

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Partai politik memiliki peranan yang sangat penting dalam setiap sistem demokrasi. Dalam suatu negara demokrasi, kedudukan dan peranan setiap lembaga negara haruslah sama-sama kuat dan bersifat saling mengendalikan dalam hubungan *checks and balances*. Akan tetapi jika lembaga-lembaga negara tidak berfungsi dengan baik, kinerjanya tidak efektif, atau lemah wibawanya dalam menjalankan fungsinya masing-masing, maka hal tersebut dapat membuat partai-partai politik menjadi rakus.¹

Menurut Miriam Budiarto, partai politik memiliki 4 (empat) fungsi, antara lain sebagai sarana komunikasi politik, sosialisasi politik, rekrutmen politik, dan pengatur konflik.²

Fungsi ketiga partai politik yaitu rekrutmen politik merupakan sarana untuk menyeleksi kader-kader pemimpin negara pada jenjang-jenjang atau posisi-posisi tertentu. Kader-kader itu ada yang dipilih secara langsung oleh rakyat, ada pula yang dipilih melalui cara yang tidak langsung, seperti oleh Dewan Perwakilan Rakyat, ataupun melalui cara-cara yang tidak langsung lainnya. Namun selain memiliki fungsi, partai politik juga memiliki kelemahan yaitu terkadang partai politik cenderung bersifat oligarkis. Partai politik yang seharusnya mengutamakan

¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011, hlm. 402.

²*Ibid*, hlm. 406

kepentingan rakyat, namun pada kenyataannya cenderung lebih mengutamakan kepentingan partai politik itu sendiri. Untuk itu dalam partai politik, selain adanya anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, maka diperlukan suatu kode etika positif yang dituangkan *Code of Ethics* yang dijamin tegaknya melalui dewan kehormatan yang efektif.³

Untuk menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), seseorang diberi kesempatan sejak awal untuk menjadi anggota Dewan Perwakilan Partai terlebih dahulu yang disediakan tersendiri strukturnya dalam kepengurusan Partai. Dalam sistem *representative democracy* atau demokrasi perwakilan memang partisipasi rakyat yang berdaulat, disalurkan melalui pemungutan suara rakyat untuk membentuk lembaga perwakilan. Mekanisme perwakilan ini dinilai dapat menjamin keterwakilan aspirasi rakyat. Maka dalam sistem perwakilan, kedudukan dan peranan partai politik dianggap sangat dominan.⁴

Dalam sistem demokrasi perwakilan, yang menjalankan kedaulatan rakyat adalah wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat yang disebut parlemen. Wakil-wakil rakyat tersebut harus ditentukan sendiri oleh rakyat, melalui pemilihan umum. Dalam pemilihan umum yang dipilih tidak saja wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat atau parlemen, tetapi juga para pemimpin pemerintahan yang duduk di kursi eksekutif. Di cabang kekuasaan legislatif, para wakil rakyat ada yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), ada yang duduk

³*Ibid*, hlm. 410.

⁴*Ibid*, hlm. 413.

ddi Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan ada yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), baik ditingkat provinsi ataupun ditingkat kabupaten dan kota.

Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia tidak hanya terdapat di pemerintah pusat, namun juga terdapat penyelenggaraan pemerintahan di pemerintah daerah. Penyelenggaraan pemerintahan di daerah dilaksanakan dengan prinsip desentralisasi. Menurut UU No. 5 Tahun 1974 Pasal 1 butir b, desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Dalam UU No. 22 Tahun 1999 Pasal 1 butir e ditegaskan, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. UU No. 32 Tahun 2000 Pasal 1 angka 7, mengartikan desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵ Hal mengenai pemerintahan daerah dipertegas dalam perubahn kedua Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 yang berbunyi:

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang;
2. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;
3. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum;

⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi Jakarta: Rajawali Pers, 2016, hlm.329-330.

4. Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis;
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat;
6. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain, untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan;
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah di atur lebih lanjut pada UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintah Daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah, yaitu Pemerintah Daerah (Kepala Daerah) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPRD).⁶

Menurut Pasal Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah. DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Secara rinci DPRD memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut:

- a. Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda, dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah;
- d. Mengusulkan dan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi, dan kepada Menteri Dalam Negeri, melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota;
- e. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;

⁶ Siswanto Sunarto, *Hukum Pemerintah Daerah Indonesia*, cet IV Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm. 116.

