

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai negara hukum yang menganut prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana tercantum pada Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) yang berbunyi “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang- Undang Dasar”. Maka sistem atau model lembaga perwakilan rakyat di Indonesia telah dirumuskan dalam UUD NRI 1945. Dalam UUD NRI 1945 ketentuan mengenai lembaga perwakilan rakyat yang dikenal dengan Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR) terdapat pada BAB VII dari Pasal 19 hingga Pasal 22 D.

Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik sebagaimana diatur Pasal 1 Ayat (1) UUD NRI 1945, oleh sebab itu Pasal 18 Ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi , kabupaten dan kota itu mempunyai Pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang”. Lebih lanjut Pasal 18 Ayat (3) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa “pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki dewan perwakilan rakyat daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”.

Ketentuan Pasal 18 Ayat (1) dan Ayat (3) UUD NRI 1945 tersebut diatas menunjukkan bahwa keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut DPRD) adalah sangat penting dalam menjalankan roda pemerintahan daerah yang demokratis, baik pada pemerintahan daerah provinsi maupun pada pemerintahan daerah kabupaten dan kota. Bahkan dalam Undang Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU RI Nomor 23 Tahun 2014), Pasal 1 Ayat (2) menegaskan bahwa “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan

urusan pemerintahan oleh Pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.¹ Kemudian Pasal 1 Ayat (4) berbunyi : “Dewan perwakilan Rakyat Daerah yang (selanjutnya disingkat DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah”.² DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota menjalankan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan adalah dalam kerangka representasi dari rakyat di daerah provinsi, kabupaten/kota.

Keberadaan DPRD dipandang penting agar pemerintahan daerah dapat dibangun dan dilaksanakan secara demokratis. Dalam peraturan perundang-undangan secara limitatif diatur tentang eksistensi DPRD tersebut, bahwa setiap daerah di Indonesia memiliki DPRD yang terbagi menjadi 2 (dua) yaitu daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. DPRD provinsi maupun DPRD Kabupaten/kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi legislasi, fungsi Pengawasan dan fungsi Anggaran yang dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di provinsi dan kabupaten/kota.

Berdasarkan tugas dan wewenang yang dimilikinya, maka DPRD mempunyai hak-hak, yaitu hak angket, hak interpelasi dan hak menyatakan pendapat. Selain tugas dan wewenang tersebut diatas DPRD juga memiliki hak-hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya DPRD dilengkapi dengan alat kelengkapan Dewan sebagaimana diatur pada Pasal 110 Ayat (1) UU RI Nomor 23 Tahun 2014 untuk DPRD Provinsi dan Pasal 163 Ayat (1) UU RI Nomor 23 Tahun 2014 untuk DPRD Kabupaten/Kota, seperti berikut:

¹ Pasal 1 Ayat (2) Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

² Pasal 1 Ayat (4) Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

- a. Pimpinan;
- b. Komisi;
- c. Badan Musyawarah;
- d. Badan Pembentukan Peraturan Daerah;
- e. Badan Anggaran;
- f. Badan Kehormatan;
- g. Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.³

Alat kelengkapan Dewan (selanjutnya disebut AKD) merupakan instrumen dalam upaya dewan melaksanakan tugas dan kewenangannya, sehingga dapat berfungsi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku karena dengan adanya AKD, maka akan dapat membantu tugas-tugas DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 Ayat (2) UU RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa “pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip negara kesatuan republik indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Salah satu alat kelengkapan DPRD adalah Badan Kehormatan (selanjutnya disingkat BK) yang pembentukannya ditetapkan dengan Keputusan DPRD. Pembentukan Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya disingkat (BK DPRD) merupakan respon atas sorotan publik terhadap kinerja sebagian anggota dewan perwakilan rakyat daerah yang buruk. Sehubungan dengan pembentukan Badan Kehormatan, maka DPRD wajib untuk menyusun kode etik sebagai *code of conduct* dalam upaya untuk menjaga martabat dan kehormatan anggota DPRD dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Sebagai AKD yang bersifat tetap, maka BK mempunyai tugas sebagai berikut:

