

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Secara normatif pengisian sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat (disingkat DPR) melalui pemilihan umum yang diusulkan oleh partai politik. Sehingga keberadaan partai politik menjadi sentral dalam proses pengisian sebagai anggota DPR. Sekitar akhir Agustus tahun 2025, pasca demonstrasi besar-besaran yang terjadi hampir di seluruh wilayah Indonesia. Sejumlah partai mengambil keputusan untuk menonaktifkan kader mereka yang berada dalam parlemen. Partai tersebut merupakan Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Nasional Demokrat (NASDEM), dan Golongan Karya (GOLKAR). Nama – nama anggota dpr yang dinonaktifkan, antara lain Eko Hendro Purnomo dan Surya Utama (PAN), Nafa Urbach dan Ahmad Sahroni (Nasdem), yang terakhir yaitu Adies Kadir (Golkar). Keputusan parpol menonaktifkan kader tersebut dikarenakan pernyataan dan tindakan para anggota dewan yang dinilai mencederai perasaan rakyat. Kelima anggota DPR dinonaktifkan melalui surat keputusan yang ditandatangani oleh ketua parpol masing – masing yang berlaku sejak 1 September 2025.¹

Istilah nonaktif perlu diketahui bahwasanya berbeda dengan pemberhentian, pemberhentian sementara, dan pengganti antar waktu (PAW). Lebih lanjut, UU No.

¹ “*5 Anggota DPR Dinonaktifkan, dari Eko Patrio Sampai Adies Kadir*” Hukum online, diakses 31 Oktober 2025, <https://www.hukumonline.com/berita/a/5-anggota-dpr-dinonaktifkan--dari-eko-patrio-sampai-adies-kadir-lt68b51b4145247/?page=1>

17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 239 ayat (1) menjelaskan bahwa pergantian antarwaktu dan penggantian antarwaktu dilakukan bila anggota DPR: a) meninggal dunia; b) mengundurkan diri; dan c) diberhentikan. Sedangkan pemberhentian sementara bisa dilaksanakan jika: a) menjadi terdakwa dalam tindak pidana umum dengan ancaman penjara minimal 5 (lima) tahun; dan b) menjadi terdakwa dalam perkara tindak pidana khusus (Pasal 244 ayat 1). Berdasarkan ketentuan tersebut, memang tidak ditemukan istilah nonaktif dalam mekanisme pemberhentian anggota DPR. Istilah nonaktif ini hanya khusus diperuntukkan kepada pimpinan DPR dan anggota Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD), bukan dialamatkan kepada anggota DPR secara umum. Begitupun didalam Peraturan Tata Tertib (Tatib) DPR No. 1 tahun 2020 yang mengatur ketentuan serupa.²

Ketiadaan landasan hukum yang jelas dan konkrit dalam peraturan perundang undangan menjadi titik permasalahan dari penonaktifan kelima anggota DPR. Dosen Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Titi Anggraini, mengatakan istilah nonaktif bagi anggota DPR tidak dikenal dalam Undang-Undang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3). Menurutnya, langkah partai politik yang menyatakan menonaktifkan kadernya di DPR lebih merupakan

² “*Menyoal Istilah Nonaktif*”, Omong-Omong, diakses pada 6 November 2025, <https://omong-omong.com/menyoal-istilah-nonaktif/>

kebijakan internal, bukan mekanisme hukum yang berdampak langsung pada status keanggotaan parlemen.³

DPR merupakan lembaga Legislatif, selaku lembaga legislatif DPR memiliki beberapa pengawasan salah satunya seperti alat kelengkapan DPR. Salah satu alat kelengkapan DPR berupa MKD. Terbentuknya suatu Mahkamah Kehormatan Dewan dilandasi dengan pengawasan yang dilakukan atas segala bentuk tingkah perilaku yang menyimpang dari suatu kode etik yang bisa dilakukan akibat tidak disiplinnya anggota DPR maupun ketua DPR itu sendiri, bahwa MKD merupakan alat kelengkapan DPR dimuat dalam Pasal 83 ayat (1) huruf h UU No. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 17 Tahun 2014 (UU MD3). MKD dalam menjalankan fungsi dan tugas pokoknya harus sesuai dengan peraturan DPR RI No. 1 tahun 2015 tentang Kode Etik dan Peraturan DPR RI No. 2 tahun 2015 tentang Tata Beracara MKD.⁴

