

BAB I

PENDAHULUAN

A.Latar Belakang

Dalam Negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI), kekuasaan yang berfungsi sebagai penyeimbang kerja pemerintah adalah Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disingkat DPR), DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum.¹ Sesuai dengan amanat UUD RI 1945 Pasal 20A ayat(1). *Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi Legislasi, fungsi Anggaran, dan fungsi Pengawasan.* Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud ditegaskan kembali dalam kerangka representasi rakyat. Pelaksanaan fungsi DPR terhadap kerangka representasi rakyat dilakukan antara lain melalui pembukaan ruang partisipasi publik, transparansi pelaksanaan fungsi, dan pertanggung jawaban kerja DPR kepada rakyat.²

Pelaksanaan ketiga fungsi DPR terhadap kerangka representasi rakyat harus disadari sangat penting oleh DPR. Walaupun demikian masih terdapat fenomena

¹Nur Habibi, Praktik Pengawasan etika Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Jurnal cita hukum, vol.1, 1 juni 2014, hal 41

²Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta 2010, hal 167

tidak sesuai antara representasi dan akuntabilitas oleh wakil rakyat di DPR. Tingginya tingkat representasi tidak disertai dengan peningkatan akuntabilitas dalam kinerja dan produktivitas wakil rakyat. Bahkan mantan ketua Mahkamah Kehormatan Dewan DPR RI Surahman Hidayat mengungkapkan saat pembukaan seminar yang bertajuk sistem penegakkan etika lembaga perwakilan bahwa persepsi minor terhadap DPR masih tinggi pasalnya kinerja parlemen belum optimal dan masih banyaknya anggota parlemen yang melanggar etika dan hukum. Surahman menilai anggota dewan merupakan pengemban amanah rakyat melalui fungsi dan tugasnya, anggota parlemen perlu mempertanggung jawabkan tugas dan fungsinya tersebut. Maka untuk itu perlunya penegakkan etika anggota dewan yang serius yang bertujuan untuk mengangkat citra negatif anggota DPR yang cenderung negatif di mata publik.³

Sebagai salah satu institusi publik dengan status yang terhormat anggota DPR memiliki kewajiban moral, etik, dan hukum untuk menjaga dan melindungi institusi mereka. Semakin tinggi posisi Politik yang dipegang seorang anggota, semakin tinggi pula tanggung jawab menjaga kehormatan institusi. Sadar dengan segala kemungkinan yang dapat merusak makna hakiki status yang terhormat itu, DPR berupaya mengantisipasi dengan membuat Kode Etik.⁴

Bicara Mengenai Kode Etik tentunya akan menampakkan relasi yang kuat antara keberadaan Kode Etik DPR dengan upaya peningkatan kinerja DPR RI. Dimana Kode Etik merupakan perangkat aturan penting dalam menjamin akuntabilitas

³<http://sp.beritasatu.com/home/ketua-mkd-dpr-sadar-publik-masih-menilai-minor-anggota-dewan/113771> diakses 5 Agustus 2016 jam 23.00 WIB.

⁴<http://www.SaldiIsra.web.id/index.php/tulisan/artikel-koran/11-artikelkompas/607-merusak-kehormatan-dpr.html> diakses 5 Agustus 2016, jam 00.22 WIB.

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.

Menurut Prof.Dr.Saldi Isra, dalam bukunya berjudul kampanye dengan uang haram, terkait dengan upaya memerangi praktik korupsi paling tidak ada tiga peran penting yang harus dilakoni oleh wakil rakyat.⁵

Pertama, memelihara integritas personal dan integritas institusi agar tidak masuk ke dalam jebakan eksekutif dalam bentuk kemewahan fasilitas dan finansial. Jebakan ini muncul karena pada salah satu sisi eksekutif sebagai pihak pengelola dan pengendalian keuangan negara. Sementara disisi lain, Legislatif muncul sebagai supremasi dalam memegang kendali politik dengan sumber keuangan yang amat tergantung kepada Eksekutif. Dua kutub kekuasaan itu memberi peluang kepada Eksekutif dan Legislatif melakukan sinergi negatif untuk melakukan kolusi. Karena itu, menghindari jebakan ini menjadi sangat penting agar mereka dapat menjadi aktor yang kredibel untuk mengerem laju korupsi.

