengetahui dengan gamblang.

Budaya paternalistik atau primodial akan menjadi faktor yang membuat peran Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) tumpul. Buntutnya, jika anggota dewan yang melanggar aturan hanya akan dilakukan pembiaran dan tidak akan diberikan sanksi.

Selama Mahkamah Kehormatan Dewan diisi oleh beberapa perwakilan fraksi partai, dipastikan akan tetap mandul. Jika Mahkamah Kehormatan Dewan berani, pasti setiap periodenya ada anggota dewan yang direcall atau di PAW oleh partainya. Kenyataannya tidak ada sampai sekarang. Salah satu solusinya, UU MD3 harus diubah dahulu. Selama tidak mengubahkannya, cenderung hanya sekedar mengugurkan kewajiban semata. "UU MD3 harus diubah selanjutnya diisi dengan orang-orang eksternal seperti komponen masyarakat, akademisi, dan penengak hukum. Jika masih diisi orang internal, jangan harap bisa independen.

Berkaitan dengan peran dan tugas MKD dalam menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluruhan martabat DPR RI sebagai lembaga perwakilan rakyat serta dari uraian kasus di atas penulis tertarik untuk meneliti lebih dalam mengenai “PENGATURAN ULANG KELEMBAGAAN MAHKAMAH KEHORMATAN DEWAN (MKD) DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA.”

B. Rumusan Masalah

1. Mengapa Mahkamah Kehormatan Dewan belum optimal dalam menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluruhan martabat DPR RI sebagai lembaga perwakilan ?
2. Bagaimana pengaturan ulang Mahkamah Kehormatan Dewan sebagai upaya meningkatkan perannya dalam menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluruhan martabat DPR RI sebagai lembaga perwakilan ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui mengapa Mahkamah Kehormatan Dewan belum optimal dalam menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluruhan martabat DPR RI sebagai lembaga perwakilan.
2. Untuk mengetahui pengaturan ulang Mahkamah Kehormatan Dewan sebagai upaya meningkatkan perannya dalam menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluruhan martabat DPR RI sebagai lembaga perwakilan.

D. Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

1. Untuk lebih memperbanyak pemikiran ilmu pengetahuan baik di bidang hukum pada umumnya maupun di bidang hukum ketatanegaraan pada khususnya.
2. Untuk menjadi pedoman bagi pihak yang ingin memperoleh khasanah keilmuan di bidang Hukum Tata Negara, khususnya mengenai keberadaan Mahkamah Kehormatan sebagai alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat dalam tata hukum Indonesia.
3. Untuk mengetahui teori-teori yang diperoleh di bangku perkuliahan dengan fakta hukum yang terjadi di masyarakat, khususnya bagi Hukum Tata Negara mengenai pengaturan ulang Mahkamah

Kehormatan Dewan sebagai upaya meningkatkan perannya dalam menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluruhan martabat DPR RI sebagai lembaga perwakilan.

b. Manfaat Praktis

Penelitian ini bermanfaat bagi praktisi hukum, pengamat, pejabat pemerintahan, dan mahasiswa ilmu hukum pada khususnya tentang pengaturan ulang Mahkamah Kehormatan Dewan sebagai upaya meningkatkan perannya dalam menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluruhan martabat DPR RI sebagai lembaga perwakilan, sehingga diharapkan dapat turut aktif dalam proses pemerintahan yang demokratis. Kemudian agar penelitian ini menjadi perhatian dan dapat digunakan bagi semua pihak khususnya yang hidup di lingkungan Hukum Tata Negara.

E. Tinjauan Pustaka

1. Landasan Teori

a. Teori Demokrasi

Tidak dapat dipungkiri bahwa demokrasi merupakan asas dan system yang paling baik di dalam system politik dan ketatanegaraan. Khazanah pemikiran dan preformansi politik diberbagai negara sampai pada satu titik temu tentang ini, yaitu demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lain yang ada. Sebuah laporan studi pada awal 1950-an menyebutkan bahwa tidak ada satu pun pandangan yang menolak “demokrasi” sebagai landasan dan system yang paling tepat dan ideal bagi semua organisasi politik dan organisasi modern. Studi yang melibatkan lebih dari 100 orang sarjana barat dan timur itu dapat dpandang sebagai jawaban yang sangat penting bagi studi-studi tentang demokrasi.²⁴

Kita mengenal berbagai macam istilah demokrasi. Ada yang dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi soviet, dan demokrasi nasional. Semuanya memakai istilah demokrasi yang menurut asal kata berarti “rakyat berkuasa” atau “*government or rule*

²⁴ Afan Ghaffar, *Kualitas Pemilu Menentukan Kualitas DPR, Sebuah Sketsa, Pengantar dalam dahan Thaib dan Ni'matul Huda (ed.), Pemilu dan Lembaga Perwakilan Dalam Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Jurusan HTN Fakultas Hukum UII, 1992), hlm. Vi.

by the people". Dalam Bahasa Yunani *demos* berarti rakyat, *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa.

Diantara sekian banyak aliran pemikiran yang dinamakan demokrasi, ada dua kelompok aliran yang paling penting, yaitu demokrasi konstitusional satu aliran kelompok yang menamakan dirinya demokrasi, tetapi yang pada hakekatnya mendasarkan dirinya atas komunisme. Perbedaan fundamental diantara kedua aliran tersebut adalah bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan sebuah pemerintahan yang terbatas kekuasaannya, yaitu suatu negara hukum (*reechtstaat*) yang tunduk pada *rule of law*. Sebaliknya, demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme, mencitacitakan pemerintah yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (*machtsstaat*) dan yang bersifat totaliter.

B. Mayo menyatakan bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yakni:²⁵

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*);
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing society*);
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rulers*);

²⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia Ed. Revisi*, (Jakarta: Raajawali Pers, 2016), hlm. 266.

4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*);
5. Mengakui serta menganggap kewajaran adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku;
6. Menjamin tegaknya keadilan.

Nilai-nilai demokrasi juga harus dilaksanakan oleh beberapa lembaga, yaitu:

1. Dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi;
2. Pemerintah yang bertanggung jawab;
3. Pers dan media yang bebas untuk menyatakan pendapat;
4. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau beberapa partai politik;
5. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

Dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan (demokrasi). Sebab pada akhirnya, hukum yang akan mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.

Atas dasar demokratis, *rechtstaat* dikatakan sebagai “ negara kepercayaan timbal balik (*de staat van het wederzijds vertrouwen*)”, yaitu kepercayaan dari pendukungnya bahwa kekuasaan yang diberikan tidak akan disalah gunakan dan kepercayaan dari penguasa bahwa dalam batas kekuasaannya dia mengharapkan kepatuhan dari rakyat pendukungnya.²⁶

Hampir semua teoretisi bahkan sejak zaman klasik selalu menekankan bahwa sesungguhnya yang berkuasa dalam demokrasi itu adalah rakyat atau *demos*, *populous*. Oleh karena itu, selalu ditekankan peranan *demos* yang senyatanya dalam proses politik yang berjalan. Paling tidak, dalam dua tahap utama: pertama, *agenda setting*, yaitu tahap untuk memilih memilih masalah apa yang akan dibahas dan diputuskan; *deciding the outcome*, yaitu tahap pengambilan keputusan.

Demokrasi yang dianut di Indonesia, adalah demokrasi Pancasila, dan dalam tahap perkembangan dan mengenasi ciri-ciri dan sifat-sifatnya terdapat berbagai tafsiran serta pandangan. Tetapi yang tidak dapat disangkal ialah bahwa beberapa nilai pokok dari demokrasi konstitusional cukup jelas tersirat di dalam Undang-undang Dasar 1945 yang belum diamandemen. Selain itu Undang-undang Dasar kita menyebut secara eksplisit dua prinsip yang menjiwai naskah tersebut, dan yang dicantumkan dalam penjelasan Undang-undang Dasar 1945 mengenai Sistem Pemerintahan Negara, yaitu:²⁷

²⁶ *Ibid*, hlm. 268.

²⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama 2008), hlm. 106.

a. Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum (Rechtsstaat).

Negara Indonesia berdasarkan atas Hukum (Rechtsstaat), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (Machtsstaat).

b. Sistem Konstitusional.

Pemerintah berdasarkan atas Sistem Konstitusi (Hukum Dasar), tidak bersifat Absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).

b. Teori Kelembagaan Negara

Kelembagaan negara adalah keseluruhan pola-pola ideal, organisasi, dan aktivitas yang berpusat di sekeliling kebutuhan dasar seperti kehidupan keluarga, agama, negara dalam mendapatkan pakaian, makanan, dan kenikmatan serta perlindungan.

Suatu lembaga dibentuk selalu bertujuan untuk memenuhi berbagai kebutuhan manusia sehingga lembaga mempunyai fungsi. Lembaga juga merupakan konsep yang berpadu dengan struktur, artinya tidak saja melibatkan pola aktivitas yang lahir dari segi sosial untuk memenuhi kebutuhan manusia, tetapi juga pola organisasi untuk melaksanakannya. Bentuk kelembagaan dapat dikelompokkan menjadi 2 yaitu kelembagaan primer dan kelembagaan sekunder. Unsur-unsur kelembagaan primer mencakup pemerintah, kekayaan, industry, pendidikan, agama dan keluarga.

Secara sederhana istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut Ornop atau Organisasi Nonpemerintahan yang dalam Bahasa Inggris disebut *Non-government Organization* atau *Non-Governmental Organizations (NGO's)*. Oleh sebab itu, lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat kita sebut sebagai lembaga negara. Lembaga negara itu bisa berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.

Konsep tentang lembaga negara ini dalam Bahasa Belanda biasa disebut *staatsorgaan*. Dalam bahasa Indonesia hal ini identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut juga dengan organ negara. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI 1997), kata “lembaga” diartikan sebagai (1) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu); (2) acuan dan ikatan; (3) pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi social yang berstruktur; (4) bentuk asli (rupa,wujud); (5) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan kelilmuan atau melakukan suatu usaha.²⁸

Untuk memahami pengertian organ atau lembaga negara secara lebih dalam, kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State-Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen mengurai bahwa “*Whoever full ls a function determined by the legal order is an*

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sinar Grafika 2012), hlm. 27

organ”. Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata-hukum (*legal order*) adalah suatu organ.²⁹

Di tingkat pusat atau nasional dan di berbagai negara didunia dewasa ini tumbuh cukup banyak variasi bentuk-bentuk organ atau kelembagaan negara atau pemerintah yang *deconcentrated dan decentralized*. Menurut R. Rhodes, lembaga-lembaga seperti ini mempunyai tiga peran utama, yaitu:³⁰

- a. Lembaga-lembaga tersebut mengelola tugas yang diberikan pemerintah pusat dengan mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan berbagai lembaga lain (*coordinate the activities of the various other agencies*). Misalnya, *Regional Departement of the Environment Of ces* melaksanakan program *Housing Investment* dan mengkoordinasikan berbagai usaha *real-estate* di wilayahnya;
- b. Melakukan pemantauan (*monitoring*) dan menfasikitasi pelaksanaan berbagai kebijakan atau *policies* pemerintah pusat;
- c. Mewakili kepentingan daerah dalam menghadapi pemerintah pusat.

²⁹ *Ibid*, hlm. 31.

³⁰ *Ibid*, hlm. 8.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka dengan fokus kajian tentang bagaimana pengaturan ulang Mahkamah Kehormatan Dewan sebagai upaya meningkatkan perannya dalam menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluruhan martabat DPR RI sebagai lembaga perwakilan.

2. Sumber Data Penelitian

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis yang terdiri dari peraturan perundang-undangan atau peraturan lain yang terkait dengan penelitian ini. Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan antara lain:

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-undang nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- 3) Undang-undang nomor 42 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-undang nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- 4) Undang-undang nomor 2 Tahun 2018 tentang perubahan kedua atas Undang-undang nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan

Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

- 5) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia nomor 1 tahun 2014 tentang Tata Tertib.
 - 6) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia nomor 2 tahun 2015 tentang Tata Beracara Mahkamah Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
 - 7) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia nomor 1 tahun 2010 tentang Keterbukaan Informasi Publik.
 - 8) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia nomor 3 tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia nomor 1 tahun 2014 tentang Tata Tertib.
- b. Bahan hukum sekunder yang terdiri dari:
- 1) Buku-buku yang terkait dengan tema skripsi;
 - 2) Jurnal; dan
 - 3) Artikel dan berita-berita di internet.
- c. Bahan hukum tersier yang terdiri dari:
- 1) Kamus Besar Bahasa Indonesia; dan
 - 2) Kamus istilah Hukum

3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan melalui studi pustaka, yaitu dengan mempelajari dan mengkaji buku-buku, jurnal dan artikel ilmiah yang terkait dengan permasalahan penelitian.

4. Metode Pendekatan

Berdasarkan permasalahan yang diteliti, maka metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada.

5. Analisis Bahan Hukum

Metode analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif yaitu pengelompokan dan penyesuaian data-data yang diperoleh dari suatu gambaran sistematis yang didasarkan pada teori dan pengertian hukum yang terdapat dalam ilmu hukum untuk mendapatkan kesimpulan yang signifikan dan ilmiah. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian disajikan dan diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian;
- b. Hasil klasifikasi bahan hukum selanjutnya disistematisasikan;
- c. Bahan hukum yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan sebagai dasar dalam pengambilan kesimpulan nantinya.

6. Kerangka Skripsi

Penelitian ini disusun dalam 4 (empat) bab secara garis besar yang terdiri dari:

BAB I yaitu pendahuluan yang memuat tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, dan metode penulisan.

BAB II yaitu menguraikan landasan teoritik yaitu mengulas apa yang ada dalam tinjauan pustaka dalam Bab I yang kemudian dijabarkan ke dalam sub bab yaitu tinjauan umum tentang teori demokrasi dan kelembagaan negara.

BAB III akan menjelaskan tentang mengapa Mahkamah Kehormatan Dewan belum optimal dalam menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluruhan martabat DPR RI sebagai lembaga perwakilan dan memberikan gambaran atau penjelasan Bagaimana pengaturan ulang Mahkamah Kehormatan Dewan sebagai upaya meningkatkan perannya dalam menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluruhan martabat DPR RI sebagai lembaga perwakilan.

BAB IV yaitu penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran. Pada bab ini akan ditampilkan kesimpulan dan saran dari hasil penelitian atas keterkaitan antara persoalan yang muncul dengan berdasarkan pada teori dan konsep yang relevan serta rekomendasi berdasarkan hasil penelitian yang bermanfaat bagi perkembangan hukum ketatanegaraan ke depan, khususnya di bidang lembaga legislatif.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG TEORI DEMOKRASI, TEORI KELEMBAGAAN NEGARA, DAN KONSEP PENEGAKAN ETIK LEMBAGA NEGARA

A. Teori Demokrasi

1. Definisi Demokrasi

Istilah demokrasi berawal dari Bahasa Yunani, yakni *demokratia*. Kata ini terbentuk dari kata *demos* yang berarti rakyat, dan *kratos* yang berarti kekuatan atau kekuasaan. Jadi, demokrasi sepadan artinya dengan kekuasaan rakyat. Kekuasaan itu mencakup sektor sosial, ekonomi, budaya, dan politik.

Pengertian demokrasi secara umum adalah sistem pemerintahan dengan memberikan kesempatan kepada seluruh warga negara dalam pengambilan keputusan. Dimana keputusan itu akan berdampak bagi kehidupan seluruh rakyat. Arti lain adalah rakyat bertindak sebagai pemegang kekuasaan tertinggi. Sistem pemerintahan ini, mengizinkan seluruh warga negara untuk berpartisipasi aktif. Peran serta itu bisa diwakilkan atau secara langsung dalam perumusan, pengembangan dan penetapan undang-undang. Setiap ahli memiliki penafsiran tersendiri terhadap demokrasi. Meskipun bermuara pada tujuan yang sama. Beberapa pendapat ahli tentang demokrasi, yaitu:

- a. Abraham Lincoln: Suatu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Definisi tersebut tentunya mengingatkan kita kepada pemerintah agar selalu mengedepankan kepentingan rakyat dalam setiap keputusan dan kebijakan yang dijalankannya.³¹
- b. Samuel Huntington: Menurutnya, demokrasi adalah para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam sebuah sistem dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur, dan berkala dan didalam sistem itu para calon bebas bersaing untuk memperoleh suara dan hampir seluruh penduduk dewasa dapat diberikan suara.
- c. Merriem: Demokrasi sebagai pemerintahan oleh rakyat, khususnya oleh mayoritas; pemerintah di mana kekuasaan tertinggi tetap pada rakyat dan dilakukan oleh mereka baik secara langsung atau tidak langsung melalui sebuah sistem perwakilan yang biasanya dilakukan dengan cara mengadakan pemilu bebas yang diadakan secara periodik; rakyat umum khususnya untuk mengangkat sumber otoritas politik; tiadanya distingsi kelas atau privelese berdasarkan keturunan atau kesewenang-wenangan.
- d. Hans Kelsen: pengertian demokrasi menurut Hans Kelsen adalah pemerintahan oleh rakyat dan untuk rakyat. Yang melaksanakan kekuasaan negara ialah wakil-wakil rakyat yang terpilih. Dimana rakyat telah yakin, bahwa segala kehendak dan kepentingannya akan diperhatikan di dalam melaksanakan kekuasaan negara.

³¹ Yusa Djuyandi, *Pengantar Ilmu Politik, Edisi Kedua*, (Depok: Rajawali Pers, 2017), hlm. 78-79

2. Sejarah dan Perkembangan Demokrasi

Pada permulaan pertumbuhannya demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa yang lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran Reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya.

Sistem demokrasi yang terdapat di negara-kota (*city state*) Yunani Kuno (abad ke-6 sampai abad ke-3 SM) merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung, diselenggarakan secara efektif karena berlangsung pada wilayah terbatas, dan jumlah penduduknya yang sedikit. Dalam negara modern demokrasi tidak lagi bersifat langsung, tetapi demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*). Dilihat dari sudut perkembangan demokrasi Abad Pertengahan menghasilkan suatu dokumen yang penting, yaitu *Magna Charta* (Piagam Besar) (1215). *Magna Charta* merupakan semi kontrak antara beberapa bangsawan dan Raja John dari Inggris di mana yang berkuasa mengikatkan diri untuk mengakui dan menjamin beberapa hak dan *privileges* dari bawahannya yang dianggap sebagai tonggak dalam perkembangan gagasan demokrasi.³²

³² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama 2008), hlm. 109.

Renaissance adalah yang menghidupkan kembali minat kepada kesusastraan dan kebudayaan Yunani Kuno yang selama Abad Pertengahan telah disisihkan. Hasil dari kejadian ini adalah timbulnya gagasan mengenai perlunya ada kebebasan beragama serta memiliki garis pemisah yang tegas antara persoalan agama dan keduniawian, khususnya di bidang pemerintahan. Ini dinamakan ‘Pemisahan antara Gereja dan Negara’.

Pendobrokan terhadap kedudukan raja-raja absolut didasarkan pada teori rasionalistis, dikenal sebagai *social contract* (kontrak sosial). Gagasan kontrak social ialah dunia dikuasai oleh hukum dari alam (*nature*) yang mengandung prinsip-prinsip keadilan yang universal, artinya berlaku untuk semua waktu serta semua manusia, baik dia raja, bangsawan, atau rakyat jelata. Pada hakekatnya teori-teori kontrak sosial merupakan usaha untuk mendobrak dasar dari pemerintahan absolut dan menetapkan hak-hak politik rakyat. Filsuf-filsuf yang mencetus gagasan ini antara lain John Locke dari Inggris dan Montesquieu dari Perancis. Menurut John Locke hak-hak politik mencakup hak atas hidup, hak atas kebebasan, dan hak untuk mempunyai milik (*life, liberty, property*). Montesquieu mencoba menyusun suatu sistem yang dapat menjamin hak-hak politik itu, yang kemudian dikenal dengan istilah *Trias Politica*. Ide-ide bahwa manusia mempunyai hak-hak politik menimbulkan revolusi Perancis pada akhir abad ke-18, serta Revolusi Amerika melawan Inggris.

Sebagai akibat dari pergejolakan tersebut, maka pada akhir abad ke-19 gagasan mengenai demokrasi mendapat wujud yang konkret sebagai program dan sistem politik. Demokrasi pada tahap ini semata-mata bersifat politis dan mendasarkan dirinya atas asas-asas kemerdekaan individu, kesamaan hak (*equal rights*), serta hak pilih untuk semua warga negara (*universal suffrage*).³³

3. Macam-macam Demokrasi

Ada berbagai macam istilah dalam demokrasi. Ada yang dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi pancasila, demokrasi rakyat, demokrasi soviet, demokrasi nasional dan lain-lain.

Sebagaimana dikutip oleh Kusnardi dan Saragih (2000:176) dalam mempersoalkan demokrasi sebagai bentuk negara membedakannya menurut bentuk (*performance*) dan isinya (*substance*). Demokrasi disebut sebagai *method of decision making* apabila demokrasi itu dilihat dari segi bentuknya, dan bila pemerintahannya dilakukan oleh orang banyak, demokrasi seperti itu disebut demokrasi formal. Demokrasi disebut oleh Jitta sebagai *content of decision made* apabila dilihat dari isinya demokrasi seperti itu diselenggarakan guna kepentingan orang banyak. Demokrasi seperti itu diselenggarakan sebagai demokrasi materiil. Dari sekian banyak ide atau praktik tentang demokrasi, paling tidak dapat disimpulkan dua pemahaman yang paling penting dan ideal yaitu demokrasi konstitusional dan demokrasi rakyat,

³³ *Ibid*, hlm. 111-112

kemudian ditambah aliran ketiga yaitu demokrasi Pancasila yang dianut oleh negara Indonesia.

1. Demokrasi Konstitusional

Ciri khas dari demokrasi konstitusional adalah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis ialah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Biasanya pembatasan-pembatasan atas suatu kekuasaan tercantum dalam konstitusi, maka dari itu sering disebut pemerintah berdasarkan konstitusi (*constitutional government*). Lord Acton, berpendapat bahwa pemerintahan selalu diselenggarakan oleh manusia dan pada manusia itu tanpa terkecuali melekat juga banyak kelemahan. Dalil yang menjadi terkenal yaitu:³⁴ “Manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya dengan cara tak terbatas pula (*Power tends corrupt, but absolute power corrupts absolutely*).”

Demokrasi konstitusional muncul sebagai suatu sistem politik yang konkret, dianggap bahwa pembatasan atas kekuasaan negara sebaiknya diselenggarakan dengan suatu konstitusi tertulis, yang dengan tegas menjamin hak-hak asasi dari warga negara. Kekuasaan tersebut juga dibagi sedemikian

³⁴ *Ibid*, hlm. 107

rupa sehingga kesempatan penyalahgunaan diperkecil, yaitu dengan menyerahkannya kepada beberapa orang atau badan dan tidak memusatkan kekuasaan pemerintahan dalam tangan satu orang atau satu badan. Perumusan yuridis dari prinsip-prinsip ini dikenal dengan istilah Negara Hukum (*Rechtsstaat*) dan *Rule of Law*.

Demokrasi bukan merupakan sesuatu yang statis melainkan juga mengalami perkembangan dari setiap keadaan dan kejadian. Negara demokratis telah melepaskan pandangannya bahwa peranan negara hanya terbatas pada mengurus kepentingan bersama, tetapi sekarang dianggap bahwasannya negara turut bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat dan karena itu negara harus aktif dan berusaha untuk menaikkan taraf kehidupan warga negaranya. Dimana ini tetuang dalam konsep mengenai Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) atau *Social Service State*.

Demokrasi pada abad ke-20 tidak lagi membatasi pada aspek politik saja seperti pada abad ke-19, tetapi mengepakkan sayapnya meluas mencakup segi-segi ekonomi sehingga demokrasi menjadi demokrasi ekonomi. Perkembangan ini telah terjadi secara pragmatis sebagai hasil dari usaha mengatasi tantangan-tantangan yang di hadapi pada abad ke-20 dan juga perkembangan ini telah terlaksana secara evolusioner.

2. Demokrasi Nasional

Pada akhir 1950 komunisme sebagai ideologi mengalami kemajuan akan meluas menjadi revolusi proletar, tetapi ternyata hampa. Beberapa percobaan perebutan kekuasaan pun gagal, akhirnya ini mendorong kaum komunis untuk menciptakan konsepsi baru dalam strategi internasionalnya untuk kerjasama dengan golongan nasionalis setempat. Akhirnya gagasan Khrushchev dirumuskan dan tercetus suatu pola baru, yaitu negara demokrasi nasional (*national democratic state*). Demokrasi nasional dianggap sebagai suatu tahapan dalam perkembangan negara demokrasi rakyat sebagai suatu bentuk diktator proletariat.

Pada akhirnya disadari bahwa konsepsi demokrasi nasional tidak realistis, karena beberapa negara tidak memperhatikan kemajuan kearah demokrasi rakyat, bahkan ada yang membubarkan partai komunis.

Akibat dari ini dilepaskannya gagasan yang sangat pokok, yaitu peran mutlak partai komunis serta pertentangan kelas, dan tercetuslah konsep mengenai demokrasi parlementer. Dikatakan “transisi kearah jalan non kapitalis (yang berarti perkembangan kearah komunisme dengan tidak melalui tahap kapitalisme) dapat tercapai di bawah pimpinan kaum *democrat* yang revolusioner dan tidak di bawah pimpinan kaum buruh saja.” (*transition to the non capitalist road to be achieved under the leadership of the revolutionary democrats and not under the leadership of the revolutionary democrats and not*

under that of the working class) karena “pengaruh dari sistem sosialis dunia” yaitu Uni Soviet.³⁵

3. Demokrasi Rakyat

Komunis mengistilahkan demokrasi rakyat adalah bentuk khusus demokrasi yang memenuhi fungsi diktator proletar (*a special form of democracy fulfilling the functions of proletarian dictatorship*). Demokrasi tipe ini memiliki beberapa nama yaitu proletar, marxis komunisme dan demokrasi Soviet. Menurut Georgi Dimitrov (mantan Perdana Menteri Bulgaria), demokrasi rakyat merupakan negara dalam masa transisi yang bertugas untuk menjamin perkembangan negara ke arah sosialisme” (*a state in the transitional period destined to development on the path socialism*).³⁶

Tokoh- tokoh dari aliran ini antara lain; Robert Owen, Saint Simon, Fourier, dan yang terpenting adalah Karl Marx. Menurut Karl Marx, masyarakat komunis yaitu masyarakat yang tidak ada kelas sosial dimana manusia dibebaskan dari keterikatannya kepada milik pribadi dan tidak ada eksploitasi, penindasan dan paksaan. Tetapi anehnya untuk mencapai masyarakat yang bebas dari paksaan serta ketakutan yaitu perebutan kekuasaan oleh kaum buruh dari tangan kaum kapitalis. Demokrasi rakyat oleh M. Carter dicirikan dengan adanya dorongan untuk memaksakan persatuan, penghapusan oposisiterbuka

³⁵ Ni`matul Huda, Ilmu Negara, (Jakarta: Rajawali Pers 2014), hlm. 206.

³⁶ Miriam Budiardjo, Op. Cit, hlm. 89.

dan satu pimpinan yang merasa dirinya paling tahu mengenai cara-cara menjalankan kebijakan pemerintah, dan menjalankan kekuasaan-kekuasaan melalui suatu elit yang kekal³⁷. Miriam Budiardjo mengemukakan bahwa ciri-ciri demokrasi rakyat berbentuk 2 (dua):³⁸

- a. Suatu wadah front persatuan (*united front*) yang merupakan landasan dari partai komunis dengan golongan-golongan lainnya dalam masyarakat di mana partai komunis berperan sebagai penguasa;
- b. penggunaan beberapa lembaga pemerintah dari negara yang lama. Di RRC gagasan demokrasi rakyat dipengaruhi oleh pemikiran Mao Tse Tung yang melancarkan gagasan mengenai demokrasi baru (*new democracy*) front persatuan juga diakuinya sebagai wadah kerja sama partai komunis China yang dominan dengan beberapa partai kecil lainnya.

4. Demokrasi di Indonesia

Hampir semua teoretisi bahkan sejak zaman dulu menekankan bahwa yang berkuasa dalam demokrasi adalah rakyat atau demos, populus. Selalu ditekankan peran demos yang nyata dalam proses politik yang berjalan. Paling tidak dalam dua tahap utama, yaitu : pertama, agenda setting, yaitu tahap untuk memilih masalah apa yang hendak dibahas dan diputuskan; kedua, *deciding the outcome*, yaitu pengambilan keputusan.³⁹

Demokrasi sudah menjadi pilihan politik yang diyakini sebagai salah satu bentuk sistem politik terbaik untuk mencapai efektivitas penyelenggaraan pemerintahan

³⁷Hatamar Rasyid, *Pengantar Ilmu politik Perspektif Barat dan Islam*, (Jakarta: Rajawali Pers 2017), hlm. 53-54

³⁸*Ibid*, hlm 54-55

³⁹Afan gaffar, *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar 1999), hlm 6

negara, dalam kurun waktu 73 tahun bangsa Indonesia merdeka, praktik demokrasi masih mengalami pasang surut dan memiliki masalah pokok yang kita hadapi ialah bagaimana, dalam masyarakat yang beraneka ragam pola budayanya, mempertinggi tingkat kehidupan ekonomi di samping membina suatu kehidupan social dan politik yang demokrasi. Pada intinya masalah ini berkisar pada penyusunan suatu sistem politik di mana kepemimpinan cukup kuat untuk melaksanakan pembangunan ekonomi serta nation building, dengan partisipasi rakyat sehingga menghindari timbulnya *dictator*, baik dictator yg bersifat perorangan, militer, atau partai. Agar bisa selaras dengan dinamika pembangunan politik yang masih dalam proses menentukan format dan sistem politik ideal yang sesuai dengan cita-cita demokrasi, sebagaimana yang digagas oleh *the founding fathers*.⁴⁰

Dilihat dari sudut perkembangan demokrasi sejarah Indonesia dapat dibagi dalam empat masa, yaitu:

a. Masa Demokrasi Parlementer

Masa demokrasi ini adalah yang menonjolkan peranan parlemen serta partai-partai. Sistem yang mulai berlaku sebulan setelah proklamasi kemerdekaan lalu diperkuat dengan Undang-Undang Dasar 1949 dan 1950, tetapi sistem ini tidak cocok untuk Indonesia. Undang-Undang Dasar 1950 menetapkan berlakunya sistem parlementer di mana badan eksekutif yang terdiri

⁴⁰ Ni`matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*-Ed. Revisi-11 (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm. 270

dari Presiden sebagai kepala negar konstitusional (*constitutional head*) dan Menteri-menterinya mempunyai tanggung jawab politik. Karena fragmentasi partai-partai politik, koalisi ternyata kurang solid dan partai-partai dalam koalisi tidak segan-segan untuk menarik dukungannya sewaktu-waktu, sehingga kabinet sering kali tumbang karena keretakan dalam koalisi sendiri.

