

Restrukturalisasi Mahkamah Kehormatan Dewan berbasis Proporsional dan Independen di Indonesia: Studi Banding Komisi Etik Indonesia-Amerika

Reform for Formation of a Proportional and Independent Legislative Ethics Committee in Indonesia: A Comparative Study of Indonesian-American Ethics Commissions

Muchammad Ibnu Shiina Al Musyaawi^{1*}, Irma Wahyu Maulina², Muhammad Jazil Rifqi³

^{1,2,3}Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya, Indonesia.

*Corresponding author. Email: sinaalmusyawi@gmail.com

Paper

Received
25-06-2023
Revised
11-09-2023
Approved
25-12-2023

Abstrak

Berbagai problematika mengenai etika legislatif yang muncul di Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia (DPR-RI) menunjukkan ketidakefektifan Mahkamah Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia (MKD-RI) sebagai komisi etika legislatif lembaga tersebut. Artikel ini bertujuan membentuk rumusan reformasi untuk kelembagaan komisi etika legislatif di Indonesia yang independen dan proporsional. Studi ini menggunakan metode normatif melalui pendekatan komparatif antara Mahkamah Kehormatan DPR-RI dengan *House of Representative Commission On Ethic* Amerika Serikat dan *Office of Congressional Ethics*. Hasil dari studi ini menunjukkan bahwa perubahan struktural yang perlu untuk mereformasi Mahkamah Kehormatan DPR-RI ialah adanya anggota MKD-RI yang proporsional diantara semua partai yang mendapatkan kursi DPR-RI. Selanjutnya, membentuk lembaga baru sebagai badan komisi etika secara eksternal yang diisi oleh orang profesional hukum atau akademisi hukum. Kemudian, penindakan dalam MKD-RI seharusnya bekerjasama dengan lembaga baru tersebut dalam memberikan pertimbangan pelanggaran etika legislatif seperti mekanisme penindakan yang ada dalam *House of Representative Commission On Ethic* (HCE) dan *Office of Congressional Ethics* (OCE) di Amerika Serikat.

Kata Kunci

Etika Legislatif; Independen; Komisi Etika Legislatif; Proporsional.

Abstract

Various problems regarding legislative ethics that have been raised in the House of Representatives of Indonesia (DPR-RI) indicate the ineffectiveness of the Honorary Court of the House of Representatives of Indonesia (MKD-RI) as the institution's legislative ethics commission. This article purposes to formulate reforms for an independent and proportional legislative ethics commission in Indonesia. This study uses a normative method through a comparative approach between the Court of Honor of the House of Representatives (Mahkamah Kehormatan DPR-RI) and the United States House of Representatives Commission on Ethics and the Office of Congressional Ethics. The results of this study show that the structural changes needed to reform the Honorary Court of the DPR-RI are the existence of MKD-RI members who are proportional among all parties that get DPR-RI seats. Furthermore, forming a new institution as an external ethics commission body filled with legal professionals or legal academics. Then, enforcement in the MKD-RI should cooperate with the new institution in providing consideration of legislative ethics violations such as the enforcement mechanism in the House of Representative Commission on Ethics (HCE) and the Office of Congressional Ethics (OCE) in the United States.

Keywords

Legislative Ethics; Independent; Legislative Ethics Commission; Proportional.



1. Pendahuluan

Adanya pembagian kekuasaan (*division of power*) di Indonesia menyebabkan terbentuknya Dewan Perwakilan Rakyat sebagai badan legislatif di Indonesia. Peranan lembaga legislatif dan kolaborasinya dengan lembaga eksekutif sangatlah penting. Namun,

anggota dewan sendiri kerap melanggar kode etik dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Maka pentingnya membentuk suatu badan pengawasan anggota dewan yang bersifat independen, tidak ada intervensi agar pengawasan berjalan efektif. Setelah terbentuknya Mahkamah Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia terdapat problem dalam strukturalisasi yang menunjukkan ketidakefektifan Mahkamah Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia (MKD-RI) sebagai komisi etika legislatif lembaga tersebut, sehingga perlu adanya reformasi strukturalisasi guna mewujudkan konstruksi hukum berupa produk hukum yang baik. Maka, badan legislatif di Indonesia haruslah bersih dari konflik kepentingan (*conflict of interest*).^[1. p. 30]

Eksistensi konflik kepentingan dan mafia hukum pada pembentukan perundang-undangan sangatlah merugikan bagi negara maupun Masyarakat.^[2] Sebab, hal tersebut membuat perundang-undangan yang dibentuk tidak memberikan tujuan hukum dari undang-undang. Tujuan hukum tersebut adalah kepastian hukum, kemanfaatan hukum dan keadilan.^[3] Tentu, hal ini merupakan sebuah ironi karena lembaga wakil suara rakyat seharusnya mengedepankan kepentingan rakyat sebagai pemberi amanat dan mandat kepadanya.

Hal ini senada dengan pernyataan Prof. Mahfud dimana pembentukan hukum yang koruptif dikarenakan adanya titip-menitip pasal yang dilakukan oleh segelintir orang untuk kepentingan orang/kelompok tersebut. Bahkan, beberapa masalah etika dan prosedural telah ada sejak jaman orde baru di tubuh badan legislatif.^[4] Sehingga, butuh badan pengawas etika dan profesi pada anggota legislatif yang ada di Indonesia.

Selain itu, beberapa anggota dewan bahkan beberapa tersandung kasus korupsi dengan nilai yang fantastis. Sebut saja seperti Setya Novanto pada kasus korupsi elektronik KTP. Bahkan, pada saat itu Setya Novanto menempati posisi sebagai ketua DPR. Sehingga, hal ini menunjukkan degradasi moral dan etika bahkan oleh pimpinannya sendiri.^[5] Sebelumnya, juga terdapat kasus-kasus korupsi yang menjerat beberapa anggota dewan di Indonesia.