- g. Memeberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- i. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah; dan
- k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.⁷

Berdasarkan tugas dan wewenangnya, DPRD memiliki hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat. Namun selain tugas dan wewenang DPRD tersebut di atas, ada beberapa tugas dan wewenang DPRD lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, DPRD dilengkapi dengan alat kelengkapan Dewan, seperti berikut:

- a. Pimpinan;
- b. Komisi;
- c. Badan Musyawarah;
- d. Badan Legislasi Daerah;
- e. Badan Anggaran;
- f. Badan Kehormatan; dan
- g. Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.⁸

Salah satu alat kelengkapan DPRD adalah Badan Kehormatan (BK). Badan Kehormatan DPRD sebagai alat kelengkapan DPRD dibentuk dan ditetapkan dengan keputusan DPRD. DPRD wajib menyusun kode etik untuk menjaga martabat dan kehormatan anggota DPRD dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Arti penting Badan Kehormatan DPRD di sini adalah untuk

⁷*Ibid.*, hlm. 67-68.

⁸ Pasal 15 angka 1 Peraturan DPRD Kabupaten Bengkalis Nomor 18 Tahun 2017 tentang Tata Tertib DPRD

menegakkan kode etik DPRD. Kode etik DPRD adalah norma-norma atau aturan-aturan yang merupakan kesatuan landasan etik atau filosofi dengan peraturan perilaku dan ucapan mengenai hal-hal yang diwajibkan, dilarang, atau tidak patut dilakukan oleh Anggota DPRD.

DPRD Kabupaten Bengkalis memiliki tata tertib dewan yang diatur dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Tata Tertib dan kode etik dewan yang diatur dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 19 Tahun 2017 Tentang Kode Etik. Segala sesuatu mengenai apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh Anggota Dewan telah diatur dalam Tata Tertib DPRD dan Kode Etik DPRD.

Badan Kehormatan (BK) merupakan salah satu alat elengkapan DPRD yang bersifat tetap dan mempunyai tugas sebagai berikut:⁹

1. Memantau dan mengevaluasi disiplin dan/atau kepatuhan terhadap moral, kode etik, dan/atau peraturan tata tertib DPRD dalam rangka menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPRD.
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 kepada rapat paripurna DPRD.

BK berhak menjatuhkan sanksi pada Anggota Dewan yang terbukti melanggar kode etik dan/atau tata tertib DPRD berdasarkan hasil penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi. Teguran tersebut dapat berupa:

⁹ Pasal 41 ayat (1) Peraturan DPRD Kabupaten Bengkalis Nomor 18 Tahun 2017 tentang Tata Tertib DPRD

- a. Teguran lisan;
- b. Teguran tertulis;
- c. Pemberhentian sebagai pimpinan alat kelengkapan DPRD; atau
- d. Pemberhentian sebagai anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dalam menjalankan tugas dan fungsinya harus berdasarkan kepada UUD 1945 khususnya pasal 1 ayat 3 yang berbunyi: "*Negara Indonesia adalah negara hukum*". Dengan demikian maka semua tindakan dan perubahan yang dilakukan harus berdasarkan kepada hukum dan undang-undang yang berlaku. Sehubungan dengan hal tersebut, maka DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota harus selalu melaksanakan tugas dalam bingkai aturan hukum dan perundang-undangan, akan dikategorikan melakukan pelanggaran.

Pelanggaran yang dilakukan sebagai akibat dari kurangnya kehati-hatian dalam mengikuti aturan hukum dan perundang-undangan. Semua kegiatan atau pekerjaan yang berhubungan dengan pelaksanaan tugas-tugas pemerintah dan pemerintah daerah harus ada payung hukumnya agar tidak salah dalam menerapkan kebijakan atau implementasinya dalam masyarakat. Semua kebijakan atau pengambilan keputusan harus ada aturan yang mengatur, sehingga apapun yang dilakukan tersebut tidak lepas dari bingkai hukum dan perundang-undangan yang berlaku.