Kabinet dalam masa pra pemilihan umum yang diadakan pada tahun 1955 tidak dapat bertahan lebih lama, hal ini menghambat perkembangan ekonomi dan politik. Pemilihan umum tahun 1955 tidak membawa stabilitas, bahkan tidak dapat menghindarkan perpecahan yang paling gawat antar pemerintah pusat dan beberapa daerah. Ditambah tidak adanya anggota-anggota partai politik yang tergabung dalam konstituente untuk mencapai *consensus* mengenai dasar negara untuk Undang-Undang Dasar baru, mendorong Ir. Soekarno sebagai presiden untuk mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli yang menentukan berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945. Dengan demikian masa demokrasi berdasarkan sistem parlementer berakhir.

b. Masa Demokrasi Terpimpin

Masa demokrasi ini yang dalam banyak aspek menyimpang dari demokrasi konstitusional yang secara formal merupakan landasannya, dan menunjukkan beberapa aspek demokrasi rakyat. Ciri-ciri demokrasi ini adalah dominasi presiden, terbatasnya peran partai politik, berkembangnya pengaruh komunis, dan meluasnya peran ABRI sebagai social-politik.

Dekrit presiden 5 Juli sebagai suatu usaha jalan keluar dari kemacetan politik. Undang-Undang Dasar 1945 membuka kesempatan bagi seorang presiden untuk bertahan sekurang-kurangnya selama 5 tahun. Banyak tindakan yang menyimpang dan menyeleweng terhadap ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar. Misalnya pada tahun 1960 Ir. Soekarno membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat hasil pemilihan umum, dalam Undang-Undang Dasar secara eksplisit ditentukan bahwa presiden tidak mempunyai wewenang untuk berbuat iyu. Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong yang mengganti Dewan Perwakilan Rakyat pilihan rakyat divitalkan peranannya sebagai pembantu pemerintah, sedangkan fungsi kontrol ditiadakan. Ini memperlihatkan bahwa ditinggalkannya doktrin Trias Politika.

Terjadi juga penyelewengan di bidang perundang-undangan, yang memakai Dekrit sebagai sumber hukum. Didirikan juga badan-badan ekstra konstitusional seperti Front Nasional yang ternyata dipakai oleh pihak komunis. Badan tersebut dipergunakan untuk persiapan ke arah terbentungnya demokrasi rakyat. Pers dan partai politik yang dianggap menyimpang dibreidel dan politik mercusuar di bidang hubungan luar negeri dan ekonomi, telah menyebabkan keadaan ekonomi bertambah suram. G 30 S/PKI telah mengakhiri periode ini dan membuka peluang untuk dilaksanakannya demokrasi Pancasila.

c. Masa Demokrasi Pancasila

Masa demokrasi ini merupakan demokrasi konstitusional yang menonjolkan sistem presidensial. Landasan utama dari periode ini adalah Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan Ketetapan-Ketetapan MPRS. Sebagai bentuk usaha meluruskan kembali penyelewengan terhadap Undang-Undang Dasar yang terjadi pada masa Demokrasi Terpimpin dan telah dilakukan sejumlah tindakan korektif. Perkembangan lebih lanjut menunjukkan peran presiden yang lebih besar dan terjadi pemusatan kekuasaan ditangan presiden karena presiden Soeharto telah menjelma sebagai seorang tokoh yang paling dominan dalam sistem politik Indonesia.

Asas *monoloyolitas*, ialah asas yang mewajibkan semua Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk memilih partai Golongan Karya (Golkar) dan ini termasuk asas yang bertentangan dengan demokrasi.

Masa ini menunjukkan keberhasilan dalam penyelenggaraan pemilu. Pemilu dilaksanakan secara teratur dan berkelanjutan selama periode dan berhasil melaksanakan 6 kali pemilu. Namun nilai-nilai demokrasi tidak diaplikasikan kedalam pemilu tersebut karena tidak adanya kebebasan memilih bagi para pemilih dan tidak ada kesempatan yang sama bagi ketiga organisasi peserta pemilu (OPP) untuk memenangkan pemilu.

Keberhasilan Presiden Soeharto dalam menjadikan Indonesia swasembada beras dan pembangunan ekonomi ternyata tidak disertai dengan kemampuan untuk memberantas korupsi. Dominasi Presiden Soeharto membuat presiden menjadi penguasa mutlak dikarenakan tidak ada satu pun Lembaga atau institusi

yang dapat menjadi pengawas presiden dan mencegah terjadinya penyelewengan kekuasaan (*abuse of power*). Akibatnya semakin menguat kelompok-kelompok yang menentang Presiden Soeharto dan Orde Baru.

Kekuatan mahasiswa yang besar dan tak terbendung tersebut berhasil memaksa elite politik untuk berubah sikap terhadap Presiden Soerharto. Presiden Soeharto merasa yakin bahwa beliau tidak mendapat cukup dukungan dari rakyat, kolega, dan orang terdekatnya. Sehingga akhirnya beliau memutuskan untuk mundur melepaskan kursinya sebagai Presiden Republik Indonesia pada tanggal 20 Mei 1998. Mundurnya Soeharto dari kursi presiden menjadi tanda bahwa berakhirnya masa demokrasi Pancasila yang disusul oleh munculnya Masa Reformasi.

d. Masa Reformasi

Runtuhnya Orde Baru membuka peluang terciptanya reformasi politik dan demokratisasi di Indonesia. Belajar dari pengalaman bahwa pelanggaran terhadap demokrasi membawa kehancuran pada negara dan penderitaan bagi rakyat. Akhirnya bangsa Indonesia bermufakat untuk melakukan demokratisasi lagi, yaitu proses pendemokrasian sistem politik di Indonesia agar kebebasan rakyat terbentuk, kedaulatan rakyat dapat ditegakkan, dan pengawasan Lembaga eksekutif atau pemerintah dapat dilaksanakan oleh Lembaga legislatif atau Lembaga perwakilan rakyat (DPR).

Pemerintah memulai langkah-langkah demokratisasi dalam Orde Reformasi, langkah yang dilakukan adalah amandemen UUD 1945 yang

dilakukan oleh MPR hasil pemilu 1999 dalam empat tahap selama empat tahun (1999-2002). Beberapa perubahan penting dilakukan terhadap UUD 1945 agar mampu menghasilkan pemerintahan yang demokratis. Peranan DPR sebagai Lembaga legislatif diperkuat, pengawasan terhadap Lembaga eksekutif diperketat, semua anggota dipilih melalui pemilihan umum, dan jaminan Hak Asasi Manusia (HAM) semakin kuat. Amandemen ini juga memperkenalkan sistem baru pada ketatanegaraan Indonesia di mana pemilihan umum untuk memilih presiden dan wakil presiden secara langsung di pilpres. Pilpres pertama dilaksanakan pada tahun 2004 sesaat setelah pemilihan umum lembaga legislatif. Selanjutnya pemilihan umum untuk memilih kepala daerah secara langsung di pilkada.

Pemilihan umum legislatif, presiden, dan kepala daerah merupakan pondasi dari sejarah perpolitikan di Indonesia modern. Sangat benar jika dikatakan demokrasi merupakan proses tanpa henti dan akhir karena demokrasi adalah sebuah kondisi yang tidak pernah terwujud secara tuntas. Namun dengan adanya perubahan-perubahan itu, demokrasi di Indonesia telah memiliki dasar yang kuat untuk maju dan bertumbuh.

5. Konsep Lembaga Perwakilan

Rousseau menginginkan tetap berlangsungnya demokrasi langsung, tetapi karena luasnya wilayah suatu negara, bertambahnya jumlah penduduknya dan bertambah rumitnya masalah-masalah kenegaraan maka keinginan Rousseau tidak

mungkin terealisasi. Akhirnya muncul *demokrasi tidak langsung* melalui “lembaga-lembaga perwakilan” yang sebutan dan jenisnya tidak sama disemua negara. Tetapi sering disebut “Parlemen” atau “Dewan Perwakilan Rakyat”. Tetapi yang perlu diingat bahwasannya parlemen ini tidak lahir dari Rahim ide demokrasi itu sendiri, melainkan sebagai suatu kelicikan dari sistem feodal.

Lambat laun Raja membentuk suatu badan yang terdiri dari Lord-lord ditambah dengan Pendeta-pendeta, dan menjadi tempat raja meminta nasehat terutama dalam pemungutan pajak. Tugas dari lembaga ini bertambah semakin bertumbuhnya negara dan kemudian menjadi satu badan yang permanen dan biasa disebut “*House of Lords*”. Pada akhirnya muncul juga lembaga dari golongan menengah dan rakyat yang disebut “*House of Commons*”. Kemudian kedua lembaga tersebut yaitu *House of Lords* dan *House of Commons* disebut *Parlementum* dan Parliament yang kemudian dianggap sebagai lembaga perwakilan pertama dalam pengertian modern saat ini.

Jika dilihat dari keanggotaannya, *House of Lords* terdiri dari bangsawan-bangsawan maka keanggotaan dalam parlemen bersifat permanen, dan *House of Commons* terdiri dari para wakil, kaum menengah, dan rakyat sifatnya tidak permanen. Maka agar bisa kembali jadi wakil *house of common*, mereka harus dipilih oleh rakyat berdasarkan daerahnya masing-masing. Para wakil ini berkampanye dengan orang-orang bentukannya dalam satu Panitia agar tetap terpilih menjadi anggota Parlemen. Akhirnya lahirlah sistem pemilihan umum yang pertama dengan

sistem distrik dan panitia tersebut berkembang menjadi *Partai Politik*.⁴¹ Berikut diuraikan macam-macam bentuk lembaga perwakilan di Indonesia:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) adalah pemegang kekuasaan negara tertinggi atau pemegang kedaulatan rakyat. MPR membawahi lembaga-lembaga negara yang lain. Biasanya parlemen dianggap satu-satunya wadah yang mencakup wakil-wakil yang dipilih dalam pemilihan umum. Akan tetapi, wakil rakyat dalam MPR terdiri dari anggota, baik yang dipilih dalam suatu pemilihan umum yang penyelenggaraannya bersifat monumental mengenai jumlah warga yang terlibat serta dalam pembiayaannya maupun mencakup anggota yang diangkat. MPR unik karena merupakan lembaga perwakilan yang kedudukannya di atas Dewan Perwakilan Rakyat.

Kekuasaan yang besar dari MPR dalam praktik ketatanegaraan sangat sering diselewengkan atau dipergunakan sebagai alat memperbesar kekuasaan Presiden di luar ketentuan UUD. Praktik-praktik yang melanggar UUD menyebabkan MPR dalam Sidang Tahunan 2001 memutuskan meniadakan Pasal I ayat (2) lama dan menggantinya menjadi: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut UUD”. Gagasan meniadakan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara secara konseptual ingin menegaskan bahwasannya MPR bukanlah lembaga satu-satunya yang melaksanakan

⁴¹ Moh. Kusnardi & Binta R. Saragih, Ilmu Negara, (Jakarta: Gaya Media Pratama 2007), hlm. 253.

kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugas-tugas politik negara dan pemerintahan (tidak termasuk kekuasaan kehakiman) adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk dan bertanggung jawab kepada rakyat.⁴²

Susunan MPR pun mengalami perubahan, Pasal 2 ayat (I) UUD 1945 berbunyi sebagai berikut: “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan oleh Undang-undang”. Dimaksudkan agar perwakilan tidak hanya terdiri dari unsur politik (DPR) tetapi juga unsur-unsur fungsional (golongan) dan daerah, sehingga Majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat.

Perubahan-perubahan yang paling mendasar dalam struktur parlemen Indonesia terjadi mengenai beberapa hal, yaitu:⁴³

- a. Susunan keanggotaan MPR berubah secara struktural karena dihapuskannya keberadaan utusan Golongan yang mencerminkan prinsip perwakilan fungsional (functional representative) dari unsur keanggotaan MPR.
- b. Bersamaan dengan perubahan yang bersifat structural tersebut, fungsi MPR juga mengalami perubahan yang mendasar. Majelis ini tidak lagi menjadi ‘supreme body’ yang memiliki kewenangan tertinggi dan tanpa

⁴² Bagir Manan, *DPR, DPR, dan MPR dalam UUD 1945 BARU* (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 74

⁴³ Ni`matul Huda, *Op. Cit*, hlm. 169

control, dan arena itu kewenangannya pun mengalami perubahan-perubahan mendasar.

- c. Diadopsinya prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) secara tegas antara fungsi legislatif dan eksekutif dalam perubahan UUD 1945. Dengan perubahan ini berarti UUD 1945 tidak lagi menganut sistem MPR berdasarkan prinsip ‘supremasi parlemen’ dan sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*) oleh lembaga tertinggi MPR ke lembaga-lembaga dibawahnya.
- d. Diadopsinya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam satu paket secara langsung oleh rakyat dalam Pasal 6A ayat (I) Perubahan Ketiga UUD 1945, maka konsep dan sistem pertanggungjawaban Presiden tidak lagi dilakukan oleh MPR, tetapi oleh rakyat.

Perubahan UUD 1945 terhadap Pasal 3 rumusan baru berbunyi sebagai berikut.⁴⁴

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.

⁴⁴ Untuk pelaksanaan wewenang MPR tersebut lihat UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD.

(3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatan menurut Undang-Undang Dasar.

Perubahan UUD 1945 juga terjadi pada Pasal 37 yang mengatur mekanisme perubahan UUD, rumusannya berbunyi sebagai berikut.

(1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

(2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan diajukan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.

(3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

(4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya 50%+1 anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

(5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

2. Dewan Perwakilan Rakyat

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah salah satu Lembaga negara dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. DPR meruoakan Lembaga pemegang kekuasaan membentuk undang-undang, atau sebagai Lembaga legislatif. Sebagai sebuah lembaga atau institusi, keberadaannya sangat penting dan strategis dalam melaksanakan perannya guna mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih dalam menjalankan fungsinya senantiasa harus mengedepankan komitmen moral dan profesionalitas. Komitmen tersebut menjadi sangat penting sebagai upaya untuk mewujudkan DPR yang produktif, terpercaya, dan berwibawa.⁴⁵

Lembaga ini disebut Lembaga parlemen karena kata *parle* berarti bicara, artinya mereka harus menyuarakan hati nurani rakyat. Maksudnya setelah mengartikulasikan dan mengagregasikan kepentingan rakyat, mereka harus membicarakan dalam sidang parlemen kepada pemerintah pusat dan dibentuk di daerah untuk mengkritisi pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten sesuai tingkatannya.⁴⁶

Dewan Perwakilan Rakyat di negara demokratis disusun sedemikian rupa sehingga ia mewakili mayoritas rakyat. Pemerintah haruslah bertanggung jawab kepadanya. Anggota parlemen umumnya mewakili rakyat melalui partai politik, yang dinamakan perwakilan yang bersifat politik (*political representation*).

⁴⁵ Marulak Pardede, *Efektifitas Putusan Badan Kehormatan DPR/DPD*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM, 2011), hlm. 18

⁴⁶ Inu Kencana Syafie, *Proses Legislatif*, (Bandung: Refika Aditama 2014), hlm. 55

Dengan sistem demikian, masyarakat adalah pihak yang diwakili atau selaku pihak yang menyerahkan kekuasaan/mandate untuk mewakili opini, sikap dan kepentingannya kepada Lembaga perwakilan politik di dalam proses politik dan pemerintahan. Bekerjanya peran dan fungsi badan perwakilan rakyat di satu pihak dan pihak lain ditentukan oleh perwujudannya sebagai suatu organisasi yang mewadahi proses politik.⁴⁷

DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Anggota DPR berjumlah 550 orang. Masa jabatan anggota DPR adalah 5 tahun, dan berakhirnya masa jabatan setelah anggota DPR yang baru mengucapkan sumpah dan janji. Pimpinan DPR semula 5 orang terdiri dari 1 orang ketua dan 4 orang wakil ketua, berdasarkan UU Nomer 2 Tahun 2018 perubahan kedua atas UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD, ditambah satu orang wakil ketua.

DPR merupakan Lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai Lembaga negara. Fungsi DPR, sebagaimana ketentuan Pasal 20 Ayat (1), adalah fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.⁴⁸ Dalam UUD 1945 tergambar jelas bahwa dalam rangka fungsi legislasi dan pengawasan lembaga utamanya adalah DPR.⁴⁹ Diantara ketiga fungsi DPR ini, fungsi pengawasan

⁴⁷ A.M. Fatwa, *Melanjutkan Reformasi Membangun Demokrasi: Jejak Langkah Parlemen Indonesia Periode 1999-2004*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada 2004), hlm. 72

⁴⁸ A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kompas 2009), hlm. 310

⁴⁹ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dari Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI), 2006, hlm. 20.

bagi DPR dapat menjadi fungsi yang sangat vital di antara fungsi-fungsi lainnya, sebab melalui pengawasan ini Lembaga sebenarnya dapat melindungi kepentingan rakyat. Dengan fungsi ini DPR dapat mengawasi pelaksanaan kewajiban yang diemban oleh Lembaga negara lainnya yaitu Lembaga eksekutif.

Adapun wewenang Dewan Perwakilan Rakyat yaitu:

- a. Membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama;
- b. Memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang;
- c. Membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR;
- d. Membahas rancangan undang-undang yang diajukan DPD mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- e. Membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;

- f. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- g. Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain;
- h. Memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang;
- i. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
- j. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;
- k. Memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- l. Memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
- m. Memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden;

- n. Memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden.

Adapun tugas Dewan Perwakilan Rakyat yaitu:

- a. Menyusun, membahas, menetapkan, dan menyebarluaskan program legislasi nasional;
- b. Menyusun, membahas, dan menyebarluaskan rancangan undang-undang;
- c. Menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- d. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan pemerintah;
- e. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;
- f. Memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas

dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;

- g. Menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
- h. Melaksanakan tugas lain yang diatur dalam undang-undang.

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, khususnya terkait pelaksanaan fungsi pengawasan, DPR dibekali tiga (3) hak, yaitu:

- a. Hak interpelasi adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan Pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- b. Hak angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- c. Hak menyatakan pendapat adalah hak DPR untuk menyatakan pendapat atas:
 - 1) kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional;
 - 2) tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket, atau;

- 3) dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

3. Dewan Perwakilan Daerah

Konsensus politik bangsa Indonesia melalui reformasi 1998 telah menghasilkan perubahan struktur ketatanegaraan Indonesia yang ditunangkan dalam konstitusi. Perubahan tersebut menghadirkan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) sebagai lembaga perwakilan selain Dewan Perwakilan Rakyat (DPR RI). Lembaga DPD RI dibentuk melalui Perubahan Ketiga UUD 1945 tahun 2001 dalam rangka penguatan kelembagaan dari semula hanya setingkat Fraksi Utusan Daerah di MPR RI untuk mengatasi masalah hubungan pusat-daerah dan mempekuat ikatan daerahdaerah dalam NKRI serta membangun mekanisme check and balances antar cabang kekuasaan negara dan dalam cabang kekuasaan legislatif itu sendiri.

DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara dan mempunyai fungsi: Pengajuan usul, ikut dalam

pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu, pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.⁵⁰

DPD mempunyai wewenang dan tugas, yaitu:⁵¹

- a. Mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;
- b. Ikut membahas rancangan undang-undang;
- c. Menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan undang-undang yang berasal dari DPR atau Presiden;
- d. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;

⁵⁰ Republik Indonesia, Undang-undang RI Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

⁵¹ Lihat Pasal 249 UU No. 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPR, dan DPRD.

- f. Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
- g. Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;
- h. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK; dan
- i. Menyusun program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Adapun komposisi keanggotaan DPD adalah sebagai berikut: *Pertama*, anggota DPD dari setiap provinsi ditetapkan sebanyak 4(empat) orang; *Kedua*, Jumlah anggota DPD tidak lebih dari 1/3 (satu per tiga) jumlah anggota DPR; *Ketiga*, Keanggotaan DPD diresmikan dengan keputusan Presiden; *Keempat*, anggota DPD dalam menjalankan tugasnya berdomisili di daerah pemilihannya dan mempunyai kantor di ibu kota provinsi daerah pemilihannya; dan *Kelima*,

masa jabatan anggota DPD adalah 5 (lima) tahun dan berakhir saat anggota DPD yang baru mengucapkan sumpah/janji.

DPD sama sekali tidak mempunyai kekuasaan apapun, DPD hanya memberikan masukan, pertimbangan, usul, ataupun saran, sedangkan yang memutuskan adalah DPR. Maka dari itu keberadaan DPD di samping DPR tidak dapat disebut sebagai bikameralisme dalam arti yang lazim. Selama ini dipahami bahwa kedudukan kedua kamar itu dibidang legislatif sama kuat, maka sifat bikameralisme disebut '*strong bicameralism*', tetapi jika kedua kamar tidak sama kuat maka disebut '*soft bicameralism*'. Tetapi dalam pengaturan UUD 1945 pasca Perubahan Keempat, bukan saja bahwa struktur yang dianut tidak dapat disebut sebagai '*strong bicameralism*' yang kedudukan keduanya tidak sama kuat, bahkan disebut '*soft bicameralism*' pun tidak bisa. Dengan kata lain DPD hanya memberikan masukan, sedangkan yang memutuskan adalah DPR sehingga DPD ini lebih tepatnya disebut sebagai Dewan Pertimbangan DPR karena kedudukannya hanya memberikan pertimbangan kepada DPR.⁵²

UUD juga tidak mengatur secara tegas apa saja hak-hak DPD dan hak anggota DPD. Juga tidak diatur bagaiman membahas rancangan undang-undang dari DPD. Dalam Pasal 42 ditegaskan DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah,

⁵² Ni`matul Huda, *Op. Cit*, hlm. 190

pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. DPR mengundang DPD untuk pembahasan sesuai tata tertib DPR dan pembahasan dengan DPD wajib dilaksanakan sebelum dilakukan pembahasan dengan Pemerintah.

Pasal 22D ayat (2) 1945 jo Pasal 44 UU No. 22 Tahun 2003 hanya akan melemahkan peran DPD dalam bidang legislasi karena DPD hanya diberi wewenang hanya memberikan pertimbangan kepada DPR mengenai RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Seharusnya pada era otonomi sekarang ini masalah APBN, pajak, pendidikan, dan agama harus dibahas bersama DPD karena bukan saja menyangkut kepentingan politik negara, tetapi juga kepentingan daerah. Kelemahan lainnya adalah DPD tidak mempunyai hak tolak suatu RUU sehingga apabila pertimbangan DPD tidak dipergunakan oleh DPR, maka DPD tak bisa melakukan apa-apa. Maka dari itu perlunya DPD diberi kewenangan atau hak untuk menolak terhadap suatu RUU.

Ketentuan Pasal 48 dan 49 mengatur tentang hak anggota DPD. Hak DPD adalah (a) mengajukan rancangan undang-undang; (b) ikut membahas rancangan undang-undang. Untuk anggota DPD, ditegaskan mempunyai hak sebagai berikut: (a) menyampaikan usul dan pendapat; (b) memilih dan dipilih; (c) membela diri; (d) imunitas; (e) protokoler; dan (f) keuangan dan administratif.

Tugas dan wewenang DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 22D, 23E ayat (2), ayat (I) UUD 1945 dapat dikatakan sebagai tugas dan wewenang utama dari DPD. Akan tetapi, DPD sebagai bagian dari kelambagaan MPR memiliki tugas dan wewenang (sampingan) yang lebih luas, yaitu melantik dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden; mengubah UUD; dan memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila dalam waktu yang bersamaan keduanya berhalangan tetap. Tugas dan wewenang sampingan DPD ini justru lebih baik daripada tugas dan wewenang utamanya.⁵³

6. Demokrasi dalam Perspektif Islam

Beberapa cendekiawan muslim membahas hubungan Islam dengan demokrasi dalam dua pendekatan, yaitu: pendekatan normatif dan pendekatan empiris. Pada pendekatan normative, mereka membahas tentang nilai-nilai demokrasi dari sudut ajaran Islam. Sedangkan pada pendekatan empiris, mereka menganalisis implementasi demokrasi dalam praktik politik dan ketatanegaraan.

Syafii Maarif berpendapat bahwa pada dasarnya *syura* merupakan gagasan politik utama dalam Al-Qur'an. Jika konsep *syura* itu diaplikasikan dalam kehidupan modern, maka sistem politik demokrasi adalah lebih dekat dengan cita-cita politik Qur'ani, sekalipun ia tidak selalu identik dengan praktik demokrasi Barat.⁵⁴ Demokrasi adalah sebagai bagian terpenting dari cita-cita politik Islam. Demokrasi sering digunakan untuk menutupi begitu banyak ketidakadilan dan dipakai sebagai

⁵³ Ni`matul Huda, *Op. Cit*, hlm. 195.

⁵⁴ Ni`matul Huda, *Op. Cit*, hlm. 220.

alat imperialisme dan kapitalisme untuk menghisap rakyat jajahannya. Kohesi antara demokrasi dengan Islam terdapat pada prinsip persamaan (*equality*) yang pada Islam termanifestasikan oleh tauhid sebagai gagasan kerja (*a working idea*) dalam kehidupan sosio-politik umat Islam. Pada hakikat tauhid sebagai suatu gagasan kerja ialah persamaan, solidaritas dan kebebasan.

Adapun hubungan antara konsep *syura* dengan demokrasi, ialah institusi semacam *syura* telah ada pada masyarakat Arabia pra Islam. Para pemuka suku atau kota menjalankan urusan bersama melalui permusyawaratan. Institusi inilah yang didemokrasikan oleh Al-Qur'an yang menggunakan istilah *nadi* atau *syura*. Maka jika ada perubahan mendasar yang dilakukan Al-Qur'an adalah mengubah *syura* dari institusi suku menjadi institusi komunitas, karena telah menggantikan hubungan darah dengan hubungan iman.

Selanjutnya tinjauan histories konsep *syura* dalam sejarah Islam, yaitu dengan pertemuan di balai Sa'idah segera setelah Nabi Muhammad wafat. Kejadian ini sebagai pelaksanaan prinsip *syura* yang pertama dan kemudian diikuti dengan pidato pelantikan Abu Bakar sebagai khalifah pertama. Dalam pidatonya ia menyatakan bahwa dirinya telah menerima mandate dari rakyat yang memintanya melaksanakan Al-Qur'an dan Sunnah, dan ia perlu didukung terus. Tetapi apabila ia melakukan pelanggaran berat maka ia harus diturunkan. Berpegangan dengan pandangan dua pemikir terkemuka itu, Syafii merasa yakin dan tidak mempunyai hambatan apapun dalam menerima sistem politik demokrasi. Syafii juga tidak merasa perlu

mempersoalkan bentuk demokrasi macam apa dan darimana asalnya, apakah demokrasi Barat atau lainnya. Yang terpenting adalah prinsip *syura* benar-benar dijalankan.⁵⁵

Adapun dasar-dasar musyawarah sebagaimana yang sudah digariskan oleh Al-Qur`an, terdapat pada surah Ali Imran ayat 159, yang berbunyi sebagai berikut.

“Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhi diri dari sekelilingmu. Karena itu maafkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakal kepada-Nya”.

Kemudian terdapt juga dalam surah Asy Syuura ayat 38 Allah berfirman:

“Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka, dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka”.

Ayat ini diturunkan setelah kaum muslimin terpukul mundur di dalam Perang Uhud, setelah Rasul menggunakan pendapat mayoritas massa, dalam rangka menerapkan prinsip musyawarah. Terkadang terbesit dalam pikiran kaum muslimin bahwasannya mengikuti atau menaati pendapat mayoritas massa, sudah jelas akan berakibat fatal. Maka turunnya ayat ini memberitahukan kepada kita bahwa

⁵⁵ A. Syafii Maarif, *Islam dan Masalah Kenegaraan*, (Jakarta: LP3ES 1985), hlm. 18-19.

musyawarah itu asas hukum dan kemaslahatan manusia. Meskipun kaum muslimin menderita kekalahan perang yang disebabkan factor utamanya adalah musyawarah, tetapi itu pilihan bijak dan terbaik jika dibandingkan harus menderita kerugian kepribadian.

Belajar dari peristiwa Perang Uhud di atas, dapatlah diambil hikmahnya oleh umat Islam: *Pertama*, Rasulullah SAW diperintahkan agar bermusyawarah dengan para sahabatnya dengan maksud menarik hati dan menormalisasikan mereka; *kedua*, beliau dipertintahkan melaksanakan musyawarah mengenai perang agar beliau mempunyai kepastian pendapat yang benar, lalu bertindak berdasarkan pendapat tersebut; *ketiga*, beliau diperintahkan agar bermusyawarah dengan mereka, karena di dalam musyawarah itu terdapat manfaat dan maslahat; *keempat*, beliau diperintahkan agar melakukan musyawarah dengan mereka, agar beliau diteladani oleh generasi berikutnya.⁵⁶

Anggota musyawarah adalah orang-orang yang dipandang mempunyai kecakapan untuk memecahkan sesuatu masalah. Tentang siapa yang berhak untuk diajak musytawarah / anggota musyawarah Islam tidak mengatur secara pasti, oleh karena itu menjadi wewenang manusia untuk menentukannya. Jika dilihat dalam hukum tata negara Islam ini disebut dengan ahlul halli wal `aqdi (yang berkemampuan untuk mengurai dan menyimpul). Karena Islam tidak memberikan

⁵⁶ Muhammad Abdul Qadir Abu Faris, *Hakikat Sistem Politik Islam, Cetakan pertama*, (Yogyakarta: PLP2M 1987), hlm. 106-107.

kepastian tentang siapa yang berhak menjadi anggota musyawarah, hadis Nabi riwayat Bu khari yang mengajarkan “apabila diserahkan suatu urusan kepada yang bukan ahlinya, nantikanlah saat kehancuran.” Demikian juga tentang tata cara musyawarah, dengan bijaksana diserahkan dengan pertimbangan kaum muslimim.

B. Teori Kelembagaan Negara

1. Lembaga Negara

Konsepsi pembentukan lembaga negara berkaitan langsung dengan tugas dan fungsi penyelenggaraan negara yang melatarbelakangi dibentuknya suatu lembaga. Secara singkat, teori dan praktik pengelompokan fungsi-fungsi tersebut berawal jauh sebelum Montesquieu memperkenalkan teori Trias Politika. Pemerintahan Perancis pada abad ke-XVI telah membagi fungsi kekuasaan yang dimilikinya ke dalam lima bagian khusus, yaitu fungsi *diplomacie*, fungsi *defencie*, fungsi *financie*, fungsi *justicie*, dan fungsi *policie*. Fungsi-fungsi tersebut kemudian dikaji kembali oleh John Locke dan dipersempit menjadi tiga fungsi kekuasaan, yaitu fungsi legislatif, eksekutif dan federatif, dengan menempatkan fungsi peradilan dalam kekuasaan eksekutif.

