

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Demokrasi merupakan suatu pemerintahan oleh rakyat dimana kekuasaan mayoritas warga negara dijalankan. Dalam demokrasi modern, demokrasi yang dijalankan tersebut adalah melalui perwakilan, dimana rakyatlah yang memilih wakil-wakilnya menurut dasar demokrasi keputusan tertinggi dalam pemerintahan negara terletak di tangan rakyat melalui badan perwakilan. Anggota masyarakat yang mewakili disebut wakil politik. Wakil politik dijalankan melalui lembaga yang berfungsi sebagai badan perwakilan rakyat yang disebut sebagai parlemen atau lembaga legislatif atau lembaga pembuat undang-undang. Melalui fungsi ini parlemen menunjukkan bahwa dirinya sebagai wakil rakyat dengan memasukkan aspirasi dan kepentingan masyarakat yang mewakilinya ke dalam peraturan perundang-undangan.¹

Dewan Perwakilan Rakyat (yang selanjutnya disebut dengan DPR) adalah lembaga tinggi negara yang sangat penting, di samping perangkat kenegaraan lain yang melaksanakan sistem demokrasi. Kedudukan DPR dalam sistem penyelenggaraan kekuasaan negara mengalami perubahan yang signifikan semenjak perubahan keempat UUD 1945 ditetapkan. Hal ini tercantum dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang mengatakan bahwa

¹ Ratnia Solihah dan Siti Witianti, *Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Pemilu 2014: Permasalahan dan Upaya Mengatasinya*, <http://jurnal.unpad.ac.id/cosmogov/article/view/10010/pdf>, Jurnal Ilmu Pemerintahan: Universitas Padjajaran, 2016, hlm. 293-294.

“Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”.²

Berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, DPR merupakan lembaga tinggi negara yang bertugas menjalankan fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Dalam menjalankan fungsinya, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat, lebih lanjut, DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.

DPR sebenarnya memiliki 4 (empat) fungsi dasar sebagai lembaga tinggi negara yang menjalankan fungsi perwakilan, yaitu:³

1. Pertama, fungsi legislasi. Fungsi ini berhubungan dengan upaya menerjemahkan aspirasi masyarakat menjadi keputusan-keputusan politik yang nantinya dilaksanakan oleh pihak eksekutif (pemerintah). Di sini kualitas anggota Dewan Perwakilan Rakyat diuji. Mereka harus mampu merancang dan menentukan arah serta tujuan aktivitas pemerintahan sesuai dengan kondisi dan kebutuhan yang ada.
2. Kedua, fungsi pengawasan. Fungsi ini berkaitan dengan upaya memastikan pelaksanaan keputusan politik yang telah diambil tidak menyimpang dari arah dan tujuan yang telah ditetapkan. Idealnya anggota Dewan Perwakilan Rakyat tidak sekedar mendeteksi adanya penyimpangan yang bersifat prosedural, juga diharapkan dapat mendeteksi penyimpangan, seperti dalam kasus bangunan fisik yang daya tahannya di luar perhitungan normal.
3. Ketiga, fungsi anggaran. Fungsi ini berkaitan dengan kemampuan Dewan Perwakilan Rakyat mendistribusikan anggaran sesuai dengan skala prioritas yang secara politis telah ditetapkan.
4. Keempat, fungsi representasi. Fungsi representasi Dewan Perwakilan Rakyat dapat dipahami sebagai fungsi substansif yang melekat pada diri Dewan Perwakilan Rakyat sebagai wakil rakyat yang diembannya melalui pemilu.

² *Ibid*, hlm. 294.

³ *Ibid*, hlm. 294-295.