Demikian juga halnya dengan DPRD Kabupaten Bengkalis harus melaksanakan tugas tersebut sesuai dengan ketentuan yang berlaku, dan tingkah laku

atau perbuatan masing-masing anggota juga harus dapat menjadi panutan bagi masyarakat. Para penyelenggara pemerintah daerah di tingkat kabupaten harus dapat memberikan keteladanan dan mempunyai moral pemimpin yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Setiap anggota DPRD Kabupaten Bengkalis harus dapat melaksanakan tugas dan fungsi dengan baik, karena sebagai wakil rakyat kinerja dari anggota DPRD Kabupaten Bengkalis senantiasa dipantau oleh masyarakat.

Badan Kehormatan sebagai salah satu kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dinilai dapat menjamin tegaknya tata tertib dan kode etik DPRD. Pada bulan Januari 2014 anggota DPRD Kabupaten Bengkalis dari Fraksi PAN yang merupakan ketua DPRD periode 2009-2014 melakukan tindak pidana korupsi atas dana Bantuan Sosial (Bansos) beserta dengan 6 (enam) anggota DPRD lainnya yang ikut serta dalam melakukan tindak pidana tersebut.¹⁰

Adanya anggota dewan yang melakukan tindak pidana korupsi memang dinilai merugikan. Karena tindakan anggota dewan yang korupsi tentu saja dapat merugikan Negara terlebih lagi merugikan masyarakat. Sehubungan dengan pelanggaran etika yang dilakukan oleh anggota DPRD di Kabupaten Bengkalis tersebut, maka tugas dari Badan Kehormatan adalah melakukan serangkaian proses untuk melakukan pemeriksaan dana memberikan keputusan terhadap hal tersebut. Badan Kehormatan dibentuk atas respon dari sorotan publik terhadap kinerja sebagian anggota dewan yang buruk. Akibat dari adanya pantauan dari masyarakat

¹⁰“Korupsi Dana BANSOS, Ketua DPRD Kabupaten Bengkalis,” terdapat dalam <http://www.tribunnews.com/regional/2016/12/31/korupsi-dana-bansos-ketua-dprd-bengkalis-ditahan>

Diakses pada tanggal 26 Desember 2017 jam 20.00 WIB.

maka Badan Kehormatan sebagai salah satu alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dinilai dapat menjamin tegaknya tata tertib dan kode etik DPRD.

Sehubungan dengan adanya pelanggaran-pelanggaran kode etik ataupun tata tertib yang dilakukan oleh Anggota DPRD Kabupaten Bengkalis, maka penulis ingin meneliti Eksistensi Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Bengkalis dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya tahun 2014-2017.

B. RUMUSAN MASALAH

Dari latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka dapat disusun sampaikan dua hal yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana peran Badan Kehormatan Kabupaten Bengkalis dalam menangani persoalan Kode Etik?
2. Apa kendala yang dihadapi Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Bengkalis dan upaya mengatasinya?

C. TUJUAN PENELITIAN

Sesuai dengan latar belakang serta pokok masalah yang telah dipaparkan sebelumnya maka tulisan ini mampu menjawab dan mengungkap persoalan melalui pembahasan yang mudah dipahami dan terarah dengan baik. Adapun tujuan dan nilai guna yang ingin dicapai yaitu antara lain:

1. Untuk mengetahui bagaimanakah peran Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Bengkalis dalam penegakan kode etik Anggota DPRD Kabupaten Bengkalis periode 2014-2017.

2. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Bengkalis dalam menjalankan tugasnya dan upaya BK mengatasi kendala tersebut.

D. TINJAUAN PUSTAKA

1. Teori demokrasi

Membahas mengenai demokrasi berarti berbicara tentang rakyat atau warga masyarakat. Dalam suatu negara, rakyat merupakan sentral dan sumber kekuasaan. Sebab pada hakikatnya rakyat adalah kekuasaan tertinggi, yakni kedaulatan. Sedangkan demokrasi merupakan bentuk pengejawantahan dari kedaulatan itu.¹¹

Kata “demokrasi” berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari suku kata *demo-demos*, yang berarti rakyat atau penduduk; dan suku kata *cracy-kratia* yang berarti hukum atau kekuasaan. Penggabungan kedua suku kata tadi menjadi *democratia*, yang berarti kekuasaan yang datang dari rakyat. Selanjutnya Abraham Lincoln memberikan batasan singkat tentang demokrasi sebagai suatu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.¹²

Menurut M. Durveger di dalam bukunya *les regimes politiués*, demokrasi termasuk cara pemerintahan dimana golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah itu adalah sama dan tidak terpisah-pisah. Artinya, satu sistem

¹¹ Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 14.