1. Memantau dan mengevaluasi disiplin, etika dan moral para anggota DPRD dalam rangka menjaga martabat dan kehormatan sesuai dengan kode etik DPRD;

³ Pasal 163 Ayat (1) Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

2. Meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD terhadap peraturan tata tertib dan/atau kode etik DPRD;
3. Melakukan penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi atas pengaduan Pimpinan DPRD, anggota DPRD, dan/atau masyarakat.
4. Melaporkan keputusan Badan Kehormatan atas hasil penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi atas pengaduan Pimpinan DPRD, anggota DPRD dan/atau masyarakat.⁴

Anggota DPRD mempunyai kewajiban untuk mentaati tata tertib DPRD, kode etik, dan memberikan pertanggungjawaban secara moral terhadap konstituennya di daerah, pemilihan masing-masing, oleh karena itu anggota DPRD tersebut haruslah mencerminkan sikap profesionalisme dan menjunjung tinggi serta mengedepankan etika dan norma-norma sosial lainnya. Kode etik pada dasarnya memiliki fungsi ganda yaitu sebagai bentuk perlindungan dan pengembangan bagi profesi. Artinya kode etik berfungsi sebagai pedoman pelaksanaan tugas profesional dan pedoman bagi masyarakat sebagai seorang profesional.⁵ Fungsi kode etik diantaranya melindungi suatu profesi dari campur tangan pemerintah, mencegah terjadinya pertentangan internal dalam suatu profesi dan melindungi para praktisi dari kesalahan praktik suatu profesi.⁶

Kode etik profesi masih sangat diperlukan dalam institusi DPRD walaupun sudah banyak peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tugas dan fungsi DPRD, namun keberadaan kode etik profesi dapat lebih efektif mencegah tindakan-tindakan pelanggaran yang dilakukan oleh anggota DPRD khususnya pelanggaran yang bersifat etis dan moral, karena kode etik adalah merupakan aturan-aturan tertulis yang didasarkan pada kesepakatan yang dibuat oleh organisasi yang apabila dilanggar, maka konsekuensinya akan terkena sanksi moral dan sosial bahkan jika bertentangan dengan ketentuan peraturan partai politik yang bersangkutan dapat diberhentikan sebagai anggota DPRD dan/atau anggota partai politik, dalam konteks hal tersebut dalam implementasinya kode etik lebih efektif dari Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Partai politik walaupun

⁴ Pasal 56 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, Dan Kota

⁵ E. Sumaryono, *Etika Profesi Hukum: Norma-Norma bagi Penegak Hukum* (Yogyakarta Kanisius, 2012), hal. 62.

⁶ *Ibid*, hal. 66.

kode etik hanya mengikat secara moral.

DPRD mempunyai kewenangan penuh untuk merumuskan dan menetapkan serangkaian peraturan yang akan dipergunakan sebagai pedoman dan pengendalian sikap dan perilaku setiap anggota DPRD dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya sebagai pemegang amanat rakyat yang diwakilinya. Contoh kewenangan membentuk kode etik di DPRD provinsi tersebut dijamin dalam Pasal 349 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyebutkan “DPRD provinsi menyusun kode etik yang berisi norma yang wajib dipatuhi oleh setiap anggota selama menjalankan tugasnya untuk menjaga martabat, Kehormatan, citra, dan kredibilitas DPRD provinsi”.⁷

Kode etik yang telah disusun DPRD menjadi peraturan DPRD. Hal itu sesuai dengan Pasal 44 Ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang menjelaskan bahwa peraturan DPRD dapat terdiri atas:

- a. Peraturan DPRD tentang tata tertib;
- b. Peraturan DPRD tentang kode etik; dan/atau
- c. Peraturan DPRD tentang tata beracara di badan kehormatan.⁸

BK DPRD bertugas untuk menegakkan komitmen moral dan profesionalitas anggota dewan yang terkandung dalam kode etik sehingga membuat alat kelengkapan ini dipandang sangat berguna bagi anggota DPRD. BK DPRD berperan tidak hanya sekedar menjadi penjaga moral dan integritas Anggota DPRD, melainkan juga menjadi mekanisme internal untuk menegakkan kode etik DPRD. Kode etik merupakan alat untuk menjamin proses kinerja anggota DPRD.

