

BAB II

TINJAUAN TEORITIS TENTANG MAJELIS KEHORMATAN DEWAN

A. Tinjauan Teoritis Majelis Kehormatan Dewan

Pengaruh (*Influence*) adalah kekuasaan psikologis yang menampakan bahwa adanya kesan dari kepribadian seseorang, pengaruh muncul karena adanya beberapa faktor seperti erotis, kepandaian atau kemahiran artistik. Sedangkan kekuatan (*Force*) adalah gejala sosial sebagai kekuasaan fisik yang disertai dengan kekerasan atau ancaman lainnya.⁹

Maka kekuasaan tidak selalu berupa kekuatan (*Force*) akan tetapi memang kekuasaan bisa juga mengambil bentuk kekuatan misalnya dengan menggunakan bentuk kekerasan, karena memang kekuatan (*Force*) merupakan salah satu aspek kekuasaan dari segala bentuknya.

Berarti tampak jelas jika disambungkan dengan negara (Kekuasaan politik), negara berhak menggunakan kekuatan untuk melaksanakan kekuasaannya, sebab adanya hubungan antara kekuasaan (*Power*) dan kekuatan (*Force*) seperti halnya negara sebagai organisasi tertinggi yang berhak serta memiliki wewenang untuk menjalankan paksaan secara legal.

⁹ Beddy Iriawan Maksudi, *Sistem Politik Indonesia*, (Jakarta : Rajawali Pers 2012), hlm 87-88

Persoalan negara hukum adalah persoalan kekuasaan, utamanya adalah persoalan kekuasaan atau wewenang. Dengan mengikuti pendapat-pendapat yang dikemukakan oleh Sri Soemantri unsur penting negara hukum yaitu :¹⁰

1. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan.
2. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara)
3. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara.
4. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan.

Pengawasan diartikan sebagai suatu tindakan untuk mencegah agar suatu putusan pejabat pemerintah tidak merugikan masyarakat dan bertentangan dengan aturan yang ada. Pengawasan ini sangat penting agar perbuatan pejabat publik benar-benar sesuai dengan kebutuhan, kemanfaatan dan sesuai dengan hukum yang berlaku sehingga tidak ada penyalahgunaan dari pejabat pemerintah.

Menurut Montesquieu agar tegaknya negara demokrasi maka harus adanya pemisahan kekuasaan dalam tiga organ atau yang biasa dikenal dengan teori *Trias Politica*, yaitu :¹¹

1. Kekuasaan Legislatif (membuat undang-undang)
2. Kekuasaan Eksekutif (melaksanakan undang-undang)

¹⁰ Wahyu Widodo, Gunarto & Djauhari, *Politik Hukum*, (Universitas PGRI Semarang Press 2016), hlm 4

¹¹ Beddy Iriawan Maksudi, *Sistem Politik Indonesia*, (Jakarta : Rajawali Pers 2012), hlm 93-94

3. Kekuasaan Yudikatif (mengadili bila terjadi pelanggaran atas undang-undang)

Maka menurut ajaran Montesquieu dalam upaya mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh penguasa maka harus adanya pemisahan kekuasaan yang dikenal dengan istilah *Trias Politica* yaitu suatu sistem pemisahan kekuasaan kedalam tiga lembaga negara yaitu legislatif (pembuat undang-undang), eksekutif (pelaksana undang-undang) dan lembaga yudikatif (pelaksana peradilan) yang masing-masing kamar harus dipegang oleh orang yang berbeda.

Maka fungsi legislatif diperuntukan untuk parlemen, eksekutif harus dipegang oleh pemerintah, sedangkan fungsi yudikatif hanya dilakukan oleh peradilan, akan tetapi semua kamar-kamar yang ada saling berhubungan satu dengan yang lainnya. Apabila melihat budaya politik di Indonesia yang mendominasi hubungan struktur-struktur konstitusional menyebabkan hubungan eksekutif dan legislatif menjadi tidak seimbang.¹²

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan salah satu lembaga legislatif, setelah amandemen DPR mengalami perubahan fungsi legislasi yang sebelumnya berada ditangan presiden, maka setelah amandemen UUD 1945 fungsi legislasi berpindah ketangan DPR, ini dapat dilihat substansial Pasal 5

¹² M. Zaionor Ridho, *Pengantar Ilmu Politik*, (Banten : Lembaga Penelitian Dan Pengabdian Kepada Masyarakat (LP2M) IAIN “ Sultan Maulana Hasanuddin” Banten 2015),hlm 33

Ayat (1) UUD 1945 dari *presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR, menjadi presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR.*¹³ Akibatnya dominasi presiden dalam pembentukan undang-undang menjadi hilang, ini merupakan hal yang sangat penting melihat undang-undang adalah produk hukum yang berfungsi untuk menerjemahkan rumusan normative yang terdapat dalam undang-undang.