Landasan hukum MKD sebagai alat kelengkapan termuat dalam Pasal 119 tentang Mahkamah Kehormatan Dewan Undang Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3. Tugas MKD termaktub dalam Pasal 122 ayat 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014. MKD sebagai suatu alat kelengkapan DPR RI dan hal demikian memiliki kekuatan hukum tetap sehingga terkait kemandirian dan transparansinya dapat menjaga harkat dan martabat DPR RI sehingga tidak lagi

³ “*Tak Ada Istilah Nonaktif Anggota DPR dalam UU MD3*”, Tempo, diakses 6 November 2025, <https://www.tempo.co/politik/tak-ada-istilah-nonaktif-anggota-dpr-dalam-uu-md3-2065136>

⁴ Sholikul Hadi & Naila Fitriah Salamah, “*Analisis Kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan Dalam Menjaga Harkat Dan Martabat Dewan Perwakilan Rakyat*”, (Constitution Journal 2023), hlm. 99

menjadi badan yang menopang fungsinya pada lembaga atau lain, tidak dapat diintervensi maupun tendensi alat perlengkapan politik dari segala aspek yang menghadirkan kepentingan yang diciptakan oleh parlemen. MKD yang memiliki tujuan untuk menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat DPR RI sebagai lembaga untuk mewakili suara rakyat semestinya menjadi wakil rakyat yang mengerti akan harapan rakyat bukan sebagai pengadil kepentingan politik.⁵

Pada tanggal 5 November 2025, MKD DPR RI menggelar sidang putusan terkait dugaan pelanggaran kode etik oleh lima anggota DPR nonaktif, yaitu Ahmad Sahroni, Nafa Indria Urbach, Eko Hendro Purnomo (Eko Patrio), Surya Utama (Uya Kuya), dan Adies Kadir. Sidang ini dipimpin oleh Ketua MKD Nazaruddin Dek Gam dan menghasilkan putusan yang bersifat final dan mengikat yang dituangkan dalam Putusan No. 28/PP-MKD/II/2025. Dari kelima teradu tersebut, tiga anggota DPR dinyatakan terbukti melanggar kode etik, yakni Ahmad Sahroni, Nafa Urbach, dan Eko Patrio, sementara Adies Kadir dan Surya Utama dinyatakan tidak terbukti melanggar kode etik dan diaktifkan kembali sebagai anggota DPR.⁶

Putusan MKD No. 28/PP-MKD/II/2025 menjatuhkan sanksi yang berbeda terhadap ketiga anggota DPR yang terbukti melanggar kode etik. Ahmad Sahroni dijatuhi sanksi penonaktifan selama 6 (Enam) bulan, Nafa Urbach dijatuhi sanksi penonaktifan selama 3 (Tiga) bulan, dan Eko Patrio dijatuhi sanksi penonaktifan

⁵ *Ibid*, hlm. 100

⁶ “*MKD Gelar Sidang Putusan 5 Anggota DPR Nonaktif*”, Detik News, diakses pada 21 Januari 2026, <https://news.detik.com/berita/d-8194995/mkd-gelar-sidang-putusan-5-anggota-dpr-nonaktif>

selama 4 (Empat) bulan. Selain sanksi penonaktifan, aspek yang paling kontroversial adalah bahwa MKD memutuskan ketiga anggota DPR tersebut tidak mendapatkan hak keuangan selama masa penonaktifan.⁷

Putusan MKD untuk mencabut hak keuangan ini menimbulkan pertentangan norma hukum yang signifikan dan mendasar. Dalam amar putusannya, Wakil ketua MKD, Adang Daradjatun menyatakan: "Menyatakan teradu I, teradu II, teradu III, teradu IV, dan teradu V selama masa penonaktifan tidak mendapatkan hak keuangan".⁸ Namun demikian, ketentuan dalam Pasal 19 ayat (4) Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib secara jelas menyatakan bahwa "anggota yang diberhentikan sementara tetap mendapatkan hak keuangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan".