⁷ Pasal 349 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

⁸ Pasal 44 Ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

BK DPRD mempunyai hak untuk menjatuhkan sanksi kepada setiap anggota DPRD yang terbukti melakukan pelanggaran kode etik dan/atau tata tertib DPRD berdasarkan hasil penyelidikan, verifikasi dan klarifikasi. Adapun sanksi yang dapat dijatuhkan kepada anggota DPRD dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Teguran lisan;
2. Teguran Tertulis;
3. Pemberhentian sebagai anggota alat kelengkapan DPRD atau;
4. Pemberhentian sebagai anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengaturan tentang sanksi ketika terjadi pelanggaran kode etik oleh anggota DPRD pada dasarnya tidak hanya ada pada BK DPRD, akan tetapi masing-masing fraksi juga mempunyai aturan tersendiri mengenai sanksi terhadap anggotanya yang melakukan pelanggaran. Pengaturan sanksi pada fraksi bersifat internal fraksi, artinya terpisah dari BK DPRD. Menurut pengamatan penulis bahwa aturan yang bersifat internal fraksi pun masih sangat longgar penerapannya, sehingga masih banyak anggota DPRD yang melakukan pelanggaran baik pelanggaran etik maupun pelanggaran tata tertib.

Berbagai kelompok masyarakat yang kritis terhadap parlemen memberikan rapor merah bagi kinerja BK DPRD. BK DPRD dinilai belum optimal dalam mengarahkan Anggota Legislatif bekerja sesuai dengan kode etik yang berlaku. Tidak hanya itu, inisiatif dan respon BK DPRD terhadap dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota DPRD juga dianggap masih sangat rendah.

Pada awal bulan Agustus 2022 yang lalu telah terjadi peristiwa penganiayaan yang dilakukan oleh seorang oknum Anggota DPRD Kota Palembang berinisial “MSZ” terhadap salah seorang perempuan di area publik. Setelah mendapat laporan dari masyarakat BK. DPRD Kota Palembang melakukan penyelidikan/penelitian terhadap peristiwa yang terjadi tersebut, namun hanya sebatas klarifikasi bukan melakukan

penegakan kode etik.⁹

Menyikapi tindakan dan perbuatan yang dilakukan oleh anggota DPRD tersebut sebagaimana contoh yang diberikan, maka kewenangan BK DPRD perlu untuk dilaksanakan dan dioptimalkan fungsinya. BK DPRD perlu mengubah paradigma yang selama ini dilakukan dalam menanggapi dugaan penyimpangan atau pelanggaran yang dilakukan oleh anggota DPRD dengan tidak lagi bersifat pasif akan tetapi harus bersifat proaktif. Terhadap kasus-kasus yang terjadi BK DPRD perlu bertindak cepat dalam merespon tindakan anggota DPRD yang diduga melakukan pelanggaran atau penyimpangan dari tugas dan fungsinya sebagai anggota lembaga legislatif dan dianggap sebagai pelanggaran kode etik. Fenomena yang terjadi selama ini BK DPRD hanya bersifat menunggu laporan/pengaduan dari masyarakat atau pimpinan DPRD. Dengan posisi dan peran BK DPRD yang bersifat pasif seperti itu membuat BK DPRD tidak responsif terhadap peristiwa atau kasus-kasus yang terjadi di sekitar DPRD yang pada umumnya masyarakat mengetahuinya dengan jelas.