Problematika yang muncul terkait etika dan profesionalisme anggota legislatif tersebut menjadi urgensi atas terbentuknya Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat. Sehingga, melalui Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat No.1 Tahun 2015 memberikan dasar hukum bagi etika profesi legislatif dan penegakannya melalui Badan Kehormatan DPR.^[6] Namun, pengawasan yang bersifat internal sehingga masih diragukan akan netralitas dalam penanganan kasus mengenai pelanggaran etika bagi profesi hukum ini.

Pengawasan internal tanpa adanya kontrol eksternal menyebabkan representasi untuk menjadikan lembaga legislatif menjadi kurang. Dikarenakan dikhawatirkan kemungkinan intervensi kasus yang semakin tinggi. Hal ini disebabkan susunan anggota Dewan Kehormatan DPR dipimpin oleh unsur pimpinan DPR. Sedangkan pimpinan DPR dipilih oleh anggota legislatif sendiri. Sehingga tentu memungkinkan dipilih oleh koalisi mayoritas di Dewan Perwakilan Rakyat. Pada hal inilah netralitas dan keberpihakan nya dipertanyakan dan dimungkinkan dijadikan alat politik untuk menjegal lawan politiknya.^[7]

Problematika-problematika yang muncul menunjukkan urgensi atas pembentukan lembaga etik bagi Dewan Perwakilan Rakyat yang independen dan proporsional. Karena, dengan adanya lembaga yang independen dan proporsional, kinerja pengawasan lembaga etik bagi legislatif di Indonesia menjadi optimal dan dapat mengurangi intervensi berlebih atas kasus yang terjadi di Dewan Perwakilan Rakyat.

Indonesia dan Amerika adalah dua negara dengan bentuk parlemen yang sama, yaitu sistem bikameral. Seperti negara – negara demokrasi lainnya yang menganut sistem presidensial, wajar jika baik Indonesia maupun Amerika Serikat memiliki persamaan juga perbedaan dalam menjalankan fungsi legislasi. Konstitusi Amerika Serikat dengan jelas menyatakan hubungan antara House of Representative dan senat memiliki fungsi legislatif yang seimbang dan pembuatan undang – undang harus disetujui oleh kedua belah pihak.^[8]

p. 195]

Kemudian, untuk kelembagaan etika profesi legislator di Amerika Serikat, lembaga itu terbagi menjadi dua. Pertama, *House of Commission on Ethics* (HCE) sebagai lembaga etika profesi legislator internal. Kedua, *Office of Congressional Ethics* (OCE) sebagai lembaga etika profesi legislator eksternal. Keduanya merupakan lembaga etika profesi yang mengawasi kinerja DPR Amerika Serikat/*House of Representative* secara Independen dan saling bekerjasama antara internal dan eksternal. Atas dasar-dasar tersebutlah. Studi ini bertujuan untuk memberi gambaran dalam membentuk badan/komisi pengawasan etika profesi legislator di Indonesia yang proporsional dan independen melalui studi perbandingan dengan kedua komisi etika profesi legislator di Amerika Serikat. Sehingga, efektivitas dan kinerja dalam mengawasi dan menindak pelanggaran yang terjadi di badan legislatif.

Terdapat beberapa studi terdahulu dalam artikel ini. Pertama, studi yang dilakukan oleh Nur Habibi menjelaskan dari segi praktik dalam Dewan Kehormatan DPR di Indonesia.^[9] Namun, belum menyatakan problematika dan kritik terhadap praktik pengawasannya. Kedua, studi yang dilakukan oleh Nur Rohim Yunus menjelaskan tentang etika dan moralitas bagi anggota legislatif di Indonesia.^[10] Walaupun begitu, studi tersebut hanya mengulas dan mengkritik pengawasan dari sisi politik dan etika politik saja. Ketiga, studi yang dilakukan oleh Syarifuddin dan Kemas Gerby Novario memberikan gambaran mahkamah kehormatan dewan dan praktik pengawasan yang terjadi di DPR.^[11] Dalam studi ini telah memberikan kritik secara substansi dalam pembentukannya. Namun, belum memberikan gambaran kongkrit bagaimana pembentukan kelembagaannya.

Sehingga, berdasarkan penelusuran-penelusuran sebelumnya. Studi ini akan melengkapi studi sebelumnya pada ranah pembentukan komisi pengawas etik yang independen dan proporsional. Dikarenakan, kebutuhan untuk membentuk lembaga legislatif yang baik menjadi sebuah keharusan dalam negeri ini dalam mengatasi degradasi moral dan etika hukum bagi legislator. Selain itu, adanya komisi yang independen dan proporsional menjadi kontrol atas pembuatan undang-undang yang berkualitas dan mencegah praktik koruptif padanya.

Dengan studi yang bersifat komparatif antara lembaga etik legislatif di Indonesia dan Amerika Serikat. Akan tercipta beberapa substansi yang esensial dari perbandingan tersebut. Terutama dalam sisi kelembagaan dimana di Amerika Serikat lembaga etik legislatif telah memiliki peranan yang proporsional antar partai yang ada. Kemudian, peranan masyarakat yang aktif di dalamnya. Sehingga, pengawasan independen dapat terwujud akibat adanya kontribusi dari dua sisi walaupun hanya dibentuk dalam satu lembaga saja.