Pembicaraan mengenai fungsi, tugas, dan wewenang DPR tidak bisa dilepaskan dari karakter dan eksistensi DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. DPR sebagai lembaga perwakilan yang beranggotakan orang-orang yang dipilih secara langsung, dan karenanya dipercaya oleh rakyat. Sehingga, selain DPR memiliki legitimasi untuk mewakili kepentingan rakyat dan terbuka untuk dikontrol jalannya fungsi, tugas, dan wewenangnya.⁴

Mahkamah Kehormatan Dewan memiliki tugas dan wewenang menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat melalui pengawasan terhadap kode etik DPR. Kode etik adalah 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 suatu lembaga atau orang yang berprofesi tertentu.⁵ Tujuan kode etik DPR yaitu untuk menjaga martabat, kehormatan, dan citra serta kredibilitas DPR. Selain itu kode etik DPR juga bertujuan membantu anggota DPR dengan cara mengawasi pelaksanaan tugas, fungsi, wewenang, kewajiban, dan juga tanggung jawab kepada negara, masyarakat, dan konstituennya.⁶

DPR meningkatkan citra dan tingkat kepercayaan publik terhadap DPR, khususnya pandangan dan penilaian publik terhadap kinerja DPR dalam

⁴Ali Mashuda, Jazim Hamidi, dan Tunggul Anshari SN, *Revitalisasi Keberadaan Fraksi Dalam Optimalisasi Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat di Bidang Legislasi*, <https://media.neliti.com/media/publications/35103-ID-revitalisasi-keberadaan-fraksi-dalam-optimalisasi-kewenangan-dewan-perwakilan-ra.pdf>, Artikel Ilmiah, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2014, hlm. 9.

⁵Mas'ud Said, *Kode Etik DPR dan Problem Kelembagaan*, <http://www.Profmmasudsaid.Com/Kode-Etik-Dpr-Dan-Problem-Kelembagaan.Html>, diakses pada 23 April 2018.

⁶*Ibid.*

menjalankan fungsinya sebagai lembaga legislatif.⁷ Kritik sangat dibutuhkan dalam kehidupan negara yang demokratis. Dengan adanya kritik, maka akan membuat sistem politik menjadi sebuah sistem politik yang terbuka, yang memiliki pertukaran energi positif dengan lingkungannya. Kritik diperlukan bagi seluruh insitusi dan lembaga pemerintahan termasuk juga DPR sebagai lembaga legislatif.⁸

Kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan yang diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang mengalami perubahan menjadi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, berkaitan dengan kritik terhadap DPR. Perubahan undang-undang mengubah konteks tugas dan wewenang Mahkamah Kehormatan Dewan yang mengalami perluasan hingga masuk ranah penegakan hukum terhadap publik. Pasal 122 butir 1 dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berbunyi:

“Dalam melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud, Mahkamah Kehormatan Dewan bertugas antara lain: mengambil langkah hukum dan/atau langkah lain terhadap orang perseorangan, kelompok orang, atau badan hukum yang merendahkan kehormatan DPR dan anggota DPR.”

⁷ Ali Mashuda, *op.cit*, hlm. 302.

⁸ Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, *DPR Gelar Lomba Kritik DPR 2018*, <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/2049/t/DPR/Gelar+%E2%80%98Lomba+Kritik+DPR+2018%E2%80%99>, diakses pada 23 April 2018.

Bivitri Susanti, dalam keterangannya sebagai ahli pada sidang Permohonan Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia 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 1945 menjelaskan bahwa Mahkamah Kehormatan Dewan yang merupakan lembaga etik, tidak memiliki hubungan langsung pada sistem peradilan pidana. Adanya tambahan wewenang Mahkamah Kehormatan Dewan untuk memberikan izin pemeriksaan tentunya berada di luar tugas sebuah lembaga etik.⁹

Selain itu, Mahkamah Kehormatan Dewan memiliki potensi benturan kepentingan yang sangat besar, mengingat anggotanya yang terdiri dari berbagai fraksi yang ada di DPR.¹⁰ Apabila Mahkamah Kehormatan Dewan yang anggotanya terdiri dari kalangan internal anggota legislatif tersebut mengalami konflik kepentingan, tidak menutup kemungkinan Mahkamah Kehormatan Dewan akan tidak efektif dalam menjalankan tugasnya. Mahkamah Kehormatan Dewan akan lebih optimal untuk melaksanakan tugasnya tanpa adanya kepentingan politik dan kepentingan pribadi untuk menyelesaikan konflik maupun pelanggaran kode etik di internal DPR terutama dalam memutus pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota dewan harus didasarkan asas kepatutan.