Pertentangan norma ini menimbulkan beberapa pertanyaan yuridis mendasar. Apakah MKD memiliki wewenang berdasarkan UU MD3 dan Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2015 tentang Kode Etik untuk mencabut seluruh hak keuangan anggota DPR sebagai bagian dari sanksi pelanggaran kode etik? Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2015 mengatur dalam Pasal 21 bahwa anggota yang dinyatakan melanggar kode etik dikenai sanksi berupa sanksi ringan (teguran lisan atau teguran tertulis), sanksi sedang (pemindahan keanggotaan pada alat

⁷ *"Putusan Lengkap Skorsing Sahroni, Nafa Urbach dan Eko Patrio dari DPR"*, Detik News, diakses pada 21 Januari 2026, <https://news.detik.com/berita/d-8195410/putusan-lengkap-skorsing-sahroni-nafa-urbach-dan-eko-patrio-dari-dpr>.

⁸ *"DPR-RI, MKD Putuskan Dugaan Pelanggaran Kode Etik Lima Anggota DPR Non Aktif Secara Terbuka"*, diakses pada 21 Januari 2026, <https://www.dpr.go.id/kegiatan-dpr/berita/MKD-Putuskan-Dugaan-Pelanggaran-Kode-Etik-Lima-Anggota-DPR-Non-Aktif-Secara-Terbuka-60572>

kelengkapan DPR atau pemberhentian dari jabatan pimpinan DPR), atau sanksi berat dengan pemberhentian sementara paling singkat 3 (Tiga) bulan atau pemberhentian sebagai anggota. Peraturan tersebut tidak menyebutkan pencabutan hak keuangan sebagai bagian dari sanksi apa pun.

Mahkamah Kehormatan Dewan juga menggunakan istilah "penonaktifan" dalam putusannya, apakah istilah tersebut dapat disamakan dengan "pemberhentian sementara" yang diatur dalam Pasal 244 UU MD3 dan Pasal 19 Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020? Atau apakah putusan MKD telah menciptakan kategori sanksi baru yang tidak dikenal dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini penting karena dapat menentukan implikasi hukum terhadap status dan hak anggota DPR.

Penonaktifan sebagai anggota DPR yang telah diputuskan oleh Mahkamah Kehormatan Dewan tidak memiliki legalitas, sehingga penonaktifan tersebut menyisihkan persoalan dari aspek hukumnya. Statusnya yang dinonaktifkan oleh Mahkamah Kehormatan Dewan dalam hukum tata negara menimbulkan kekosongan hukum (*Legal Vacuum*) dan ketidakpastian hukum (*Legal Uncertainty*). Artinya, anggota DPR yang dinyatakan nonaktif oleh Mahkamah Kehormatan Dewan secara hukum tetap sah sebagai anggota DPR dengan seluruh hak dan kewajiban konstitusional, termasuk hak dalam menerima gaji, tunjangan, dan fasilitas yang lain.⁹

⁹ “*Penonaktifan Tak Otomatis Gugurkan Status Anggota DPR*”, Hukum Online, diakses 21 Januari 2026, <https://www.hukumonline.com/berita/a/penonaktifan-tak-otomatis-gugurkan-status-anggota-dpr-lt68b5295f3c610/>

Dari penjelasan latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian mendalam tentang “DASAR KONSTITUSIONALITAS PENONAKTIFAN ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT OLEH MAHKAMAH KEHORMATAN DEWAN”. Penelitian ini diperlukan untuk memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan dan implikasi hukumnya atas penonaktifan yang dilakukan terhadap anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

1.2 RUMUSAN MASALAH

- a. Apakah Mahkamah Kehormatan Dewan berwenang melakukan penonaktifan terhadap anggota DPR?
- b. Bagaimana implikasi hukum atas penonaktifan anggota DPR oleh Mahkamah Kehormatan Dewan?

1.3 TUJUAN

- a. Untuk menganalisis kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan dalam hal menonaktifkan anggota DPR yang melanggar etik. Mengingat tidak ada satupun Undang undang yang mengatur tentang penonaktifan anggota DPR.
- b. Untuk menganalisis implikasi hukum setelah dinonaktifkannya anggota DPR oleh Mahkamah Kehormatan Dewan pada tanggal 5 November 2025. Menganalisis bagaimana status dan hak anggota DPR setelah dinonaktifkan oleh Mahkamah Kehormatan Dewan.