¹² *Ibid.*, hlm. 61.

pemerintahan negara di mana pokoknya semua orang (rakyat) memiliki hak yang sama, yaitu berhak untuk memerintah dan juga untuk diperintah.¹³

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin. Oleh sebab itu, hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi rakyat kendati secara operasional implikasi dari demokrasi itu sendiri di berbagai negara tidak selalu sama.¹⁴

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dan masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.¹⁵ Jadi, negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi, Negara Demokrasi berarti pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.¹⁶

2. Teori Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yaitu pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan

¹³ Koencoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Eresco, Bandung, 1987, hlm. 6.

¹⁴ Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hal.7.

¹⁵ Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, CV Rajawali, Jakarta, 1983, hlm. 207.

¹⁶ Amirmachmud, *Demokrasi, Undang-undang dan Peran Rakyat*, dalam PRISMA No. LLP3ES, Jakarta, 1984.

daerah yaitu Pemerintahan Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah DPRD (DPRD). Kepala Daerah adalah Kepala Pemerintah Daerah yang dipilih secara demokratis. Pemilihan secara demokratis terhadap Kepala Daerah tersebut, dengan mengingat bahwa tugas dan wewenang DPRD menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka pemilihan secara demokratis dalam Undang-Undang ini dilakukan oleh rakyat secara langsung.¹⁷

Susunan dan kedudukan DPRD yang mencakup keanggotaan, pimpinan, fungsi, tugas, wewenang, hak, kewajiban, penggantian, antarwaktu, alat kelengkapan, protokoler, keuangan, peraturan tata tertib, larangan, dan sanksi, diatur tersendiri di dalam Undang-Undang mengenai Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan.¹⁸

3. Teori Pengawasan

Kata pengawasan berasal dari kata “awas”, berarti “penjagaan”.¹⁹ Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu hukum. Namun pada umumnya kata pengawasan lebih banyak dipergunakan dalam ilmu manajemen. George R. Terry mendefinisikan istilah pengawasan adalah “*Control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measure, if needed to ensure result in keeping with the plan*”. (Pengawasan adalah menentukan apa

¹⁷ Sarman, *Hukum pemerintahan daerah di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2011, hlm. 79.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 101.

yang telah dicapai, menegvaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, mamastikan hasil yang sesuai dengan rencana).²⁰

Paulus Effendi Lotulung berpendapat bahwa pengawasan terhadap pemerintah merupakan upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik sengaja maupun tidak sengaja, sebagai usaha preventif atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu sebagai usaha represif.²¹ Dengan pengawasan tersebut maka akan ditemukan kesalahan-kesalahan yang akhirnya kesalahan-kesalahan tersebut akan dapat diperbaiki dan yang terpenting jangan sampai kesalahan tersebut terulang kembali.²² Pengawasan dapat bersifat bermacam-macam, antara lain:²³

1. Bersifat politik, bilamana yang menjadi ukuran atau sasaran adalah efektivitas dan atau legitimasi.
2. Bersifat yuridis (hukum), bilamana tujuannya adalah menegakan yuridiksitas san atau legalitas.
3. Bersifat ekonomis, bilamana yang menjadi sasaran adalah afisiensi dan teknologi
4. Bersifat moril dan susila, bilamana yang menjadi sasaran atau tujuan adalah mengetahui keadaan moralitas.

Pengawasan dapat dilakukan dengan berbagai cara, anatar a lain:²⁴

²⁰*Ibid.*, hlm. 22.

²¹*Ibid.*, hlm. 23.

²² Muchsan, *Sitem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2007, hlm. 37.

²³ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 104.

²⁴ SF Marbun dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 269-272.

1. Pengawasan intern, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh satu badan yang secara organisasi/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri.
2. Pengawasan ekstern, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh organ/lembaga secara organisasi/struktural berada di luar Pemerintah (dalam arti eksekutif).
3. Pengawasan preventif, yaitu pengawasan yang dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan/ketetapan pemerintah.
4. Pengawasan represif, yaitu pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkannya keputusan/ketetapan Pemerintah, sehingga bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru.