Kinerja BK dalam pengambilan keputusan bentuk formalnya terwujud dalam bentuk sanksi. Hakikatnya, pengambilan keputusan etik apapun oleh BK disertai dengan unsur kebebasan. Dalam praktek pengambilan keputusan berupa sanksi, Anggota BK senantiasa dihibau oleh nuraninya sendiri untuk tidak berpihak atau tidak terikat pada kepentingan Fraksi baik kepentingan ideologis, maupun pragmatis. Berkaitan dengan praktek pengambilan keputusan itu, Anggota BK terlihat harus memanfaatkan seluruh akal budi, kemampuan, dan keahliannya secara bebas dengan suatu rasa tanggung jawab.

Bercermin dari peristiwa-peristiwa yang terjadi selama ini yang dilakukan oleh anggota DPRD dapat memperburuk citra DPRD sebagai suatu lembaga, hal ini dikarenakan belum ada tindakan ataupun sanksi yang tegas dari lembaga DPRD itu sendiri maupun dari partai politik yang diwakilinya, ini menunjukkan bahwa belum berfungsinya

⁹<https://www.antarane.ws.com/berita/3079545/anggota-dprd-palembang-pelaku-penganiayaan-terancam-dipecat-partai>

secara optimal tugas dan fungsi BK DPRD sebagai AKD yang menjaga integritas dan marwah DPRD. Padahal dengan keberadaan BK DPRD sebagai salah satu AKD diharapkan dapat menjadi rambu dalam menjaga moral dan integritas anggota DPRD maupun Institusi dengan menegakkan kode etik DPRD, sehingga peran dan fungsi BK DPRD saat ini dipertanyakan eksistensinya terutama setelah banyak para anggota DPRD yang terlibat dalam berbagai kasus.

Berdasarkan uraian dari latar belakang tersebut yang mengakibatkan BK DPRD belum dapat bekerja secara maksimal sebagaimana yang diharapkan rakyat dalam melakukan pengawasan terhadap anggota DPRD, maka untuk itu penulis ingin meneliti lebih lanjut dalam bentuk Skripsi dengan judul: **Tinjauan Yuridis Mengenai Independensi Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Menangani Pelanggaran Kode Etik Yang Dilakukan Oleh Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.**

B. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang tersebut di atas, maka penulis merumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Urgensi independensi Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penegakan kode etik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
2. Bagaimana mekanisme penegakan kode etik yang dilakukan oleh Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam mengatasi pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ?

B. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui Urgensi Independensi Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penegakan kode etik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

2. Untuk mengetahui mekanisme penegakan kode etik yang dilakukan oleh Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam mengatasi pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

C. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui pokok permasalahan dan tujuan yang telah diuraikan di atas, berdasarkan dari kegunaannya, penelitian ini dapat dilihat dari 3 aspek :

1. Akademik

Secara Akademik tentunya penelitian ini memiliki manfaat yang baik, karena dengan adanya penelitian ini akan memperkaya khazanah dunia ilmu pengetahuan yang utamanya di bidang hukum. Utamanya Ilmu hukum yang berkaitan erat dengan dunia pemerintahan daerah, karena melalui hal ini akan diketahui secara lebih mendalam perihal alat kelengkapan dewan, dalam hal ini adalah fungsi dan mekanisme Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penegakan kode etik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

2. Kelembagaan

Hasil dari pada penelitian ini tentunya diharapkan bisa menjadi suatu dasar untuk meningkatkan kualitas kinerja DPRD utamanya dalam perihal melaksanakan apa yang menjadi salah satu fungsi lembaga legislatif yang melekat padanya, yakni fungsi pelanggaran yang dilakukan oleh anggota dewan.

3. Sosial/Masyarakat

Dari segi sosial tentunya penelitian ini juga memiliki manfaat, hasil daripada penelitian ini diharapkan bisa menjadikan para anggota dewan dapat menjaga etika dalam berperilaku baik di masyarakat maupun didalam kedinasannya. Karena sebagai wakil rakyat yang mendapatkan amanah untuk bisa menjadi kepanjangan tangan masyarakat di pemerintahan sudah seyogianya dalam bertindak dan berbuat memang berpihak

kepada masyarakat, salah satu hal yang bisa dimaksimalkan yakni etika yang diatur didalam kode etik.