1.4 KEGUNAAN PENELITIAN

a. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini digunakan untuk memberikan dasar akademis bagi studi lebih lanjut terkait dengan legalitas dan konstitusionalitas penonaktifan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam sistem pemerintahan di Indonesia.

b. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi bahan masukan sebagai bahan evaluasi terhadap Mahkamah Kehormatan Dewan agar dalam mengambil keputusan harus mempunyai landasan atau legalitas hukum yang jelas agar tidak mengakibatkan (*Legal Vacuum*) kekosongan hukum dan (*Legal Uncertainty*) ketidakpastian hukum di dalamnya.

1.5 KEASLIAN PENELITIAN

No.	Judul Penelitian Sebelumnya	Rumusan Masalah Penelitian Sebelumnya	Isu Hukum Penelitian Sebelumnya	Perbedaan dengan Tugas Akhir yang Diusulkan
1.	Kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan Dalam Menjaga Serta	1. Bagaimanakah Kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) berdasarkan	Isu hukum dalam penelitian ini terkait dengan mengetahui Wewenang	Pada Tugas akhir yang diajukan lebih menyoroti penonaktifan anggota DPR oleh

Menegakkan Kehormatan Dan Keluhuran Martabat Dpr Berdasarkan Undang- Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang- Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Mpr, Dpr, Dpd Dan Dprd	Undang-Undang Nomor 13 tahun 2019 tentang perubahan ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD? 2. Bagaimana Implikasi yuridis kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) terhadap penegakkan kode etik berdasarkan UndangUndang Nomor 13 tahun 2019 tentang perubahan ketiga atas UndangUndang nomor 17 tahun	Mahkamah Kehormatan Dewan dalam menegakkan keluhuran dan martabat Dewan Perwakilan Rakyat. Wewenang Mahkamah Kehormatan Dewan dalam Menjaga keluhuran martabat dan perilaku anggota DPR-RI sebagai lingkup suatu pengawasan internal. Dalam lingkup lembaga DPR-RI, pengawasan internal merupakan bagian dari	Mahkamah Kehormatan Dewan pada tanggal 5 Novrmber 2025. Tidak adanya undang undang atau aturan tentang penonaktifan menjadi isu utama dalam penelitian ini
---	--	---	--

		2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD?	kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan.	
2.	Peran Mahkamah Kehormatan Dewan (Mkd) Dalam Menegakkan Kode Etik Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (Dpr RI) Periode 2014-2019	1. Bagaimana peran Mahkamah Kehormatan Dewan DPR RI dalam menegakkan kode etik anggota dewan periode 2014–2019? 2. Problematika apa saja yang dilalui Mahkamah Kehormatan Dewan dalam menegakkan kode etik anggota dewan periode 2014-2019? 3. Apa faktor pendukung dan penghambat	Isu hukum utama dalam penelitian ini adalah untuk menjawab peran Mahkamah Kehormatan Dewan dalam menegakkan Kode Etik Anggota DPR RI Periode 2014-2019. Permasalahan tersebut dikaji dengan metode normatif-empiris dan menggunakan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer,	Pada Tugas Akhir yang diajukan lebih fokus pada bagaimana penonaktifan anggota DPR oleh Mahkamah Kehormatan Dewan dan apakah MKD berwenang untuk melakukan penonaktifan. Mengingat tidak ada dalam UU atau peraturan manapun tentang penonaktifan

		Mahkamah Kehormatan Dewan dalam menegakan kode etik anggota dewan periode 2014- 2019?	sekunder, dan tersier.	
3.	Tinjauan Yuridis Pemberhentian Anggota Dpr Yang Melanggar Kode Etik Oleh Mahkamah Kehormatan Dewan Berdasarkan Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2014	1.Bagaimana wewenang Mahkamah Kehormatan Dewan dalam melaksanakan pemberhentian anggota DPR yang melanggar Kode Etik berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 ? 2. Apa hambatan Mahkamah Kehormatan Dewan dalam melaksanakan	Isu hukum dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui wewenang, hambatan dan upaya Mahkamah Kehormatan Dewan dalam menjaga martabat dan kehormatan anggota DPR dan untuk mengetahui Kendala dan upaya yang dilakukan badan kehormatan	Pada tugas akhir yang diajukan berfokus pada kewenangan dan implikasi hukum Mahkamah kehormatan dewan pasca putusan MKD pada tanggal 5 November 2025 menonaktifkan 3 anggota DPR yang dimana aturan mengenai penonaktifan tidak dikenal dalam UU