⁹ Bivitri Susanti, *Mahkamah Kehormatan Dewan Dalam Konteks Negara Hukum*, makalah disampaikan pada sidang Permohonan Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia 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 1945, Jakarta, 9 Oktober 2014, hlm. 7.

¹⁰ *Ibid.*

Adanya perluasan kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan yang menjadi hambatan bagi rakyat untuk turut serta dalam mengawasi jalannya fungsi legislatif, dipandang sebagai alat politik bagi DPR agar terhindar dari kritisi publik. Hal tersebut dikarenakan otoritas Kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan tersebut dapat membatasi kritisi masyarakat terhadap kinerja DPR.

Pengamat politik dari Sinergi Masyarakat untuk Demokrasi Indonesia (Sigma), Said Salahudin, mengatakan bahwa Pasal 122 butir 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berbahaya dan dapat mengancam kebebasan masyarakat dalam menggunakan hak konstitusionalnya dalam mengawasi wakil rakyat.¹¹ Koordinator Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia atau biasa dikenal dengan Formappi, Sebastian Salang juga menjelaskan pasal tersebut dapat digunakan untuk membungkam daya kritis masyarakat pada masa demokrasi.¹²

Mengenai perluasan kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan pada uraian di atas, menjadi perhatian penulis untuk menyusun penelitian yang berjudul **“KEWENANGAN MAHKAMAH KEHORMATAN DEWAN DALAM MENJAGA SERTA MENEGAKKAN KEHORMATAN DAN KELUHURAN MARTABAT DEWAN PERWAKILAN RAKYAT”** guna

¹¹ Srihandriatmo Malau, *Kata Merendahkan Dalam Pasal 122 Huruf 1 UU MD3 Dinilai Multitafsir*, <http://www.tribunnews.com/nasional/2018/02/14/kata-merendahkan-dalam-pasal-122-Huruf-k-uu-md3-dinilai-multitafsir>, diakses pada 22 April 2018.

¹² Bunaiya Fauzi Arubone, *Pasal 122 Huruf 1 UU MD3 Mengancam Pers dan Masyarakat*, <http://politik.rmol.co/read/2018/02/17/327045/Pasal-122-Huruf-k-UU-MD3-Mengancam-Pers-Dan-Masyarakat->, diakses pada 22 April 2018.

melihat implikasi hukum atas perluasan kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan terhadap kedudukan Mahkamah Kehormatan Dewan sebagai alat kelengkapan DPR.

B. Perumusan Masalah

Adapun perumusan masalah di dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan dalam menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat Dewan Perwakilan Rakyat?
2. Bagaimana implikasi Pasal 122 butir 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap kedudukan Mahkamah Kehormatan Dewan sebagai alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan dalam menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat Dewan Perwakilan Rakyat.
2. Untuk mengetahui bagaimana implikasi Pasal 122 butir 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap kedudukan Mahkamah Kehormatan Dewan sebagai alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Melalui penelitian mengenai kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan, diharapkan dapat memberikan bahan baru untuk dianalisa dan dikembangkan menjadi teori-teori baru sehingga dapat melengkapi unsur-unsur pendidikan hukumnya dan untuk memperkaya khasanah ilmu pengetahuan di bidang hukum dan ilmu Hukum Tata Negara pada khususnya.

2. Manfaat Praktis

Melalui penulisan skripsi ini diharapkan dapat meningkatkan, melatih, dan mengembangkan kemampuan penulis baik itu dalam melakukan penelitian secara ilmiah maupun merumuskan hasil penelitian dalam bentuk tulisan di bidang hukum secara umum dan Hukum Tata Negara. Selain itu penulisan ini juga dapat dijadikan sebagai bahan perbandingan dan literatur mahasiswa juga kalangan umum mengenai kajian yang berkaitan dengan kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan.