Mahkamah Kehormatan Dewan merupakan alat kelengkapan negara bersifat tetap yang bertugas untuk menjaga kehormatan dan keluhuran anggota DPR. Sehubungan dengan peran dan tugas Majelis Kehormatan Dewan (MKD) sesuai pasal 245 UU MD3 tentang Majelis Kehormatan Dewan (MKD) dalam memberikan persetujuan penyidikan tindak pidana korupsi Anggota DPR bahwa pada ayat (1) dalam pemanggilan dan permintaan keterangan untuk penyidikan terhadap anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana harus mendapat persetujuan tertulis dari Mahkamah Kehormatan Dewan, pada ayat (2). Dalam hal persetujuan tertulis sebagaimana pada ayat (1) tidak diberikan oleh Mahkamah Kehormatan Dewan paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak diterimanya permohonan, pemanggilan, dan permintaan keterangan untuk penyidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan, dan pasal (3). Menyebutkan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku apabila anggota DPR : (a). Tertangkap tangan melakukan tindak pidana; (b). Disangka melakukan

¹³ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta : Kencana-Prenada Media Grup, 2010), hlm 191-192

tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati atau penjara seumur hidup atau tindak pidana kejahatan terhadap kemanusiaan dan keamanan negara berdasarkan bukti permulaan yang cukup; atau (c). Disangka melakukan tindak pidana khusus.

B. Sejarah Dibentuknya Majelis Kehormatan Dewan

Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) dibentuk atas dasar filosofis dan dasar yuridis dan sebagai alat kelengkapan tetap ketika dilihat dari akar filosofis, yaitu melihat etika politik sebagai dasar konseptual.¹⁴

a. Dasar Filosofis

Secara filosofis pembentukan Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) dapat diketahui dengan mengingat huruf a UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. "... bahwa untuk melaksanakan kedaulatan rakyat atas dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan perlu diwujudkan lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah yang mampu mencerminkan nilai-nilai demokrasi serta dapat menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat termasuk kepentingan daerah sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara....".

Melihat ketentuan diatas maka pembentukan badan Dehormatan Dewan adalah didasari pada suatu pemikiran dalam melaksanakan kedaulatan rakyat

¹⁴ Wahyu Widodo, Gunarto & Djauhari, Politik Hukum, (Universitas PGRI Semarang Press 2016),hlm 46-47

yang diambil dari nilai-nilai Pancasila. Antara kedaulatan rakyat dan hikmah kebijaksanaan menjadi dasar fundamental agar suatu institusi yang dibentuk dalam lembaga perwakilan rakyat seperti Mahkamah Kehormatan Dewan dapat benar-benar menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat.

Istilah hikmah kebijaksanaan memposisikan anggota DPR RI serta Mahkamah Kehormatan Dewan agar menggunakan hati nurani sebagai fenomena moral. Sedangkan hikmah kebijaksanaan merupakan upaya agar segala keputusan manusia dapat diterima oleh sesamanya.

Maka keberadaan Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) mendorong menggunakan hikmah kebijaksanaan untuk menciptakan anggota parlemen mempunyai rasa malu dan rasa bersalah apabila perilakunya melanggar ketentuan kode etik dan tata tertib.