Montesquieu kemudian mengembangkan pendapat tersebut dengan berpendapat bahwa fungsi federatif merupakan bagian dari fungsi eksekutif dan fungsi yudisial perlu dipisahkan tersendiri. Sehingga, *Trias Politica* Montesquieu terdiri atas fungsi eksekutif, fungsi legislatif dan fungsi yudisial. Ketiga fungsi tersebut kemudian dilembagakan dalam tiga organ negara untuk

menjalankan fungsi masing-masing yaitu pemerintah, parlemen dan pengadilan. Namun, seiring dengan berjalannya waktu dan semakin berkembangnya sistem pemerintahan di seluruh dunia serta dengan muncul dan berkembangnya doktrin *welfare state* (negara kesejahteraan) maka ketiga organ negara sederhana tersebut mulai berkembang dengan dibentuknya berbagai lembaga-lembaga negara baru.

Perubahan UUD 1945 telah diamandemen sebanyak 4 (empat) kali belum mampu memberikan definisi, pengertian dengan jelas apa yang dimaksud dengan lembaga negara. Penyebabnya karena dalam UUD 1945 hasil perubahan juga menggunakan istilah “Komisi” dan “Badan” pada salah satu lembaga negara. Permasalahan tersebut diakibatkan karena pada saat perubahan UUD 1945 dalam sidang istimewa MPR, para pembuat undang-undang atau tim penyusun UUD yang disebut Komisi Konstitusi, tidak mempunyai waktu yang banyak untuk menyempurnakan susunan UUD 1945 tersebut.

Secara sederhana perberdaan lembaga negara, lembaga swasta dan lembaga masyarakat adalah lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat disebut sebagai lembaga negara. Lembaga negara tersebut dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran. Sesuai dengan prinsip bahwa negara Indonesia menganut sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*), dengan sistem pemisahan kekuasaan ini lembaga negara menjadi kekuasaan yang dinisbatkan sebagai

fungsi lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lainnya.⁵⁷ Maka lembaga negara mempunyai kewenangan yang terpisah dari dengan lembaga negara lainnya. Hal ini dimaksudkan agar tidak adanya monopoli kekuasaan terhadap kewenangan lembaga negara lain, sesuai dengan prinsip *checks and balances*.

Pada negara-negara demokrasi yang telah mapan, mengalami banyak pertumbuhan lembaga-lembaga negara baru. Lembaga-lembaga baru tersebut biasa disebut sebagai *state auxiliary organs*, atau *auxiliary institutions* sebagai lembaga negara yang bersifat penunjang. Diantara lembaga-lembaga tersebut kadang ada juga yang disebut sebagai *self regulatory agencies, independent supervisory bodies*, atau lembaga-lembaga yang menjalani fungsi campuran (*mix-function*) antara fungsi-fungsi *regulative, administrative*, dan *penghukuman* yang biasanya dipisahkan tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru tersebut.

Struktur parlemen di Indonesia cukup menarik dan tidak memiliki satupun kesamaan dengan negara lain, yang dimana Indonesia mempunyai struktur parlemen tiga kamar. Kebanyakan didunia terkenal dengan unicameral, tentu struktur yang dianut adalah bikameral. Struktur parlemen kita menganut tiga kamar yang terdiri atas DPR, DPD, dan MPR. Kedudukan ketiganya sejajar dan

⁵⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*, diterbitkan atas kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hal 58

keberadaan MPR dikatakan sebagai perpanjangan tangan atau sebagai organ pendukung (*auxiliary organ*), atau sebagai kelengkapan forum antara DPR dan DPD diluar kewenangannya.

Konsep organ negara dan lembaga negara adalah sangat luas maknanya, sehingga sesuai perkembangan tata negara saat ini, lembaga negara dan organ negara tidak dapat dipersempit hanya pada pengertian ketiga cabang kekuasaan seperti yang dimaksud Montesquieu. Oleh karenanya, terdapat beberapa pengertian yang mungkin, yaitu:⁵⁸

- a. Organ negara paling luas mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *law-creating dan law-applying*;
- b. Organ negara dalam arti luas tetapi lebih sempit dari pengertian pertama, yaitu mencakup individu yang menjalankan fungsi *law-creating dan law-applying* dan juga mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan;
- c. Organ negara dalam arti yang lebih sempit, yaitu badan atau organisasi yang menjalankan fungsi *law-creating dan law-applying* dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan

Pada tingkatan pusat, tingkatan kelembagaan terbagi menjadi 4 yaitu:

Pertama, lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar yang

⁵⁸ Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika 2012), hlm. 40.

diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden; *Kedua*, lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden; *Ketiga*, lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Keputusan Presiden; *Keempat*, lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Peraturan Menteri atau keputusan pejabat di bawah Menteri.

Setelah perubahan UUD 1945, corak dan struktur organisasi negara kita mengalami dinamika perkembangan yang sangat cepat. Banyak lembaga-lembaga dan komisi-komisi independent yang dibentuk serta banyak sekali pengertian lembaga negara yang kita temukan didalamnya. Adapun lembaga-lembaga dan komisi-komisi independen yang dimaksud, yaitu:

- a. Lembaga Tinggi Negara yang sederajat dan bersifat independen, yaitu:
 - 1) Presiden dan Wakil Presiden;
 - 2) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
 - 3) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
 - 4) Dewan Perwakilan Daerah (DPD);

- 5) Mahkamah Konstitusi (MK);
 - 6) Mahkamah Agung (MA);
 - 7) Badan Pengawas Keuangan (BPK);
- b. Lembaga Negara dan Komisi-Komisi Negara yang bersifat independen berdasarkan konstitusi atau yang memiliki *constitutional importance* lainnya, yaitu:
- 1) Komisi Yudisial (KY);
 - 2) Bank Indonesia sebagai Bank central;
 - 3) Tentara Nasional Indonesia (TNI);
 - 4) Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI)
 - 5) Komisi Pemilihan Umum (KPU);
 - 6) Kejaksaan Agung, meskipun belum ditentukan kewenangannya dalam UUD 1945 melainkan hanya dalam Undang-undang, tetapi dalam menjalankan tugasnya sebagai pejabat penegak hukum di bidang *pro justitia*, juga memiliki *constitutional importance* yang sama dengan kepolisian;
 - 7) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga dibentuk berdasarkan Undang-undang tetapi memiliki sifat *constitutional importance* berdasarkan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945;

- 8) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) yang dibentuk berdasarkan Undang-undang tetapi juga memiliki sifat *constitutional importance*.
- c. Lembaga-Lembaga Independen lain yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang, yaitu:
- 1) Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK);
 - 2) Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU);
 - 3) Komisi Penyiaran Indonesia (KPI);
- d. Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti Lembaga, Badan, Pusat, Komisi, atau Dewan yang bersifat khusus di dalam lingkungan pemerintahan, seperti:
- 1) Konsil Kedokteran Indonesia (KKI);
 - 2) Komisi Pendidikan Nasional;
 - 3) Dewan Pertahanan Nasional;
 - 4) Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhanas);
 - 5) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI);
 - 6) Badan Pengkaji dan Penerapan Teknologi (BPPT);
 - 7) Badan Pertanahan Nasional (BPN);
 - 8) Badan Kepegawaian Nasional (BKN);
 - 9) Lembaga Administrasi Negara (LAN);
 - 10) Lembaga Informasi Nasional (LIN)

- e. Lembaga-lembaga dan komisi-komisi dilingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, yaitu:
- 1) Menteri dan Kementerian Negara;
 - 2) Dewan Pertimbangan Presiden;
 - 3) Komisi Hukum Nasional (KHN);
 - 4) Komisi Ombudsman Nasional (KON);
 - 5) Komisi Kepolisian;
 - 6) Komisi Kejaksaan.
- f. Lembaga, Korporasi, dan Badan Hukum Milik Negara atau Badan Hukum yang dibentuk untuk negara atau kepentingan umum lainnya, yaitu:
- 1) Lembaga Kantor Berita Nasional ANTARA;
 - 2) Kamar Dagang dan Industri (KADIN);
 - 3) Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI);
 - 4) BHMN Perguruan Tinggi;
 - 5) BHMN Rumah Sakit;
 - 6) Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (KORPRI);
 - 7) Ikatan Notaris Indonesia (INI);
 - 8) Persatuan Advokat Indonesia (Peradi).

UUD 1945 menyebutkan lebih dari 34 buah lembaga, baik yang hanya disebut secara eksplisit maupun yang disebut dengan implisit dan diatur

keberadaannya dalam UUD 1945. Sehubungan dengan hal tersebut, maka dapat ditentukan dari segi fungsi dan hirarki. Dari segi hirarkinya, ke-34 lembaga negara tersebut dapat dibedakan ke dalam tiga lapis, yaitu:

1. Lembaga Tinggi Negara

Terdiri dari Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, MPR, MK, MA, dan BPK.

2. Lembaga Negara

Lembaga ini ada yang mendapatkan kewenangannya dari UU, dan ada pula yang mendapatkan kewenangannya dari UUD, misalnya Komisi Yudisial, TNI, Kepolisian RI. Sedangkan lembaga yang kewenangannya bersumber dari UU, misalnya Komnas HAM, Komisi Informasi, dan sebagainya. Berdasarkan dasar pembentukannya kedudukan kedua jenis lembaga negara tersebut sebanding satu sama lain walaupun kedudukannya tidak lebih tinggi, tetapi keberadaannya disebutkan secara eksplisit dalam undang-undang, sehingga tidak dapat ditiadakan atau dibubarkan hanya karena kebijakan pembentukan undang-undang. Lembaga-lembaga negara sebagai organ konstitusi lapis kedua itu adalah Menteri Negara, TNI, Kepolisian RI, Komisi Yudisial, Komisi Pemilihan Umum, Bank sentral.

Di samping itu, terdapat pula organ konstitusi yang termasuk kategori lembaga negara yang bersumber kewenangannya berasal dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah undang-undang. Berbeda dengan lembaga negara yang pembentukannya berasal dari peraturan di bawah UU contoh

Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) yang artinya jika dibentuk oleh Keputusan Presiden maka Presiden berhak membubarkannya lagi maka presiden berwenang untuk itu.

3. Lembaga Daerah

Merupakan lembaga daerah yang diatur dalam Bab VI UUD 1945 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam ketentuan tersebut diatur adanya beberapa organ jabatan yang dapat disebut sebagai organ daerah atau lembaga daerah yang merupakan lembaga negara yang terdapat di daerah. Antara lain, Pemerintah Daerah Provinsi, Gubernur, DPRD Provinsi, Pemerintahan Daerah Kabupaten, Bupati, DPRD Kabupaten, Pemerintahan Daerah Kota, Walikota, dan DPRD Kota.

Disamping lembaga-lembaga daerah yang secara tegas tercantum dalam UUD 1945, dapat pula dibentuk lembaga-lembaga yang merupakan lembaga daerah lainnya. Keberadaan lembaga-lembaga daerah itu ada yang diatur dalam undang-undang dan ada pula yang diatur dalam atau dengan peraturan daerah. Pada pokoknya, keberadaan lembaga-lembaga daerah yang tidak disebutkan dalam UUD 1945, haruslah diatur dengan undang-undang. Namun untuk menjamin ruang gerak daerah guna memenuhi kebutuhan yang bersifat khas daerah, dapat saja ditentukan bahwa pemerintahan daerah sendiri akan mengatur hal itu dengan peraturan daerah sesuai yang diatur dalam undang-undang.

Sedangkan perbedaan dari segi fungsi, yaitu organ utama atau *primer* (*primary constitutional organ*) dan organ pendukung atau penunjang (*state auxiliary bodies*) yang dapat dibedakan dalam tiga ranah (*domain*), yaitu:

1. Kekuasaan Eksekutif atau pelaksana (*administratur, bestuuzorg*)

Terdiri dari Presiden dan Wakil Presiden yang merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan.

2. Kekuasaan legislatif dan fungsi pengawasan

Dalam fungsi ini terdapat empat organ atau lembaga, yaitu DPR, DPD, MPR, dan PK. Dalam kelompok cabang legislatif, lembaga parlemen yang utama adalah DPR, sedangkan DPD bersifat penunjang. Namun dalam bidang pengawasan yang menyangkut kepentingan daerah, DPD tetap mempunyai kedudukan yang penting, karena itu DPD dapat disebut sebagai lembaga utama (*main state organ*). MPR adalah sebagai lembaga perpanjangan fungsi (*extension*) parlemen atau lembaga parlemen ketiga meskipun tugasnya tidak bersifat rutin, dan kepemimpinannya dapat dirangkap oleh pimpinan DPR dan DPD, MPR tetap disebut sebagai lembaga utama. Karena MPR yang berwenang mengubah dan menetapkan undang-undang dasar dan kewenangan penting lainnya.

3. Kekuasaan kehakiman atau fungsi yudisial

Meskipun lembaga pelaksana atau pelaku kekuasaan kehakiman ada dua, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi tetapi di samping keduanya ada pula Komisi Yudisial sebagai lembaga pengawas martabat,

kehormatan, dan perilaku hakim. Keberadaan fungsi Komisi Yudisial ini bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap cabang kekuasaan kehakiman dan bukanlah sebagai penegak hukum tetapi merupakan lembaga penegak etika kehakiman.

Ada paling tidak 8 (delapan) organ negara yang menerima kewenangan konstitusional langsung dari UUD, yaitu DPR, DPD, MPR, BPK, Presiden dan Wakil Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial. Selain itu, terdapat banyak institusi atau organ baik sebelum atau setelah perubahan UUD 1945 yang menjalankan fungsi negara tetapi tidak disebutkan dalam UUD 1945 baik secara ekspresif verbis maupun tidak. Institusi atau organ ini lahir atau dibentuk baik berdasarkan undang-undang, peraturan pemerintah, maupun peraturan presiden.⁵⁹

Ada pula kelompok lembaga-lembaga negara yang memang murni ciptaan undang-undang yang tidak memiliki apa yang disebut di atas sebagai “*constitutional importance*”. Misalnya, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang juga dibentuk berdasarkan undang-undang, tetapi agak jauh untuk mengaitkannya dengan prinsip “*constitutional importance*”. Di samping itu, ada pula lembaga-lembaga negara lainnya yang dibentuk berdasarkan peraturan yang lebih rendah daripada undang-undang, seperti misalnya Komisi Nasional Ombudsman (KON) yang baru dibentuk berdasarkan

⁵⁹ Hamdan Zoelva, *Tinjauan Konstitusional Penataan Lembaga Non-Struktural di Indonesia*, Jurnal Negarawan, Sekretariat Negara RI, November 2010, hlm. 65.

Keputusan Presiden (sekarang baca: Peraturan Presiden). Dalam praktek, ada pula beberapa lembaga daerah yang dapat pula disebut sebagai varian lain dari lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah. Semua itu dapat disebut sebagai lembaga negara, tetapi bukan lembaga yang memiliki “*constitutional importance*”, sehingga tidak dapat dikategorikan sebagai lembaga negara yang bersifat konstitusional dalam arti luas.⁶⁰

Ada beberapa lembaga negara yang kewenangannya langsung diberikan oleh Undang-Undang Dasar, tetapi tidak tepat dikatakan sebagai lembaga tinggi negara. Karena *Pertama*, fungsinya hanya bersifat *supporting* atau *auxiliary* terhadap fungsi utama, seperti Komisi Yudisial yang bersifat penunjang terhadap kekuasaan kehakiman. Tugasnya bersifat internal di lingkungan kekuasaan kehakiman, tetapi agar pengawasannya efektif maka kedudukannya dipastikan bersifat independen di luar dan sederajat dengan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung; *Kedua*, pemberian kewenangan konstitusional yang eksplisit hanya dimaksudkan untuk menegaskan kedudukan konstitusionalnya yang independen, meskipun tetap berada di dalam ranah atau domain urusan pemerintahan, seperti TNI dan POLRI; *Ketiga*, Penentuan kewenangan pokoknya dalam Undang-Undang Dasar bersifat *by implication* bukan dirumuskan secara tegas (*strict sense*), seperti Komisi Pemilihan Umum; *Keempat*, keberadaan dan kewenangannya tidak

⁶⁰ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press 2005), hlm. 33.

tegas ditentukan dalam Undang-Undang Dasar, hanya disebutkan akan ditentukan dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang, seperti Bank Sentral.

Khusus mengenai Komisi Yudisial secara kedudukan sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Tetapi secara fungsional perannya bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap lembaga kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial bukanlah lembaga penegak norma hukum (*code of law*), tetapi lembaga penegak norma etik (*code of ethics*). Komisi ini juga hanya berurusan pada persoalan kehormatan, keluruhan martabat, dan perilaku hakim, bukan dengan lembaga peradilan atau lembaga kekuasaan kehakiman secara institusional. Keberadaannya pun sebenarnya berasal dari lingkungan internal hakim sendiri, yaitu dari konsepsi mengenai majelis kehormatan hakim yang terdapat pada dunia profesi kehakiman dan di lingkungan Mahkamah Agung. Artinya, fungsi *ethical auditor* sebelumnya bersifat internal. Tetapi agar lebih bisa menjamin efektifitas kerjanya dalam rangka mengawasi perilaku hakim, maka fungsinya ditarik keluar menjadi *eksternal auditor* yang kedudukannya dibuat sederajat dengan para hakim yang berada di lembaga yang sederajat dengan pengawasnya.

2. Konsolidasi Lembaga Negara

Indonesia telah mengalami perubahan-perubahan struktural yang besar dan mendasar. Beralihnya zaman menuju demokrasi konstitusional (*constitutional*

democracy) dan sekaligus negara hukum yang demokratis berdasarkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perubahan substantive itu menyangkut konsepsi yang sangat mendasar dan sangat luas jangkauannya, dilakukan juga dalam waktu yang cukup singkat bertahap selama empat kali dan empat tahun. Sehubungan dengan banyak, luas, dan mendasarnya perubahan substantive kaidah-kaidah dasar yang terkandung dalam UUD 1945 yang baru maka, tidak ada langkah lain bagi negara kita kecuali mengadakan peninjauan ulang secara menyeluruh terhadap segenap sistem hukum nasional kita, baik dari tingkat yang paling tinggi sampai tingkat yang paling rendah.

Perbandingkanlah peta kondisi kelembagaan negara dan kelembagaan pemerintahan, baik ditingkat pusat maupun di daerah; baik yang lama maupun yang baru; baik itu di bidang politik, ekonomi, maupun kebudayaan; pada aspek perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pemantauan dan evaluasi. Periksa kondisi internal masing-masing baik menyangkut SDM, kondisi keuangan, asset, dan kekayaan negara yang dikelola, sistem aturan yang berlaku di dalamnya serta perangkat-perangkat sistem administrasi yang dijalankan. Lalu bandingkan tugas pokok dan fungsinya dengan hasil kerja dan kinerjanya dalam kenyataan, serta perhitungkan nilai kegunaannya untuk kepentingan bangsa dan negara dengan membandingkannya dengan nilai dari segala perangkat yang dimilikinya, seperti jumlah SDM, nilai keuangan dan kekayaan negara yang dikelola, dan sebagainya. Lalu bandingkan pula antara satu lembaga dengan lembaga lain yang sejenis yang

boleh juga didesain untuk maksud yang sama atau mirip dengan lembaga yang bersangkutan.⁶¹ Oleh sebab itu, perlu dilakukan penataan dan konsolidasi kelembagaan negara kita di masa transisi ini.

Kelembagaan negara baik pada kamar legislatif dan kamar eksekutif sama-sama memiliki komisi, dewan, badan, dan sebagainya yang cenderung tidak efektif dan tidak efisien karena tugas pokok dan fungsinya yang tidak terlalu vital tetapi menjamur. Ada juga lembaga yang seharusnya dibentuk untuk memenuhi kebutuhan dan tuntutan tetapi sampai sekarang belum juga dibentuk, contohnya pengadilan etik Indonesia.

Konsolidasi ini secara teoritis mengangkat apa yang disebut dengan lembaga ekstra struktural, baik yang bersifat independen maupun tidak independen. Realitas Lembaga Extra Struktural (LES) di Indonesia direfleksikan sebagai lembaga yang dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara, baik di tingkat pusat maupun daerah. Tugasnya spesifik dan khusus berbeda dengan lembaga struktural. Lembaga ini juga dapat dibentuk baik pada ranah legislatif, eksekutif, dan yudikatif, atau bahkan campuran diantara ketiganya. Statusnya pun bias berada pada lapis *primary* dan *auxiliary* atau gabungan keduanya. Khusus untuk *auxiliary*, LES terbagi menjadi dua fungsi: *advisory dan coordinative*. Susunan keanggotaan LES juga dapat terdiri dari gabungan antara pemerintah, swasta, dan masyarakat, serta juga dapat terdiri dari pejabat

⁶¹ Jimly Asshidiqie, *Op. Cit*, hlm. 301.

pemerintahan saja, khususnya pada LES yang hanya memiliki fungsi *coordinative* ataupun campuran.⁶²

Perihal pola hubungan antara LES dengan berbagai lembaga lainnya juga tak kalah penting karena banyaknya indikasi potensi *overlap* dalam tugas dan fungsinya. Meski potensi overlap yang tampak dalam tugas pokok dan fungsi tidak selalu menjamin adanya realitas overlap itu sendiri. Beberapa lembaga memiliki tugas dan fungsi yang sama maka dari itu perlunya untuk adanya pengintegrasian fungsi yang sebelumnya melekat ke dalam organisasi tertentu, atau sebaliknya menggabungkan tugas dan fungsi LES yang ada pada organisasi lainnya.

Pertumbuhan LES sudah menyedot cukup banyak sumber daya tetapi pada saat yang sama memiliki potensi overlap. Sehingga muncul beberapa kriteria yang bias dijadikan landasan dalam pembentukan LES, yaitu: kriteria berdasarkan aspek legitimasi, yakni adanya pengakuan dari aktor pemerintahan yang berpengaruh terhadap kinerjanya, terutama pejabat politik. Aspek ini juga sangat perlu untuk dituangkan dalam bentuk peraturan perundangan yang sesuai dengan kedudukannya. Secara rinci aspek legitimasi dibagi dalam dua ranah: (i) yudikatif dan legislatif dan (ii) campuran antara legislatif, yudikatif, dan eksekutif, yang perlu mendapatkan amanat dari UUD. Tingkat hierarki kelembagaan akan

⁶² Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm. 178

mempengaruhi legitimasi lembaga yang bersangkutan, karena akan berpengaruh pada kinerja.

Dilihat dari aspek urgensi dan akademis, dalam pembentukan lembaga perlu desain kelembagaan yang dikaji terlebih dahulu secara akademis. Aspek ini didasarkan pada hasil penelitian atau kesepakatan nasional dan/atau internasional, yang mencerminkan urgensi pembentukan LES. Juga telah melampaui uji “*cross check*” tugas dan fungsi dengan LES atau lembaga lain yang sudah ada, agar terhindar dari terjadinya *overlapping*, desain organisasi, mekanisme kerja dan pola hubungan. Agar dapat menjamin integrasi dan menghindari tumpang tindih.⁶³

Penentuan nomenklatur LES juga tak kalah pentingnya, secara nomenklatur LES sangat bervariasi, demikian juga dengan karakteristik dan desain organisasinya. Maka dari itu penentuan nomenklatur LES sebaiknya diupayakan melalui penelusuran kecenderungan penamaan LES itu sendiri, dengan mengacu pada pengkategorian LES. Adapun LES di Indonesia dapat dikelompokkan berdasarkan beberapa kategori, yaitu: hierarkis yang bias dilihat berdasarkan wilayah negara, pusat (ada di bawah Presiden atau di bawah lembaga lainnya), dan daerah. Selain hierarkis juga dapat dilihat dari fungsinya, yang terdiri dari empat ranah: eksekutif, legislatif, yudikatif, dan campuran. Pengkategorian lain dapat ditentukan dari lapis keberadaannya, yaitu: primary, auxiliary (tambahan),

⁶³ *Ibid*, hlm. 181

dan campuran. Primary merupakan LES yang berfungsi sebagai lembaga pelaksana, sedangkan auxiliary dapat berfungsi sebagai lembaga kordinasi, pemberi nasehat atau perumus kebijakan sektor tertentu, yang akan menjadi penentu kebijakan berdasarkan konsep tersebut.

Perlunya reorganisasi LES, dengan melihat sejumlah temuan adanya silang sengkabut dalam fungsi, pola hubungan dan klasifikasi kelembagaan. Reorganisasi ini bentuknya dapat berupa pemberdayaan, pembubaran, dan pengintegrasian melalui pembentukan pola hubungan atau mekanisme kerja, hingga likuidasi.

Secara umum penataan lembaga-lembaga negara ini ada sejumlah hal-hal yang vital, yaitu: *Pertama*, wacana perapihan kelembagaan melalui langkah pembubaran, penggabungan, dan pemberdayaan. Pada faktanya, ini adalah cita-cita besar dalam kata “penataan” yang termasuk di dalamnya adalah proses, perbuatan, cara menata, pengaturan dan penyusunan. Artinya ini berpotensi untuk mengakhiri *redundancy* kelembagaan yang mengurus hal sama dengan lembaga berbeda; *Kedua*, Pemberian nomenklatur yang jelas untuk membedakan jenis kelembagaan independen dan kelembagaan lainnya; *Ketiga*, adanya kriteria yang dapat menjadi parameter dalam pembentukan lembaga negara independen, dengan melihat urgensi pembentukannya; *Keempat*, definisi soal lembaga negara yang bias dilihat dari struktur, tugas, dan fungsinya. Ini untuk memudahkan dalam penempatannya, apakah menjadi organ utama atau organ pendukung, yang

akan berimplikasi pada pengaturannya; *Kelima*, pola hubungan untuk mengakhiri *overlapping* (silang sengkabut) antar-lembaga negara yang mengerjakan fungsi sama. Gejala inilah yang menjadi catatan terbesar terjadinya sengketa kewenangan antar-lembaga negara; dan *Keenam*, model penataan dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Perlu dibuatkan secara khusus undang-undang mengenai lembaga negara yang akan menjadi platform bagi dasar pembentukan lembaga negara, pola hubungan antar-lembaga, termasuk ketentuan mengenai nomenklatur dan pemilihan kelembagaannya ke depan.

C. Konsep Penegakan Etik Lembaga Negara

1. Penegakan Etik Lembaga Negara

Etika penyelenggaraan negara itu berkaitan dengan kode perilaku professional dilingkungan jabatan dan tugas-tugas penyelenggaraan kekuasaan negara. Penyelenggaraan yang dimaksudkan adalah dalam arti yang luas tidak hanya sekedar eksekutif tetapi juga pejabat yang dipilih langsung atau tidak langsung oleh rakyat, dalam jabatan struktural, fungsional, ataupun dalam jabatan kepegawaian biasa, semuanya terikat pada sistem etika yang disebut etika penyelenggaraan negara. Etika materil penyelenggara kekuasaan negara itu tidak diharuskan bersifat seragam, antar satu institusi kekuasaan dengan institusi lain, antara satu organisasi profesi dengan organisasi I profesi. Sedangkan etika formil atau pedoman beracara dalam proses penegakan kode etika dan kode perilaku, dapat saja diatur secara relatif serupa, mungkin tidak harus sama, dengan menerapkan prinsip-prinsip modern. Etika

penyelenggaraan negara juga mempunyai peranan penting dalam menjaga citra demokrasi sebagai sistem penyelenggaraan kekuasaan negara yang dipandang paling baik atau setidaknya paling sedikit keburukannya di antara semua sistem yang buruk.⁶⁴

Kode etik merupakan norma atau asas yang diterima oleh suatu kelompok tertentu sebagai landasan tingkah laku sehari-hari di masyarakat maupun di tempat kerja. Kode etik bisa dilihat sebagai produk dari etika terapan, sebab dihasilkan berkat penerapan pemikiran etis atas suatu wilayah tertentu, yaitu profesi. Tetapi setelah kode etik ada, pemikiran etis tidak berhenti. Kode etik tidak menggantikan pemikiran etis, tapi sebaliknya selalu didampingi refleksi etis. Supaya kode etik dapat berfungsi dengan semestinya, salah satu syarat mutlak adalah bahwa kode etik itu dibuat oleh profesi sendiri, dan sebagainya.

Kode etik tidak akan efektif kalau di letakkan begitu saja dari atas yaitu instansi pemerintah atau instansi-instansi lain, karena tidak akan dijiwai oleh cita-cita dan nilai-nilai yang hidup dalam kalangan profesi itu sendiri. Instansi dari luar bisa menganjurkan membuat kode etik dan barang kali dapat juga pembantu dalam merumuskan, tetapi pembuatan kode etik itu sendiri harus dilakukan oleh profesi yang bersangkutan. Supaya dapat berfungsi dengan baik, kode etik itu sendiri harus menjadi hasil *Self Regulation* (diri) dari profesi. Kasus-

⁶⁴ Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi (Perspektif Baru tentang Rule Of Law and Rule Of Ethics dan Constitutional Law and Constitutional Ethics)*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 121

kasus pelanggaran kode etik akan ditindak dan dinilai oleh suatu dewan kehormatan atau komisi yang dibentuk khusus untuk itu. Karena tujuannya adalah mencegah terjadinya perilaku yang tidak etis, seringkali kode etik juga berisikan ketentuan-ketentuan professional.

Pengawasan terhadap etika penyelenggara negara menjadi sangat penting mengingat kondisi bangsa saat ini. Lemahnya etika penyelenggara negara menjadi pintu masuk terhadap penyelenggaraan pemerintahan koruptif yang jauh dari prinsip good governance dan clean governance. Guna membendung perilaku yang demikian, diperlukan pola pikir dan cara pandang yang profesional serta kesadaran untuk berubah menuju pengembangan praktik governance yang baik yang dilandasi oleh kesadaran akan nilai-nilai moral dan etika birokrasi yang berorientasi pada kepentingan publik.

Dewasa ini etika tidak lagi menjadi sumber norma yang abstrak, melainkan tumbuh dan berkembang sebagai norma yang lebih konkret. Praktik bernegara telah memperlihatkan tidak hanya di dominasi penegakkan hukum (*rule of law*) semata, tetapi juga urgensi penegakan etika dan moralitas (*rule of ethics*) bagi seluruh warga negara. Dalam konsepsi *the rule of law* tercakup pengertian tentang kode hukum (*code of law*) atau kitab UU (*book of law*) yang menjadi landasan dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan. Dalam konsepsi *the rule of ethics* tercakup pengertian kode etik (*code of ethics*) atau kode perilaku (*code of conduct*) yang juga harus sejalan dengan pemahaman *the rule of law*. Seperti halnya dengan

pejabat publik, *rule of ethics* telah melekat hampir disetiap poros-poros kekuasaan negara.