	Tentang Mpr , Dpr , Dpd Dan Dprd.	pemberhentian anggota DPR yang melanggar Kode Etik berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 ? 3. Bagaimana upaya Mahkamah Kehormatan Dewan dalam meminimalisasi pelanggaran Kode Etik yang dilakukan anggota DPR berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014?	sebagai alat kelengkapan dalam penyelesaian pelanggaran kode etik	manapun, sehingga menyebabkan ketidakpastian hukum dan kekosongan hukum
--	---	--	---	---

1.6 METODE PENELITIAN

Metode penelitian ini merupakan bagian yang terpenting dari suatu penelitian, karena metode penelitian akan menjadi arah dan petunjuk bagi suatu penelitian.¹⁰ Dengan itu, berdasarkan uraian diatas metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1.6.1 Jenis Penelitian

Berdasarkan uraian di atas maka metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian normatif (*Legal Research*) atau studi kepustakaan yang menggunakan sumber bahan hukum atau peraturan tertulis yang berupa peraturan perundang-undangan untuk menjawab permasalahan hukum yang diteliti.¹¹

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan konseptual (*Conseptual Approach*). Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang ditangani.¹² Pendekatan konseptual adalah pendekatan yang beranjak dari pandangan dan doktrin yang berkembang

¹⁰ Mukti Fajar and Yulianto Achmad, "*Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*", (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017). hlm.104

¹¹ *Ibid*, hlm.19

¹² Mahmud Marzuki, "*Penelitian Hukum*", (Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2007), hlm. 24

di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan, doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.¹³

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang terdiri atas peraturan perundang-undangan, risalah resmi, putusan pengadilan dan dokumen resmi Negara.¹⁴Khususnya yang dipakai dalam penelitian ini, yang terdiri sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- c. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat No. 1 Tahun 2015 Tentang Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

¹³ *Ibid*, hlm. 135

¹⁴ Muhaimin, “*Metode Penelitian Hukum*”, (UPT. MATARAM UNIVERSITY PRESS, 2020), hlm. 59

- d. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat No. 2 Tahun 2015 Tentang Tata Beracara Mahkamah Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
- e. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat No. 1 Tahun 2020 Tentang Tata Tertib
- f. Putusan Mahkamah Kehormatan Dewan No. 28/PP-MKD/II/2025 Tentang Pelanggaran Etik

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti Rancangan Undang-Undang, hasil penelitian dalam jurnal, buku, teks, hasil karya hukum, dan pendapat para ahli hukum.¹⁵

1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum yang diadopsi dalam penelitian ini adalah studi pustaka yang juga dikenal sebagai *bibliography study*. Dalam penelitian hukum studi pustaka sendiri didefinisikan sebagai pengkajian berbagai informasi tertulis mengenai hukum, yang secara prinsip memang dipublikasikan secara luas untuk dapat diketahui oleh publik.¹⁶

¹⁵ Ibrahim Jonandi Effendi, *“Metode Penelitian Hukum: Normatif Dan Empiris”*, (Depok : Prenandamedia Goup, 2018), hlm.149.

¹⁶ Muhaimin, *Op.Cit*, hlm. 66.

1.6.5 Metode Analisis Bahan Hukum

Metode analisis dalam kegiatan penelitian ini adalah berupa kegiatan pengkajian terhadap hasil pengelolaan bahan hukum untuk ditarik suatu kesimpulan untuk menjawab permasalahan tersebut. Dalam penelitian ini menggunakan analisis preskriptif yaitu untuk memberikan argumentasi hasil penelitian yang dilakukan. *Argument* disini dilakukan untuk memberikan prespektif atau penilaian mengenai benar atau salah atau apa yang seyogyanya menurut hukum terhadap fakta atau peristiwa hukum dari hasil penelitian.¹⁷

¹⁷ Nurul dkk Qomar, “*Metode Penelitian Hukum (Legal Research Methods)*”, Makassar: CV. Social Poilitic Jenius (SIGn), 2017