Pembahasan penting yang akan diuraikan dalam penelitian ini terdiri dari beberapa pembahasan mulai dari pembahasan badan pengawas legislatif di Indonesia dan praktik pengawasan etika profesi legislator, badan pengawas legislatif di Amerika Serikat dan praktik pengawasan etika profesi legislator, komparasi antara kedua negara dalam sistem pengawasannya, serta pembentukan badan pengawas legislatif di Indonesia kedepannya. Dalam penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Habibi yakni penelitian dengan fokus pembahasan penjelasan dari segi praktik dalam Dewan Kehormatan DPR di Indonesia, kemudian penelitian yang dilakukan Nur Rohim Yunus yang berfokus menjelaskan tentang etika dan moralitas bagi anggota legislatif di Indonesia, terakhir penelitian yang dilakukan oleh Syarifuddin dan Kemas Gerby Novario berfokus kepada gambaran mahkamah kehormatan dewan dan praktik pengawasan yang terjadi di DPR. Namun, dari ketiga penelitian tersebut belum ada pembahasan yang berfokus kepada pembentukan komisi pengawas etik yang independen dan proporsional. Oleh karena itu dengan adanya penelitian ini diharapkan menjadi reformasi strukturalisasi pembentukan MKD sehingga dapat memberikan proporsionalitas dengan keanggotaan yang merata kepada setiap partai. selain itu sebagai langkah lanjutan oleh kedua lembaga tersebut (MKD dan lembaga baru) berkolaboratif untuk menjaga marwah DPR sebagai lembaga legislatif di Indonesia.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif. Pendekatan penelitian ini menggunakan pendekatan komparatif antara konstruksi hukum pembentukan dan mekanisme dari Mahkamah Kehormatan DPR dengan badan komisi etik legislatif di Amerika Serikat.^[12, p. 40] Pendekatan komparatif antar lembaga etik legislatif tersebut akan dianalisis secara perbedaan kedua lembaga. Kemudian, memberikan gambaran reformatif untuk MKD di Indonesia kedepannya.

Data dalam penelitian ini ialah bahan kepustakaan yang dikumpulkan dari peraturan perundang-undangan, penelitian terdahulu, buku, dan bahan kepustakaan lainnya. Data yang telah diperoleh tersebut dipisahkan sesuai dengan masing-masing pembahasan. Data yang diperoleh untuk menjelaskan dan menjabarkan struktur serta mekanisme Mahkamah Kehormatan Dewan, House of Representative Commission of Ethics, dan Office of Congressional Ethics. Kemudian, data yang diperoleh digunakan untuk komparasi antara lembaga etik legislatif di Indonesia dan Amerika.^[13, p. 30]

Selanjutnya, melalui metode yang dijelaskan sebelumnya. Penelitian ini bertujuan untuk menjawab problematika kelembagaan etika profesi legislator di Indonesia melalui studi perbandingan.

3. Hasil dan Pembahasan

Kelembagaan etika profesi di masing-masing negara memiliki karakteristik yang berbeda beda. Hal tersebut juga dipengaruhi oleh bentuk ketatanegaraan masing-masing negara. Menurut Prof. Mahfud, Indonesia sendiri merupakan negara penganut sistem hukum prismatic dimana negara Indonesia mengadopsi aturan berbentuk Rule of Law ala Eropa kontinental. Namun, disisi lain memberikan pengakuan terhadap yurisprudensi yang identik dengan sistem Anglo-Saxon.^[14, p. 40]

Sehingga, berdasarkan hal ini, walaupun Amerika Serikat memiliki perbedaan mengenai sistem hukum. Namun, dapat untuk menjadikannya sebagai perbandingan dalam hal kelembagaan etika profesi legislator di Indonesia kedepannya. Dengan menjadikannya sebagai perbandingan untuk kelembagaan etika profesi legislator kedepan, maka akan ditemukan rumusan mengenai pembentukan lembaga ini menjadi lebih baik.

Beberapa uraian selanjutnya akan menguraikan kelembagaan etika profesi legislator di Indonesia. Kemudian, mendeskripsikan lembaga etika profesi di Amerika Serikat beserta dengan mekanisme dan kewenangannya.

3.1 Mahkamah Kehormatan Dewan DPR RI

Anggota Dewan kerap melanggar kode etik dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Oleh karena itu, perlu dibentuk suatu badan pengawasan anggota dewan. Selain itu, lembaga yang dibentuk itu harus idenpenden, tidak ada intervensi agar pengawasan berjalan efektif.

Setelah disahkannya Undang-Undang No.17 Tahun 2014 dan terbentuknya Mahkamah Kehormatan Dewan, harapannya bisa mengawasi perilaku anggota dewan dan menjatuhkan sanksi tegas apabila terbukti melanggar aturan. Dengan demikian, Mahkamah Kehormatan Dewan ini merupakan badan tetap DPR RI. Tujuan Mahkamah Kehormatan Dewan ini tentunya untuk melindungi serta menjaga kehormatan dan martabat DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. Mahkamah Kehormatan Dewan ini ditetapkan oleh DPR yang terdiri dari semua fraksi dengan sebagaimana diatur dalam Pasal 120 Ayat (1).^[7, p. 55]

Makamah Kehormatan Dewan sebagai pengganti BK memegang peranan yang sangat penting dalam menegakkan kode etik DPR. Bukan hanya untuk menjaga kehormatan, martabat, serta citra DPR sebagai institusi yang dihormati saja, tetapi sebagai orang yang mewakili aspirasi rakyat dalam lembaga negara harus mampu bertindak dan memberikan

teladan yang baik. Jika semakin baik etika dan perilaku dari para anggota DPR, maka semakin baik pula citra anggota dewan di mata masyarakat.^[15]

Setelah apa yang disebutkan diatas bahwa Makamah Kehormatan Dewan merupakan pengganti BK, hal ini tentunya menimbulkan sedikit perbedaan dari tugas dan wewenang dari kedua lembaga tersebut. Makamah Kehormatan Dewan berhak menyelidiki dan memverifikasi pengaduan terhadap anggota, kemudian mengevaluasi serta meninjau kembali peraturan DPR terkait kode etik, da memiliki kewenangan untuk memanggil pihak yang berkepentingan dan bekerjasama dengan lembaga lain.^[16, p. 32]

Selain itu, ada tugas dan wewenang lain yang dijelaskan dalam Pasal 123 UU MD3 yaitu menyusun rencana kerja dan anggaran tahunan yang kemudian disampaikan kepada Badan Urusan Rumah Tangga.

Makamah Kehormatan Dewan melakukan sidang terlebih dahulu sebagai bagian dari penegakan kode etik. Makamah Kehormatan Dewan ini dapat melakukan investigasi sebelum atau selama sidang. Begitu pula dengan pengumpulan alat bukti, dapat juga dilakukan sebelum sidang atau selama sidang berlangsung.