Dalam perspektif negara hukum Pancasila, harus dipahami pula bahwa Pancasila bukan hanya sumber hukum (*source of law*), melainkan juga sebagai sumber etika (*source of ethics*). Kedua perspektif hukum dan etika ini harus dijadikan sumber referensi normatif dan operasional dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Pancasila mengandung nilai-nilai *universal* dalam *inklusif* yang dapat mempersatukan kita semua sebagai bangsa dalam satu kesatuan sistem ideologi dan falsafah dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.⁶⁵

Untuk itu dalam usaha membangun birokrasi yang melayani harus ditopang oleh *the rule of law and rule of ethics* secara bersamaan. Dengan adanya kesadaran akan norma hukum dan norma etika penyelenggara negara yang tecermin melalui sikap, perilaku, tindakan dan ucapan yang etis, maka akan menghasilkan penyelenggara negara yang amanah, disiplin, teladan, dan berakhlak mulia sesuai dengan cita-cita bangsa.

2. Kelembagaan Penegak Etik

Untuk memastikan sistem aturan hukum dan etika itu berjalan dengan efektif, diperlukan dukungan infrastruktur penegak hukum dan etika yang fungsional. Harus dipastikan bahwa hukum ditegakkan dengan efektif, begitu pula sistem etika harus

⁶⁵ Membangun Etika Penyelenggara Negara, artikel diakses pada 2 Oktober 2018 pukul 14.21 WIB dari <http://mediaindonesia.com/read/detail/95711-membangun-etika-penyelenggara-negara>

ditegakkan dengan dukungan institusi penegak kode etik dan kode perilaku pejabat publik. Ini juga sangat penting karena mendorong penyelenggaraan administrasi pemerinthan menjadi efektif dan terpercaya.

Pada kekuasaan eksekutif, ditandai dengan menjamurnya komisi-komisi negara pengawas etika dan perilaku, baik yang bersifat independen ataupun non independen. Seperti misalnya Ombudsman, Komisi Kejaksaan, dan Komisi Kepolisian Nasional (KOMPOLNAS). Organ-organ tersebut hadir sebagai watchdog dalam mengawal proses penyelenggaraan pemerintahan. adanya tuntutan masyarakat yang amat kuat untuk mewujudkan pemerintah yang bersih dan penyelenggaraan negara yang baik atau clean and good governance. Kehadiran organ ini tidak bisa dipisahkan dari adanya harapan masyarakat akan terwujudnya penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif, efisien, jujur, bersih, terbuka, serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.⁶⁶

Pada kekuasaan legislatif, terdapat Badan Kehormatan Perwakilan Rakyat yang terlembagakan secara tetap dan permanen di masing-masing kamar kekuasaan legislatif. Sebagaimana kita kenal tahap ajudikasinya dengan istilah Majelis Kehormatan Dewan baik DPR maupun DPD. Badan Kehormatan Dewan hadir sebagai wadah aspirasi terhadap saran dan keluhan masyarakat terhadap etika dan perilaku menyimpang para wakil rakyat di senayan.

⁶⁶ Idul Rishan, *Justifikasi Pelembagaan Peradilan Etik*, Jurnal Hukum Bisnis dan Investasi, vol.9, 1 November 2017, hlm.93

Pada kekuasaan kehakiman, kita mengenal organ independen yang dinamakan Komisi Yudisial (KY). Sebagai *constitutional* organ KY hadir memberikan harapan bagi para *justice seeker* untuk menuntut adanya akuntabilitas dalam kekuasaan kehakiman. Sebagai instrumen *trust recovery* warga negara, kehadiran KY adalah bentuk demokratisasi dalam rumpun kekuasaan yudikatif. Sebab hadirnya KY dalam struktur ketatanegaraan RI, memberi porsi bagi masyarakat sipil untuk terlibat secara langsung mulai dari proses pengangkatan sampai dengan kemungkinan proses pemberhentian hakim. Dalam hal ini KY diberi tugas untuk mengemban, menjaga serta mengoreksi etika dan perilaku para wakil tuhan di negeri ini.

Tidak berhenti pada masing-masing poros kekuasaan negara, harus diakui penegakan *rule of ethics* juga terpoliferasi pada organisasi dan profesi di Indonesia. Seperti misalnya dokter, advokat, notaris, guru, pegawai negeri sipil, akuntan, bahkan sampai dengan jurnalis, adalah bentuk organisasi dan profesi yang dibalut berdasarkan prinsip-prinsip etika, perilaku, dan moralitas. Dengan demikian tidaklah berlebihan jika kita mengatakan bahwa bangsa kita sedang “kecanduan” dalam menegakkan *rule of ethics* dalam setiap sendi-sendi berbangsa dan bernegara. Seakan menghidupkan kembali tesis yang di bangun oleh Franz Magnis Suseno bahwa etika dan moralitas akan menjadi orientasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.⁶⁷

- a. Mahkamah Kehormatan Dewan

⁶⁷ *Ibid*, hlm. 94

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya DPR RI mempunyai unit kerja yang disebut dengan Alat Kelengkapan DPR RI. Pada awalnya Lembaga ini bernama Dewan Kehormatan (DK) sebelum diresmikan sebagai alat kelengkapan yang bersifat tetap dan berganti nama menjadi Badan Kehormatan (BK) pada tahun 2003 dan kemudian dirubah menjadi Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) seperti saat ini.⁶⁸ Perubahan nama Mahkamah Kehormatan Dewan dibentuk berdasarkan amanat Pasal 83 ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 42 Tahun 2014. Pada 2 periode sebelumnya, MKD bernama BK, kemudian dengan adanya revisi UU Nomor 27 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD, BK berganti nama menjadi MKD.

Alat kelengkapan DPR RI memiliki beragam kedudukan, ada alat kelengkapan yang bersifat tetap dan ada juga yang bersifat sementara. Alat kelengkapan yang bersifat tetap adalah alat kelengkapan yang sudah sejak lama terbentuk dan menjalankan tugas secara terus-menerus dan berkelanjutan. Sedangkan alat kelengkapan yang bersifat sementara adalah alat kelengkapan yang hanya dibentuk untuk menyelesaikan suatu issue atau kasus yang sedang terjadi dan menjadi tupoksi DPR untuk menyelesaikannya dan alat kelengkapan ini berakhir setelah selesai menjalankan tugas yang diamanahkan kepadanya.

⁶⁸ Nur Habibi, *Praktik Pengawasan Etika Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Jurnal Cita Hukum, vol.1, 1 Juni 2014, hlm.47

Perbedaan alat kelengkapan DPR RI satu sama lain juga terletak pada fungsi dan tugasnya masing-masing alat kelengkapan.⁶⁹

Sesuai UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD saat ini pembentukan MKD merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap dan bertujuan menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluruhan martabat DPR sebagai Lembaga perwakilan rakyat. Pembentukan MKD sendiri merupakan respon atas sorotan masyarakat atas kinerja para anggota dewan yang dinilai buruk. Berdasarkan Pasal 79 Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPR RI menetapkan susunan dan keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang.

Mahkamah Kehormatan Dewan merupakan Lembaga yang terbilang 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.⁷⁰ Berbeda halnya dengan periode 1999-2004 yang menyebut: Dewan Kehormatan sebagai kelembagaan yang tidak berdifat tetap (*ad hoc*) karena Lembaga ini dapat dibentuk oleh DPR RI bila terdapat kasus terkait dengan perilaku anggota DPR RI. Sampai periodenya berakhir tidak ada kasus yang berhasil diproses oleh Dewan Kehormatan, sehingga Dewan Kehormatan dalam

⁶⁹ Riris Khatarina, *ed.*, *Kajian Terhadap Tata Tertib DPR RI*, (Jakarta: Pusat pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jendral DPR RI, 2008), hlm. 41

⁷⁰ 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), hlm. 27

periode tersebut belum pernah terbentuk guna menjalankan tugas dan fungsinya dalam penegakan Kode Etik DPR RI.⁷¹

Perubahan nama BK menjadi MKD juga bertujuan untuk memperkuat sebuah Mahkamah Kehormatan Dewan dalam menjaga dan menertibkan moral dan perilaku buruk seorang anggota dewan serta melindungi anggota DPR dari citra buruk pelaku pelanggaran etik. Perubahan nomenklatur ini tidak semata-mata hanya berupa perubahan nama, namun juga peningkatan kewenangan MKD. Tugas dan kewenangan MKD hamper sama dengan BK yaitu melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap anggota, namun MKD memiliki tujuan eksplisit untuk menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluruhan martabat DPR sebagai Lembaga perwakilan rakyat, juga untuk memperkuat suatu alat kelengkapan yang berfungsi dalam menyelesaikan perkara etik.

Sebagai Alat Kelengkapan Parlemen yang bertugas dan memiliki kewenangan untuk mengawasi sekaligus menindak segala pelanggaran etik yang diduga dilakukan oleh anggota DPR, Mahkamah Kehormatan Dewan tentu butuh peran serta masyarakat atau warga sipil dalam menjaga kehormatan dan keluruhan citra para wakil rakyat. Masyarakat membantu MKD dengan cara melaporkan segala tindakan anggota parlemen yang diduga melakukan pelanggaran kode etik. Namun laporan yang dilaporkan oleh masyarakat kepada

⁷¹ *Ibid*, hlm. 16

MKD harus memenuhi ketentuan-ketentuan yang sudah tertuang dalam Undang-undang dan/atau tata tertib DPR dan peraturan lain yang mengatur tentang kode etik DPR RI. Dengan adanya laporan ini MKD akan melakukan penyelidikan dan verifikasi agar fungsinya dapat bekerja sebagai sebuah alat kelengkapan dewan.

Pada awalnya jumlah anggota Mahkamah Kehormatan Dewan berjumlah 13 orang tetapi sekarang berubah menjadi 17 orang. Sesuai dengan Pasal 79 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat RI Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib, yang berbunyi:⁷²

- 1) DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Mahkamah Kehormatan Dewan yang terdiri atas semua Fraksi dengan memperhatikan perimbangan dan pemerataan jumlah anggota setiap Fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang.
- 2) Anggota Mahkamah Kehormatan Dewan berjumlah 17 (tujuh belas) orang dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPR.
- 3) Pimpinan DPR mengadakan konsultasi dengan pimpinan Fraksi untuk menentukan komposisi keanggotaan Mahkamah Kehormatan Dewan dengan berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat.

⁷² Republik Indonesia, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat RI Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib.

- 4) Dalam hal musyawarah untuk mufakat tidak tercapai dalam menentukan komposisi, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak dalam rapat paripurna DPR.
- 5) Fraksi mengusulkan nama anggota Mahkamah Kehormatan Dewan kepada pimpinan DPR sesuai dengan perimbangan jumlah untuk selanjutnya ditetapkan dalam rapat paripurna DPR.
- 6) Penggantian anggota Mahkamah Kehormatan Dewan dapat dilakukan oleh Fraksinya apabila anggota Mahkamah Kehormatan Dewan yang bersangkutan berhalangan tetap atau ada pertimbangan lain dari Fraksinya.

Pimpinan MKD semula 3 orang terdiri dari 1 orang ketua dan dua orang wakil ketua, berdasarkan UU Nomer 2 Tahun 2018 perubahan atas UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD, menyebutkan bahwa:⁷³

- 1) Pimpinan Mahkamah Kehormatan Dewan merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial.
- 2) Pimpinan Mahkamah Kehormatan Dewan terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 4 (empat) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Mahkamah Kehormatan Dewan dalam satu paket yang bersifat tetap berdasarkan usulan fraksi sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat.
- 3) Setiap fraksi dapat mengajukan 1 (satu) orang bakal calon pimpinan Mahkamah Kehormatan Dewan.
- 4) Dalam hal pemilihan pimpinan Mahkamah Kehormatan Dewan berdasarkan musyawarah untuk mufakat tidak tercapai, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak.

⁷³ Republik Indonesia, Undang-undang RI Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

- 5) Pemilihan pimpinan Mahkamah Kehormatan Dewan dilakukan dalam rapat Mahkamah Kehormatan Dewan oleh pimpinan DPR setelah penetapan susunan dan keanggotaan Mahkamah Kehormatan Dewan.
- 6) Pimpinan Mahkamah Kehormatan Dewan ditetapkan dengan keputusan pimpinan DPR.

Mahkamah Kehormatan Dewan berkedudukan dibawah DPR dan masuk sebagai Alat Kelengkapan DPR RI yang bersifat tetap. Mahkamah Kehormatan Dewan memiliki fungsi, tugas, dan wewenang yang diatur dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat RI Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Beracara Mahkamah Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Pasal 2 berbunyi:⁷⁴

- 1) Mahkamah Kehormatan Dewan dibentuk oleh DPR yang merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap dan bertujuan menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluruhan martabat DPR sebagai Lembaga perwakilan rakyat.
- 2) Mahkamah Kehormatan Dewan 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:
 1. 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;

⁷⁴ Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat RI No.2 Tahun 2015 tentang Tata Beracara Mahkamah Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

2. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan yang sah;
 3. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota sebagaimana ketentuan mengenai syarat calon anggota yang diatur dalam Undang-undang mengenai pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dan /atau
 4. 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 pemberhentian 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 dan tidak memberikan persetujuan secara tertulis mengenai pemanggilan dan permintaan keterangan dari pihak penegak hukum kepada anggota yang diduga melakukan tindak pidana; dan
 - h. Mendampingi penegak hukum tentang melakukan pengeledahan dan penyitaan di tempat anggota yang diduga melakukan tindak pidana.

Dalam menjalankan fungsi dan tugasnya, Mahkamah Kehormatan

Dewan kewenangan, yaitu:

- 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
- k. Melakukan evaluasi dan penyempurnaan Peraturan DPR yang mengatur tentang Kode Etik.

Beberapa waktu belakangan Indonesia sempat dihebohkan dengan dikeluarkannya Revisi Undang-undang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), dimana Undang-undang ini memberikan banyak perubahan yang signifikan khususnya pada Mahkamah Kehormatan Dewan dan Dewan Perwakilan Rakyat pada umumnya.

Mahkamah Kehormatan Dewan juga memiliki fungsi, tugas, dan wewenang yang diatur dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis

Permasyarakatan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. MKD melaksanakan fungsi:⁷⁵

- a. Pencegahan dan pengawasan; dan
- b. Penindakan

Dalam melaksanakan fungsi sebagaimana yang dimaksud, Mahkamah Kehormatan Dewan bertugas:

- a. Melakukan pencegahan terjadinya pelanggaran Kode Etik;
- b. Melakukan pengawasan terhadap ucapan, sikap, perilaku, dan tindakan anggota DPR;
- c. Melakukan pengawasan terhadap ucapan, sikap, perilaku, dan tindakan sistem pendukung DPR yang berkaitan dengan tugas dan wewenang anggota DPR;
- d. Melakukan pemantapan nilai dan norma yang terkandung dalam Pancasila, peraturan perundang-undangan, dan Kode Etik;
- e. Melakukan penyelidikan perkara pelanggaran Kode Etik;
- f. Melakukan penyelidikan perkara pelanggaran Kode Etik sistem pendukung yang berkaitan dengan pelanggaran Kode Etik yang dilakukan sistem pendukung DPR;

⁷⁵ Undang-undang No.2 Tahun 2018 tentang Perubahan kedua Undang-undang No.17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

- g. Memeriksa dan mengadili perkara pelanggaran Kode Etik;
- h. Memeriksa dan mengadili perkara pelanggaran Kode Etik sistem pendukung yang berkaitan dengan Pelanggaran Kode Etik sistem pendukung DPR, terkecuali sistem pendukung Pegawai Negeri Sipil;
- i. Menyelenggarakan administrasi perkara pelanggaran Kode Etik;
- j. Melakukan peninjauan kembali terhadap putusan perkara pelanggaran Kode Etik;
- k. Mengevaluasi pelaksanaan putusan perkara pelanggaran Kode Etik;
- l. Mengambil langkah hukum dan/atau langkah lain terhadap orang perseorangan, kelompok orang, atau badan hukum yang merendahkan kehormatan DPR dan anggota DPR;
- m. Mengajukan rancangan peraturan DPR mengenai kode etik dan tata beracara Mahkamah Kehormatan Dewan kepada Pimpinan DPR dan Pimpinan DPR selanjutnya menugaskan kepada alat kelengkapan DPR yang bertugas menyusun peraturan DPR; dan
- n. Menyusun rencana kerja dan anggaran setiap tahun sesuai dengan kebutuhan yang selanjutnya disampaikan kepada badan/panitia yang menyelenggarakan urusan rumah tangga DPR.

Dalam melaksanakan fungsi sebagaimana yang dimaksud, Mahkamah Kehormatan Dewan bertugas:

- a. Melakukan kegiatan surat menyurat di internal DPR;
- b. Memberikan imbauan kepada anggota DPR untuk mematuhi Kode Etik;
- c. Memberikan imbauan kepada sistem pendukung DPR untuk mematuhi Kode Etik sistem pendukung DPR;
- d. Melakukan kerja sama dengan lembaga lain untuk mengawasi ucapan, sikap, perilaku, dan tindakan anggota DPR;
- e. Menyelenggarakan sosialisasi peraturan DPR mengenai kode etik DPR;
- f. Menyelenggarakan sosialisasi peraturan DPR mengenai kode etik sistem pendukung DPR;
- g. Meminta data dan informasi dari lembaga lain dalam rangka penyelesaian perkara pelanggaran kode etik DPR dan sistem pendukung DPR;
- h. Memanggil pihak terkait dalam rangka penyelesaian perkara pelanggaran kode etik DPR;
- i. Memanggil pihak terkait dalam rangka penyelesaian perkara pelanggaran kode etik sistem pendukung DPR;
- j. Memeriksa dan memutus perkara pelanggaran kode etik DPR;
- k. Memeriksa dan memutus perkara pelanggaran kode etik sistem Pendukung DPR;
- l. Menghentikan penyelidikan perkara pelanggaran kode etik DPR;

- m. Menghentikan penyelidikan perkara pelanggaran kode etik sistem Pendukung DPR;
- n. Memutus perkara peninjauan kembali terhadap putusan pelanggaran kode etik DPR dan pelanggaran kode etik sistem pendukung DPR; dan
- o. Memberikan rekomendasi kepada pimpinan aparatur sipil negara terkait pelanggaran Kode Etik sistem pendukung yang berkaitan dengan pelanggaran Kode Etik anggota DPR.

b. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)

Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu adalah lembaga baru dalam praktik demokrasi modern di Indonesia. DKPP adalah produk perbaikan kualitas demokrasi khususnya pada aspek penyelenggaraan pemilu. DKPP dibentuk 12 Juni 2012 dengan komposisi keanggotaan yang cukup independen. 7 (tujuh) anggota DKPP, terdiri dari 3 (tiga) perwakilan DPR, 2 (dua) perwakilan pemerintah, perwakilan KPU dan Bawaslu masing-masing 1 (satu).

Salah satu perubahan mendasar dalam revisi UU No. 22 Tahun 2007 menjadi UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, ada upaya lembaga legislatif dan eksekutif untuk melakukan penataan penyelenggaraan pemilu dengan meningkatkan status, tugas, fungsi dan wewenang kelembagaan Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK-KPU) menjadi Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang lebih kuat. Pada masa transisi mencari bentuk untuk menjadi lembaga peradilan etika yang independen dan

mandiri, DKPP menjalankan tugas, fungsi dan wewenang berdasarkan amant Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 khususnya yang berkaitan dengan bagaimana membangun infrastuktur teknik operaasional peraturan perundang-undangan, sehingga disusunlah Peraturan Bersama KPU, Bawaslu, dan DKPP Nomor 13, 11, 1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Peraturan DKPP Nomor 2 tentang Pedoman Beracara DKPP.⁷⁶

Tugas, fungsi, dan wewenang DKPP adalah menerima pengaduan dugaan adanya pelanggaran kode etik, meverifikasi, laporan, menetapkan putusan dan menyampaikannya secara terbuka. Juga berwenang memanggil penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik dan pelopor untuk memberikan penjelasan hingga pada tahap memberikan sanksi pada penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik serta merehabilitasi nama baik bagi yang tidak bersalah. Keberadaan DKPP diharapkan dapat mencegah praktik penyelenggara Pemilu yang menyimpang dari nilai-nilai demokrasi dan untuk menjaga kehormatan juga mengawal martabat Pemilu yang demokratis, DKPP tetap mengawal demokratisasi dalam konteks *check and balances* di antra lembaga penyelenggara Pemilu.

Sejak UU No. 27 Tahun 2007, putusan DK KPU dinyatakan bersifat final dan mengikat, sehingga dapat dikatakan mempunyai mekanisme dan karakter

⁷⁶ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit*, hlm. 280

kerja seperti lembaga peradilan. Salah satu prinsip penting yang di aplikasikan oleh DK KPU dan DKPP adalah prinsip-prinsip '*audit et alteram partem*', prinsip independensi, imparial, dan transparansi. Maka dari itu semua pihak yang terkait dengan perkara wajib didengarkan dalam persidangan yang diselenggarakan secara terbuka, di mana para anggota DKPP bertindak sebagai hakim yang menengahi pertentangan untuk mengatasi konflik dan memberikan solusi yang adil. DKPP menjadi bagian strategis dari sebuah model Pemilu yang berintegritas. Hukum pada satu sisi harus ditegakkan dan pada sisi yang sama etika pun harus ditegakkan. Agar terciptanya ruang kompetisi bagi peserta Pemilu yang fair dan menjadikan Pemilu sebagai instrument penting untuk menuju tata kelola pemerintahan *good governance*.

Sebagai pengadilan, para anggota DKPP juga bersifat netral, pasif, dan tidak memanfaatkan kasus-kasus yang timbul untuk popularitas pribadi. DKPP harus menjadi contoh mengenai perilaku etika, DKPP juga harus menjadi contoh mengenai perilaku etika dalam menyelenggarakan sistem peradilan etika yang menyangkut kepentingan yang saling bersitegang antara para peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu atau antara masyarakat pemilih (*voters*) dengan penyelenggaraan Pemilu, ataupun diantara sesama penyelenggara Pemilu sendiri, khususnya antara aparat KPU dan aparat Bawaslu. Mambangun demokrasi yang sehat dengan ditopang oleh '*the rule of law and the rule of ethics*' secara bersamaam. "*the rule of law*" bekerja berdasarkan "*code of law*" sedangkan "*the*

rule of ethics” bekerja berdasarkan “*code of ethics*”, yang penegakannya dilakukan melalui proses peradilan yang independen, imparial, dan terbuka, yaitu peradilan hukum (*court of law*) untuk masalah hukum, dan peradilan etika (*court of ethics*) untuk masalah etika.⁷⁷

Independen peradilan bisa dilihat dari dua perspektif. *Pertama*, independensi persoalan hakim dan yang *kedua* independensi institusional yakni lembaga peradilan yang bersangkutan. Independen persoalan hakim (*functional independable*) sangat diperlukan dalam proses peradilan yang bebas dan bermartabat. Sedangkan independensi institusional (*structural independence*) merupakan usaha untuk menjaga kehormatan kelembagaan peradilan dari segi bentuk gangguan campur tangan eksternal terhadap lembaga peradilan.

Dilihat dari konteks peradilan maka DKPP merupakan peradilan etika pertama kali di Indonesia bahkan di dunia. Peradilan etika pertama yang membedakannya dengan penegak kode etik profesi lainnya adalah terlihat pada tugas, fungsi, dan wewenangnya dilakukan dengan terbuka. Salah satu contohnya adalah asas ‘persidangan terbuka untuk umum’, hal ini menjadi titik tekan nilai politik kita pada zaman modern yang serba kemajuan ilmu dan teknologi serta pesatnya transformasi dalam memenuhi tuntutan akan semangat keterbukaan dan pertanggungjawaban kita pada publik sebagai pemilik saham terbesar dalam demokrasi.

⁷⁷ *Ibid*, hlm. 285

Berdasarkan ketentuan UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu dan melalui prinsip-prinsip layaknya sebuah peradilan menempatkan Peraturan Bersama KPU, Bawaslu, dan DKPP No. 13 Tahun 2012, No. 11 Tahun 2012, dan No. 1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu sebagai *etika materil*-nya, serta peraturan DKPP No. 2 Tahun 2012 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu sebagai *etika formil*-nya. Artinya, lembaga ini menempatkan eksistensi tugas, fungsi, dan kewenangannya tidak saja secara transparan dan akuntabel tetapi mejadi model demokrasi modern yang sangat berbeda dari lembaga-lembaga lain yang memiliki penega kode etik namun tidak dilaksanakan secara terbuka. Dengan demikian, DKPP yang merupakan embrio awal dari DK KPU menjadi tonggak perubahan sistem demokrasi yang mengarah pada penerapan *good governance* dan pendorong percepatan implementasi sistem kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih bermartabat.⁷⁸

c. Komisi Yudisial (KY)

Hadirnya Komisi Yudisial (KY) sesungguhnya berawal dari cara pandang terhadap kekuasaan kehakiman, khususnya berbicara tentang independensi. Ada dua makna kekuasaan kehakiman. *Pertama*, kekuasaan yang mengawasi pelaksanaan undang-undang yang dijalankan eksekutif. *Kedua*, mengawasi pelaksanaan undang-undang secara luas, yang dijalankan oleh lembaga dan

⁷⁸ *Ibid*, hlm. 288

individu. Maka dari itu mutlak bahwa kekuasaan kehakiman harus independen, dan independensi kekuasaan kehakiman seperti dua keeping mata uang yang tidak bisa dipisahkan dengan independensi hakim. Berkaitan dengan itu, Sudikno Mertokusumo, mengatakan:

Kemandirian kekuasaan kehakiman, atau kebebasan hakim merupakan asas universal yang terdapat di mana saja dan kapan saja. Pengertian asas ini adalah hakim bebas melaksanakan peradilan, bebas dalam/untuk memeriksa dan mengadili perkara dan bebas dari campur tangan kekuasaan ekstra yudisial.⁷⁹

Sedangkan Alexis de Tocqueville berpendapat keindependenan lembaga peradilan memiliki beberapa ciri-ciri, berikut ini:

- (1) Kekuasaan lembaga peradilan di semua negara merupakan pelaksana fungsi peradilan, di mana lembaga peradilan hanya bekerja kalau ada pelanggaran hukum atau ada hak warga negara tanpa ada satu kekuasaan lainnya dapat melakukan intervensi.
- (2) Fungsi lembaga peradilan hanya berlangsung kalau ada kasus pelanggaran hukum yang khusus. Hakim dapat dikatakan masih dalam koridor pelaksanaan tugasnya, jika ia dalam memutuskan suatu perkara menolak menerapkan prinsip yang berlaku umum. Namun, jika hakim menolak menaati prinsip-prinsip yang berlaku

⁷⁹ Ahmad Mujahidin, *Peradilan Satu Atap di Indonesia*, (Bandung: Refika Aditama, 2007), hlm. 13

umum di mana dia tidak dalam kondisi memeriksa maka ia dapat dihukum atas dasar pelanggaran tersebut.

- (3) Kekuasaan lembaga peradilan hanya berfungsi jika dibutuhkan dalam hal adanya sengketa yang diatur dalam hukum.⁸⁰

Ide ini semakin kuat setelah lembaga kehakiman disatupadukan di bawah MA, yang tentu memerlukan pengawasan di luar MA. Setelah reformasi lembaga pengawas di luar MA pun teralisasi dengan diterbitkannya UU Komisi Yudisial. Alasan lain lahirnya KY adalah untuk menumbuhkan kembali kepercayaan masyarakat (*public trust*) terhadap lembaga peradilan yang luntur akibat praktik mafia peradilan (*judicial corruption*). KY merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan dalam pelaksanaan wewenangnya bebas dari campur tangan atau pengaruh kekuasaan lainnya.

Walaupun sebagai lembaga pengawas, kedudukan KY bukanlah bagian dari kekuasaan kehakiman itu sendiri. Jimly Asshiddiqie menyatakan, secara structural kedudukan KY sederajat dengan MA dan MK, yang dimaktubkan sebagai pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Akan tetapi, jika dilihat dari fungsinya, posisi KY hanyalah berdifat penunjang (*auxiliary*) dari pelaksana kekuasaan kehakiman. KY bukanlah lembaga penegak hukum (*code of law*), melainkan hanya penegak

⁸⁰ *Ibid*, hlm. 53

etik (*code of ethics*)⁸¹ serta menunjang tegaknya kehormatan, keluruhan martabat, dan perilaku hakim sebagai pejabat penegak hukum.

Komisi Yudisial yang didesain mandiri oleh konstitusional juga bersifat independen, dan karenanya berada di luar kekuasaan yudisial, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan legislatif. Denny Indrayana mengatakan, lembaga negara yang didesain independen sering mempunyai kekuasaan “*quasi legislative, executive power, dan quasi judicial*”. Funk dan Seamon juga mengatakan, sebuah lembaga disebut independen karena, “*they generally share certain characteristics that insulate them from control by President that normal, executive are subject to ...*”. Lembaga negara yang independen setelah ditetapkan oleh Presiden sebagai kepala negara, maka ia dapat melaksanakan kewenangannya sesuai yang ditetapkan oleh undang-undang.

d. Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN)

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang telah disetujui rapat paripurna DPR-RI tanggal 19 Desember 2013, dan disahkan oleh Presiden pada masa Susilo Bambang Yudhoyono 15 Januari 2014 lalu, terdapat amanat untuk membentuk sebuah lembaga baru yang akan mendapat delegasi kekuasaan Presiden dalam melaksanakan monitoring dan

⁸¹ Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm. 105

evaluasi pelaksanaan kebijakan dan Manajemen ASN serta mewujudkan sistem merit, yaitu Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN).

Dalam UU tersebut menyatakan bahwa Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) merupakan lembaga non-struktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik untuk menciptakan pegawai ASN (PNS, PPPK, dan anggota TNI/Polri yang ditugaskan dalam jabatan ASN) yang profesional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa.

Komisi ASN yang beranggotakan 7 orang komisioner tersebut berfungsi mengawasi pelaksanaan norma dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, serta penerapan Sistem Merit dalam kebijakan dan Manajemen ASN pada Instansi Pemerintah.⁸² Fungsi tersebut merupakan pembentukan Aparatur Sipil Negara yang profesional dan memiliki integritas. Sedangkan Sistem merit mengubah manajemen ASN dengan berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja. Selain itu sistem ini juga akan melakukan penilaian secara adil dan wajar, tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal-usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, ataupun kondisi kecacatan.