Pengawasan merupakan salah satu prinsip demokrasi, selain itu pengawasan juga merupakan salah satu fungsi DPRD sebagai suatu lembaga perwakilan. Pengawasan diperlukan untuk meminimalisir terjadinya kesewenang-wenangan oleh pemerintah. Lembaga perwakilan rakyat diberikan kewenangan untuk melakukan kontrol terhadap jalannya pemerintahan di daerah. Secara rinci fungsi-fungsi kontrol atau pengawasan oleh parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat antara lain:²⁵

- a. Pengawasan terhadap penentuan kebijakan.
- b. Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan.
- c. Pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara.
- d. Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara.
- e. Pengawasan terhadap kinerja pemerintahan.

²⁵ Jimly Asshiddiie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 203.

- f. Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik dalam bentuk persetujuan atau penolakan, ataupun dalam bentuk pemberian pertimbangan oleh DPR.

Pada dasarnya fungsi pengawasan harus diutamakan karena wakil rakyat merupakan juru bicara rakyat untuk menyuarakan aspirasi rakyat. Parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat merupakan wadah dimana kepentingan dan aspirasi rakyat harus diperdengarkan dan diperjuangkan untuk membuat kebijakan-kebijakan oleh pemerintah agar kebijakan-kebijakan tersebut sesuai dengan aspirasi rakyat dan tepat untuk kepentingan rakyat.

DPRD sebagai lembaga perwakilan daerah memiliki fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. Sebagai lembaga legislasi yang para anggotanya dipilih melalui mekanisme Pemilihan Umum, keberadaannya sangat penting untuk mendorong terciptanya suatu pemerintahan daerah yang bersih. Etika merupakan salah satu instrumen penting dalam penegakan aturan-aturan hukum. Standar perilaku sebagai dasar pengawasan dari Badan Kehormatan, maka DPRD diwajibkan untuk menyusun kode etik guna menjaga martabat dan kehormatan anggota DPRD dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Kode etik paling tidak harus meliputi:²⁶

- a. Pengetian kode etik.
- b. Tujuan kode etik.
- c. Pengaturan sikap, tata kerja, tata hubungan antara para penyelenggara pemerintahan daeran dan antar anggota DPRD dan pihak lainnya.
- d. Hal yang baik dan sepatasnya dilakukan oleh anggota DPRD.
- e. Etika dalam penyampaian pendapat, tanggapan, jawaban, sanggahan.
- f. Sanksi dan rehabilitasi.

²⁶ Suriansyah Murhani, *Aspek Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah*, Laksbang Madiatama, Yogyakarta, 2008, hlm. 81.

3. Teori Etika Profesi

Dalam kehidupan bermasyarakat kita pasti sering kali mendengar pemakaian kata etika. Kata etika berasal dari bahasa Yunani *ethos* (bentuk tunggal) yang berarti tempat tinggal, padang rumput, kandang, kebiasaan, adat, watak, perasaan, sikap, cara berpikir. Bentuk jamaknya *ta etha* yang berarti adat istiadat.²⁷

Arti kata yang terakhir inilah yang menjadi latar belakang terbentuknya istilah etika. Oleh filsuf Yunani, Aristoteles (384-322 s.M), etika digunakan untuk menunjukkan filsafat moral yang menjelaskan fakta moral tentang nilai dan norma moral, perintah, tindakan kebajikan, dan suara hati. Jadi secara etimologis, etika berarti ilmu tentang apa yang biasa dilakukan atau ilmu tentang adat kebiasaan yang berkenaan dengan hidup yang baik dan yang buruk. Disini yang dimaksudkan adalah adat istiadat atau kebiasaan baik yang melekat pada kodrat manusia. Kebiasaan-kebiasaan ini merupakan kaidah atau prinsip untuk berbuat baik, bukan hasil evaluasi atas suatu tindakan.²⁸

Dalam bahasa Inggris, kata *ethics* berpadanan dengan kata etika yang berarti sistem prinsip moral bagi perilaku manusia. Etika berkaitan dengan nilai dan norma moral bagi penilaian (baik atau buruk) terhadap suatu perbuatan manusia sebagai manusia. Etika itu sendiri tidak terbatas hanya pada cara melakukan suatu perbuatan, tetapi juga memberi norma tentang perbuatan tersebut. Sehingga etika selalu berlaku dimana dan kapan saja, entah ada atau tidak ada orang lain sebagai saksi mata. Disini prinsip-prinsip etika tidak dapat ditawar-tawar, tetapi merupakan

²⁷K. Bertens, *Etika*, dikutip dari E.Y Kanter, *Etika Profesi Hukum: Sebuah Pendekatan Sosio-Religius*, Stora Grafika, Jakarta: 2011: hlm. 2.