Setelah melakukan penyelidikan dan verifikasi, Makamah Kehormatan Dewan mengadakan rapat internal untuk memutuskan sanksi. Apabila tidak terdapat bukti melakukan pelanggaran, maka Makamah Kehormatan Dewan akan memutuskan untuk mengembalikan kehormatan anggota yang terbukti tidak terbukti melanggar akan disampaikan dalam rapat paripurna. Namun, jika ada seorang anggota DPR yang terbukti melakukan pelanggaran dan ada bukti serta keterangan yang valid, maka ia dapat diberhentikan dari jabatannya dan pemberhentiannya. Terkait mekanisme pelaporan dugaan adanya pelanggaran terhadap kode etik dapat disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPR RI dengan disertai identitas pelapor yang jelas.^[17, p. 11]

3.2 *House of Representative Comission on Ethics (HCE) di Amerika serikat*

Kongres Amerika Serikat adalah badan legislatif pemerintahan federal Amerika. Lembaga legislatif di negara Amerika Serikat terdiri dari 2 badan yakni House Of Representative dan Senat. Struktur parlemennya bersifat bikameral dan kekuatan keduanya sangat seimbang.

Senat ini terdiri dari 100 anggota dan tiap negara bagian mempunyai 2 senator. Menurut Article I Section 3 Konstitusi AS, Senat Amerika Serikat terdiri dari 2 senator dan setiap senator menjabat selama 6 tahun dan hanya punya 1 suara.

Semula senat dipilih oleh legislatif daerah. Namun pada tahun 1913 setelah amandemen ke-17, rakyat memilih langsung anggota senat. Dalam Article I Section 2 alinea ke 2 konstitusi AS memperjelas bahwa persyaratan menjadi senator yakni seorang harus menjadi warga negara AS minimal 9 tahun, kemudian berumur 30 tahun dan menjadi warga negara bagian tersebut sekitar 7 tahun untuk menjadi seorang senator. Luas wilayah tidak mempengaruhi jumlah senator.

Pada saat yang sama, House of Representative terdiri dari anggota yang dipilih oleh rakyat di setiap negara bagian dan setiap tahun genap seperti yang disebutkan dalam Article I Section 2 Konstitusi Amerika bahwa *House of Representative* harus dipilih oleh rakyat di negara bagian tersebut setiap tahun genap. Seluruh pemilih, harus mempunyai kualifikasi yang dibutuhkan. Pemilihan yang diadakan setiap tahun genap menunjukkan bahwa House of Representative masa jabatan adalah 2 tahun dan ia berhak untuk dipilih kembali pada pemilihan umum selanjutnya. Kandidat anggota tersebut harus berdomisili di daerah pemilihannya dari daerah pemilihannya.

Pada mulanya perancang konstitusi Amerika Serikat dalam membagi kewenangannya kepada dua badan tersebut juga memperhatikan bahwa kedua lembaga itu memiliki dua peran yang berbeda dalam proses legislasi. Sejak sesi pertama kongres pada tahun 1789, *House of Representative* dan Senat telah mempertimbangkan bagaimana menilai sesama anggota. Menyelidiki dan menilai anggota kongres terus menjadi masalah bagi kongres.^[18, p. 20]

Alasan perbedaan itu dikarenakan apabila terdapat dua kelompok berbeda, yakni yang satu mewakili pemerintahan negara bagian dan satunya lagi mewakili rakyat, kemudian kemungkinan kecil terjadi persetujuan terhadap undang – undang yang dikeluarkan secara terburu – buru dan sembrono. Dalam hal ini dapat dilihat bahwa Amerika memperlihatkan prinsip keseimbangan kekuasaan dan kesetaraan kedudukan antara dua kamar legislatif tadi adalah sama. Masing – masing dari dua kamar kongres, baik Senat maupun *House of Representative* dapat memberikan suara menentang rancangan undang – undang yang diajukan oleh dewan perwakilan yang lain.

Pada tahun 1964, senat membentuk Komite Seleksi untuk Etika dan pada tahun 1967 House of Representative membentuk Komite Standar Perilaku Pejabat yang berganti nama menjadi Komite Etika pada Kongres ke 112 (2011-2012). Kedua komite ini secara resmi mengambil tugas menyelidiki tuduhan kesalahan terhadap anggota kamar masing – masing.

Sebagai bagian dari sistem Checks and Balances, para Founding fathers membuat kongres satu – satunya badan pemerintahan dengan kekuasaan untuk mengatur perilaku resmi anggota kongres. James Madison menulis dalam dokumen *federalist* bahwa tidak seorang pun boleh menjadi hakim atas kasusnya sendiri karena kepentingannya sendiri pasti akan mengaburkan penilaiannya, dan bukan tidak mustahil untuk merusak integritasnya. Untuk alasan yang sama, dan bahkan lebih besar lagi, banyak pria tidak dapat menjadi hakim sekaligus pihak pada saat yang bersamaan.

Selain mengamandemen kode etik dan prosedur kongres internal, kongres telah mempertimbangkan banyak proposal legislatif sejak tahun 1951 guna membentuk badan penasehat independen yang akan menggantikan atau membantu komite etika dalam penyelidikan atau penegakan hukum.^[18, p. 23]

Salah satu dari komisi etika profesi legislator di Amerika Serikat adalah *House of Commission on Ethics* (HCE). Lembaga ini merupakan lembaga internal *House of Representative/DPR* di Amerika Serikat untuk menindak pelanggaran etika anggota legislatif/HoR. Selain menindak adanya pelanggaran yang terjadi, beberapa wewenang dari lembaga ini ialah sebagai berikut:^[19, p. 34]