KASN memiliki tugas untuk menjaga netralitas pegawai ASN, melakukan pengawasan atas pembinaan profesi ASN dan melaporkan pengawasan dan

⁸² Wewenang Komisi Aparatur Sipil Negara, artikel diakses pada 8 Oktober 2018 pukul 17.37 WIB dari <https://www.kasn.go.id/profil/wewenang>

evaluasi pelaksanaan kebijakan manajemen ASN kepada Presiden. Dengan adanya tugas KASN untuk menjaga netralitas pegawai ASN maka diharapkan pegawai ASN dapat berkonsentrasi terhadap tugas dan fungsinya sebagai pelayanan masyarakat.

Selain tugas diatas, KASN memiliki wewenang sebagai berikut:

- (1) Untuk Mengawasi setiap tahapan proses pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi mulai dari pembentukan panitia seleksi instansi, pengumuman lowongan, pelaksanaan seleksi, pengusulan nama calon, penetapan, dan pelantikan Pejabat Pimpinan Tinggi Mengawasi dan mengevaluasi penerapan asas, nilai dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN;
- (2) Meminta informasi dari pegawai ASN dan masyarakat mengenai laporan pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN;
- (3) Memeriksa dokumen terkait pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN;
- (4) Meminta klarifikasi dan/atau dokumen yang diperlukan dari Instansi Pemerintah untuk pemeriksaan laporan atas pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN.

Komisi Aparatur Sipil Negara yang berkedudukan di ibu kota negara tersebut melaporkan pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya, termasuk yang

berkaitan dengan kebijakan dan kinerja ASN paling kurang 1 (satu) kali pada akhir tahun kepada Presiden.

3. Konsep Etika dalam Islam

Pada konsep ini bertujuan untuk memperbandingkan antara hukum positif dan bagaimana Islam memandang sebuah etika. Secara etimologis kata etika berasal dari bahasa Yunani yaitu *ethos* dan *ethikos*, *ethos* yang berarti sifat, watak, adat, kebiasaan, tempat yang baik. *Ethikos* berarti susila, keadaban, atau kelakuan dan perbuatan yang baik. Kata “etika” dibedakan dengan kata “etik” dan “etiket”. Kata etik berarti kumpulan asas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak atau nilai mengenai benar dan salah yang dianut suatu golongan atau masyarakat. Adapun kata etiket berarti tata cara atau adat, sopan santun dan lain sebagainya dalam masyarakat beradaban dalam memelihara hubungan baik sesama manusia.⁸³

Secara terminologis etika berarti pengetahuan yang membahas baik-buruk atau benar-tidaknya tingkah laku dan tindakan manusia serta sekaligus menyoroti kewajiban-kewajiban manusia. Dalam Bahasa Gerik etika diartikan: *Ethicos is a body of moral principles or value*. *Ethics* arti sebenarnya adalah kebiasaan. Namun lambat laun pengertian etika berubah, seperti sekarang. Etika ialah suatu ilmu yang membicarakan masalah perbuatan atau tingkah laku manusia, mana yang dapat dinilai baik dan mana yang dapat dinilai buruk dengan memperlihatkan amal perbuatan manusia sejauh yang dapat dicerna akal pikiran.

⁸³ Abdul Haris, *Pengantar Etika Islam*, (Sidoarjo: Al-Afkar, 2007), hlm. 3

Sedangkan "Akhlaq", secara etimologi istilah yang diambil dari bahasa arab dalam bentuk jamak. Al-Khulq merupakan bentuk mufrod (tunggal) dari Akhlaq yang memiliki arti kebiasaan, perangai, tabiat, budi pekerti.⁵ Tingkah laku yang telah menjadi kebiasaan dan timbul dari manusia dengan sengaja. Kata akhlaq dalam pengertian ini disebutkan dalam al-Qur'an dalam bentuk tunggal. Kata khulq dalam firman Allah SWT merupakan pemberian kepada Muhammad sebagai bentuk pengangkatan menjadi Rasul Allah". Sebagaimana diterangkan dalam Qur'an Surat Al-Qalam ayat 4:

"dan Sesungguhnya kamu benar-benar berbudi pekerti yang agung".⁸⁴

Secara etimologi kedua istilah akhlaq dan etika mempunyai kesamaan makna yaitu kebiasaan dengan baik dan buruk sebagai nilai kontrol. Selanjutnya Untuk mendapatkan rumusan pengertian akhlaq dan etika dari sudut terminologi, ada beberapa istilah yang dapat dikumpulkan. Imam Al-Ghazali dalam kitab Ihya 'ulumiddin, menyatakan bahwa,

"Khuluk yakni sifat yang tertanam dalam jiwa yang mendorong lairnya perbuatan dengan mudah dan ringan, tanpa pertimbangan dan pemikiran yang mendalam."

⁸⁴ Q.S. Al-Qalam ayat 4.

Al-Ghazali berpendapat bahwa adanya perubahan-perubahan akhlak bagi seseorang adalah bersifat mungkin, misalnya dari sifat kasar kepada sifat kasian. Disini imam al-Ghazali membenarkan adanya perubahan-perubahan keadaan terhadap beberapa ciptaan Allah, kecuali apa yang menjadi ketetapan Allah seperti langit dan bintang-bintang. Sedangkan pada keadaan yang lain seperti pada diri sendiri dapat diadakan kesempurnaannya melalui jalan pendidikan. Menghilangkan nafsu dan kemarahan dari muka bumi sungguh tidaklah mungkin namun untuk meminimalisir keduanya sungguh menjadi hal yang mungkin dengan jalan menjinakkan nafsu melalui beberapa latihan rohani.

Dari pemaparan di atas diperoleh beberapa titik temu bahwa antara akhlak, etika dan moral memiliki kesamaan dan perbedaan. Kesamaannya adalah dalam menentukan hukum/nilai perbuatan manusia dilihat dari baik dan buruk, sementara perbedaannya terletak pada tolak ukurnya. Akhlak menilai dari ukuran ajaran al-Qur'an dan Al-Hadits, etika berkaca pada akal fikiran dan moral dengan ukuran adat kebiasaan yang umum di masyarakat. Maka dapat disimpulkan dari pemaparan di atas bahwa akhlak yang dimaksud adalah "pengetahuan menyangkut perilaku lahir dan batin manusia".

BAB III

PENGATURAN ULANG KELEMBAGAAN MAHKAMAH KEHORMATAN DEWAN (MKD) DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

A. Pengaturan Mahkamah Kehormatan Dewan dalam Perundang-undangan tentang Lembaga Perwakilan di Indonesia

Dalam sejarah parlemen di Indonesia keberadaan lembaga penegak etik mulai diperkenalkan ketika awal reformasi yakni saat berlakunya Undang-Undang No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Undang-undang ini tidak menyebutkan secara eksplisit keberadaan lembaga penegak etik, ketentuan Pasal 37 ayat (2) huruf c menyebutkan pembentukan alat kelengkapan DPR didasarkan pada kebutuhan DPR,⁸⁵ termasuk di dalamnya alat kelengkapan lembaga penegak etika dewan. Keberadaan alat kelengkapan untuk menegakkan etika secara implisit disebutkan dalam Pasal 42 ayat (3) yang mengatur mekanisme penerapan sanksi kepada anggota DPR yang melakukan pelanggaran terhadap larangan-larangan bagi anggota DPR. Dalam konsep Undang-undang ini lembaga penegak etik merupakan lembaga khusus yang dibentuk khusus dengan maksud memberi pertimbangan dan penilaian terhadap usulan penerapan sanksi kepada anggota DPR

⁸⁵ Undang-undang No.4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

yang diajukan oleh fraksi. Undang-undang ini mendelegasikan kewenangan pengaturan mekanisme penerapan sanksi dalam peraturan DPR tentang Tata Tertib.⁸⁶

Dewan Kehormatan ini tidak bersifat tetap dan hanya dibentuk bila terdapat kasus dan disepakati untuk menuntaskan suatu kasus yang menimpa anggota DPR.⁸⁷ 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 terdapat kasus terkait dengan perilaku anggota DPR RI.

Pembentukan BK di DPR merupakan respon atas sorotan publik terhadap kinerja sebagian anggota dewan yang buruk, misalnya dalam hal rendahnya tingkat kehadiran dan konflik kepentingan. BK DPR melakukan penelitian dan pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Anggota DPR, dan pada akhirnya memberikan laporan akhir berupa rekomendasi kepada Pimpinan DPR sebagai bahan pertimbangan untuk menjatuhkan sanksi atau merehabilitasi nama baik Anggota. Rapat-rapat Dewan Kehormatan bersifat tertutup. Tugas Dewan Kehormatan dianggap selesai setelah menyampaikan rekomendasi kepada Pimpinan DPR.

Pada tahun 2013 lembaga penegak etik ini secara implisit pengaturannya dituangkan dalam Pasal 81 ayat (1) UU No. 27 tahun 2009 sebagai alat kelengkapan

⁸⁶ Jimly Asshidiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 242

⁸⁷ 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), hlm. 27

DPR⁸⁸ yang bersifat tetap dan susunan keanggotaannya memperhatikan perimbangan dan pemerataan jumlah fraksi di DPR. Pada awal terbentuk anggota BK berjumlah 11 (sebelas) orang dan ditetapkan dalam rapat paripurna. Badan Kehormatan ini memiliki perubahan yang sangat signifikan dari sebelumnya, ini bisa terlihat dari tugas dan wewenangnya. Adapun tugas Badan Kehormatan sebagai berikut:

- a. Badan Kehormatan bertugas melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap anggota karena:
 - 1) tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79;
 - 2) tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apa pun;
 - 3) tidak menghadiri rapat paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPR yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah;
 - 4) tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD; dan/atau
 - 5) melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.
- b. Selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Badan Kehormatan melakukan evaluasi dan penyempurnaan peraturan DPR tentang kode etik DPR.
- c. Badan Kehormatan berwenang memanggil pihak terkait dan melakukan kerja sama dengan lembaga lain.

⁸⁸ Undang-undang No.27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

- d. Badan Kehormatan membuat laporan kinerja pada akhir masa keanggotaan.

Mahkamah Kehormatan Dewan merupakan Lembaga yang terbilang baru di parlemen Indonesia, sebelumnya MKD ini bernama Badan Kehormatan. Tahun 2014 akhirnya BK berganti nama menjadi MKD. Perubahan nama BK menjadi MKD juga bertujuan untuk memperkuat sebuah Mahkamah Kehormatan Dewan dalam menjaga dan menertibkan moral dan perilaku buruk seorang anggota dewan serta melindungi anggota DPR dari citra buruk pelaku pelanggaran etik. Perubahan nomenklatur ini tidak semata-mata hanya berupa perubahan nama, namun juga peningkatan kewenangan MKD. Tugas dan kewenangan MKD hampir sama dengan BK yaitu melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap anggota, namun 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.

Perubahan nama Mahkamah Kehormatan Dewan dibentuk berdasarkan amanat Pasal 83 ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 42 Tahun 2014. Pada 2 periode sebelumnya, MKD bernama BK, kemudian dengan adanya revisi UU Nomor 27 Tahun 2012 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD, BK berganti nama menjadi MKD.

Sesuai UU MD3 saat ini pembentukan MKD merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap dan bertujuan menjaga serta menegakkan kehormatan dan

keluruhan martabat DPR sebagai Lembaga perwakilan rakyat. Pembentukan MKD sendiri merupakan respon atas sorotan masyarakat atas kinerja para anggota dewan yang dinilai buruk. Susunan Anggota Mahkamah Kehormatan Dewan berjumlah 17 (tujuh belas) orang dengan memperhatikan perimbangan dan pemerataan fraksi yang ada di DPR dan ditetapkan dalam rapat paripurna pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang.

Mahkamah Kehormatan Dewan berkedudukan dibawah DPR dan masuk sebagai Alat Kelengkapan DPR RI yang bersifat tetap. Mahkamah Kehormatan Dewan memiliki fungsi, tugas, dan wewenang yang diatur dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat RI Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Beracara Mahkamah Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Pasal 2 berbunyi:⁸⁹

- 1) Mahkamah Kehormatan Dewan dibentuk oleh DPR yang merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap dan bertujuan menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluruhan martabat DPR sebagai Lembaga perwakilan rakyat.
- 2) Mahkamah Kehormatan Dewan 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:
 - c. Tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang yang mengatur mengenai Majelis

⁸⁹ Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat RI No.2 Tahun 2015 tentang Tata Beracara Mahkamah Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

- Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- d. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan yang sah;
 - e. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota sebagaimana ketentuan mengenai syarat calon anggota yang diatur dalam Undang-undang mengenai pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dan /atau
 - f. 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.
- 3) 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;
 - 4) Menerima surat dari pihak penegak hukum tentang pemberitahuan dan/atau pemanggilan dan/atau penyidikan kepada anggota atas dugaan melakukan tindak pidana;
 - 5) Meminta keterangan dari pihak penegak hukum tentang pemberhentian dan/atau pemanggilan dan/atau penyidikan kepada anggota atas dugaan melakukan tindak pidana;
 - 6) Meminta keterangan dari anggota yang diduga melakukan tindak pidana;
 - 7) Memberikan persetujuan dan tidak memberikan persetujuan secara tertulis mengenai pemanggilan dan permintaan keterangan dari pihak penegak hukum kepada anggota yang diduga melakukan tindak pidana; dan
 - 8) Mendampingi penegak hukum tentang melakukan penggeledahan dan penyitaan di tempat anggota yang diduga melakukan tindak pidana.

Dalam menjalankan fungsi dan tugasnya, Mahkamah Kehormatan Dewan kewenangan, yaitu:

- 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
- k. Melakukan evaluasi dan penyempurnaan Peraturan DPR yang mengatur tentang Kode Etik.

B. Implementasi Tugas dan Wewenang Lembaga Penegak Etik DPR Ketika Berstatus Dewan Kehormatan, Badan Kehormatan, dan Mahkamah Kegormatan Dewan DPR RI.

Reformasi telah bergulir sejak tahun 1998, perhatian publik terhadap peran Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI dalam sistem politik semakin menguat. Bukan saja karena meningkatnya ekspektasi masyarakat yang tinggi terhadap lembaga ini, namun juga merupakan bagian penting dari proses demokratisasi politik. Reformasi, demokratisasi, dan penataan lembaga politik, menjadi satu tuntutan publik menuju sistem politik yang lebih demokratis dan berkeadaban.

Dewan Kehormatan sebagai lembaga penegak etik yang bersifat tidak tetap dan di bentuk ketika ada permasalahan mengenai pelanggaran kode etik harapannya bisa berjalan untuk menjaga tegaknya kode etik DPR RI, tetapi sampai periodenya berakhir tidak ada kasus yang berhasil diproses oleh Dewan Kehormatan, sehingga

Dewan Kehormatan dalam periode tersebut belum pernah terbentuk guna menjalankan tugas dan fungsinya dalam penegakan Kode Etik DPR RI.⁹⁰

Dalam dunia politik sering didengar istilah “*politik kancil pilek*” yang biasa diartikan sebagai politik diam meski melihat kemungkaran karena ingin selamat dari kekejaman penguasa. Politik kancil pilek di Indonesia terjadi bukan hanya karena seseorang dalam posisi lemah dan takut kepada penguasa yang busuk (harimau) melainkan juga banyak di antaranya yang menjadi kancil pilek karena mereka sendiri menjadi bagian dari kebusukan itu atau dalam lingkungan yang busuk itu. Oleh sebab itu, mereka menjadi takut berbicara yang sebenarnya dan menjadi kancil pilek jika berhadapan dengan berbagai kasus yang menimpa lingkungan atau institusinya.⁹¹ di mana Lembaga-lembaga seperti ini yang seharusnya tetap berani dan memiliki integritas yang tinggi dalam melaksanakan tugasnya, namun menjadi lemah hanya dikarenakan mereka berada dalam lingkup kekuasaan (struktural kelembagaan) yang kapan saja akan menerkam mereka baik secara individu maupun kelembagaannya.

Berbagai kelompok masyarakat yang kritis terhadap parlemen memberikan rapor merah bagi kinerja Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat (BK DPR). BK DPR dinilai belum optimal dalam mengarahkan anggota legislatif bekerja sesuai dengan kode etik yang berlaku. Tidak hanya itu, inisiatif dan respons BK DPR terhadap pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota DPR juga dianggap masih 7 sangat rendah. Di sisi lain, minimnya efektivitas putusan BK atas perilaku anggota

⁹⁰ *Ibid*, hlm. 16

⁹¹ Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2009), hlm. 89

DPR tidak mampu memberikan sanksi yang optimal bagi pelanggaran kode etik. Sanksi yang diberikan belum mampu menimbulkan efek jera. Hal itu semakin membuat BK terlihat tidak optimal dan efektif dalam menjalankan tugas mereka. Muncul harapan, BK DPR lebih terbuka dalam memroses suatu pelanggaran yang dilakukan anggota DPR. Dengan demikian, masyarakat akan yakin, BK DPR telah menjalankan fungsi pengawasannya. Meski secara umum masyarakat tidak bisa berharap banyak kepada para politikus DPR, sebab pandangannya kini sangat pragmatis, untuk jabatan dan kekuasaan.

Oleh sementara kalangan disebutkan, bahwa di internal BK-DPR terjadi intrik-intrik politik, bukannya menjalankan fungsi pengawasan bagi anggota DPR, malahan mereka yang duduk sebagai anggota BK terjadi saling konflik. Satusatunya untuk mengurangi konflik di internal BK-DPR yaitu dengan perombakan total, meski perombakan itu belum bisa dipastikan akan terjadi perubahan. Pembentukan BK di DPR merupakan respon atas sorotan publik terhadap kinerja sebagian anggota dewan yang buruk, misalnya dalam hal rendahnya tingkat kehadiran dan konflik kepentingan. Sejauhmana kewenangan BK-DPR telah dijalankan? Kondisi terakhir setiap partai yang ada di BK-DPR seperti telah tersandera. Mereka sepertinya saling menutupi dan saling bersandiwara ketika ada berbagai kasus-kasus yang melilit dan menghimpit yang terjadi pada partainya masing-masing. Mereka sudah saling melindungi bila terjadi keburukan pada masing-masing. Karenanya, keberadaan BK-DPR sudah tidak lagi efektif,- Harus ada kekuatan yang dapat mencairkan kondisi

seperti ini. Oleh karena itu, ada usulan agar sebaiknya, anggota BK tidak hanya anggota DPR, harus ada orang luar, harus ada unsur ahli, masyarakat, akademisi dan lain-lain.⁹²

Karena itu juga, selama ini semua kasus dugaan pelanggaran kode etik di berbagai organisasi profesi, di berbagai lembaga-lembaga kenegaraan, dan instansi pemerintahan, dan organisasi kemasyarakatan, cenderung bersifat melindungi, tidak sungguh-sungguh menegakkan kode etika. Yang berlaku adalah kultur *ewuh-pekewuh*. Dalam praktik penegakan kode etik di DPR misalnya, Sampai sekarang jumlah anggota DPR yang diberhentikan karena melanggar kode etik baru beberapa orang. Kasus-kasus dugaan pelanggaran kode etik yang lain yang menimpa banyak anggota DPR, kandas karena mekanisme di lingkungan internal Badan Kehormatan atau MKD di DPR sendiri. Untuk kali yang pertama, dan juga merupakan satu-satunya anggota DPR yang pernah dipecat dalam sejarah dari keanggotaan DPR hanyalah H. Azidin dari Fraksi Partai Demokrat periode 2004-2009. Sesudah itu tidak pernah lagi ada sanksi yang dijatuhkan kepada anggota DPR yang dilaporkan melakukan dugaan pelanggaran kode etik DPR.⁹³

Selain itu juga MKD, dalam melaksanakan kewenangannya Mahkamah Kehormatan bisa saja dipengaruhi oleh pihak luar, mengingat MKD yang merupakan perwakilan fraksi dan orang yang dipercayai fraksi serta bisa kapan saja ditarik oleh

⁹² Efektifitas Putusan Badan Kehormatan Dewan DPR/DPRD, artikel diakses pada 15 November 2018 pukul 09.32 WIB dari <https://www.bphn.go.id/data/documents/lit-2011-9.pdf>.

⁹³ Rusnan, *Kedudukan Mahkamah Kehormatan Dewan Dalam Sistem Parlemen Di Indonesia*, Jurnal IUS, volume V No. 3 – Desember 2017, hlm. 377

fraksinya. Mengingat hal itu, adanya kepentingan masing-masing anggota Mahkamah Kehormatan Dewan berdasarkan kepentingan fraksinya yang juga ikut berperan dalam penyanderaan kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan secara tidak langsung. Dalam hal ini Badan Kehormatan harus terlebih dahulu melaporkan hasil keputusan kasus pelanggaran etika kepada Fraksi. Dengan Adanya intervensi tersebut membuat Mahkamah Kehormatan Dewan dalam mengambil keputusan atau memberikan sanksi terhadap anggota dewan yang melakukan pelanggaran sangat sulit bebas dari pengaruh partai politik. Anggota Mahkamah Kehormatan Dewan tidak diwakili oleh semua Fraksi, hal itu berdampak pada semua persoalan yang muncul, seharusnya di Mahkamah Kehormatan Dewan ada keterwakilan semua fraksi, salah satu bentuk pencegahan bisa dilakukan melalui fraksi yang selalu mengingatkan bila anggota fraksinya yang telah melakukan pelanggaran.⁹⁴

Keadaan tersebut membawa dampak negatif kepada integritas dari MKD, apabila semakin besar kepentingan fraksi yang mengintervensi kinerja MKD ini tentu akan memperbesar kemungkinan terjadi konflik kepentingan (*conflic of interest*) dalam lembaga ini, yang menjurus pada konflik kepentingan (*conflic of interest*) antar anggota, antara fraksi, antar partai politik, bahkan antar koalisi partai yang ada dalam lembaga DPR. Hal tersebut akan membawa MKD menjadi lembaga yang akan menjembatani seluruh kepentingan partai politik dengan cara menyetir anggota partai yang duduk di MKD ketika menangani kasus-kasus di DPR. Untuk ke depannya,

⁹⁴ Nurmadiyah, Nurmadiyah. Implementasi Kewenangan Badan Kehormatan Dprd Dalam Penegakan Kode Etik Anggota Dprd Di Provinsi Ntb." *Jurnal IUS (Kajian Hukum dan Keadilan)* 4.3 (2016).

publik tentu berharap supaya kelembagaan MKD ini harus melakukan langkah pembenahan diri baik secara kelembagaan maupun keanggotaanya, yang dapat memberikan dampak positif bagi kinerja MKD untuk selanjutnya, supaya lembaga ini benar-benar dapat berjalan sesuai dengan tujuan dan marwah pembentukannya serta tidak menjadi lembaga yang bersifat ritualitas semata dalam menangani kasus-kasus pelanggaran kode etik oleh anggota DPR.

Beberapa contoh perbuatan tidak etis yang dilakukan oleh anggota dewan sebagai pejabat penyelenggara kekuasaan negara sebagai berikut:

1. Konflik Kepentingan, Melayani Kepentingan Sendiri, Suap dan Perdagangan Pengaruh

Konflik kepentingan ini terjadi antara kepentingan yang bersifat pribadi dengan pelaksanaan tugas jabatan resmi. Konflik kepentingan inilah yang menyebabkan timbulnya penyalahgunaan kekuasaan seperti korupsi, suap, dan perdagangan pengaruh (*influence peddling*). Dalam hal ini seluruh anggota dewan diharapkan dapat bekerja secara imparial dan objektif dalam menjalankan tugas dan harus bekerja sebesar-besarnya untuk kepentingan umum (publik).

Konflik kepentingan dapat terjadi dengan banyak sekali kemungkinan. Bentuk konkritnya adalah perilaku yang melayani kepentingan sendiri atau *self-dealing*. Misalnya, seorang anggota dewan atau pejabat memiliki perusahaan

pribadi yang dimenangkan tender untuk melaksanakan proyek lembaga negara yang dipimpin oleh pejabat yang sekaligus merupakan pemilik perusahaan tersebut. Ini jelas merupakan konflik kepentingan dan sekaligus juga merupakan tindakan pejabat yang bersangkutan melayani kepentingan bisnisnya sendiri. Juga pada saat Wakil Ketua DPR RI Fadli Zon diduga meminta Konsulat Jenderal Republik Indonesia di New York untuk menjemput ataupun mendampingi putrinya Shafa Sabila Fadli selama di New York.⁹⁵

Suap akan terjadi apabila seseorang pemegang kekuasaan ditawari sesuatu dan diterima untuk keuntungan pribadi sebagai imbalan atas jasanya melakukan suatu pekerjaan. Imbalan itu bisa berupa uang, kekayaan atau layanan gratis. Misalnya, memberikan suara dalam proses pengambilan keputusan dalam proses pembentukan undang-undang (legislasi) atau membiarkan dan menutup mata atas terjadinya pelanggaran hukum atau sesuatu tindak kejahatan yang dilakukan oleh pemberi suap.

Contohnya, seorang anggota DPR RI dari Fraksi PDI Perjuangan, Agus Condro Prayitno, terang-terangan mengaku telah menerima uang Rp. 500 juta, sebagai imbalan atas dukungan terhadap pemilihan Miranda Goeltom sebagai Deputy Gubernur Senior Bank Indonesia. Agus mengklaim, banyak temannya sesama anggota DPR RI di Komisi IX juga telah menerima uang suap. Total

⁹⁵ Katabelence, Etika Pejabat dan Korupsi, artikel diakses pada 14 November 2018 pukul 09.20 WIB dari <https://indonesiana.tempo.co/read/81641/2016/07/17/agusriewanto/login>

uang yang diglontorkan untuk menyuap puluhan anggota DPR ini mencapai puluhan miliar rupiah.⁹⁶

Dalam perdagangan pengaruh yang sangat jelas adalah ketika 4 orang anggota DPR (Fadli Zon, Fahri Hamzah, Mardani Ali Sera, dan Rachel Mariam) menyebarkan issue Ratna Sarumpaet dianiaya oleh salah satu utusan kelompok koalisi, tetapi pada kenyataannya adalah itu merupakan berita hoaks dan pada akhirnya mereka menyebarkan pengaruh buruk dengan berita bohong.⁹⁷

2. Penggunaan Fasilitas Negara Secara Tidak Tepat

Penggunaan fasilitas negara untuk keuntungan atau keperluan pribadi juga merupakan persoalan etika yang serius. Misalnya, seorang anggota dewan atau pejabat yang menggunakan fasilitas telfon jarak jauh (telfon Internasional) dengan menggunakan fasilitas telfon dari kantor, atau memakai kendaraan dinas untuk keperluan pribadi. Contohnya, dilakukan oleh anggota DPR RI Rachael Maryam yang mengirimkan surat resmi berkop DPR RI, meminta fasilitas

⁹⁶ Satrio Arismunandar, Makalah: *"Hati Nurani dan Etika, Kasus Korupsi Berjamaah anggota DPR RI"* (Jakarta: UI, 2008), hlm. 2.

⁹⁷ 4 Anggota DPR yang Diduga Langgar Kode Etik Dilaporkan ke MKD, artikel diakses pada 14 November 2018 pukul 09.58 WIB dari <https://www.liputan6.com/news/read/3659283/4-anggota-dpr-yang-diduga-langgar-kode-etik-dilaporkan-ke-mkd>

transportasi kepada Kedutaan Besar Republik Indonesia di Perancis dalam kunjungannya bersama keluarga ke Paris, Perancis.⁹⁸

3. Pencurian, Penipuan, dan Penggelapan

Praktik pencurian uang dan penggelapan asset atau kekayaan negara oleh para pejabat sendiri terus menerus terjadi dari tahun ke tahun. Kadang pencurian-pencurian demikian terjadi dengan tanpa disadari, tetapi pencurian itu dapat dilakukan dengan niat dan kesengajaan. Pencarian itu dikategorikan pencurian ringan, seperti menggunakan perkap kantor untuk kepentingan yang bersifat privat di rumah pribadi sampai ke jenis pencurian yang besar seperti mengambil uang 1 miliar rupiah dari pundi-pundi negara dengan cara yang jelas tidak sah.

Contoh lain perbuatan anggota dewan yang tidak beretika adalah tindakan menggelapkan kekayaan negara menjadi milik pribadi. Misalnya, tanah milik negara dipergunakan untuk kepentingan yayasan pegawai atau koperasi pegawai negeri yang lama kelamaan menyalahgunakan kewenangan pejabat resmi diubah statusnya menjadi tanah milik yayasan atau milik badan hukum privat. Ini seakan-akan legal secara hukum, tetapi merupakan tindakan penggelapan kekayaan negara untuk kepentingan privat. Sedangkan tindakan penipuan juga sering dilakukan oleh anggota dewan.

4. Etika Masa Peralihan

⁹⁸ Katabelence, Etika Pejabat dan Korupsi, artikel diakses pada 14 November 2018 pukul 09.20 WIB dari <https://indonesiana.tempo.co/read/81641/2016/07/17/agusriewanto/login>

Berbagai macam tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh anggota dewan dan pejabat publik penyelenggara negara, yaitu: dilakukan dikantor selama masa jabatannya, dilakukan diluar kantor atau ruang privat, dilakukan jelang pensiun atau sesudah pensiun dari jabatannya. Pelanggaran ini juga kerap terjadi pada masa transisi menjelang pensiun atau yang belum lama pensiun dari jabatannya. Misalnya, pada masa peralihan itu timbul konflik kepentingan, pembocoran informasi rahasia negara untuk kepentingan perusahaan, dilakukan penyuaipan kepada pejabat yang merupakan mantan koleganya, dan bahkan terjadi transaksi perdagangan pengaruh (*influence peddling*), karena para mantan pejabat atau anggota dewan tersebut dinilai masih mempunyai pengaruh kedalam lingkungan jabatan yang bersangkutan.

5. Perilaku Tidak Bermoral dan Etika Jabatan

Kualitas perilaku pejabat dan anggota dewan sebagai seorang pribadi, meskipun tidak terkait jabatannya juga hal yang penting. Sebagai seorang wakil dari rakyat sudah seharusnya berperilaku ideal dimata publik. Oleh karena itu kualitas moral perilaku anggota dewan dipandang sebagai sesuatu yang sangat serius. Jenis-jenis amoral, seperti berkelahi dalam rapat, pelecehan seksual, tindakan diskriminasi dalam segala bentuknya, penyalahgunaan obat, dan problem rumah tangga yang menimbulkan kontroversi di masyarakat, ataupun tindak kejahatan lainnya cenderung dianggap tabu dan seharusnya tidak dilakukan oleh anggota dewan.