Pembentukan Mahkamah Kehormatan Dewan memiliki nuansa filosofis yang sangat mendasar yang meletakkan tanggung jawab moral dalam melaksanakan kedaulatan rakyat melalui hikmah kebijaksanaan dan kinerjanya sebagai lembaga Perwakilan Rakyat yang fungsinya adalah menegakan martabat anggota DPR. Selain itu pembentukan Mahkamah Kehormatan Dewan meletakkan hubungan yang erat antara moral dan agama, moral dan politik, ini bisa kita lihat dari sumpah anggota parlemen tersebut. Sebagai dasarnya adalah moralitas sebagai ciri khas manusia, maka Mahkamah Kehormatan Dewan menilai seluruh perbuatan yang dilakukan oleh anggota DPR dengan cara pandang berdasarkan moralitas.

b. Dasar Yuridis

Jimly Ashiddiqie, dalam buku *Konstitusi dan Konstitusi Indonesia*, mengatakan bahwa salah satu ciri dari *good governance* adalah prinsip *the rule of law* yang harus bergandengan dengan *the living ethics*. Keduanya harus berjalan beriringan serta sejalan secara fungsional dalam upaya membangun perikehidupan yang menerapkan prinsip *good governance*, baik dalam jajaran pemerintahan maupun supra struktur serta infrastruktur.

Keseluruhan sistem etika dinamakan oleh jimly ashiddiqie sebagai *positive ethics* yang memiliki peran penting sebagai perangkat norma yang diberlakukan dengan resmi. Jika etika *positive* bisa ditegakan, maka etika publik diharapkan tumbuh sebagai *living ethics* atau sebagai etika yang hidup secara fungsional dan terwujud dalam perilaku sehari-hari. Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) hadir sebagai lembaga penegak kode etik adalah jawaban dari *living ethics*. Pembentukan Mahkamah Kehormatan Dewan secara filosofis dan yuridis memerlukan penyempurnaan dalam pelaksanaan.

Mahkamah Kehormatan Dewan merupakan lembaga baru diparlemen indonesia, awalnya merupakan kehormatan di DPR dan DPRD yang sebelumnya diberi nama Dewan Kehormatan yang bersifat sementara yang hanya dibentuk bila terdapat kasus yang menimpa anggota DPR dan DPRD. Selanjutnya pada tahun 2004 sampai 2009, Badan Kehormatan dibuat sebagai alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap, ini bisa ditafsirkan dalam UU RI No. 27 tahun 2009 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan

DPRD jo. Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah. Mahkamah Kehormatan Dewan merupakan alat kelengkapan DPR yang paling muda dibanding yang lain. Pada awalnya pembentukan bernama Dewan Kehormatan (DK) kemudian berubah menjadi Badan Kehormatan (BK) kemudian diubah lagi menjadi Mahkamah Kehormatan Dewan dengan perubahan UU No. 22 tahun 2003 jo UU 27 tahun 2009 dan revisi terbaru.¹⁵

Perubahan Badan Kehormatan DPR

No	Poin Pengaturan	Dewan Kehormatan (DK) 1999-2004	Badan Kehormatan (BK) Periode 2004-2009	Badan Kehormatan (BK) Periode 2009-2014
1.	Legalitas Hukum	UU No. 4 Tahun 1999 dalam pasal 37. Dibentuk sebagai alat kelengkapan yang bersifat sementara.	UU No. 22 tahun 2003 dalam pasal 56. Dibentuk sebagai alat kelengkapan bersifat tetap.	UU No. 27 tahun 2009 dalam pasal 123. Dibentuk sebagai alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap.
2.	Jumlah dan komposisi	Tidak ada pasal. Tidak diketahui tentang	UU No. 22 tahun 2003 dalam pasal 57.	UU No. 27 tahun 2009 dalam pasal

¹⁵ Wahyu Widodo, Gunarto & Djauhari, Politik Hukum, (Universitas PGRI Semarang Press 2016),hlm 54 -55

		jumlah anggota	Berjumlah tiga belas orang. Terdistribusi menurut komposisi fraksi.	124. Berjumlah sebelas orang dengan pertimbangan dan pemerataan jumlah fraksi.
3.	Pengangkatan Anggota BK	Tidak ada penejelasan. Tidak ada penjelasan	UU No.22 tahun 2003 pasal 57. Dipilih dan dapat diganti sewaktu-waktu oleh fraksi	UU No.27 tahun 2009 dalam pasal 124. Dipilih dan dapat diganti sewaktu waktu oleh fraksi.
4.	Pemilihan Pimpinan BK	Pemimpin terdiri dari satu orang dan wakil dua orang. Dipilih oleh anggota dewan kehormatan	Pasal 58. Pimpinan terdiri dari dan wakil dua orang. Dipilih berdasarkan musyawarah dan mufakat	Pasal 125. Pemimpin terdiri dari satu orng dan wakil dua orang. Dipilih berdasarkan musyawarah dan mufakat dan proposional