- 1) Memberikan rekomendasi kepada *House of Representative/HoR* (DPR Amerika Serikat) untuk melakukan tindakan administratif bagi Anggota, Delegasi, Ketua Komisi, pejabat, dan karyawan DPR.
- 2) Menginvestigasi adanya kemungkinan pelanggaran etika oleh Anggota, Delegasi, Ketua Komisi, pejabat, dan karyawan DPR.
- 3) Melaporkan kepada otoritas federal atau negara bagian yang sesuai, dengan persetujuan atau dua pertiga suara dari HCE. Baik pelanggaran secara pidana maupun secara perdata.
- 4) Mempertimbangkan permintaan anggota, pejabat atau karyawan DPR terkait saran sehubungan dengan perilaku atau perilaku etis

Anggota HCE ini terdiri dari 5 orang dari masing-masing partai politik (total anggota ialah 10 kursi). Masa menjabat dari komisi ialah 5 tahun dengan masa maksimal menjabat ialah 3 kali jabatan (kecuali menjadi ketua). Setiap perwakilan dari partai mayoritas dan minoritas dalam parlemen/DPR memiliki kesempatan untuk memimpin. Sehingga, dalam komisi ini terdapat 2 pimpinan, yakni ketua mayoritas dan ketua minoritas. Hal ini dikarenakan komisi ini memberlakukan sistem proporsional dalam menentukan kinerja dan arah dari tindakan komisi terhadap pelanggaran yang ada.

Namun, HCE hanya menindak secara internal mengenai pelanggaran etika oleh anggota HoR/DPR Amerika. Untuk pelaporan dari luar dan bantuan untuk penyelidikan awal, HCE sebagai lembaga etika internal DPR Amerika dibantu oleh rekomendasi dari OCE sebagai lembaga eksternal.^[20, p. 21]

Selain itu, HCE dalam mekanisme penyusunan usulan dan penindakan etika DPR Amerika dibantu oleh Komisi Pendidikan yang diisi oleh staf profesional dibidang hukum berjumlah 5 orang. Adanya Komisi Pendidikan ini menunjukkan adanya peranan

professional hukum dalam membantu penindaka etika profesi legislator di Amerika Serikat. Walaupun, tugas komisi pendidikan hanya membantu penyusunan rekomendasi etika maupun penindakan pelanggaran etika profesi legislator di Amerika Serikat.

3.3 Office of Congressional Ethics sebagai Lembaga Etik Legislatif di Amerika Serikat

Dalam kongres ke 110 (2007-2008), DPR membentuk kantor etika kongres yang dinamakan OCE (Office of Congressional Ethics) guna meninjau pengaduan. OCE ini merupakan badan luar independen pertama yang ditugaskan oleh kongres untuk menyelidiki keluhan terhadap anggota dan merujuk keluhan tersebut ke komite etika. OCE ini dimaksudkan untuk melakukan layanan publik yang penting bagi DPR dengan memastikan integritasnya. OCE ini menyediakan cara bagi kelompok maupun individu untuk memberikan informasi tentang adanya dugaan pelanggaran oleh anggota, pejabat, dan pegawai DPR untuk sebuah badan investigasi. OCE ini dirancang untuk melengkapi tetapi tidak menggantikan peran dari Komite Etika.^[20, p. 10]

OCE ini secara resmi dibuka pada tanggal 23 Januari 2009, setelah mengadopsi aturan untuk melakukan investigasi dan kode etik untuk anggota dewan dan stafnya. OCE ini memiliki yurisdiksi atas anggota, pejabat, dan pegawai DPR. Jadi, pelaporannya hanya berfokus pada DPR dan proses etik DPR. OCE ini disusun untuk tidak memihak. Tujuan ini tercermin dalam komposisi keanggotaan dewan, skema kepemimpinan, kualifikasi undang – undang, status pekerjaan anggota dan stafnya, dan sumpah jabatan yang diperlukan. Selain itu, resolusi otorisasi proses perekrutan tertentu dan membutuhkan sumpah staf bahwa informasi OCE tidak diungkapkan.^[18, p. 33]

OCE diberi wewenang khusus untuk melakukan penyelidikan, mengadakan musyawarah, mengumpulkan kesaksian, dan mengadopsi aturan. Jadi, tanggung jawab utama OCE adalah melakukan penyelidikan secara independen dan nonpartisipan mengenai dugaan pelanggaran terhadap anggota, pejabat, dan staf DPR. Kemudian, hasil analisis dari OCE mengenai potensi pelanggaran dalam dan penyelidikan dari pelanggaran tersebut kepada HCE. Kemudian, kedua lembaga ini (HCE dari internal dan OCE dari eksternal) akan membentuk komisi penindakan sementara dengan 20 anggota gabungan keduanya (ditambah dengan komisi pendidikan dari House of Representative).^[18, p. 40]

OCE ini merupakan badan independen pertama yang mengawasi etika DPR. OCE dibentuk setelah gugus tugas kongres mengusulkan entitas independen di DPR Amerika Serikat guna meningkatkan akuntabilitas dan transparansi. Misi OCE adalah untuk membantu DPR Amerika Serikat dalam menegakkan standar etika yang tinggi dengan tujuan untuk meningkatkan transparansi dan memberikan informasi kepada publik.

Anggota dari OCE terdiri dari 6 anggota yang independen dan dipilih melalui kepala House of Representative (HoR/DPR Amerika) dari rekomendasi anggota HoR. Namun, ketika mereka telah dipilih, keberpihakan terhadap partai yang mereka sandang haruslah dilepaskan. Hal ini untuk menjamin adanya independen dalam penanganan kasus dan penelusuran dugaan kasus pelanggaran etika.^[20, p. 12]

3.4 Komparasi Komisi Etika Legislatif Indonesia-Amerika: Analisis Reformasi Komisi Etik Indonesia

Dalam mekanisme maupun struktur kelembagaan etika profesi legislator, seperti Mahkamah Kehormatan DPR-RI dengan HCE dan OCE Amerika Serikat memiliki perbedaan yang signifikan. Beberapa perbedaan tersebut juga berimplikasi kepada keefektifan dan independensi dari kelembagaan etika profesi legislator. Perbedaan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