Misalnya pada saat dua anggota Komisi VII DPR RI terlibat baku hantam di tengah-tengah rapat kerja dengan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Sudirman Said di ruang Komisi VII DPR RI. Kejadian ini diawali dari aksi saling sindir "limit waktu" saat memberikan pertanyaan pada menteri. Pemukulan yang dilakukan anggota Fraksi PPP Assegaf kepada anggota Fraksi Partai Demokrat Mulyadi ini tepatnya terjadi di lorong pantry, dekat Sekretariat Komisi VII DPR RI. Sangat disesalkan tak semestinya anggota dewan bersikap seperti preman dan meninggikan ego.⁹⁹

Berbicara terkait apa saja faktor penghambat MKD dalam menegakkan kode etik dan menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluruhan martabat DPR RI pada zaman modern dewasa ini semakin menjadi kompleks dan makin menumpuk. Adapun yang menjadi faktor penghambat tersebut, adalah sebagai berikut:

a. Mengenai Susunan dan Keanggotan

Sejak masih di bawah rezim UU No. 27 Tahun 2009 (UU MD3), yang saat itu bernama Badan Kehormatan, termasuk juga dalam UU MD3 saat ini UU No. 17 Tahun 2014, yang menyatakan bahwa susunan dan keanggotaan MKD terdiri atas semua fraksi dengan memerhatikan perimbangan dan pemerataan jumlah anggota setiap fraksi. Ternyata perubahan UU MD3 dari UU No. 27 Tahun 2009 menjadi UU No. 17 Tahun 2014 yang mengatur tentang

⁹⁹ Anggota Dewan Berkelahi, Sanksi Menanti, artikel diakses pada 14 November 2018 pukul 10.12 WIB dari <http://www.gresnews.com/berita/politik/97859-anggota-dewan-berkelahi-sanksi-menanti/>

Badan Kehormatan, yang berubah menjadi MKD materi muatannya sama. Padahal, perubahan UU MD3 yang menyangkut MKD sangat strategis dalam rangka menegakkan kehormatan dan martabat DPR sebagai wakil rakyat. Yang membedakan antara Badan Kehormatan dalam rezim UU No. 27 Tahun 2009 dengan MKD dalam rezim UU No. 17 Tahun 2014 hanya jumlah keanggotaannya.¹⁰⁰

b. Unsur Fraksi Menyandera Obyektivitas dan Independensi

Suatu hal yang menjadi akar dari tidak independennya MKD bukan terletak pada jumlahnya, tetapi persoalan unsur fraksi yang selalu menyandera obyektivitas dan independensi. Penguatan kelembagaan MKD akan tercapai jika keanggotaannya independen. MKD yang memiliki fungsi sebagai penegak etik anggota parlemen, akan menghadapi konflik kepentingan ketika harus menghadapi pengaduan pelanggaran etik yang dilakukan oleh koleganya satu fraksi atau satu koalisi. Maka, MKD berpotensi mengambil keputusan yang tidak obyektif terkait dengan banyaknya pengaduan pelanggaran etik dari masyarakat atau konstituen maupun sesama anggota DPR.

c. Lemahnya Putusan Hakim MKD

Seringkali putusan yang dikeluarkan oleh MKD tidak sesuai dengan apa yang semestinya, padahal sudah sangat jelas bentuk pelanggaran yang terjadi

¹⁰⁰ Menguji Independensi MKD, artikel diakses pada 2 November 2018 pukul 01.59 WIB dari <https://nasional.kompas.com/read/2015/11/26/18000021/Menguji.Independensi.MKD>.

dan telah masuk dalam salah satu klasifikasi pelanggaran ringan, sedang, dan berat. Misalnya pada kasus, vonis pelanggaran kode etik oleh Hakim Panel MKD terhadap Mulyadi dan Mustafa Assegaf dinilai masuk angin. Hal ini karena politisi Partai Demokrat itu dibebaskan dan politisi Partai Persatuan Pembangunan (PPP) diperingan hukumannya. Vonis ini jelas menimbulkan kecurigaan dan ketidakprofesionalan Hakim Panel MKD. Pasalnya, jelas-jelas beberapa waktu lalu Ketua Hakim Panel MKD, Junimart Girsang menyatakan kasus Mulyadi-Mustafa Assegaf telah diputus sebagai pelanggaran berat. Dalam kasus ini kemungkinan terjadi lobi-lobi dalam tanda kutip.

d. Inkonsistensi, Sistem dan Proses dalam Persidangan

Cara kerja MKD juga masih konvensional, tertutup, dengan asumsi lama yakni masalah etika adalah masalah *'private'* yang tidak boleh dibuka keluar. Kita berada pada zaman teknologi industri 4.0 dan serba penuh keterbukaan. Komunikasi social berlangsung terbuka dan dalam waktu yang sangat cepat menyebarkan berbagai informasi-informasi, maka dari itu sistem atau proses persidangan di MKD harus juga terbuka. Kenapa begitu? Karena kita bisa ambil contoh apabila ada seseorang yang dituduh melanggar kode etik, tidak ada org yang menghalangi bahwa tuduhan itu dalam waktu yang sangat singkat sudah menyebar luas kemana-mana melalui media social yang tanpa batas. Jika orang tersebut dituduh demikian secara terbuka tidak diberi kesempatan membela diri juga secara terbuka, lalu bagaimana mungkin kita dapat menegakkan keadilan etika?

Sidang tertutup pasti tidak akan menyelesaikan kerusakan image atau citra yang berhubungan erat dengan reputasi dan kredibilitas seseorang. Apapun yang di putuskan di dalam sidang tertutup pasti menyisakan banyak dugaan. Bahkan dalam praktiknya, banyak sekali kasus menunjukkan jika sidang etika yang tertutup menjadikan alasan untuk adanya penyelesaian secara adat. Misalnya, kasus sidang internal Mahkamah Kehormatan Dewan terhadap Ketua DPR RI Setya Novanto, yang sudah jelas dan telak melanggar kode etik berat anggota dewan dan MKD bisa mengambil keputusan itu sehingga bisa dicopot dari Ketua DPR atau diberhentikan sebagai anggota dewan. Tetapi malah tidak cepat dan malah menunggu yang bersangkutan untuk mengundurkan diri. Marwah parlemen sudah hancur dengan kasus Setnov, ini dikarenakan inkonsistensi dalam persidangannya, sudah dilakukan proses persidangan terbuka, tapi ditutup lagi. Itu kehancuran sama saja MKD tidak tegas dan akan mendatangkan kehancuran ditubuh MKD.

e. Kurangnya Intelektual dan Integritas Anggota MKD

Mahkamah Kehormatan Dewan belum bisa bekerja secara baik, salah satu penyebab paling vitalnya juga dikarenakan banyak anggota MKD tidak diisi oleh orang-orang yang berkompeten dalam memahami etika secara murni. Memakai jubah merah putih itu memang berat. MKD belum siap karena di satu

sisi ini menjadi kebanggaan DPR karena lembaga etika,¹⁰¹ tapi tidak menunjukkan sifat beretika dan sebuah etika itu diatas hukum.

Kesenjangan antara fasilitas anggota MKD dan pimpinan DPR juga menjadi mudahnya putusan MKD digoyang oleh segelintir orang, yang berimplikasi pada runtuhnya integritas dari Anggota MKD.

Contoh lain yang menunjukkan MKD tunaintegritas dan moralitas adalah pada saat anggota DPR apalagi MKD, yang terus berusaha untuk mencoba membelokkan keadaan. Saudara Ridwan Bae dan beberapa Hakim MKD yang lain terus-menerus meminta agar kasus Setya Novanto tutup alias case closed. Dari 17 Hakim MKD, sebagian besarnya tampak terus mendukung Setya Novanto. Ini tindakan yang sangat memalukan itu. Tapi mereka sepertinya sudah tidak waras lagi. Mereka sudah tidak memakai logika lagi untuk berpikir. Lantas, atas alasan apa sebuah dewan penegak etik ikut-ikutan meloloskan Novanto yang sudah melanggar kepatutan secara beruntun? Jangan-jangan ada 'pemufakatan' atas pemufakatan jahat sebelumnya.

Anggota Komisi III Taufiqulhadi mengakui bahwa ksruh di MKD selama sebulan ini disebabkan lemahnya integritas. Dalam situasi genting seperti kemerin misalnya, saat MKD harus mengadili ketua DPR, dia menganggap itu

¹⁰¹ Pimpinan MKD Curhat Penanganan Etika DPR yang Belum Baik, artikel diakses pada 2 November 2018 pukul 10.18 WIB dari <https://www.suara.com/news/2015/12/28/141931/pimpinan-mkd-curhat-penanganan-etika-dpr-yang-belum-baik>

adalah ujian integritas para Hakim MKD. Namun faktanya, yang terjadi adalah akrobatik politik yang tak patut. Oleh karenanya, menurut Taufiq pemilihan anggota MKD yang notabene utusan-utusan dari masing-masing Fraksi harus selektif. “Menurut saya, kedepannya Fraksi yang ada di Senayan ini memilih orang yang akan diutus menjadi anggota MKD harus representatif secara moral. Mereka ini memiliki integritas yang tinggi, tidak boleh orang yang tidak memiliki integritas,” tukas politisi Aceh tersebut. Dalam pandangan Taufiq, proses peradilan etik kemarin harus menjadi pembelajaran bagi semua pihak. Apanila MKD sebagai penegak etik anggota dewan diisi oleh orang yang kurang memiliki integritas maka MKD akan selalu masuk dalam kubangan yang sama.¹⁰²

f. Implikasi Politis

Mahkamah Kehormatan Dewan sangat tidak memiliki kemandirian karena mereka duduk di sana karena perintah. Ada beberapa kasus bahwa last minute, mereka yang tidak sejalan dan nurut dengan fraksinya bisa diganti. Intervensi fraksi melalui anggota dan pimpinan DPR juga menjadi bobroknya kualitas para wakil rakyat, karena sering terjadi *conflict of interest* dan hanya mengedepankan kepentingan politis semata. Misalnya pada kasus diberhentikannya anggota MKD Akbar Faisal dari Partai Nasdem oleh pimpinan DPR Fahri Hamzah dengan rancu karena mengambil keputusan tanpa

¹⁰² Mereka Bicara Soal MKD, artikel diakses pada 2 November 2018 pukul 02.00 WIB dari <https://www.fraksinasdem.org/2015/12/18/mereka-bicara-soal-mkd>

melalui prosedur yang salah, yaitu Akbar Faisal tidak pernah diperiksa tiba-tiba diambil keputusan (nonaktif).

g. Kurangnya Pemahaman terkait Prosedur

Apabila itu merupakan perkara pengaduan maka paling sedikit memuat identitas pengadu, identitas teradu, dan uraian pelanggaran yang dilakukan jika pengadu merupakan organisasi maka wajib menyertakan akta notaris serta anggaran dasar/ anggaran rumah tangga. Namun pada praktiknya, yang terjadi dilapangan, yang melakukan pengaduan adalah organisasi yang tidak jelas, organisasi yang bukan badan hukum. Sehingga ini menjadi salah satu kendala MKD dalam menegakkan kode etik.

h. Berkas dan Bukti Kurang Lengkap

Yang menjadi penghambat selanjutnya adalah ketika pengaduan diajukan kepada MKD, namun saat melakukan verifikasi ternyata bukti yang diajukan kurang lengkap, sehingga dapat menghambat untuk proses selanjutnya, yaitu persidangan.

i. Lemahnya Integritas dan pemahaman etika murni MKD

Misalnya pada kasus, MKD menghentikan sidang etik terhadap teradu Setya Novanto, ini tidak sesuai dan melanggar Pasal 9 Peraturan DPR RI No. 2 Tahun 2015 tentang Tata Beracara MKD. Tak ada alasan bagi MKD untuk menghentikan sidang etik, kecuali karena tiga alasan: (1) teradu meninggal dunia; (2) teradu mengundurkan diri dari anggota DPR; dan (3) teradu dicopot

oleh partai politiknya. Sedangkan, surat pengunduran diri Novanto itu bukan sebagai anggota DPR, melainkan dari Ketua DPR.

Persidangan tertutup MKD sebagai gambaran demokrasi kumuh di tangan elite tunamartabat, tunamoralitas. Keputusan MKD untuk mengakhiri sidang etik terhadap Novanto jelas-jelas mendistorsi nalar publik. Demokrasi yang waras tidak boleh membunuh pertimbangan publik (publik deliberation) yang berdiri di atas pondasi moralitas, kepatutan, kecerdasan dan rasio publik.

C. Usulan Pengaturan Ulang dan Penataan Mahkamah Kehormatan Dewan sebagai Lembaga Penegak Etik

Membangun sebuah lembaga peradilan ataupun lembaga penegakan etik, secara teoritik konsep ini pasti akan berhadapan dengan kerangka berfikir bahwa bagaimana cara untuk menciptakan lembaga tersebut menjadi lembaga yang terjamin kenetralannya, memiliki integritas yang tinggi dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan asas independen dan imparsialitas.

Dalam beberapa lembaga Negara pada sistem pemerintahan Indonesia, membentuk suatu lembaga penegakan etik adalah suatu keharusan adanya, karena langkah ini memang menjadi tuntutan Negara demokrasi yang menjalankan sistem pemerintahan yang menganut model ajaran teori pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Hal tersebut terjadi karena adanya penempatan kekuasaan yang sejajar antar-cabang kekuasaan yang akan menimbulkan dampak negatif yang dapat

mengganggu jalannya roda penyelenggaraan pemerintahan Negara. Selain itu, masih terdapat potensi penyalahgunaan di lingkungan cabang kekuasaan tertentu oleh lembaga Negara pemegang cabang kekuasaan tersebut.¹⁰³

Mahkamah Kehormatan Dewan selama ini masih bersifat pro-forma dan belum menjalankan tugasnya dengan efektif dalam rangka menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluruhan martabat DPR RI sebagai lembaga perwakilan dan juga kode etik yang dimaksud. Salah satu sebabnya ialah MKD selaku lembaga penegak etik tidak memiliki kedudukan yang independen, sehingga kinerjanya tidak efektif.

Perlunya kelembagaan etik parlemen yang transparan, independent, imparisial dan profesional guna menjaga wibawa parlemen yang ditunjukkan oleh anggota parlemen, terutama dalam kondisi kekuasaan parlemen modern yang begitu luas tentunya semakin besar peluang untuk terjadinya penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*).

Perilaku dan etika di lembaga politik membawa dampak yang sangat signifikan baik bagi institusi itu sendiri dan bagi kehidupan sosial dalam masyarakat. Oleh karena itu, suatu pelanggaran yang dilakukan dalam suatu struktural hanya akan diselesaikan oleh lembaga yang dibentuk secara struktural dan kemandirian dari suatu institusi tersebut harus seyogyanya mendapat jaminan normatif dari pembentuk

¹⁰³ Rusnan, *Kedudukan Mahkamah Kehormatan Dewan Dalam Sistem Parlemen Di Indonesia*, Jurnal IUS, volume V No. 3 – Desember 2017, hlm. 375

undang-undang.¹⁰⁴ Ini sejalan bahwa salah satu faktor keberhasilan dalam rangka penegakan kode etik dan kode perilaku adalah dibentuknya suatu institusi penegakan etik secara kelembagaan dan bersifat independen.

Sistem demokrasi yang kita bangun diharapkan dapat ditopang oleh tegak dan dihormatinya hukum dan etika secara bersamaan. Kita harus membangun demokrasi yang sehat dengan ditopang oleh `the rule of law and the rule of ethics` secara bersamaan. “The Rule of Law” bekerja berdasarkan “Code of Law”, sedangkan “the Rule of Ethics” bekerja berdasarkan “Code of Ethics”, yang penegakannya melalui proses peradilan yang independen, imparial, terbuka, yaitu peradilan hukum untuk masalah hukum, dan peradilan etika untuk masalah etika.¹⁰⁵

Kaitannya dengan MKD, dalam hal penegakan etika (*rule of ethics*) ini tentu tidak bisa lepas dari semangat penegakan hukum (*rule of law*) yang memang sudah lama dikenal dalam sistem ketatanegaraan di Indoensia. Pembentukan lembaga MKD ini pada dasarnya memiliki tujuan untuk bagaimana lembaga ini mampu menjaga serta menegakkan kode etik dan kode perilaku di dalam lembaga DPR dengan harapan apabila etika dan moral dari lembaga DPR dapat ditegakkan tentu akan berbanding lurus dengan keberhasilan dalam rangka penegakan hukum (*rule of law*) di lembaga tersebut, untuk itu seharusnya penegakan etika (*rule of ethics*) harus didahulukan dari pada sekedar formalitas-formalitas hukumnya. Namun, seiring

¹⁰⁴ Laica Marzuki, Op. Cit, hlm. 12

¹⁰⁵ Jimly Asshiddiqie, Op. Cit, hlm. 266

dengan keberadaan secara kelembagaan dari MKD ini masih bersifat alat kelengkapan DPR, tentu hal ini akan mengganggu kenetralan dari lembaga ini dalam menjalankan tugasnya.

Secara kelembagaan, lembaga ini masih berada dalam struktural DPR yaitu sebagai alat kelengkapan DPR seperti yang dijelaskan dalam Pasal 119 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yang mana konsep tersebut akan membawa implikasi yuridis terhadap penentuan segala hal-hal yang penting berkaitan dengan MKD bahkan berdampak kepada model porsi keanggotaan yang ada dalam MKD itu terdiri yang seluruhnya berasal dari keanggotaan DPR. Keadaan inilah yang akan rentan membuat lembaga tersebut menjadi tertekan dan tentunya kurang bebas dalam melaksanakan tugas-tugasnya, sehingga yang ada lembaga MKD ini layaknya seperti kancil yang ada dalam cerita fiktif di atas, yang dalam keadaan tertentu para anggota MKD sulit berkata jujur karena yang mereka adili adalah rekan satu fraksi di DPR, dan dalam sisi lain mereka akan berkata tegas dikala mereka memproses kasus dari pihak lawan politik. Sehingga lembaga MKD ini akan menjadi lembaga untuk saling melindungi dan bisa menjadi lembaga untuk saling menjatuhkan satu sama lain.

Salah satu implikasi yang sangat penting juga dapat timbul dari akibat keberadaan MKD, yang secara lembaga masih berada dalam struktural DPR, adalah membentuk lembaga ini menjadi lembaga yang menegakkan kode etik yang bersifat fungsional tertutup. Akibatnya, proses penegakan kode etik itu tidak dapat

dipertanggungjawabkan secara independen dan terbuka kepada publik yang di zaman sekarang menuntut keterbukaan, transparansi, dan akuntabilitas publik yang lebih luas di semua bidang kehidupan sebagai prasyarat untuk terwujudnya prinsip *good governance*.¹⁰⁶

Tanpa transparansi dan akuntabilitas publik, jaminan kendali mutu terhadap proses penegakan etika yang bersifat independen, jujur, dan adil tidak mungkin terpenuhi. Jika proses pemeriksaan dan peradilan dilakukan secara tertutup, derajat objektivitas, integritas, dan independensinya tentu saja tidak dapat dipertanggungjawabkan. Selama proses penegakan kode etik tidak terbuka, tidak dapat diharapkan adanya akuntabilitas publik yang memberikan jaminan objektivitas, imparialitas, profesionalitas, integritas, dan kredibilitas. Pada gilirannya, siapa yang dapat diyakinkan bahwa proses penegakan kode etik itu sungguh-sungguh tepercaya. Jika prosesnya tidak dapat dipercaya, bagaimana mungkin hasilnya akan dapat dipercaya oleh masyarakat yang terus berkembang makin terbuka karena sistem demokrasi yang dianut.¹⁰⁷

Karena MKD ini Lembaga etik, maka ke depan harus ada kemauan (untuk) merevisi UU MKD biar tidak ada lagi *conflict interest*. MKD tidak akan bekerja secara optimal jika diisi oleh anggota DPR sendiri. Kepentingan politik akan selalu

¹⁰⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Sistem Norma Menuju Terbentuknya Sistem Peradilan Etika*, dalam <http://www.jimlyschool.com/read/analisis/239/Perkembangan-Sistem-Norma-Menuju-Terbentuknya-Sistem-Peradilan-Etika/>, diunduh pada tanggal 21 Oktober 2018, hlm. 43

¹⁰⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Sistem Norma Menuju Terbentuknya Sistem Peradilan Etika*, dalam <http://www.jimlyschool.com/read/analisis/239/Perkembangan-Sistem-Norma-Menuju-Terbentuknya-Sistem-Peradilan-Etika/>, diunduh pada tanggal 21 Oktober 2016, hlm. 44

membayangi anggotanya karena yang harus diadili adalah teman sejawatnya sendiri di DPR. Terlebih jika harus mengadili pimpinan DPR, yang akan terjadi adalah kegagapan. “Bagaimana kalian mengadili teman-teman kalian? Mahkamah Kehormatan Dewan ini harus diisi oleh orang-orang luar. Oleh karena itu, sebagai solusinya MKD harus direkonstruksi sebagai lembaga peradilan etik yang diharuskan menerapkan prinsip-prinsip peradilan yang lazim pada dunia modern, terutama soal transparansi, independensi, dan imparsialitas.

1. Penyusunan Cetak Biru Kelembagaan

Berangkat dari semua permasalahan yang terjadi dalam tubuh MKD selaku Lembaga penegak etik DPR RI seperti yang telah dielaborasi dalam tulisan sebelumnya, hal yang berikutnya penting adalah bagaimana solusi pemecahannya? Sejumlah Lembaga penegak etik telah memberikan rekomendasi dan contoh perbaikan dan penataan terhadap situasi tersebut. Selanjutnya pada bagian ini, dengan mencermati dan menganalisis persoalan kecentang-perenangan keberadaan MKD, serta pendekatan teoritik tentang Lembaga penegakan etika itu sendiri. Oleh karena itu, akan mencoba diidentifikasi beragam usulan penataan secara lebih detail, termasuk tahapan-tahapannya sebagai berikut:

Adanya cetak biru kelembagaan menjadi pra-syarat yang sangat penting dalam menentukan startegi sekaligus arah penataan dan pengaturan ulang MKD.

Dewan Perwakilan Rakyat harus melakukan *legislative review* untuk mengkaji, memetakan, dan mengorganisasi, termasuk mengevaluasi keberadaan MKD, serta menyiapkan kebijakan besar penataan dan pengaturan ulan kelembagaan penegak etika yaitu MKD. Namun sebelum melakukan penyusunan cetak biru kelembagaan, beberapa permasalahan yang perlu diselesaikan terlebih dahulu adalah menyangkut sejumlah hal berikut ini: *Pertama*, pada wilayah yuridis harus mampu menjawab penempatan posisi yang sesuai dari MKD dalam struktur ketatanegaraan. Selain itu harus mengatasi persoalan yang mungkin timbul akibat kemungkinan tergerusnya keindependenan dari lembaga penegak etik itu, termasuk karena adanya hubungan dengan lembaga lain yang berakibat pada sengketa kewenangan. Serta status regulasi yang dikeluarkan oleh MKD.

Kedua, permasalahan politis yang akan dihadapi MKD kedepannya, khususnya dalam proses pemilihan komisioner atau anggota MKD. Selain itu, juga menghindari ketegangan antara MKD dan lembaga negara lain, khususnya pemerintah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, DPR selaku kekuasaan legislatif dan lembaga yang diawasi dan akan ditegakkan kode etiknya, dan MA yang memegang kekuasaan yudikatif.

Selanjutnya dalam rangka penyusunan cetak biru kelembagaan MKD, beberapa mekanisme kerja atau tahapan yang dapat didorong dan diaplikasikan adalah sebagai berikut:

a. Penyelarasan dengan Tujuan Negara

Dalam penyusunan cetak biru kelembagaan, poin penting paling pertama yang harus diperhatikan adalah perlunya memikirkan kembali atau melakukan sinkronasi antara pengaturan ulang MKD dengan tujuan negara yang hendak dicapai. Prinsip dalam Penataan dan Pengaturan ulang Mahkamah Kehormatan Dewan juga sangat penting sebagai landasan agar selaras dengan tujuan negara dan harus mencerminkan prinsip-prinsip sebagai berikut:

1) Penegasan Prinsip Konstitusionalisme

Konstitusionalisme adalah gagasan yang menghendaki agar kekuasaan para pemimpin dan badan-badan pemerintahan yang ada harus dibatasi. Pembatasan tersebut dapat diperkuat sehingga menjadi suatu mekanisme atau prosedur yang tetap. Untuk itu, pembentukan Lembaga-lembaga negara tidak lain untuk menegaskan dan memperkuat prinsip-prinsip konstitusionalisme sehingga hak-hak dasar warga negara semakin terjamin dan demokrasi dapat terjaga.

2) Prinsip *Checks and Balances*.

Banyaknya penyimpangan dimasa lalu salah satunya disebabkan ketiadaan mekanisme checks and balances dalam sistem bernegara. Ketiadaan mekanisme saling kontrol antar-cabang kekuasaan

menyebabkan pemerintahan dijalankan secara totaliter dan menyuburkan praktik-praktik abuse of power. prinsip checks and balances menjadi roh bagi pembangunan dan pengembangan demokrasi. Maka dari itu, pembentukan organ-organ kelembagaan negara harus bertolak dari kerangka dasar sistem UUD 1945 yang mengarah ke separation of power, agar terciptanya mekanisme checks and balances.

3) Prinsip Integrasi.

Pada dasarnya konsep kelembagaan negara selain harus memiliki fungsi dan kewenangan yang jelas juga harus membentuk suatu kesatuan yang berproses dalam melaksanakan fungsi-fungsi negara dalam sistem pemerintahan secara aktual. Pembentukan Lembaga negara tidak bias dilakukan secara parsial, keberadaannya harus dikaitkan dengan Lembaga-lembaga lain yang telah ada dan eksis. Pembentukan Lembaga-lembaga negara harus disusun sedemikian rupa sehingga menjadi satu kesatuan proses yang saling mengisi dan memperkuat. Tidak integralnya pembentukan Lembaga-lembaga negara dapat mengakibatkan tumpang-tindihnya kewenangan antarorgan yang ada sehingga menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan.

4) Prinsip Kemanfaatan bagi Masyarakat.

Tujuan pembentukan negara pada dasarnya adalah untuk memenuhi kesejahteraan warganya dan menjamin hak-hak dasar yang dijamin konstitusi. Untuk itu, penyelenggaraan pemerintahan dan pembentukan Lembaga-lembaga politik dan hukum harus mengacu kepada prinsip pemerintahan. Keduanya harus dijalankan untuk kepentingan umum dan kebaikan masyarakat secara keseluruhan serta tetap memelihara hak-hak individu warga negara.¹⁰⁸

b. Pancasila sebagai Sumber Etika (*Source of Ethics*)

Berkaitan dengan perkembangan sistem etika di abad modern dewasa ini, harus dipahami bahwa Pancasila itu sendiri bukan hanya merupakan sumber hukum (*source of law*) bagi bangsa Indonesia, tetapi juga merupakan sumber etika (*source of ethics*). Maka dari itu perspektif UUD 1945 bukan hanya sebagai hukum konstitusi (*constitutional law*), tetapi juga etika konstitusi (*constitutional ethics*).¹⁰⁹ Perspektif hukum dan etika konstitusi harus dijadikan sumber referensi normative dan operasional dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Ini bertujuan agar Pancasila dan UUD 1945 tidak hanya dilihat sebagai norma hukum, tetapi juga norma etika berbangsa dan bernegara sebagaimana yang telah dijabarkan dalam

¹⁰⁸ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Masa Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: UII Press, 2007), hlm. 203.

¹⁰⁹ Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi (Perspektif Baru tentang Rule Of Law and Rule Of Ethics dan Constitutional Law and Constitutional Ethics)*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 256

Ketetapan MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa. Saya sendiri menaruh perhatian lebih dan vital mengenai pentingnya sistem etika bebangsa dan bernegara ini untuk kita kembangkan di Indonesia yang mayoritas warga negaranya sangat mengidealkan kehidupan yang berakhlak mulia.

Pancasila dan UUD 1945 memuat kandungan norma hukum dan norma etika sekaligus. Karena Pancasila dan UUD 1945 adalah sumber hukum konstitusi (*constitutional law*) dan sekaligus sumber etika konstitusi (*constitutional ethics*). Dengan konsep itu yang akan menjadi penguatan dan internalisasi dalam tubuh anggota dewan pada umumnya dan MKD pada khususnya, maka segala kehendak dan keinginan politik yang tidak sejalan dengan nilai-nilai Pancasila seperti “nafsu politik segelintir elit” yang tidak membawa kemaslahatan umat akan bias dicegah. Kita harus membangun kesadaran intelektual dan membudayakan pemahaman ilmiah kepada kelompok elit untuk terwujudnya kemajuan bangsa dengan mengakarkan pemahaman pada Pancasila. Nilai-nilai Pancasila wajib dijadikan prinsip-prinsip dasar dan norma atau kaidah-kaidah operasional dalam pengelolaan kebijakan berbangsa dan bernegara, baik dalam ranah hukum maupun etika.

Prinsip-prinsip Pancasila tergambar dalam lima dasar Sila Pancasila yang kemudian harus dikembangkan secara nalar intelektual pada tataran praktik yaitu: *Pertama*, Prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa yang mengidealkan semua anak bangsa ber-Tuhan Yang Maha Esa dan beragama

agar perilakunya masing-masing dapat tumbuh dan berkualitas dalam bimbingan keberagaman yang fungsional dan membekas dalam perilaku sehari-hari dalam kehidupan bersama; *Kedua*, Prinsip Kemanusiaan yang Adil dan Beradab yang menggambarkan dan mendorong semua orang saling memanusiakan antar sesama secara adil dan beradab; *Ketiga*, Prinsip Persatuan Indonesia yang berdasar pada kesadaran akan realitas keanekaragaman dalam kehidupan bersama dan termaktub untuk senantiasa kita hidup rukun, toleransi, saling menjaga, dan saling memperkuat satu sama lain;

Keempat, Prinsip Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan yang terkandung baik secara implisit maupun eksplisit mengajarkan kita untuk bersikap terbuka, yang mengakui keberadaan setiap earga sebagai penentu utama bagi kehidupan berbangsa dan bernegara, dan mengedepankan semangat musyawarah untuk mufakat dalam menyelesaikan semua urusan semata-mata untuk kemsalahatan bersama, sehingga tidak ada jarak antara orang yang berkuasa dengan rakyat biasa; *Kelima*, Prinsip Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia yang mengidealkan sikap jujur, membela kebenaran dan keadilan, sikap saling tolong-menolong, bahu-membahu yang memunculkan sikap gotong royong antara sesama, agar keadilan dapat terwujud dalam struktur kehidupan bersama dimana antara orang kaya dan miskin tidak memiliki jarak yang terlalu jauh dan timpang.