²⁸*Ibid.*, hlm 3.

keharusan atau kewajiban untuk dilakukan karena etika bersifat absolut dan universal.²⁹

Kata etika tidak pernah lepas dari yang namanya sebuah profesi, profesi terdiri dari kelompok terbatas orang-orang yang memiliki keahlian khusus dan dengan keahliannya itu mereka dapat berfungsi di dalam masyarakat dengan lebih baik dibandingkan dengan warga masyarakat lain pada umumnya. Atau dalam pengertian lainnya, sebuah profesi adalah sebutan atau jabatan dimana orang yang menyandanginya memiliki pengetahuan khusus yang diperolehnya melalui training atau pengalaman lain, atau diperoleh melalui keduanya, sehingga penyandang profesi dapat membimbing atau memberi nasihat/saran atau juga melayani orang lain dalam bidangnya sendiri.

Orang yang menyandang suatu profesi tertentu disebut seorang yang profesional. Meskipun kriteria untuk menentuka siapa yang memenuhi syarat sebagai seorang profesional amat beragam, paling tidak ada lima ciri yang kerap dikemukakan. Menurut Daryl Koehn, yang melihat seorang profesional sebagai orang yang mengucapkan janji dihadapan publik dengan suatu komitmen moral, mengemukakan kriteria seorang profesional sebagai berikut:³⁰

1. Orang yang mendapat izin dari Negara untuk melakukan suatu tindakan tertentu
2. Menjadi anggota organisasi pelaku-pelaku yang sama-sama mempunyai hak suara yang menyebarluaskan standard dan/atau cita-cita perilaku dan yang saling mendisplinkan karena melanggar standar itu

²⁹*Ibid.*

³⁰E. Sumaryono, *Etika Profesi Hukum: Norma-Norma bagi Penegak Hukum* dikutip dari E.Y Kanter, *Etika Profesi Hukum: Sebuah Pendekatan Sosio-Religijs*, Storia Grafika, Jakarta: 2001, hlm. 62.

3. Memiliki pengetahuan atau kecakapan yang hanya diketahui dan dipahami oleh orang-orang tertentu saja serta tidak dimiliki oleh anggota-anggota masyarakat lain
4. Memiliki otonomi dalam melaksanakan pekerjaannya, dan pekerjaan itu tidak amat dimengerti oleh masyarakat yang lebih luas
5. Secara publik di muka umum mengucapkan janji (sumpah) untuk memberi bantuan kepada mereka yang membutuhkan bantuan.

Kriteria-kriteria yang diajukan oleh Daryl Koehn tentu saja masih bisa diperdebatkan, karena satu hal yang mecolok dalam hal perilaku etis seorang profesional adalah aspek pelayanan. Tujuan utama sebuah profesi bukanlah untuk mencari uang semata-mata, tetapi terutama untuk menyebarluaskan ilmu pengetahuan dan ketertiban umum atau penerapan hukum yang baik ke segenap lapisan masyarakat.

A. DEFENISI OPERASIONAL

1. Pengertian Badan Kehormatan

Berbeda dengan isi Undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah sebelumnya, UU Nomor 32 Tahun 2004 menjelaskan bahwa Badan Kehormatan merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap.

Memang sebelumnya dalam UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang susunan kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD juga telah mengamatkan pembentukan Badan Kehormatan sebagai alat kelengkapan DPRD (Pasal 98 ayat (4) huruf d) yang pembentukannya diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD. Selanjutnya juga dijelaskan dalam undang-undang pembaharuan susunan kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD yakni UU Nomor 17 Tahun 2014.

2. Pengertian Kode Etik

Berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 49 dirumuskan Kode Etik DPRD yang erat kaitannya dengan peningkatan “etos” DPRD dalam kehidupan berdemokrasi di Indonesia.