Tabel. 1. Perbandingan MKD Indonesia dengan HCE dan OCE di Amerika Serikat

Mahkamah Kehormatan DPR-RI	HCE dan OCE
MKD masih belum diwajibkan secara proporsional oleh partai politik untuk melakukan pemilihan anggota.	HCE terdiri dari anggota yang dipilih oleh rakyat di setiap negara bagian. OCE merupakan badan independen, yang dipilih melalui kepala HoR dari rekomendari anggota HoR.
Keanggotaan MKD seluruhnya berasal dari rapat kesepakatan. Terdiri dari 1 ketua dengan 4 wakil ketua.	Anggota HCE terdiri dari 5 perwakilan dari masing masing partai parlemen Amerika Serikat, dari kelima perwakilan tersebut ada 2 ketua yang merepresentasikan partai mayoritas kursi parlemen/DPR Amerika Serikat dan partai minoritas kursi parlemen/DPR Amerika Serikat.
Hanya memiliki 1 lembaga etika profesi legislator tunggal (MKD-RI)	Memiliki 2 bagian lembaga etika profesi legislator yang saling berkaitan antara lembaga eksternal (OCE) dengan lembaga internal (HCE)

Kemudian, dalam rangka membentuk sebuah struktur baru dari Mahkamah Kehormatan Dewan yang independent dan proporsional. Maka, melalui studi perbandingan menemukan beberapa aspek yang dapat diadopsi di Indonesia. Hal tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

- 1) Pemilihan anggota MKD masih belum diwajibkan secara proporsional dari setiap partai politik: urgensi proporsionalitas sebagai kesetaraan kepentingan politik

Dalam keanggotaan HCE, terdapat kewajiban adanya 5 perwakilan dari masing-masing partai yang masuk parlemen Amerika Serikat. Terlebih lagi, dari masing-masing perwakilan tersebut, ada 2 ketua yang merepresentasikan partai mayoritas kursi parlemen/DPR Amerika Serikat dan partai minoritas kursi parlemen/DPR Amerika Serikat.^[19, p. 25]

Sementara, anggota MKD terdiri dari keanggotaan yang berasal dari rapat kesepakatan. Kemudian, adanya 1 ketua dengan 4 wakil ketua yang belum tentu merepresentasikan semua partai yang lolos ke parlemen. Kesepakatan politik tersebut menunjukkan bahwa kelembagaan MKD belum memiliki kekuatan untuk merepresentasikan sebagai lembaga pengawas etika DPR.^[11, p. 10]

Adanya kesepakatan politik yang lebih kuat dan belum representatif menunjukkan masih kuatnya conflict of interest dalam pembentukan MKD. Sebagai lembaga etik legislator, untuk mendapatkan kesetaraan antara partai politik yang lolos parlemen, seharusnya keanggotaan MKD didasarkan perwakilan dengan jumlah yang sama setiap partai yang lolos ke DPR. Hal ini seperti dalam pernyataan tujuan pembentukan HCE dalam kongres Amerika tahun 2008 yakni adanya pengawasan secara check and balance antara kepentingan politik dan kepentingan publik dengan memberi setiap partai politik kesempatan sama.^[18, p. 10]

Sehingga, adanya proporsionalitas dalam keanggotaan lembaga etika legislator di Indonesia/MKD kedepannya ialah dengan memberi kesempatan yang sama masing-masing partai lolos parlemen. Namun, hal ini memiliki tantangan tersendiri dalam sistem perpolitikan di Indonesia. Hal ini dikarenakan sistem partai politik di Amerika Serikat tidak multipartai, sedangkan di Indonesia menganut multipartai.^[8, p. 5]

Sebagai jalan tengah adanya multipartai dalam sistem perpolitikan di Indonesia. Keanggotaan MKD harus dipilih secara seimbang oleh masing-masing partai yang lolos parlemen. Namun, dengan batasan perwakilan tersebut 3 orang setiap partai yang lolos. Kemudian, pemilihan ketua seharusnya diserahkan kepada internal MKD sendiri sebagai lembaga etik legislator. Dengan pembatasan kepada partai yang lolos parlemen, akan memberikan kekuatan politik serta terbebas dari konflik kepentingan yang terjadi dalam kelembagaan etika legislatif di Indonesia.

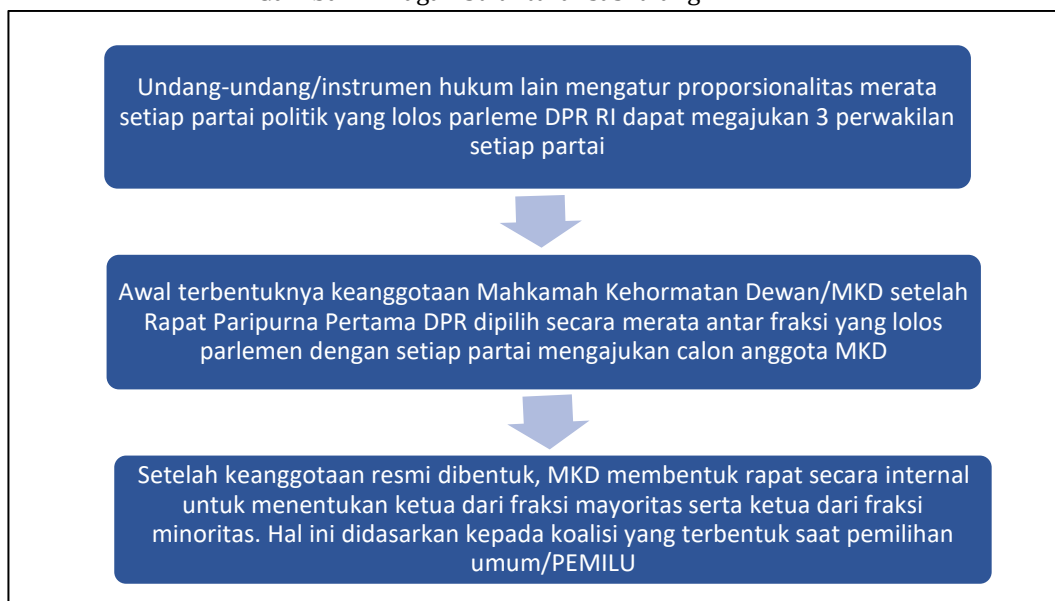
Kemudian, terdapat 2 ketua dalam MKD yang mewakili ketua fraksi koalisi

mayoritas dan ketua fraksi koalisi minoritas pada saat Pemilihan Umum/Pemilu dilaksanakan. Hal ini untuk mengakomodasi independensi dari kelembagaan MKD agar bebas dari politik yang dimainkan oleh mayoritas koalisi di Dewan Perwakilan Rakyat RI.