				dengan memperhatikan komposisi perempuan menurut perimbangan menurut jumlah fraksi
5.	Tugas dan wewenang	Penyidikan dan verifikasi atas pengaduan. Memanggil yang teradu dan pengadu	Pasal 59. Penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan. Memanggil teradu dan pengadu.	Pasal 127. Penyidikan dan verifikasi atas pengaduan. Memanggil teradu dan pengadu.
6.	Sifat rapat	Tidak ada penjelasan	Pasal 59. Bersifat tertutup	Tertib DPR tahun 2011 dalam pasal 15. Bersifat tertutup
7.	Sanksi	Sanksi administrasi hingga diberhentikan menjadi anggota DPR	Pasal 62 dan 63. Sanksi teguran dan larangan menjadi	Tertib DPR. Tahun 2011 dalam pasal 38.

			pimpinan alat kelengkapan.	Sanksi berupa teguran, pemberhentian sementara hingga pemberhentian dari anggota DPR.
8.	Skema tata beracara	Tidak ada pengaturan mengenai skema tata beracara	Mulai dubua UU khusus mengenai skema tata beracara BK DPR yaitu, peraturan DPR No.2 tahun 2007/2008	Direvisi kembali pada peraturan DPR No.2 tahun 2011 mengenai skema tata beracara BK DPR.

Sumber: UU No. 4 tahun 1999, UU No.22 tahun 2003, tertib DPR tahun 2004 dan UU No. 27 tahun 2009 dan peraturan DPR No.2 tahun 2011.

Perbedaan pada tabel adalah perbedaan secara struktural. Perubahan terlihat dari nama, sifat ketetapan, pengangkatan dan jumlah komposisi anggota hingga sanksi. Perubahan dalam struktur Badan Kehormatan (2004-2014) terlihat bahwa fraksi masih dominan. Dominasi fraksi dapat dideteksi dalam jumlah anggota, komposisi anggota, pemilihan dan pengangkatan anggota hingga sifat rapat yang tertutup.

Pasal penjelasan mengenai jumlah komposisi anggota BK terbaru disebut bahwa “anggota komposisi Badan Kehormatan berjumlah 11 orang dengan memperhatikan jumlah anggota fraksi, artinya setiap fraksi mempunyai wakil anggotanya dalam Badan Kehormatan. Komposisi Badan Kehormatan ini terlihat menekankan kepentingan fraksi yang memiliki suara terbanyak diparlemen.

Begitupun dalam hal pengangkatan pimpinan dan anggota badan kehormatan, semestinya komponen anggota ditetapkan masa tugasnya. Untuk jangka berapa lama anggota badan kehormatan bertugas, tidak semestinya anggota Badan Kehormatan dapat silih berganti sesuai keinginan fraksi. Apabila terjadi sidang kasus dan ada terjadi pergantian komposisi anggota Badan Kehormatan, ditakutkan anggota badan kehormatan yang baru tidak mengerti mengenai kasus yang disidangkan. Hal ini sangat disayangkan, sampai saat ini sifat rapat Badan Kehormatan DPR masih bersifat tertutup. Akuntabilitas penanganan kasus seakan ditutupi untuk melindungi teman satu fraksi dan kepentingan.

Didalam pasal 57 keputusan DPR RI No. 08/DPR RI/2005-2006 tentang peraturan tata tertib DPR RI ditetapkan bahwa : DPR menetapkan susunan keanggotaan Badan Kehormatan sebagaimana dimaksud pada ayat 2 diputuskan dalam rapat paripurna. Penggantian anggota Badan Kehormatan dapat dilakukan oleh fraksinya, apabila anggota Badan Kehormatan yang bersangkutan berhalangan tetap atau ada pertimbangan lain dari fraksi.