E. Metode Penelitian

Penulis menggunakan metode penelitian yang dirumuskan sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Penelitian bersifat normatif melalui metode kepustakaan (*library research*). Penelitian hukum normatif adalah dari sifat dan ruang lingkup disiplin hukum, dimana disiplin diartikan sebagai suatu sistem ajaran tentang kenyataan, yang biasanya mencakup disiplin analitis dan disiplin

preskriptif, dan disiplin hukum lazimnya dipandang sebagai hukum preskriptif jika hukum dipandang hanya mencakup segi normatifnya saja.¹³ Dalam hal ini penulis melakukan penelitian normatif melalui peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan penulisan diantaranya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/1978 Tentang Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2009 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2015 Tentang Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Selain itu menggunakan literatur diantaranya berupa buku-buku karangan Jimly Asshiddiqie, jurnal Ilmu Pemerintahan Universitas Padjajaran oleh Ratnia Solihah dan Siti Witianti yang berjudul “Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Pemilu 2014: Permasalahan dan Upaya Mengatasinya”, dan juga skripsi Ikhwanul Ikhsan mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Andalas yang berjudul “Efektivitas Mahkamah Kehormatan Dewan Dalam Penegakan Kode Etik Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dikaitkan Dengan Kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan”.

2. Pendekatan Penelitian

¹³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 1-2.

- 1) Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dimana penelitian dilakukan dengan cara menelaah produk perundang-undangan yang berkaitan dengan kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan. Pendekatan penelitian dilakukan terhadap asas-asas hukum dan sinkronisasinya dengan peraturan perundang-undangan.¹⁴ Dalam metode pendekatan perundang-undangan peneliti memahami hierarki, dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan.¹⁵ Pendekatan peraturan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi. Produk yang merupakan *beschikking/decreet*, yaitu suatu keputusan yang diterbitkan oleh pejabat administrasi yang bersifat konkret dan khusus, misalnya keputusan presiden, keputusan menteri, keputusan bupati, dan keputusan suatu badan tertentu tidak dapat digunakan dalam pendekatan perundang-undangan.
- 2) Pendekatan historis (*historical approach*) yakni pendekatan yang dilakukan dalam kerangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu. Pendekatan ini sangat membantu peneliti untuk memahami filosofi dari aturan hukum dari waktu ke waktu. Di samping itu, melalui pendekatan demikian peneliti juga dapat memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi aturan hukum tersebut.¹⁶

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, 2015, hlm. 133.

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 137.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 166.

- 3) Pendekatan juga dilakukan terhadap sistematika hukum, yaitu penelitian dengan menelusuri secara sistematis keterkaitan antara hukum dasar, hukum yang sifatnya instrumental dan operasional.¹⁷

3. Sumber Data

Data diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang diperoleh melalui bahan hukum yang bersumber dari buku-buku, karya ilmiah seperti skripsi dan jurnal, undang-undang, dan peraturan terkait lainnya yang bisa digunakan sebagai bahan dalam penulisan hasil dari penelitian ini. Bahan hukum terdiri dari:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer dalam penelitian yaitu bersumber dari:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/1978 Tentang Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

¹⁷ *Ibid.*

5. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2009 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

6. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2015 Tentang Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

7. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Beracara Mahkamah Kehormatan Dewan Republik Indonesia

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer diantaranya pendapat-pendapat para ahli, hasil penelitian yang dipelajari dari buku-buku, jurnal, dan dokumen penelitian.¹⁸

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier diperoleh melalui abstrak, Kamus Besar Bahasa Indonesia, ensiklopedi hukum dan lain-lain.¹⁹

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yaitu menggunakan data sekunder melalui studi kepustakaan. Pengumpulan data dilakukan dengan cara mencari data dan informasi dengan bantuan macam-macam materi yang terdapat di perpustakaan yakni buku, produk undang-undang, catatan, dan lain-lain.

5. Pengolahan dan Analisis Data

¹⁸ Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 13.

¹⁹ *Ibid.*

1) Pengolahan Data

Data yang dihasilkan dari penelitian diolah kemudian dijadikan rujukan dalam mengidentifikasi permasalahan hukum mengenai kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan.

2) Analisis Data

Penulis menggunakan teknik deskriptif kualitatif dalam menganalisis data yang ada untuk menghasilkan kesimpulan dan saran. Data tersebut kemudian dituliskan secara deskriptif untuk memberikan pemahaman yang jelas terhadap hasil penelitian mengenai kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan.