Lalu, sebagai sarana memberikan kekuatan hukum yang mengikat atas pembentukan ulang Mahkamah Kehormatan Dewan/MKD. Harus terdapat sebuah instrumen hukum yang mendukung pembentukan berdasarkan uraian sebelumnya. Hal ini untuk memberikan asas hukum berupa kepastian hukum dan

Berikut ini skema reformasi pembentukan lembaga etika profesi legislator di Indonesia berdasarkan kajian komparatif struktural:

Gambar 1. Bagan Strukturalisasi ulang MKD



2) Sinergi Pengawasan Internal dan Eksternal yang bersifat Independen dengan keterlibatan professional hukum.

Lembaga etika legislatif di Amerika Serikat dibagi menjadi lembaga internal dan eksterternal. Lembaga internal diwakili oleh HCE dan lembaga eksternal diwakili oleh OCE. Kedua lembaga ini memiliki wewenang yang berbeda, namun dalam lingkup yang sama dalam penegakan etika profesi legislator di parlemen Amerika Serikat.^[18]

Kerjasama antara eksternal dan internal lembaga etik tersebut menunjukkan sebuah kolaborasi eksternal dan internal yang independen. Terlebih lagi, keduanya mempunyai mekanisme check and balance sebagai lembaga penegakan etika profesi. Hal ini dibuktikan dengan OCE sebagai lembaga eksternal menerima pengaduan dan pemeriksaan dugaan yang kemudian diproses penegakannya oleh lembaga internal (HCE).^[20, p. 20]

Selain itu, sebagai sarana untuk professional hukum dapat berpartisipasi dalam pembentukan lembaga etika profesi

Hal ini jauh berbeda dengan Indonesia yang hanya memiliki lembaga etika profesi legislator tunggal. Terlebih, lembaga tunggal tersebut masihlah bergantung kepada rapat pertama anggota DPR. Sehingga, independensi nya masih dipengaruhi kuat oleh politik yang ada. Kedepannya, perlu dibentuk satu lembaga etik lagi untuk menjadi lembaga etika eksternal bagi pengawasan kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia.

Kemudian, keterlibatan professional hukum dalam hal penegakan etika profesi juga diperlukan. Sehingga, pembentukan lembaga etika profesi baru dapat diwarnai oleh orang-orang yang memiliki latar belakang hukum. Hal ini juga berkaitan dengan

bagaimana OCE dibentuk dengan rekomendasi dari professional hukum dan pensiunan DPR mereka (*House of Representative*).

Hal ini dapat dilihat bagaimana proses penindakan kedua lembaga ini di Amerika Serikat yang bisa dicontoh oleh Indonesia. Dimana kelembagaan tersebut bekerjasama dengan professional hukum dalam membentuk sebuah dakwaan untuk pelanggaran etika profesi legislator. Dalam hal ini, pembentukan lembaga etika profesi baru di Indonesia sebagai anggotanya ialah orang yang memiliki penguasaan dibidang hukum. Hal ini juga menjamin adanya independensi dari lembaga yang akan dibentuk.

Kemudian, untuk menjaga lembaga internal (MKD dengan strukturisasi yang telah dijelaskan sebelumnya) dan lembaga etik baru ini dapat berkolaborasi dan membagi kewenangan. Hal ini akan menciptakan idealitas bagi kelembagaan etik. Karena, akan ada pengawasan dari dalam internal dan eksternal yang memiliki kekuatan untuk berkolaborasi bersama dalam penegakan hukum bagi para oknum pelanggaran etika legislator.

4. Kesimpulan

Lembaga etika profesi legislator di Indonesia/Mahkamah Kehormatan Dewan memiliki keanggotaan yang dipilih saat rapat paripurna pertama DPR RI berdasarkan UU MD3. Kemudian, untuk mekanisme penegakannya, MKD melakukan penelusuran dan penyidikan kepada pelanggaran etika profesi legislator. Selanjutnya, setelah terkumpul secara lengkap, maka akan dilakukan penindakan melalui sebuah sidang MKD. Berbeda dengan Amerika Serikat, terdapat 2 kelembagaan etika profesi secara internal dan eksternal. Kelembagaan internal diwakili oleh HCE (*House of Representative Commission on Ethics*) yang diisi oleh perwakilan masing-masing partai secara merata dan kelembagaan eksternalnya diwakili oleh OCE (*Office of Congressional Ethics*) yang diisi oleh keanggotaan yang didasarkan usulan terdiri atas akademisi hukum dan pensiunan *House of Representative*. Kemudian, secara mekanisme, keduanya memiliki relasi kolaboratif dalam mengatasi pelanggaran etika profesi legislator di Amerika Serikat. Kedepannya, pembentukan MKD dapat memberikan proporsionalitas dengan keanggotaan yang merata kepada setiap partai. Kemudian, ketua dari koalisi mayoritas dan minoritas dapat dipertimbangkan untuk dijadikan ketua MKD untuk menjaga netralitas dan keberlangsungan MKD. Selain itu, perlu untuk membentuk lembaga etika eksternal untuk melakukan check and balance antara kelembagaan etika profesi Dewan Perwakilan Rakyat. Lalu, lembaga baru tersebut diisi oleh orang profesional hukum ataupun akademisi hukum untuk memberikan independensi kepadanya. Sebagai langkah lanjutan, kedua lembaga tersebut (MKD dan lembaga baru) dapat berkolaboratif untuk menjaga marwah DPR sebagai lembaga legislatif di Indonesia.