Badan kehormatan mempunyai sebuah sekretariat. Pimpinan Badan Kehormatan merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegal. Pimpinan Badan Kehormatan terdiri atas seorang ketua dan dua orang wakil ketua. Mereka dipilih dari dan oleh anggota Badan Kehormatan berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan memperhatikan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Komposisi pimpinan badan kehormatan dari masing-masing fraksi ditetapkan pada permulaan keanggotaan. fraksi yang mendapatkan komposisi pimpinan mengajukan satu nama calon pimpinan Badan Kehormatan kepada pimpinan DPR untuk dipilih dalam rapat Badan Kehormatan.

Rapat badan Kehormatan diselenggarakan setelah penetapan susunan dan keanggotaan badan kehormatan. Apabila musyawarah mufakat tidak tercapai maka keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Penggantian pimpinan Badan Kehormatan dilakukan oleh fraksi yang bersangkutan dan ditetapkan dalam rapat Badan Kehormatan yang dipimpin oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Badan Kehormatan dengan memperhatikan perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Anggota Badan Kehormatan berjumlah 11 orang dan ditetapkan dalam rapat paripurna pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang.

C. Wewenang Majelis Kehormatan Dewan

Berdasarkan pasal 245 UU MD3 tentang Majelis Kehormatan Dewan (MKD) memiliki kewenangan memberikan persetujuan penyidikan tindak pidana korupsi Anggota DPR bahwa pada ayat (1) dalam pemanggilan dan permintaan keterangan untuk penyidikan terhadap anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana harus mendapat persetujuan tertulis dari Mahkamah Kehormatan Dewan, pada ayat (2). Dalam hal persetujuan tertulis sebagaimana pada ayat (1) tidak diberikan oleh Mahkamah Kehormatan Dewan paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak diterimanya permohonan, pemanggilan, dan permintaan keterangan untuk penyidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan, dan pasal (3). Menyebutkan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku apabila anggota DPR : (a). Tertangkap tangan melakukan tindak pidana; (b). Disangka melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati atau penjara seumur hidup atau tindak pidana kejahatan terhadap kemanusiaan dan keamanan negara berdasarkan bukti permulaan yang cukup; atau (c). Disangka melakukan tindak pidana khusus.¹⁶

Tugas selanjutnya Badan Kehormatan yaitu menetapkan keputusan hasil penyelidikan dan verifikasi. Sebelum mengambil keputusan, seluruh hasil sidang dan rapat Badan Kehormatan diverifikasi dan hasilnya ditulis dalam lembar keputusan. Isi putusan adalah terbukti atau tidaknya suatu pelanggaran, disertai

¹⁶ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014

dengan pemberian sanksi atau rehabilitasi. Mahkamah Kehormatan Dewan juga memberikan evaluasi dan penyempurnaan DPR mengenai kode etik.

Rangkuman Pengaturan Beberapa Pasal dalam Tata Tertib DPR RI Mengenai
Mahkamah Kehormatan Dewan.

Point Pengaturan	Pasal	Substansi Pengaturan	Catatan
Kedudukan	Pasal 56	Dibentuk sebagai alat kelengkapan bersifat tetap	Untuk lembaga bersifat tetap seharusnya menjadi pekerjaan utama dari anggota, tidak stabil
Jumlah dan komposisi	Pasal 57	Berjumlah 13 orang, terdistribusi menurut komposisi fraksi, memiliki sekretariat	Komposisi merepresentasikan tekanan kepentingan.
Pengangkatan	Pasal 57	Dipilih dan dapat diganti sewaktu-	Dapat saja diganti karena fraksi

		waktu oleh fraksi	membela koruptor atau pelanggar tata tertib dan kode etik.
Tugas dan wewenang	Pasal 59	Penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan. Memanggil teradu dan pengadu	esaSanyang bgat bergantung pada pengaduan. Tidak dapat berinisiatif. Kewenangan yang besar sangat sulit dilakukan. Menunjuk orang, Pengaduan harus langsung menunjuk orang, dapat menjebak yang mengadu. Dapat memungkinkan terbang pilih.
Sifat rapat	Pasal 59	Rapat bersifat tertutup	Tidak mendukung akuntabilitas,

			karena kebanyakan kasus yang diadu terkait dengan kepentingan publik.
Sanksi	Pasal 62 dan 63	Sanksi teguran, larangan menjadi pimpinan alat kelengkapan, pemberhentian.	Sanksi ringan tidak melakukan rehabilitasi.