Kedua, menggunakan jenjang ketinggian otoritas lembaga mereka untuk menyahuti aspirasi yang berkembang di tingkat publik dalam memberantas korupsi. Apalagi secara hukum, wakil rakyat terikat dengan ketentuan Pasal 33 ayat (2) huruf h Undang-Undang No 4 Tahun 1999 bahwa anggota DPR wajib menindaklanjuti aspirasi yang berkembang di masyarakat. Ketentuan ini merupakan sebuah

⁵Saldi Isra, *Kampanye Dengan Uang Haram*, Visigraf Padang, hal 71-72.

keniscayaan untuk menyahtuti aspirasi publik dalam memberantas korupsi. Pada bagian ini publik dapat meletakkan penilaian untuk menarik titik perbedaan yang tegas antara wakil rakyat sekarang dengan wakil rakyat yang pernah ada sebelumnya.

Ketiga, memberikan keyakinan kepada masyarakat bahwa tidak satu pun kelompok politik dan kelompok kepentingan yang mendominasi kepentingan nasional. Hakikatnya, proses politik di parlemen jangan sampai mendorong munculnya *democratic corruption* untuk kepentingan politik jangka pendek. Misalnya, untuk menumpuk dana menghadapi pelaksanaan pemilihan umum, partai-partai politik di parlemen bersekongkol dalam menggerogoti uang negara.

Pengertian Kode Etik menurut Pasal 235 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD adalah *norma yang wajib dipatuhi oleh setiap anggota selama menjalankan tugasnya untuk menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPR.*⁶

Dari hal-hal tersebut maka untuk menjaga etika para anggota dewan dibentuklah Mahkamah Kehormatan Dewan yang merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Mahkamah Kehormatan Dewan dengan memperhatikan perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Anggota Mahkamah kehormatan Dewan berjumlah 17 (tujuh belas) orang dan ditetapkan dalam rapat paripurna tahun sidang. Tata Cara pelaksanaan tugas Mahkamah

⁶Republik Indonesia, Undang-undang RI nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Kehormatan Dewan diatur dalam Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2015 tentang tata beracara Mahkamah Kehormatan Dewan DPR Republik Indonesia.⁷

Mahkamah Kehormatan Dewan mulai bekerja dan Kode Etik adalah pedoman prilakunya. Dalam pelaksanaannya anggota DPR harus bersifat negarawan yang bijak dan mempunyai moral yang luhur, patuh terhadap hukum dalam menjalankan tugas, karena pada 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 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.⁸

Dengan adanya Mahkamah Kehormatan Dewan itu diharapkan dapat merubah berbagai aspek kehidupan kenegaraan baik itu dalam kualitas kerja serta kinerja lembaga Legislatif yang memiliki komitmen politik, moralitas, dan profesionalitas yang lebih tangguh dalam proses pelaksanaan ketatanegaraan yang didasarkan pada terciptanya suatu sistem pengawasan dan keseimbangan antar lembaga tinggi negara. Komitmen ini penting demi terwujudnya lembaga Legislatif yang kuat, produktif,

⁷<http://www.dpr.go.id/akd/index/tentang-Mahkamah-kehormatan-dewan>.diakses 5 Agustus 2016,jam 01.33 WIB

⁸Nur Habibi, Praktik Pengawasan etika Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Jurnal cita hukum,vol 1, 1 juni 2014,hal 42

terpercaya, dan berwibawa dalam pelaksanaan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.

Mahkamah Kehormatan Dewan DPR RI berada dibawah naungan DPR RI, badan ini bekerja berdasarkan undang-undang susunan dan kedudukan, peraturan DPR RI tentang tata tertib dan Kode Etik DPR RI, serta aturan perundang-undangan lain yang terkait dengan substansi kode etik DPR RI

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan judul permasalahan yang dipaparkan di atas, maka terdapat perumusan masalah sebagai berikut:

1. Apa saja kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan dalam kaitannya dengan penegakan Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia?
2. Bagaimana efektifitas Mahkamah Kehormatan Dewan dalam penegakkan Kode Etik anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Menurut Soerjono Soekanto, penelitian ialah suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada suatu metode, sistematika serta pemikiran tertentu , dengan bertujuan untuk dapat mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan cara menganalisisnya. Kecuali, jika diadakannya pemeriksaan mendalam terhadap fakta hukum tersebut yang kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas suatu

permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan. Dengan demikian tujuan dari penelitian yang penulis angkat ini adalah:

1. Untuk Mengetahui apa saja kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan DPR dalam kaitannya dengan penegakan Kode Etik DPR?
2. Untuk Mengetahui cara Mahkamah Kehormatan Dewan DPR dalam Penegakan Kode Etik DPR?