Daftar Pustaka

- [1] T. Triwulan, I. G. Widodo, and A. Aziz, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, 1st ed. Jakarta: Kencana, 2011.
- [2] A. Hannan and B. Busahwi, "Problem Politik Kabinet Koalisi; Konflik Kepentingan Hingga Konflik Internal Partai Politik," *Kabilah : Journal of Social Community*, vol. 6, no. 2, pp. 46–69, 2021, [Online]. Available: <https://ejournal.iainata.ac.id/index.php/kabilah/article/view/151>
- [3] E. F. M. Manullang, "Misinterpretasi Ide Gustav Radbruch mengenai Doktrin Filosofis tentang Validitas dalam Pembentukan Undang-Undang," *Undang: Jurnal Hukum*, vol. 5, no. 2, pp. 453–480, Dec. 2022, doi: <https://doi.org/10.22437/ujh.5.2.453-480>.
- [4] S. A. Anggoro, "Politik Hukum: Mencari Sejumlah Penjelasan," *Jurnal Cakrawala Hukum*, vol. 10, no. 1, pp. 77–86, Aug. 2019, doi: <https://doi.org/10.26905/idjch.v10i1.2871>.
- [5] N. Heryana, "Eufemisme dan Disfemisme Pada Media Berita Daring Republika: Perkembangan Kasus Setya Novanto Edisi Januari 2018," *Jurnal Visi Ilmu Pendidikan*, vol. 11, no. 1, pp. 72–83, Jan. 2019, doi: <https://doi.org/10.26418/jvip.v11i1.30955>.

- [6] E. Purwito, A. Koedoeboen, and Mustakim, "Kewenangan Badan Kehormatan DPR Papua Terhadap Penegakan Hukum Dalam Pelaksanaan Kode Etik Anggota DPRP Papua," *Jurnal Ius Publicum*, vol. 2, no. 2, pp. 150–160, Apr. 2022, doi: <http://dx.doi.org/10.55551/jip.v4i4.31>.
- [7] A. D. P. Wibawa and L. K. Alfirdaus, "Efektivitas Badan Kehormatan Dewan Dalam Penegakan Kode Etik Internal Maupun Eksternal Dalam Menjaga Citra Lembaga Legislatif (Studi Kasus Badan Kehormatan DPRD Provinsi Jawa Tengah)," *Journal of Politic and Government Studies*, vol. 7, no. 4, pp. 51–60, 2018, [Online]. Available: <https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/jpgs/article/view/21623>
- [8] N. Hidayat, "Rujukan Dan Aplikasi Sistem Hukum Indonesia Berdasarkan Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 Pasca Amandemen Ke Tiga," *UIR Law Review*, vol. 1, no. 2, pp. 191–200, Oct. 2017, doi: <https://doi.org/10.25299/uirlrev.2017.1.02.566>.
- [9] N. Habibi, "Praktik Pengawasan Etika Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia," *Jurnal Cita Hukum*, vol. 2, no. 1, pp. 40–52, Jun. 2014, doi: <https://doi.org/10.15408/jch.v1i1.1447>.
- [10] N. R. Yunus, "Etika dan Moralitas Politik Anggota Dewan," *Mizan: Journal of Islamic Law*, vol. 2, no. 2, pp. 255–274, Jun. 2018, doi: <https://doi.org/10.32507/mizan.v2i2.148>.
- [11] S. Syarifuddin and K. G. Novario, "Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) dan Penegakan Kode Etik DPR RI (DPR Honorary Council and The Enforcement of The Code of Ethics)," *Kajian*, vol. 22, no. 1, pp. 1–14, 2022, doi: <https://doi.org/10.22212/kajian.v22i1.1494>.
- [12] Zainuddin Ali, *Metode penelitian hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2021.
- [13] A. Purwati, *Metode Penelitian Hukum Teori dan Praktek*. Surabaya: Jakad Media Publishing, 2020.
- [14] Akhmad Rudi Maswanto and Ahmad Khoirul Anam, "Nalar Hukum Prismatic Dalam Konteks Hukum Nasional," *MAQASHID Jurnal Hukum Islam*, vol. 4, no. 2, pp. 50–64, Dec. 2021, doi: <https://doi.org/10.35897/maqashid.v4i2.685>.
- [15] R. Saraswati, H. Asy'Ari, and D. Imania, "Penegakan Kode Etik Anggota Dewan Perwakilan Rakyat melalui Mahkamah Kehormatan Dewan," *Diponegoro Law Journal*, vol. 5, no. 3, 2016, [Online]. Available: <https://www.neliti.com/publications/19401/penegakan-kode-etik-anggota-dewan-perwakilan-rakyat-melalui-mahkamah-kehormatan>
- [16] N. Q. Novita, "Penyelesaian Pelanggaran Kode Etik Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Oleh Mahkamah Kehormatan Dewan," *Katalogis*, vol. 4, no. 12, pp. 140–150, 2016, [Online]. Available: <http://jurnal.untad.ac.id/jurnal/index.php/Katalogis/article/view/7571>
- [17] E. Suhaimi, "Penguatan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dengan Penegakan Kode Etik Terhadap Anggota Dewan," *Jurnal Pemerintahan dan Politik*, vol. 1, no. 2, pp. 14–21, May 2019, doi: <https://doi.org/10.36982/jpg.v1i2.702>.
- [18] M. J. Gordon, "The Ethics Glass Ceiling: A Historical Analysis of Actions By The US House of Representatives Committee on Ethics," University of Nevada, 2013.
- [19] J. R. Straus, "House Committee on Ethics: A Brief History of Its Evolution and Jurisdiction," *International Journal of Ethics*, vol. 9, no. 1, pp. 98–115, 2023, [Online]. Available: <https://crsreports.congress.gov/product/details?prodcode=98-15>
- [20] C. Maynor, "The Office of Congressional Ethics: Purpose, Efficacy, and Reforms," *Ethics and Lobbying*, vol. 524, no. 2, pp. 1–14, 2022.