Prinsip-prinsip nilai Pancasila merupakan intisari dari norma hukum, norma etika, dan norma agama yang dipandang ideal, terlepas dari apa suku bangsanya atau apa agama yang diyakininya. Pancasila mengandung nilai-nilai universal dan inklusif yang dapat mempersatukan kita sebagai bangsa dalam satu kesatuan sistem ideologi dan falsafah dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip-prinsip seperti diatas pada zaman sekarang telah pudar bahkan semakin luntur dimasyarakat kita. Salah satu pengaruh vitalnya adalah para elite politik dan penguasa yang selalu mencontohkan hal-hal yang tidak etis/berakhlak mulia serta menimbulkan perpecahan. Oleh karena itu, diperlukan upaya kuat untuk mengembalikan spirit tersebut dengan menginternalisasikan prinsip-prinsip tersebut salah satu jalannya melalui pemberdayaan potensi sumber daya negara yang ada secara efektif dan efisien serta diimplementasikan horisonal dari atas oleh para ahli, para pemimpin bangsa, dan pejabat penyelenggara negara lalu turun ke bawah masyarakat biasa.

Fungsi pemersatu itu sangat penting, mengingat bangsa Indonesia merupakan bangsa yang majemuk. Disinilah pentingnya melembagakan nilai-nilai hukum dan etika ke dalam kaidah-kaidah pemersatu (*the integrating norms*) – baik dalam konteks norma hukum (*legal norms*) maupun norma etika (*ethics norms*) yang berlaku bagi semua tanpa diskriminasi khususnya Lembaga penegak etika. Bagaimanapun pada

akhirnya, masyarakat kita juga harus dipandang sebagai suatu tatanan moral tertentu.¹¹⁰

Dengan demikian sangatlah penting berkembang luasnya tuntutan kebutuhan untuk mengembangkan sistem etik di lingkungan jabatan-jabatan publik (*ethics infra structures in publik service offices*) dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan negara yang sehat, baik, adil dan beradab di zaman modern dewasa ini. Kuncinya adalah ciptakan nilai-nilai yang bersifat universal dan inklusif dari semua sumber hukum dan etika tersebut, lalu rumuskan menjadi norma hukum dan norma etika yang berlaku untuk semua tanpa diskriminasi.

c. Penataan Kembali Nomenklatur Lembaga

Jika kita melihat kebelakang bagaimana penyusunan kebijakan pembentukan lembaga-lembaga negara khususnya lembaga negara independen, perihal nomenklatur kelembagaan telah menjadi pokok bahasan yang hamper tidak mendapatkan tempat selama proses pembahasan. Misalnya, dari pembacaan terhadap risalah pembentukan undang-undang yang mengatur lembaga-lembaga negara khususnya lembaga negara independen tidak ditemukan catatan yang berarti tentang beda antara penamaan komisi, dewan, badan, dan lain-lain. Penamaan ini jelas

¹¹⁰ *Ibid*, hlm. 262

memegang peran yang penting karena berkaitan dengan sifat administratif dan tupoksi dari kelembagaan tersebut, ini juga menggambarkan dan memudahkan kita untuk mengetahui secara umum konsep atau ciri dari kelembagaan tersebut.

Tabel 1. Klasifikasi LES berdasarkan hierarki, fungsi dan lapis¹¹¹

No.	LES	Hierarki			Ranah			Lapis		
		N	P	D	E	L	Y	P	Aux	
									Co	Adv
1.	Komisi Yudisial	√					√		√	√
2.	Komisi Hukum Nasional		√		√					√
3.	Komisi Pemberantasan Korupsi	√			√	√	√	√		
4.	Komisi Ombudsman		√		√	√		√		
5.	Komisi HAM	√			√	√		√		
6.	Komisi Anak		√	√	√	√		√		
7.	Komisi Pemilihan Umum	√			√			√		
8.	Komisi Penyiaran Indonesia	√	√	√	√	√		√		
9.	Komisi Perempuan		√	√	√	√		√		
10.	Komisi Amdal		√	√	√			√		
11.	Komisi Pengawas Persaingan Usaha		√		√	√	√	√		
12.	Komisi Kepolisian Nasional		√		√					√
13.	Komisi Kejaksaan		√		√	√				√
14.	Komisi Banding Merek		√		√					√
15.	Komisi Banding Paten		√		√					√
16.	Komisi Penanggulangan Aids Nasional		√	√	√			√		√
17.	Komisi Nasional Lanjut Usia		√	√	√					√
18.	Dewan Pengupahan		√	√	√					√
19.	Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah		√		√					√
20.	Dewan Pertimbangan Presiden		√		√					√

¹¹¹ Zainal Arifin Mochtar, *Op. Cit*, hlm. 183

21.	Dewan Buku Nasional		√		√				√
22.	Dewan Riset		√	√	√				√
23.	Dewan Ketahanan Pangan		√	√	√			√	
24.	Dewan Gula		√		√				√
25.	Dewan Penerbangan Antariksa Nasional		√		√				√
26.	Dewan Pengembangan Kawasan Timur Indonesia			√	√	√		√	√
27.	Dewan Ketahanan Nasional	√			√	√			
28.	Dewan Pers		√		√	√			√
29.	Dewan Maritim Indonesia		√		√		√		√
30.	Dewan Teknologi Informasi dan Telekomunikasi		√		√			√	

Tabel 2. Preferensi penentuan nomenklatur LES¹¹²

No.	Nomenklatur	Karakteristik			
		Level	Keunikan	Sekretariat	Urgensi
1.	Komisi	<ul style="list-style-type: none"> Negara Quasi Eksekutif, Legislatif, Yudikatif, Primary 	<ul style="list-style-type: none"> Anggota dipilih DPR, Quasi pemerintah, professional, masyarakat 	<ul style="list-style-type: none"> Desain berdasar UU atas kebutuhan komisi 	<ul style="list-style-type: none"> Penegak Demokrasi, Tuntutan Global, Tuntutan Masyarakat
		<ul style="list-style-type: none"> Pusat Quasi Eksekutif, Legislatif, Yudikatif, Primary 	<ul style="list-style-type: none"> Anggota dipilih Presiden, Quasi pemerintah, professional, masyarakat 	<ul style="list-style-type: none"> Desain berdasar Keppres sesuai kebutuhan komisi. Pegawai Negeri 	
		<ul style="list-style-type: none"> Daerah 	<ul style="list-style-type: none"> Anggota 	<ul style="list-style-type: none"> Pegawai 	

¹¹² Zainal Arifin Mochtar, *Op. Cit.*, hlm. 184.

		<ul style="list-style-type: none"> • Quasi Eksekutif, Legislatif, Yudikatif, • Primary 	<p>dipilih oleh Kepala Daerah,</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quasi pemerintah, professional, masyarakat 	<p>Negeri,</p> <ul style="list-style-type: none"> • Melekat pada perangkat Daerah 	
2.	Dewan	<ul style="list-style-type: none"> • Pusat/ Daerah • Eksekutif, • Auxiliary – Advisory 	<ul style="list-style-type: none"> • Anggota dipilih Presiden/kepala daerah • Quasi pemerintah, professional, masyarakat 	<ul style="list-style-type: none"> • Pegawai Negeri • Melekat pada instansi sektoral/ petunjuk presiden/kepala daerah 	<ul style="list-style-type: none"> • Masukan kebijakan public
		<ul style="list-style-type: none"> • Pusat/ Daerah • Eksekutif, • Auxiliary – coordinative 	<ul style="list-style-type: none"> • Anggota dipilih Presiden/kepala daerah • Pejabat pemerintahan 		<ul style="list-style-type: none"> • Kordinasi • Masukan kebijakan public
3.	Badan	<ul style="list-style-type: none"> • Pusat/ Daerah • Eksekutif, • Primary, Auxiliary – coordinative advisory 	<ul style="list-style-type: none"> • Anggota dipilih Presiden/kepala daerah • Quasi pemerintah, professional, masyarakat 	<ul style="list-style-type: none"> • Pejabat politik • Pejabat negeri • Profesional • Masyarakat 	<ul style="list-style-type: none"> • Kordinasi • Tuntutan nasional • Pelaksanaan layanan masyarakat • Masukan kebijakan
4.	Tim Kordinasi	<ul style="list-style-type: none"> • Pusat • Eksekutif • Auxiliary – coordinative 	<ul style="list-style-type: none"> • Anggota dipilih Presiden/kepala daerah • Pejabat 	<ul style="list-style-type: none"> • Pegawai Negeri • Melekat pada instansi pemerintahan 	<ul style="list-style-type: none"> • Kordinasi • Pelaksanaan pemenuhan layanan public

			pemerintahan		
5.	Komite	<ul style="list-style-type: none"> • Sektoral • Eksekutif • Primary 	<ul style="list-style-type: none"> • Anggota dipilih Presiden/kepala daerah • Profesional, masyarakat 	<ul style="list-style-type: none"> • Pegawai Negeri • Melekat pada instansi sektoral terkait 	<ul style="list-style-type: none"> • Pemenuhan layanan public

Tabel 3. Karakteristik umum LES dengan nomenklatur komisi dan dewan¹¹³

Komisi	Dewan
Definisi	
Komisi adalah LES yang memiliki fungsi pengawasan (watchdog – ranah legislatif), mengandung unsur pelaksanaan secara langsung atau bersentuhan langsung dengan masyarakat (lapis primary).	Dewan merupakan LES yang memiliki fungsi pemberian saran/nasihat/pertimbangan dan/atau koordinasi pelaksanaan tugas lintas sector tertentu secara rutin (ranah eksekutif, lapis auxiliary-advisory dan auxiliary-coordinative).
Kedudukan	
Komisi berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Pemerintah (DPR dan Presiden) atau Presiden	Dewan berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden
Tugas	
Melaksanakan pengawasan, pengaduan masyarakat, dan penegakan hukum (advokasi dan atau judgement) sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya	<ol style="list-style-type: none"> 1. Memberikan saran pertimbangan/ nasehat kepada Presiden dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan bidang tertentu. 2. Dalam pelaksanaan tugasnya Dewan melaksanakan fungsi pengkajian, menanggapi masalah-masalah tertentu. 3. Melakukan koordinasi lintas sector yang dilakukan secara rutin.
Wewenang	
1. Meminta bantuan, melakukan kerjasama dana atau	1. Memperoleh informasi yang diperlukan dari

¹¹³ Zainal Arifin Mochtar, *Op. Cit*, hlm. 185.

<p>koordinasi dengan aparat/institusi terkait.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Melakukan kerjasama dengan perseorangan, LSM, Perguruan Tinggi, Indtansi Pemerintah. 3. Memonitor dan mengawasi sesuai dengan bidang tugas 4. Melakukan penyuluhan 5. Bertanya (interplasi) 6. Mengajukan pernyataan pendapat 7. Melakukan pemeriksaan 	<p>instansi pemerintah.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Mengundang menteri, pejabat tertentu atau unsur-unsur lain yang terkait untuk hadir dalam rapat atau pertemuan Dewan. 3. Bekerja sama dengan instansi atau pejabat Pemeruntah Pusat, Pemerintah Daerah, para ahli, kalangan masyarakat, dunia usaha, dan para pihak yang dianggap perlu. 4. Untuk menunjang pelaksanaan tugas Dewan dapat membentuk kelompok kerja/tim penasehat yang terdiri dari tenaga ahli.
Pengorganisasian	

<ol style="list-style-type: none"> 1. Komisi diketuai oleh Ketua berdasarkan rapat pleno/paripurna. 2. Komisi dibentuk berdasarkan atau dengan UU atau UUD dan PP. susunan Organisasi terdiri dari Ketua, Wakil Ketua, Sekretaris, dan Anggota. 3. Anggota terdiri dari berbagai unsur diantaranya pemerintah, swasta, professional, aktivis, pemerhati permasalahan terkait, dan masyarakat. 4. Sekretariat dipimpin oleh sekretaris yang bertanggungjawab ketua. 5. Kedudukan sekretaris terintegrasi dengan komisi. 6. Sumber daya sekretariat dikelola dan dimenejemeni langsung oleh anggota komisi. 7. Sumber anggaran dapat berasal dari negara (anggaran pusat dana tau daerah) serta dari donasi 8. Pergantian, penambahan atau pemberhentian anggota komisi ditetapkan oleh DPR/Presiden atas usul komisi. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dewan dapat diketuai oleh presiden atau wakil presiden atau menteri, atau orang yang ditunjuk oleh presiden. 2. Dewan dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden atau Peraturan Presiden. 3. Susunan organisasi terdiri dari Ketua, Wakil Ketua, Sekretaris, dan Anggota. 4. Anggota dapat terdiri dari pejabat tinggi di pemerintahan, professional, tokoh swasta, tokoh masyarakat, atau campuran diantara keduanya. 5. Sekretariat dipimpin oleh sekretaris yang bertanggungjawab ketua. 6. Kedudukan sekretariat berada pada instansi pemerintahan yang ditunjuk oleh dasar hukum pembentukannya. 7. Sumber daya sekretariat dikelola oleh instansi pemerintah yang ditunjuk. 8. Sumber anggaran dapat berasal dari Pemerintah Pusat dan Daerah serta dari donasi 9. Pergantian, penambahan atau pemberhentian anggota ditetapkan oleh Presiden atas usul dewan.
--	--

Oleh karena itu, penulis mengusulkan untuk penamaan Mahkamah Kehormatan Dewan berubah menjadi “Komisi Kehormatan Dewan (KKD)”. Ini dilandaskan oleh beberapa kategori yang memenuhi syarat untuk nomenklatur ‘Komisi’ disematkan, adapun kategorinya sebagai berikut: *Pertama*, MKD di tarik keluar menjadi lembaga ekstra struktural dan bukan lagi menjadi Alat Kelengkapan DPR RI. Mengenai hierarki nantinya MKD

akan berada pada level Negara. *Kedua*, karena berada pada quasi legislatif dan menjadi lembaga yg bersifat *auxiliary coordinative - advisory* dan pembentukan itu berdasarkan UU dengan mekanisme *legislative review* UUMD3. *Ketiga*, karena urgensinya yang memenuhi ini merupakan tuntutan global, tuntutan masyarakat dan langkah untuk penegakan demokrasi.

d. Penyempurnaan Sistem, Mekanisme Rekrutmen, dan Status Keanggotaan

Sejarah proses rekrutmen yang pernah dilakukan untuk mengisi jabatan pimpinan lembaga-lembaga negara independen hasilnya belum menunjukkan atau mendapatkan komisioner yang benar-benar mampu. Mulai dari kasus korupsi; model seleksi terbuka yang didominasi oleh para pencari kerja; proses *fit and proper test* membuka peluang masuknya orang-orang yang bisa dibilang berafiliasi dengan para politisi dan; juga proses seleksi yang begitu rumit, biaya tinggi, dan menyedot begitu banyak perhatian publik.

Agar mendapatkan komisioner yang benar-benar bermutu, berintegritas dan kapabilitas tinggi, serta punya akseptabilitas yang kuat di publik. Ini juga dapat digunakan sebagai solusi yang bisa ditawarkan khususnya ketika proses rekrutmen Komisi Kehormatan Dewan dilakukan, yaitu ada dua pilihan, guna menghindari tendensi politik dan menekan biaya

yang terlalu besar. *Pertama*, melihat negara tetangga yaitu Filipina, dengan membentuk sebuah tim tetap untuk rekrutmen jabatan publik, menjadi sebuah komisi khusus untuk memilih jabatan publik. Ini bisa meredam keterlibatan kepentingan politik di dalamnya dengan banyaknya pihak yang terlibat dalam prosesnya.

Kedua, kembali kepada mekanisme lama dengan penunjukan tetapi ada sedikit modifikasi, yaitu oleh Presiden dan DPR lalu kemudian dimintakan pertimbangan lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang dalam prosesnya akan memberikan sesi khusus untuk melibatkan lapisan masyarakat. Perwakilan dari berbagai lapisan masyarakat mulai dari para ahli hukum, kalangan keagamaan, akademisi, dan aktivis perempuan. Setelah mendengar keseluruhan proses tanya-jawab yang melibatkan banyak pihak, DPR kemudian melakukan voting untuk mengafirmasi atau menolak calon anggota tersebut. Esensi ini guna terjaganya legitimasi kelembagaan, karena proses pengisian jabatannya masih melibatkan alat kekuasaan negara.

Pegawasan atau kontrol tidak boleh diserahkan kepada Lembaga tinggi maupun Lembaga tinggi negara yang sarat dengan muatan politik. Untuk melakukan kontrol terhadap DPR termasuk terhadap anggota DPR khususnya berkaitan dengan pelaksanaan tugas dalam menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat DPR RI sebagai lembaga

perwakilan, perlu rekonstruksi kedudukan MKD atau membentuk sebuah komisi atau lembaga independent. Anggota tersebut bisa dari para mantan hakim, mantan jaksa, pengacara-pengacara senior, politikus senior, maupun professor hukum dari universitas terkemuka ditambah dengan tokoh masyarakat yang kesemuanya memiliki integritas yang sangat tinggi dan tanpa cacat moral sedikit pun. Oleh karena itu, ada baiknya untuk mengindependenisasi keanggotaan MKD dengan konsekuensi remunerasi yang lebih memadai.

Penulis mengusulkan dalam pengaturan ulang keanggotaan MKD, MKD mempunyai 7 (tujuh) orang anggota. Keanggotaan ini terdiri atas mantan hakim, praktisi hukum, akademisi hukum, dan anggota masyarakat. Untuk dapat diangkat menjadi Anggota MKD harus memenuhi syarat sebagai berikut: *Pertama*, warga negara Indonesia; *Kedua*, bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; *Ketiga*, berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun dan paling tinggi 68 (enam puluh delapan) tahun pada saat proses pemilihan; *Keempat*, mempunyai pengalaman di bidang hukum dan politik paling singkat 15 (lima belas) tahun; *Kelima*, memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela; *Keenam*, sehat jasmani dan rohani; *Ketujuh*, tidak pernah dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana kejahatan; dan *Kedelapan*, melaporkan daftar kekayaan.

Anggota MKD diangkat oleh DPR dengan pertimbangan lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang dalam prosesnya akan memberikan sesi khusus untuk melibatkan lapisan masyarakat. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota MKD diberhentikan dengan hormat dari jabatannya oleh Presiden atas usul MKD apabila: Pertama, meninggal dunia; Kedua, permintaan sendiri; Ketiga, sakit jasmani atau rohani secara terus-menerus, atau Keempat, berakhir masa jabatannya. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota MKD diberhentikan tidak dengan hormat dari jabatannya oleh Presiden dengan persetujuan DPR, atas usul MKD dengan alasan; *Pertama*, melanggar sumpah jabatan; *Kedua*, dijatuhi pidana karena bersalah melakukan tindak pidana kejahatan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; *Ketiga*, melakukan perbuatan tercela; *Keempat*, terus menerus melalaikan kewajiban dalam menjalankan tugas pekerjaannya; atau *Kelima*, melanggar larangan rangkap jabatan.

Idealnya keanggotaan MKD harus dari luar fraksi yang ada di DPR, unsur masyarakat harus dilibatkan dalam struktur anggota dan pimpinan MKD. Hal itu dimaksudkan untuk mencegah terjadinya konflik kepentingan antara MKD dengan anggota DPR yang terlibat dalam pelanggaran etik. Untuk mencegah terjadinya rezim MKD, maka keanggotaannya dipatenkan setiap lima tahun sekali diadakan pergantian keanggotaan dan pimpinan dalam rangka memperkuat independensi MKD.

e. Penataan Aturan yang Dikeluarkan

Salah satu ciri yang kental dari lembaga negara independen adalah memiliki kewenangan *self regulatory bodies*, yang memungkinkan lembaga ini memiliki kekuatan hukum mengikat untuk anggota dewan itu sendiri. Sebuah lembaga peradilan ataupun lembaga penegak etik tentu memiliki hukum materil (kode etik materil) dalam beracara yang berfungsi sebagai aturan substansial yang menjadi landasan dalam menilai suatu tindakan, sehingga lembaga tersebut dapat memproduksi suatu putusan yang bersifat akuntabel.

Sebagai *positive ethics* yang berperan penting sebagai pendamping *positive law* dalam arti sebagai perangkat norma aturan yang diberlakukan secara resmi dalam satu ruang dan waktu tertentu. Jika etika positif dapat ditegakkan, maka etika publik pada umumnya dapat diharapkan tumbuh sebagai *living ethics* atau sebagai etika yang hidup dan berfungsi sebagaimana mestinya. Untuk itulah dibuat kode etik. Kode etik adalah ide besar Negara hukum yang dilandasi basis etika dan hidup secara berdampingan dengan perilaku sehari-hari. Kode etik yang berjalan dengan baik berarti mencerminkan nilai moral Anggota DPR-RI pada saat ini dan masa depan. Norma-norma atau aturan-aturan yang merupakan kesatuan landasan etik atau filosofis dengan peraturan perilaku maupun ucapan

mengenai hal-hal yang diwajibkan, dilarang, atau tidak patut dilakukan oleh Anggota.¹¹⁴

Pembentukan peraturan DPR yang dijadikan sebagai hukum acara oleh MKD ini tentu membawa pengaruh yang cukup besar bagi kelembagaan dari MKD, karena apabila dalam hal pembuatan segala peraturan yang berkaitan dengan lembaga MKD ini diserahkan sepenuhnya kepada lembaga DPR, tentu keberadaan dari lembaga ini semakin diragukan sifat independensi dan imparialitasnya dalam hal menangani perkara-perkara pelanggaran etik oleh anggota DPR. Oleh karenanya, harus ditegaskan dalam Revisi atau Perubahan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD memberi kewenangan MKD untuk mengatur sendiri hukum materilnya (kode etik materil).

Lembaga MKD, dalam hal ini tidak diberikan kewenangan penuh untuk menyusun sendiri hukum materil yang digunakan, karena peraturan mengenai kode etik sepenuhnya diberikan hak kepada lembaga DPR untuk membuat dalam bentuk Peraturan DPR tentang Kode Etik. Untuk itu, di dalam Pasal 122 ayat (2) Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD menjelaskan bahwa MKD hanya diberikan tugas

¹¹⁴ Peraturan DPR tentang Tata Beracara Mahkamah Kehormatan Dewan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Peraturan DPR No. 2 Tahun 2015, pasal 2 ayat (3).

dan wewenang untuk melakukan evaluasi dan penyempurnaan terhadap peraturan DPR tentang Kode Etik yang telah di produk oleh DPR.¹¹⁵

Dari segi pembentukan Kode Etik DPR, yang mana peraturan ini menjadi hukum materil yang dipergunakan oleh MKD, maka dari itu lembaga ini seharusnya membuat, membahas dan mensahkan kode etik ini Bersama DPR sehingga Perubahan Pasal 235 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR,DPR, DPD, dan DPRD bahwa “*DPR menyusun kode etik yang berisi norma yang wajib dipatuhi oleh setiap anggota selama menjalankan tugasnya untuk menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPR*”. Dapat dilakukan dengan menggantinya menjadi “*DPR Bersama MKD menyusun kode etik yang berisi norma yang wajib dipatuhi oleh setiap anggota selama menjalankan tugasnya untuk menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPR*”.¹¹⁶

f. Sifat Kolegialitas dan Kolektivitas

Pada zaman dewasa ini, seringkali muncul persoalan dalam pengambilan keputusan hakim dan/atau anggota MKD akibat dari model tersebut. Tetapi disamping persoalan-persoalan tersebut sistem ini juga

¹¹⁵ Undang-undang No.17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

¹¹⁶ Undang-undang No.17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

membawa dampak yang cukup baik, seperti mencegah anggotanya yang terpapar kepentingan politik.

Langkah yang dapat diambil ialah membentuk peraturan internal yang secara detail merumuskan batasan dari konsep tersebut. Peraturan ini akan menjawab atas pertanyaan, dalam kondisi seperti apa kolektif kolegial dapat disampingkan, dan sebaliknya kapan model pengambilan keputusan tersebut tidak bisa disampingkan? Ini diharapkan bisa menjadi solusi atas permasalahan sering kali tertundanya pengambilan keputusan penting kelembagaan. Namun dengan adanya kejelasan batasan yang disusun dalam aturan internal.

g. Penataan Perwakilan dan/atau Komisi Daerah

Proses pengaturan ulang Mahkamah Kehormatan Dewan menjadi Komisi Kehormatan Dewan terlebih dahulu dilakukan perubahan pada level pusat, setelah ini disepakati dan disetujui barulah ini bisa menjadi rule model bagi MKD daerah bahkan untuk lembaga-lembaga penegak etik pada semua profesi.

h. Pengawasan Terhadap Lembaga Negara Independen

Pengawasan ini juga sangat perlu karena menjawab pertanyaan bahwa KKD merupakan lembaga yang mengawasi DPR RI, lalu yang mengawasi KKD siapa?. Oleh karena itu KKD harus membuat mekanisme pengawasan

internalnya sendiri dan tetap harus dibuka kemungkinan terlibatnya pihak luar dalam pengawasan tersebut, seperti melibatkan masyarakat sipil, akademisi, ahli, dan lain-lain.

2. Dasar Hukum Pengaturan dan Penataan Kelembagaan

Ini merupakan pondasi dasar untuk pengaturan ulang MKD, usulan ini membutuhkan basis legitimasi hukum yang kuat dalam kerangka melakukan perbaikan yang bisa mengikat seluruh komponen negara. Basis hukum yang kuat sangat penting untuk memastikan : (i) agar seluruh elemen yang mengusahakan dan terlibat dalam pengaturan ulang MKD ini dengan ketentuan pengaturan yang telah dirumuskan dan disepakati; (ii) agar seluruh elemen yang akan diatur melalui pengaturan ulang itu bisa taat pada ketentuan pengaturan; (iii) agar memiliki kepastian hukum dalam pembangunan cetak biru pengaturan ulang kelembagaan penegak etik DPR serta pelaksanaan dari cetak biru ini.

Untuk memberikan dasar hukum yang kuat dapat dilakukan dengan secara khusus membentuk dan/atau merevisi Undang-Undang yang di dalamnya mengatur mengenai perubahan MKD, misalnya Undang-Undang MD3 tentang Mahkamah Kehormatan Dewan atau bisa juga membuatkan UU tersendiri khusus mengenai Pengaturan ulang MKD. Mengingat yang menjadi actor utamanya adalah DPR dan Pemerintah, yang selama ini bertanggungjawab dalam pembentukan legislasi. Oleh karena itu saya rasa tidak sulit untuk secara bersama-sama melahirkan undang-undang tentang MKD.

Adanya dasar hukum pengaturan ulang ini keberadaannya akan menjadi payung dalam penataan dan pengaturan, sekaligus kerangka kerja bagi MKD. Peraturan perundang-undangan ini ke depannya juga akan menjadi platform dasar dalam pembentukan, pemberdayaan, penggabungan, atau perngintegrasian kelembagaan penegak etik di Indonesia pada umumnya dan kelembagaan penegak etik parlemen khususnya. Oleh sebab itu, materi muatannya perlu untuk secara khusus mengatur mengenai kemungkinan mengiunjeksi kebutuhan lembaga-lembaga yangmengurusi kewenangan tertentu khususnya penegak etik, kedalam lembaga yang telah ada, sehingga saya sangat mendorong adanya afisiensi dan efektivitas lembaga penegak etik.

3. Pilihan Waktu Pelaksanaan Penataan Kelembagaan

Setelah semua elemen yang diperlukan dalam melakukan pengaturan ulang MKD tersedia, termasuk cetak birunya, lalu sesuatu yang paling mendasar adalah kapan pengaturan ulang MKD bisa dilakukan?. Pengaturan ulang MKD ini melibatkan beberapa elemen juga pembahasan yang sangat sensitif, oleh karenanya pemilihan waktu yang mungkin tepat untuk mengimplementasikannya adalah dengan mendekati pada agenda ketatanegaraan atau secara khusus menciptakan agenda tersebut.

Penulis menyarankan pilihan waktunya melalui penyelenggaraan *legislative review*. Agenda ini menjadi sangat strategis dalam konteks pelaksanaan pengaturan

ulang MKD, sebab melalui proses inilah perbaikan menyeluruh lembaga DPR, lembaga penegak etiknya, dan marwah parlemen menyeluruh dapat dilakukan. Semua permasalahan yang sifatnya mendasar terkait dengan keberadaan dan kebutuhan lembaga penegak etik DPR bisa diperdebatkan dan dirumuskan kembali secara lebih terarah dan dalam forum perubahan Undang-Undang. Hasil pengaturan ulang di tingkat Undang-Undang inilah yang nantinya akan menjadi rujukan di dalam pengaturan ke depannya, termasuk bila diperlukan kembali pembentukan lembaga penegak etik khusus dengan kewenangan tertentu.

Jikalau legislative review dengan perubahan Undang-Undang sulit terlaksana, mengingat berat dan banyaknya kepentingan politik untuk melakukan perubahan itu, maka pilihan kedua yang bisa penulis sarankan adalah dengan mengimplementasikannya pasca pemilihan umum. Penyelenggaraan pemilihan umum selalu diikuti dengan penataan, perubahan, dan pengisian struktur baru kelembagaan negara, khususnya pada ranah legislatif dan eksekutif. Oleh karenanya kesempatan ini dapat digunakan untuk membangun kesepahaman politik bersama antara legislative dan pemerintah terpilih guna melakukan pengaturan ulang kembali lembaga penegak etik DPR yaitu MKD. Ini jelas sangat butuh kemauan dan dukungan politik yang besar, namun untuk menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluruhan martabat DPR RI sebagai lembaga perwakilan yang efektif dalam mencapai tujuan negara, suka tidak suka, mau tidak mau, pengaturan ulang ini harus dilakukan.

D. Usulan Rancangan Perubahan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pembaruan dan pengaturan ulang MKD ini, yaitu Rancangan Perubahan Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Perubahan Kedua Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus segera direalisasikan. Salah satu pertimbangan pengaturan ulang MKD dalam rancangan undang-undang ini adalah sebagai upaya merekonstruksi Mahkamah Kehormatan Dewan sebagai lembaga pengawas sekaligus penegak etik DPR yang diharuskan menerapkan prinsip-prinsip peradilan yang lazim pada dunia modern, terutama soal transparansi, independensi, dan imparsialitas.

Mengingat Rekonstruksi MKD baru nanti akan menjadi *rule mode* dan rujukan lembaga penegak etik lainnya dalam melaksanakan misi utamanya, yaitu menegakkan etika dan mewujudkan kembali rasa kepercayaan masyarakat, maka Rancangan Perubahan Undang-Undang MD3 ini sungguh harus dicermati dengan ekstra hati-hati agar kemunculannya sebagai produk perundang-undangan benar-benar merupakan produk hukum yang lengkap dan sistematis. Oleh karena itu penulis mengusulkan agar setiap pasal yang dirumuskan maupun penjelasannya benar-benar berangkat dari urgensi penegakan etika dan moralitas (*the rule of ethics*) mengacu

kepada bahwa Pancasila bukan hanya sumber hukum (*source of law*), melainkan juga sebagai sumber etika (*source of ethics*), dan sesuai karakteristik sistem demokrasi yang kita bangun untuk menopang *the rule of law and rule of ethics* secara bersamaan. Dengan adanya kesadaran akan norma hukum dan norma etika penyelenggara negara yang tecermin melalui sikap, perilaku, tindakan dan ucapan yang etis, maka akan menghasilkan penyelenggara negara yang amanah, disiplin, teladan, dan berakhlak mulia sesuai dengan cita-citakan (*ius constituendum*).