Kemudian dengan keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 diikuti dengan perubahannya dengan PP Nomor 53 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD. Kode Etik merupakan norma-norma atau aturan-aturan yang merupakan kesatuan landasan etik atau filosofis dengan paraturan sikap, perilaku, ucapan, tata kerja, tata hubungan antara lembaga Pemerintah Daerah dan antara Anggota serta antara Anggota DPRD dengan pihak lain mengenai hal-hal yang diwajibkan, dilarang atau tidak patut dilakukan oleh Anggota DPRD.

E. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum empiris, yaitu penelitian yang mengkonsepsikan hukum sebagai pola perilaku *ajeg* dan/atau hukum sebagai aksi-interaksi sosial.

2. Objek Penelitian

Fokus penelitian menelaah implementasi fungsi dan kewenangan badan kehormatan DPRD Kabupaten Bengkalis dalam penyelesaian terhadap pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota DPRD Kabupaten Bengkalis tahun 2014-2017.

3. Subjek Penelitian

Ketua Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis.

4. Sumber Dara Penelitian

a. Data Primer, yakni data yang diperoleh langsung dari subjek penelitian dan/atau lokasi penelitian.

b. Data Sekunder, yakni:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terikat dengan penelitian ini. Dalam penelitian terdiri dari:

a) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

b) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3);

c) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan

Kedua Atas UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah;

d) PP Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata

Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

- e) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis;
- f) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 19 Tahun 2017 Tentang Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis;

- 2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang bersifat menjelaskan terhadap hukum primer dan tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, yang terdiri dari buku-buku literatur, jurnal, karya ilmiah yang berhubungan dengan penelitian ini.

Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Bahasa Inggris.

5. Teknik Pengumpulan Data

- c. Pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan melakukan studi pustaka, yakni dengan mengkaji dan mempelajari buku-buku, undang-undang dan peraturan-peraturan yang terkait dengan objek penelitian. Hal ini dilakukan dengan maksud untuk mempertajam analisis.
- d. Wawancara dalam penelitian ini adalah pengumpulan data diperoleh dengan jalan wawancara dimaksudkan untuk memperoleh informasi tentang hal-hal yang tidak dapat

diperoleh lewat pengamatan yaitu mendapatkan informasi dengan cara bertanya langsung kepada responden dengan proses percakapan yang berbentuk tanya jawab dengan tatap muka.

6. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis empiris. Pendekatan yuridis empiris dipilih karena penelitian ini merupakan penelitian yang diambil dari fakta-fakta yang ada di dalam suatu masyarakat, badan hukum atau badan pemerintahan. Melalui pendekatan ini diharapkan dapat menemukan jawaban. Di samping itu juga digunakan pendekatan normatif yang beranjak dari peraturan perundang-undangan, pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum sebagai norma hukum positif yang berkaitan dengan fungsi dan kewenangan Badan Kehormatan.

7. Analisis Data

Metode analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif yaitu pengelompokan dan penyesuaian data-data yang diperoleh dari suatu gambaran sistematis yang didasarkan pada teori dan pengertian hukum yang terdapat dalam ilmu hukum untuk mendapatkan kesimpulan yang signifikan dan ilmiah. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian disajikan dan diolah sebagai berikut:

- a. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian;

- b. Hasil klasifikasikan bahan hukum selanjutnya disistematisasikan;
- c. Bahan hukum yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan sebagai dasar dalam pengambilan kesimpulan nantinya.

Metode ini yaitu data yang terbentuk atas suatu penelitian atau ukuran secara tidak langsung dengan kata lain yaitu kesimpulan yang dituangkan dalam bentuk pernyataan dan tulisan.

F. SISTEMATIKA PENULISAN

Untuk mempermudah pembahasan dalam penulisan, penelitian ini disusun dengan menggunakan sistematika berikut:

Bab I, Pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II, membahas tinjauan umum mengenai Negara Hukum, Pengawasan Dan Etika Profesi.

Bab III, membahas kerangka teoritik mengenai Badan Kehormatan Dewan Permusyawaratan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis yang meliputi struktur keanggotaan, tugas dan wewenang, dan kasus-kasus yang terjadi periode 2014-2017.

Bab IV, membahas implementasi fungsi Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Bengkalis dalam penegakkan kode etik anggota DPRD periode 2014-2017, kendala Badan Kehormatan dalam menjalankan tugasnya serta

upaya yang dilakukan Badan Kehormatan dalam menghadapi kendala tersebut.

Bab V, yaitu penutup yang berisi kesimpulan dan saran.