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini dilakukan agar memberikan manfaat berbagai pihak. Manfaat itu diuraikan dalam bentuk manfaat Teoritis dan Praktis. Berikut pemaparannya :

1. Manfaat Teoritis
 - a. Diharapkan hasil penelitian ini secara teoritis bermanfaat bagi pengembangan hukum Tata Negara khususnya yang berkaitan dengan kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
 - b. Diharapkan hasil penelitian ini secara teoritis bermanfaat bagi peneliti-peneliti berikutnya dalam pengembangan yang objek penelitiannya sama dengan penelitian ini.
2. Manfaat Praktis
 - a. Diharapkan hasil penelitian ini secara praktis bermanfaat bagi Dewan Perwakilan Rakyat dalam memperbaiki ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan Mahkamah Kehormatan Dewan.

b. Diharapkan hasil penelitian ini secara praktis bermanfaat bagi lembaga Kepresidenan dalam perubahan ketentuan-ketentuan tentang Mahkamah Kehormatan Dewan ke depannya.

E. Metode Penelitian

Oleh karena penelitian merupakan sarana (ilmiah) bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, maka metode penelitian diterapkan harus senantiasa disesuaikan dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya.⁹ Untuk memperoleh data yang maksimal dalam penelitian dan penulisan ini sehingga tercapai tujuan yang diharapkan maka metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Pendekatan Masalah

Penelitian yang bersifat Deskriptif ini, menggunakan metode kualitatif. Penelitian ini menggunakan pendekatan Yuridis Normatif yaitu penelitian yang dilakukan terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier yang berkaitan dengan penelitian ini.¹⁰

2. Jenis Data

Dalam penulisan ini penulis menggunakan sumber data yang digolongkan atas

- a. Bahan hukum Primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat, berupa Peraturan Perundang-Undangan. Dalam penelitian ini, sesuai dengan isu yang diangkat bahwa Peraturan Perundang-Undangan yang dimaksud adalah :

⁹Soejono Soekanto Dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hsl 1

¹⁰Amirudin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 2010, hal 118.

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
 3. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib
 4. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
 5. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Beracara Mahkamah Kehormatan Dewan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- b. Bahan hukum Sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan atau keterangan-keterangan mengenai Peraturan Perundang-Undangan, berbentuk buku-buku yang ditulis oleh para sarjana hukum, literatur-literatur hasil penelitian yang dipublikasikan, makalah, jurnal-jurnal hukum dan data-data lain yang berkaitan dengan judul penelitian.
- c. Bahan hukum Tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, berupa kamus yang digunakan untuk membantu penulis dalam menerjemahkan istilah yang digunakan dalam penulisan ini. Bahan ini di dapat dari:
- 1) Kamus Bahasa Indonesia
 - 2) Kamus Bahasa Inggris

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dengan studi kepustakaan dilakukan dengan cara sebagai berikut :

- a. Pengumpulan Peraturan Perundang-Undangan yang berhubungan dengan isu yang diangkat oleh penulis, seperti Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Kode Etik DPR RI, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Beracara Mahkamah Kehormatan Dewan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- b. Merangkum dan menganalisis pendapat-pendapat para sarjana yang memberikan doktrin terkait isu di dalam penelitian ini.
- c. Turun langsung kelapangan hanya untuk mengambil dokumen-dokumen dari berbagai perpustakaan seperti perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas, perpustakaan Universitas Andalas yang dirasa penting dan berkaitan dengan penelitian yang penulis lakukan.

4. Teknik Pengolahan Data

Pengolahan data dilakukan dengan cara *editing* yaitu pengolahan dengan menyusun data-data yang didapatkan menjadi data yang sistematis, terstruktur, berurutan dan saling berkaitan satu-sama lain.

5. Analisis Data

Setelah dilakukan pengolahan Data selanjutnya dilakukan Analisis Data secara kualitatif. Semua hasil penelitian Normatif yang berkaitan dengan kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan serta efektifitas kerja Mahkamah Kehormatan Dewan dianalisis dengan menggunakan pendapat para Ahli baik yang ditulis dalam bentuk buku maupun yang ditulis dalam media Internet. Selanjutnya hasil penelitian ini dituangkan secara Deskriptif berupa kalimat-kalimat dalam bentuk skripsi.¹¹



¹¹Soejono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hal 12-13