Tabel 4. MKD (*ius constitutum*) dan RPUU-nya (*ius contituendum*)

Ius Constitutum	Ius Constituendum
Wewenang DPR	
1. Pasal 71 Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 ttg Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 ttg MPR, DPR, DPD, dan DPRD ¹¹⁷	1. Ketentuan Pasal 71 ditambah sau huruf sehingga Pasal 71 huruf O berbunyi sebagai berikut: DPR berwenang: o. mengajukan bersama Presiden calon anggota Komisi Kehormatan Dewan dengan pertimbangan lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang dalam prosesnya akan memberikan sesi khusus untuk melibatkan lapisan masyarakat untuk kemudian ditetapkan sebagai anggota KKD. p. lapisan masyarakat sebagaimana dimaksud pada huruf o, merupakan perwakilan dari

¹¹⁷ Undang-undang No.2 Tahun 2018 tentang Perubahan kedua Undang-undang No.17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

	berbagai lapisan masyarakat mulai dari para ahli hukum, kalangan keagamaan, akademisi, dan aktivis perempuan.
Alat Kelengkapan DPR	
(Seluruh Pasal mengenai MKD dikeluarkan dari AKD membentuk bagian dan nomenklatur baru tetapi tetap pada BAB III DPR dari struktur UU No, 17 Tahun 2014 ttg MPR, DPR, DPD, dan DPRD)	
1. Pasal 83 Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 ttg Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 ttg MPR, DPR, DPD, dan DPRD	1. Ketentuan Pasal 83 ayat (1) huruf h dihapuskan; karena kedudukan Mahkamah Kehormatan Dewan dikeluarkan dari Alat Kelengkapan DPR. Sehingga Pasal 83 ayat (1) berbunyi sebagai berikut: (1) Alat Kelengkapan DPR terdiri atas: a. pimpinan; b. Badan Musyawarah; c. komisi; d. Badan Legislasi; e. Badan Anggaran; f. Badan Akuntabilitas Keuangan Negara; g. Badan Kerja Sama Antar-Parlemen; h. Badan Urusan Rumah Tangga; i. panitia khusus; dan j. alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna
Kedudukan dan Tujuan	
1. Pasal 119 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 ttg MPR, DPR, DPD, dan DPRD	1. Ketentuan Pasal 119 dihapuskan; karena kedudukan Mahkamah Kehormatan Dewan dikeluarkan dari Alat Kelengkapan DPR membentuk Pasal tersendiri sehingga berbunyi sebagai berikut:

	<p>Kedudukan, dan tujuan:</p> <p>Pasal 247</p> <p>Komisi Kehormatan Dewan merupakan lembaga pengawas sekaligus penegak etik yang berkedudukan sebagai lembaga ekstra struktural yang bersifat <i>auxiliary coordinative – advisory</i>.</p> <p>Pasal 248</p> <p>Komisi Kehormatan Dewan bertujuan menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluruhan martabat DPR sebagai Lembaga perwakilan rakyat.</p>
Susunan dan Keanggotaan	
<p>1. Pasal 120 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 ttg MPR, DPR, DPD, dan DPRD</p>	<p>1. Ketentuan Pasal 120 dihapuskan; sehingga Pasal 248 berbunyi sebagai berikut:</p> <p>(1) DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Komisi Kehormatan Dewan yang terdiri atas komisisioner dari mantan hakim, praktisi hukum, akademisi hukum, dan anggota masyarakat.</p> <p>(2) Anggota Komisi Kehormatan Dewan berjumlah 7 (tujuh) orang dan ditetapkan dalam rapat paripurna.</p> <p>(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai komposisi dan tata cara pemilihan pimpinan Komisi Kehormatan Dewan diatur dalam peraturan bersama DPR dan Komisi Kehormatan Dewan tentang tata tertib.</p>
Tugas dan Fungsi	

<p>1. Pasal 121A Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 ttg Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 ttg MPR, DPR, DPD, dan DPRD</p> <p>2. Pasal 122 Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 ttg Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 ttg MPR, DPR, DPD, dan DPRD</p>	<p>1. Ketentuan Pasal 121A dihapuskan; sehingga Pasal 249 berbunyi sebagai berikut:</p> <p>Komisi Kehormatan Dewan melaksanakan fungsi:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. pencegahan dan pengawasan; dan b. penindakan. <p>2. Ketentuan Pasal 122 dihapuskan; sehingga Pasal 249 berbunyi sebagai berikut:</p> <p>Dalam melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249, Mahkamah Kehormatan Dewan bertugas:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. melakukan pencegahan terjadinya pelanggaran Kode Etik; b. melakukan pengawasan terhadap ucapan, sikap, perilaku, dan tindakan anggota DPR; c. melakukan pengawasan terhadap ucapan, sikap, perilaku, dan tindakan sistem pendukung DPR yang berkaitan dengan tugas dan wewenang anggota DPR; d. melakukan pemantapan nilai dan norma yang terkandung dalam Pancasila, peraturan perundang-undangan, dan Kode Etik; e. melakukan penyelidikan perkara pelanggaran Kode Etik; f. melakukan penyelidikan perkara pelanggaran Kode Etik sistem pendukung yang
--	---

	<p>berkaitan dengan pelanggaran Kode Etik yang dilakukan sistem pendukung DPR;</p> <p>g. memeriksa dan mengadili perkara pelanggaran Kode Etik;</p> <p>h. memeriksa dan mengadili perkara pelanggaran Kode Etik sistem pendukung yang berkaitan dengan Pelanggaran Kode Etik sistem pendukung DPR, terkecuali sistem pendukung Pegawai Negeri Sipil;</p> <p>i. menyelenggarakan administrasi perkara pelanggaran Kode Etik;</p> <p>j. melakukan peninjauan kembali terhadap putusan perkara pelanggaran Kode Etik;</p> <p>k. mengevaluasi pelaksanaan putusan perkara pelanggaran Kode Etik;</p> <p>l. membuat, membahas, dan menetapkan bersama rancangan peraturan Komisi Kehormatan Dewan mengenai kode etik dan tata tertib DPR; dan</p> <p>m. menyusun rencana kerja dan anggaran setiap tahun sesuai dengan kebutuhan yang selanjutnya disampaikan kepada badan/panitia yang menyelenggarakan urusan rumah tangga DPR.</p>
Wewenang	
<p>1. Pasal 122A Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 ttg Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 ttg MPR,</p>	<p>1. Ketentuan Pasal 122A dihapuskan; sehingga Pasal 250 berbunyi sebagai berikut:</p>

<p>DPR, DPD, dan DPRD</p>	<p>Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249, Komisi Kehormatan Dewan berwenang:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. melakukan kegiatan surat menyurat di internal DPR; b. memberikan imbauan kepada anggota DPR untuk mematuhi Kode Etik; c. memberikan imbauan kepada sistem pendukung DPR untuk mematuhi Kode Etik sistem pendukung DPR; d. melakukan kerja sama dengan lembaga lain untuk mengawasi ucapan, sikap, perilaku, dan tindakan anggota DPR; e. menyelenggarakan sosialisasi peraturan DPR mengenai kode etik DPR; f. menyelenggarakan sosialisasi peraturan DPR mengenai kode etik sistem pendukung DPR; meminta data dan informasi dari lembaga lain dalam rangka penyelesaian perkara pelanggaran kode etik DPR dan sistem pendukung DPR; g. memanggil pihak terkait dalam rangka penyelesaian perkara pelanggaran kode etik DPR; h. memanggil pihak terkait dalam rangka penyelesaian perkara pelanggaran kode etik sistem pendukung DPR; i. memeriksa dan memutus perkara pelanggaran kode etik DPR;
---------------------------	--

<p>2. Pasal 122B Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 ttg Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 ttg MPR, DPR, DPD, dan DPRD</p> <p>3. Pasal 123 Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 ttg Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 ttg MPR, DPR, DPD, dan DPRD</p>	<p>j. memeriksa dan memutus perkara pelanggaran kode etik sistem Pendukung DPR;</p> <p>k. menghentikan penyelidikan perkara pelanggaran kode etik DPR;</p> <p>l. menghentikan penyelidikan perkara pelanggaran kode etik sistem Pendukung DPR;</p> <p>m. memutus perkara peninjauan kembali terhadap putusan pelanggaran kode etik DPR dan pelanggaran kode etik sistem pendukung DPR;</p> <p>n. memberikan rekomendasi kepada pimpinan aparat sipil negara terkait pelanggaran Kode Etik sistem pendukung yang berkaitan dengan pelanggaran Kode Etik anggota DPR; dan</p> <p>o. membuat dan menetapkan Peraturan Komisi Kehormatan Dewan tentang tata beracara dan produk hukumnya sendiri.</p> <p>2. Ketentuan Pasal 122B dihapuskan;</p> <p>3. Ketentuan Pasal 123 dihapuskan; sehingga Pasal 251 berbunyi sebagai berikut:</p> <p>Komisi Kehormatan Dewan menyusun</p>
--	---

	rencana kerja dan anggaran setiap tahun sesuai dengan kebutuhan, yang selanjutnya disampaikan kepada Badan Urusan Rumah Tangga.
Mekanisme Persidangan	
1. Pasal 124 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 ttg MPR, DPR, DPD, dan DPRD	1. Ketentuan Pasal 124 dihapuskan; selanjutnya dimasukkan ke dalam Peraturan Komisi Kehormatan Dewan tentang Tata Beracara Komisi Kehormatan Dewan.
2. Pasal 125 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 ttg MPR, DPR, DPD, dan DPRD	2. Ketentuan Pasal 125 dihapuskan; selanjutnya dimasukkan ke dalam Peraturan Komisi Kehormatan Dewan tentang Tata Beracara Komisi Kehormatan Dewan.
3. Pasal 126 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 ttg MPR, DPR, DPD, dan DPRD	3. Ketentuan Pasal 126 dihapuskan; selanjutnya dimasukkan ke dalam Peraturan Komisi Kehormatan Dewan tentang Tata Beracara Komisi Kehormatan Dewan.
4. Pasal 127 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 ttg MPR, DPR, DPD, dan DPRD	4. Ketentuan Pasal 127 dihapuskan; selanjutnya dimasukkan ke dalam Peraturan Komisi Kehormatan Dewan tentang Tata Beracara Komisi Kehormatan Dewan.
5. Pasal 128 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 ttg MPR, DPR, DPD, dan DPRD	5. Ketentuan Pasal 128 dihapuskan; selanjutnya dimasukkan ke dalam Peraturan Komisi Kehormatan Dewan tentang Tata Beracara Komisi Kehormatan Dewan.
6. Pasal 129 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 ttg MPR, DPR, DPD, dan DPRD	6. Ketentuan Pasal 129 dihapuskan; selanjutnya dimasukkan ke dalam Peraturan Komisi

	Kehormatan Dewan tentang Tata Beracara Komisi Kehormatan Dewan.
7. Pasal 130 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 ttg MPR, DPR, DPD, dan DPRD	7. Ketentuan Pasal 130 dihapuskan; selanjutnya dimasukkan ke dalam Peraturan Komisi Kehormatan Dewan tentang Tata Beracara Komisi Kehormatan Dewan.
8. Pasal 131 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 ttg MPR, DPR, DPD, dan DPRD	8. Ketentuan Pasal 131 dihapuskan; selanjutnya dimasukkan ke dalam Peraturan Komisi Kehormatan Dewan tentang Tata Beracara Komisi Kehormatan Dewan.
9. Pasal 132 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 ttg MPR, DPR, DPD, dan DPRD	9. Ketentuan Pasal 132 ayat (1) diubah; selanjutnya dimasukkan ke dalam Peraturan Komisi Kehormatan Dewan tentang Tata Beracara Komisi Kehormatan Dewan. Sehingga Pasal 132 ayat (1) berbunyi sebagai berikut: (1) Sidang Komisi Kehormatan Dewan bersifat terbuka untuk umum.
10. Pasal 133 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 ttg MPR, DPR, DPD, dan DPRD	10. Ketentuan Pasal 133 dihapuskan; selanjutnya dimasukkan ke dalam Peraturan Komisi Kehormatan Dewan tentang Tata Beracara Komisi Kehormatan Dewan.
11. Pasal 134 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 ttg MPR, DPR, DPD, dan DPRD	11. Ketentuan Pasal 134 dihapuskan; selanjutnya dimasukkan ke dalam Peraturan Komisi Kehormatan Dewan tentang Tata Beracara Komisi Kehormatan Dewan.
12. Pasal 135 Undang-Undang No. 17 Tahun	12. Ketentuan Pasal 135 dihapuskan; selanjutnya

2014 ttg MPR, DPR, DPD, dan DPRD	dimasukkan ke dalam Peraturan Komisi Kehormatan Dewan tentang Tata Beracara Komisi Kehormatan Dewan.
13. Pasal 136 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 ttg MPR, DPR, DPD, dan DPRD	13. Ketentuan Pasal 136 dihapuskan; selanjutnya dimasukkan ke dalam Peraturan Komisi Kehormatan Dewan tentang Tata Beracara Komisi Kehormatan Dewan.
14. Pasal 137 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 ttg MPR, DPR, DPD, dan DPRD	14. Ketentuan Pasal 137 dihapuskan; selanjutnya dimasukkan ke dalam Peraturan Komisi Kehormatan Dewan tentang Tata Beracara Komisi Kehormatan Dewan.
15. Pasal 138 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 ttg MPR, DPR, DPD, dan DPRD	15. Ketentuan Pasal 138 dihapuskan; selanjutnya dimasukkan ke dalam Peraturan Komisi Kehormatan Dewan tentang Tata Beracara Komisi Kehormatan Dewan.
16. Pasal 139 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 ttg MPR, DPR, DPD, dan DPRD	16. Ketentuan Pasal 139 dihapuskan; selanjutnya dimasukkan ke dalam Peraturan Komisi Kehormatan Dewan tentang Tata Beracara Komisi Kehormatan Dewan.
17. Pasal 140 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 ttg MPR, DPR, DPD, dan DPRD	17. Ketentuan Pasal 140 dihapuskan; selanjutnya dimasukkan ke dalam Peraturan Komisi Kehormatan Dewan tentang Tata Beracara Komisi Kehormatan Dewan.
18. Pasal 141 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 ttg MPR, DPR, DPD, dan DPRD	18. Ketentuan Pasal 141 dihapuskan; selanjutnya dimasukkan ke dalam Peraturan Komisi Kehormatan Dewan tentang Tata Beracara Komisi Kehormatan Dewan.

<p>19. Pasal 142 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 ttg MPR, DPR, DPD, dan DPRD</p>	<p>19. Ketentuan Pasal 142 dihapuskan; selanjutnya dimasukkan ke dalam Peraturan Komisi Kehormatan Dewan tentang Tata Beracara Komisi Kehormatan Dewan.</p>
<p>20. Pasal 143 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 ttg MPR, DPR, DPD, dan DPRD</p>	<p>20. Ketentuan Pasal 143 dihapuskan; selanjutnya dimasukkan ke dalam Peraturan Komisi Kehormatan Dewan tentang Tata Beracara Komisi Kehormatan Dewan.</p>
<p>21. Pasal 144 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 ttg MPR, DPR, DPD, dan DPRD</p>	<p>21. Ketentuan Pasal 144 dihapuskan; selanjutnya dimasukkan ke dalam Peraturan Komisi Kehormatan Dewan tentang Tata Beracara Komisi Kehormatan Dewan.</p>
<p>22. Pasal 145 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 ttg MPR, DPR, DPD, dan DPRD</p>	<p>22. Ketentuan Pasal 145 dihapuskan; selanjutnya dimasukkan ke dalam Peraturan Komisi Kehormatan Dewan tentang Tata Beracara Komisi Kehormatan Dewan.</p>
<p>23. Pasal 146 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 ttg MPR, DPR, DPD, dan DPRD</p>	<p>23. Ketentuan Pasal 146 dihapuskan; selanjutnya dimasukkan ke dalam Peraturan Komisi Kehormatan Dewan tentang Tata Beracara Komisi Kehormatan Dewan.</p>
<p>24. Pasal 147 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 ttg MPR, DPR, DPD, dan DPRD</p>	<p>24. Ketentuan Pasal 147 dihapuskan; selanjutnya dimasukkan ke dalam Peraturan Komisi Kehormatan Dewan tentang Tata Beracara Komisi Kehormatan Dewan.</p>
<p>25. Pasal 148 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 ttg MPR, DPR, DPD, dan DPRD</p>	<p>25. Ketentuan Pasal 148 dihapuskan;</p>
<p>Ketentuan Lebih Lanjut</p>	

<p>1. Pasal 149 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 ttg MPR, DPR, DPD, dan DPRD</p>	<p>1. Ketentuan Pasal 149 diubah; sehingga Pasal 252 berbunyi sebagai berikut:</p> <p>Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan Komisi Kehormatan Dewan, tata cara pengenaan sanksi, dan tata cara sidang pelanggaran kode etik DPR diatur dalam peraturan Komisi Kehormatan Dewan.</p>
Tata Tertib	
<p>1. Pasal 234 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 ttg MPR, DPR, DPD, dan DPRD</p>	<p>1. Ketentuan Pasal 234 ayat (1) diubah; selanjutnya dimasukkan ke dalam Peraturan Bersama DPR dan Komisi Kehormatan Dewan tentang Tata Tertib. Sehingga Pasal 253 berbunyi sebagai berikut:</p> <p>(1) DPR dan Komisi Kehormatan Dewan Bersama membuat, membahas, dan menetapkan Tata tertib DPR lalu ditetapkan oleh DPR.</p>
Kode Etik	
<p>1. Pasal 235 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 ttg MPR, DPR, DPD, dan DPRD</p>	<p>1. Ketentuan Pasal 235 diubah; sehingga Pasal 254 berbunyi sebagai berikut:</p> <p>DPR Bersama Komisi Kehormatan Dewan menyusun kode etik yang berisi norma yang wajib dipatuhi oleh setiap anggota selama menjalankan tugasnya untuk menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPR</p>

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dalam penulisan skripsi ini penulis menyimpulkan sebagai berikut:

1. Mahkamah Kehormatan Dewan sebagai lembaga penegak etik sekaligus dalam menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluruhan martabat DPR RI belum optimal, dikarenakan mereka berada dalam lingkup kekuasaan (struktural kelembagaan DPR) sehingga kinerjanya masih kurang efektif. Susunan keanggotaan dari masing-masing fraksi juga menjadikan lemahnya MKD dalam menegakkan kode etik. Keadaan tersebut membawa dampak negatif kepada integritas dari MKD, apabila semakin besar kepentingan fraksi yang mengintervensi kinerja MKD ini tentu akan memperbesar kemungkinan terjadi konflik kepentingan (*conflic of interest*) dalam lembaga ini, yang menjurus pada konflik kepentingan (*conflic of interest*) antar anggota, antara fraksi, antar partai politik, bahkan antar koalisi partai yang ada dalam lembaga DPR.

2. Kelembagaan etik parlemen harus transparan, independent, imparisial dan profesional guna menjaga wibawa parlemen. Idealnya pengaturan ulang Mahkamah Kehormatan Dewan ini sebagai berikut, yaitu: *Pertama*, MKD harus di tarik keluar menjadi lembaga ekstra struktural dan bukan lagi menjadi Alat Kelengkapan DPR RI karena jika masih dalam struktural DPR

maka kinerjanya sampai kapanpun tidak optimal. Mengenai hierarki nantinya MKD akan berada pada level Negara, ini dikarenakan Anggota MKD kedepannya akan dipilih oleh DPR dan Presiden. *Kedua*, karena berada pada quasi legislatif dan menjadi lembaga yg bersifat *auxiliary coordinative - advisory* dan pembentukan itu berdasarkan UU dengan mekanisme *legislative review* UUMD3. *Ketiga*, karena urgensinya yang memenuhi tuntutan global, tuntutan masyarakat dan langkah untuk penegakan demokrasi di Indonesia.

B. Saran

Dalam hal ini penulis memberikan saran atas problematika dalam penelitian ini, yaitu :

1. DPR dan Pemerintah seharusnya sadar akan pentingnya kelembagaan penegak etik ini, maka dari itu harapannya segera melakukan revisi UUMD3 untuk melakukan pengaturan ulang MKD. Pilihan waktunya melalui penyelenggaraan *legislative review*. Agenda ini menjadi sangat strategis dalam konteks pelaksanaan pengaturan ulang MKD, sebab melalui proses inilah perbaikan menyeluruh lembaga DPR, lembaga penegak etiknya, dan marwah parlemen menyeluruh dapat dilakukan. Jikalau *legislative review* dengan perubahan Undang-Undang sulit terlaksana, maka pilihan kedua yang bisa penulis sarankan adalah dengan mengimplementasikannya pasca pemilihan umum. Penyelenggaraan

pemilihan umum selalu diikuti dengan penataan, perubahan, dan pengisian struktur baru kelembagaan negara, khususnya pada ranah legislatif dan eksekutif. Oleh karenanya kesempatan ini dapat digunakan untuk membangun kesepahaman politik bersama antara legislatif dan pemerintah terpilih guna melakukan pengaturan ulang kembali lembaga penegak etik DPR yaitu MKD. Ini jelas sangat butuh kemauan dan dukungan politik yang besar, namun untuk menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluruhan martabat DPR RI sebagai lembaga perwakilan yang efektif dalam mencapai tujuan negara, suka tidak suka, mau tidak mau, pengaturan ulang ini harus dilakukan.

2. Undang MD3 ini sungguh harus dicermati dengan ekstra hati-hati agar kemunculannya sebagai produk perundang-undangan benar-benar merupakan produk hukum yang lengkap dan sistematis. Oleh karena itu penulis mengusulkan agar setiap pasal yang dirumuskan maupun penjelasannya benar-benar berangkat dari urgensi penegakan etika dan moralitas (*the rule of ethics*) mengacu kepada bahwa Pancasila bukan hanya sumber hukum (*source of law*), melainkan juga sebagai sumber etika (*source of ethics*), dan sesuai karakteristik sistem demokrasi yang kita bangun untuk menopang *the rule of law and rule of ethics* secara bersamaan. Dengan adanya kesadaran akan norma hukum dan norma etika penyelenggara negara yang tecermin melalui sikap, perilaku, tindakan dan ucapan yang etis, maka akan menghasilkan penyelenggara

negara yang amanah, disiplin, teladan, dan berakhlak mulia sesuai dengan cita-citakan (*ius constituendum*).

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Abdul Haris, *Pengantar Etika Islam*, Al-Afkar, Sidoarjo, 2007.

Afan Gaffar, *Kualitas Pemilu Menentukan Kualitas DPR, Sebuah Sketsa, Pengantar dalam dahlan Thaib dan Ni'matul Huda Edisi Pemilu dan Lembaga Perwakilan Dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Jurusan HTN Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 1992.

Ahmad Mujahidin, *Peradilan Satu Atap di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2007.

A.M. Fatwa, *Melanjutkan Reformasi Membangun Demokrasi: Jejak Langkah Parlemen Indonesia Periode 1999-2004*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2004.

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

A. Syafii Maarif, *Islam dan Masalah Kenegaraan*, LP3ES, Jakarta, 1985.

Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, *Efektivitas Putusan Badan Kehormatan DPR/DPRD*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2011.

Bagir Manan, *DPR, DPR, dan MPR dalam UUD 1945 BARU*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.

Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1993.

Inu Kencana Syafiie, *Proses Legislatif*, Refika Aditama, Bandung, 2014.

Jimly Asshidiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.

Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara & Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.

- Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung*, Sekretariat Jendral dari Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013.
- Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi Perspektif Baru tentang Rule Of Law and Rule of Ethics dan Constitutional Law and Constitutional Ehics*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014.
- Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta, 2009.
- Marulak Pardede, *Efektifitas Putusan Badan Kehormatan DPR/DPRD*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM, Jakarta, 2011.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.
- Moh. Kusnardi, dan Binta R. Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2007.
- Muhammad Abdul Qadir Abu Faris, *Hakikat Sistem Politik Islam, Cetakan Pertama*, PLP2M, Yogyakarta, 1987.
- Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Masa Transisi Menuju Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia Edisi Revisi 6*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011.
- Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014.
- Riris Khatarina, *Edisi Kajian Terhadap Tata Tertib DPR RI*, Pusat pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jendral DPR RI, Jakarta, 2008.
- Sebastian Salang, M. Djadijono, dan I Made Leo Wiratman, TA. Legowo, *Panduan Kinerja DPR/DPRD, Menghindari Jeratan Hukum Bagi Anggota Dewan*, Forum Sahabat, Jakarta, 2009.

Yusa Djuyandi, *Pengantar Ilmu Politik, Edisi Kedua*, Rajawali Pers, Depok, 2017.

Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016.

B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-undang No.4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis

Permasyarakatan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No.17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Tata Beracara Mahkamah Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 76/PUU-XII/2014 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 2014.

C. Jurnal

Nur Habibi, 1 Juni 2014, *Praktik Pengawasan Etika Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Jurnal Cita Hukum, 1(1): 41-47.

Rusnan, Desember 2017, *Kedudukan Mahkamah Kehormatan Dewan Dalam Sistem Parlemen Di Indonesia*, Jurnal IUS, 5(3): 366-377.

Hamdan Zoelva, November 2010, *Tinjauan Konstitusional Penataan Lembaga Non-Struktural di Indonesia*, Jurnal Negarawan, Sekretariat Negara RI, 65.

Idul Rishan, 1 November 2017, *Justifikasi Pelembagaan Peradilan Etik*, Jurnal Hukum Bisnis dan Investasi, 9: 93.

Nurmadiyah, 2016, *Implementasi Kewenangan Badan Kehormatan Dprd Dalam Penegakan Kode Etik Anggota Dprd Di Provinsi Ntb*, Jurnal IUS (Kajian Hukum dan Keadilan), 4(3).

D. Data Elektronik

Sjahfri Ali, *Tokoh Masyarakat Masuk Panel Mahkamah Kehormatan DPR*, terdapat dalam <http://www.pikiran-rakyat.com/politik/2014/09/17/297262/tokoh-masyarakat-masuk-panel-mahkamah-kehormatan-dpr> diakses pada Hari Kamis, 24 Mei 2018, pukul 02.45 WIB.

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI)

<http://www.dpr.go.id/akd/index/id/Tentang-Mahkamah-Kehormatan-Dewan>

diakses pada Hari Selasa, 31 Juli 2018, pukul 03.59 WIB.

Elza Astari Retaduari, *Tumpulnya MKD dalam Kasus Setya Novanto Jadi*

Sorotan, terdapat [https://news.detik.com/berita/d-3732770/tumpulnya-mkd-](https://news.detik.com/berita/d-3732770/tumpulnya-mkd-dalam-kasus-setya-novanto-jadi-sorotan)

[dalam-kasus-setya-novanto-jadi-sorotan](https://news.detik.com/berita/d-3732770/tumpulnya-mkd-dalam-kasus-setya-novanto-jadi-sorotan) diakses pada Hari Senin, 6 Agustus

2018, pukul 19.40 WIB.

Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN),

<https://www.kasn.go.id/profil/wewenang> diakses pada Hari Senin, 8 Oktober

2018, pukul 17.37 WIB.

Gugun El Guyanie, *Menguji Independensi MKD*, terdapat dalam

<https://nasional.kompas.com/read/2015/11/26/18000021/Menguji.Independen>

[si.MKD](https://nasional.kompas.com/read/2015/11/26/18000021/Menguji.Independen) diakses pada Hari Jumat, 2 November 2018, pukul 01.59 WIB.

Arsito Hidayatullah dan Bagus Santosa, *Pimpinan MKD Curhat Penanganan*

Etika DPR yang Belum Baik, terdapat

[https://www.suara.com/news/2015/12/28/141931/pimpinan-mkd-curhat-](https://www.suara.com/news/2015/12/28/141931/pimpinan-mkd-curhat-penanganan-etika-dpr-yang-belum-baik)

[penanganan-etika-dpr-yang-belum-baik](https://www.suara.com/news/2015/12/28/141931/pimpinan-mkd-curhat-penanganan-etika-dpr-yang-belum-baik) diakses pada Hari Jumat, 2 November

2018, pukul 10.18 WIB.

Romo Beny, *Mereka Bicara Soal MKD*, terdapat pada

<https://www.fraksinasdem.org/2015/12/18/mereka-bicara-soal-mkd> diakses

pada Hari Senin, 2 November 2018, pukul 02.00 WIB.

Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Sistem Norma Menuju Terbentuknya Sistem Peradilan Etika*, terdapat pada <http://www.jimlyschool.com/read/analisis/239/Perkembangan-Sistem-Norma-Menuju-Terbentuknya-Sistem-Peradilan-Etika/>, diakses pada Hari Minggu, 21 Oktober 2016, pukul 13.00 WIB.

Satrio Arismunandar, *"Hati Nurani dan Etika, Kasus Korupsi Berjamaah anggota DPR RI"*, terdapat pada <http://satrioarismunandar6.blogspot.com/2008/10/hati-nurani-dan-etika-kasus-korupsi.html> diakses pada Hari Rabu, 14 November 2018, pukul 07.00 WIB.

Agus Riewanto, *Katabelence, Etika Pejabat dan Korupsi*, terdapat pada <https://indonesiana.tempo.co/read/81641/2016/07/17/agusriewanto/login>, diakses pada Hari Rabu, 14 November 2018, pukul 09.20 WIB.

Saor Siagian, *4 Anggota DPR Diduga Langgar Kode Etik Dilaporkan ke MKD*, terdapat pada <https://www.liputan6.com/news/read/3659283/4-anggota-dpr-yang-diduga-langgar-kode-etik-dilaporkan-ke-mkd>, diakses pada Hari Rabu, 14 November 2018, pukul 09.58 WIB.

Aditya Widya, *Anggota Dewan Berkelahi, Sanksi Menanti*, terdapat pada <http://www.gresnews.com/berita/politik/97859-anggota-dewan-berkelahi-sanksi-menanti-/>, diakses pada Hari Rabu, 14 November 2018, pukul 10.12 WIB.

Marulak Pardede, *Efektifias Putusan Badan Kehormatan Dewan DPR/DPD*,
terdapat pada <https://www.bphn.go.id/data/documents/lit-2011-9.pdf>. diakses
pada Hari Kamis 15 November 2018 pukul 09.32 WIB.