

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip kedaulatan rakyat adanya lembaga perwakilan rakyat merupakan sebuah keharusan. Dalam sistem pemerintahan demokrasi, lembaga perwakilan rakyat merupakan unsur yang paling penting disamping unsur-unsur lainnya seperti, sistem pemilihan, persamaan di depan hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat dan sebagainya. Setiap sistem demokrasi adalah ide bahwa warga negara seharusnya terlibat dalam hal tertentu dibidang pembuatan keputusan-keputusan politik, baik secara langsung maupun melalui wakil pilihan mereka di lembaga perwakilan.¹

Para pakar ilmu politik yakin bahwa sistem perwakilan merupakan cara terbaik untuk membentuk "*Representative Government*". Duduknya seseorang di lembaga perwakilan, baik itu karena pengangkatan ataupun melalui pemilihan umum mengakibatkan timbulnya hubungan antara si wakil dengan yang diwakili. Perwakilan itu sendiri diartikan sebagai hubungan diantara dua pihak, yaitu wakil dengan yang terwakili. Wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakili.²

¹ Lyman Tower Sarjen, *Ideologi Politik Kontemporer*, dikutip dari Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta: 2000, hlm. 1.

² Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, dikutip dari Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta: 2000, hlm. 2.

Pada umumnya Lembaga Perwakilan Rakyat mempunyai tiga fungsi utama:

1. Fungsi Legislatif (*Legislative of LawMaking Function*)
2. Fungsi Kontrol (*Control Function*)
3. Fungsi Perwakilan (*Representative Function*)

Cara untuk memahami bagaimana model atau sistem Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia yang dikenal dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), maka secara teoritik kita perlu melihat bagaimana UUD 1945 merumuskannya. Dalam UUD 1945, ketentuan mengenai DPR terdapat di BAB VII dari pasal 19 hingga pasal 22d. Selain terdapat dalam pasal-pasal tersebut, ketentuan mengenai DPR dapat pula ditemukan dalam Penjelasan UUD 1945 angka VII. Dijelaskan bahwa menyangkut kedudukan DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang mana kedudukan DPR adalah kuat dan tidak dapat dibubarkan oleh Presiden.

Adanya rumusan tegas dan konkrit dalam teks UUD 1945 yang menjelaskan bahwa kedudukan DPR adalah kuat, maka dari itu tidak mungkin DPR hanya berada di ibukota saja. Sudah jelas DPR juga harus terdapat di beberapa daerah yang terdapat di Indonesia, sehingga memungkinkan untuk adanya kemudahan dalam bidang perwakilan sesuai dengan fungsi Lembaga Perwakilan Rakyat itu sendiri. Lembaga Perwakilan Rakyat di daerah dikenal dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kedudukan dan fungsi DPRD dalam sistem

pemerintahan di Indonesia terdapat dalam pasal 18 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi:

“Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”

Keberadaan DPRD dipandang penting agar pemerintahan daerah dapat dibangun dan dilaksanakan atas demokrasi. Setiap daerah yang terdapat di Indonesia memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang terbagi menjadi 2 (dua) yakni, daerah provinsi disebut DPRD Provinsi yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah provinsi. Kemudian daerah kabupaten/kota disebut DPRD Kota/Kabupaten yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kota. DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. DPRD Provinsi dan DPRD Kota/Kabupaten mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan yang dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di provinsi dan kabupaten/kota.

Secara rinci DPRD Provinsi dan DPRD Kota/Kabupaten memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut:³

³ Siswanto Sunarto, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 116.

- a. Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapatkan 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 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;
- g. Memberikan 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 antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Berdasarkan tugas dan wewenangnya, DPRD memiliki hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Namun selain tugas dan wewenang DPRD tersebut di atas, ada juga 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:⁴

- a. Pimpinan
- b. Komisi

⁴ Peraturan DPRD Kabupaten Sleman Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan DPRD Kabupaten Sleman Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Sleman pasal 44 ayat (1).

- c. Badan Musyawarah
- d. Badan Legislasi Daerah
- e. Badan Anggaran
- f. Badan Kehormatan
- g. Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna

Salah satu alat kelengkapan DPRD adalah Badan Kehormatan (BK).

Badan Kehormatan (BK) merupakan alat DPRD yang 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 disini adalah untuk menegakkan kode etik DPRD. Badan Kehormatan (BK) juga merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan mempunyai tugas sebagai berikut:⁵

1. Memantau dan mengevaluasi disiplin dan/atau kepatuhan terhadap moral, kode etik, dan/atau peraturan tata tertib DPRD dalam rangka menjaga 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 atas pengaduan Pimpinan DPRD, anggota DPRD, dan/atau masyarakat.

Badan Kehormatan 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:

⁵ Peraturan DPRD Kabupaten Sleman Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan DPRD Kabupaten Sleman Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Sleman pasal 66 ayat (1).

- a. Teguran lisan;
- b. Teguran tertulis;
- c. Pemberhentian sebagai 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 perbuatan 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 peraturan perundang-undangan yang ada, karena tanpa 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 terlepas dari bingkai hukum dan perundang-undangan yang berlaku.

Demikian juga halnya dengan DPRD Kabupaten Sleman harus melaksanakan tugas tersebut sesuai dengan ketentuan yang berlaku, dan tingkah laku/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. Sejalan pula dengan hal tersebut, maka setiap anggota DPRD Kabupaten Sleman harus dapat melaksanakan tugas dan fungsi dengan baik, karena sebagai wakil rakyat kinerja dari anggota DPRD Kabupaten Sleman senantiasa dipantau oleh masyarakat.

Badan Kehormatan sebagai salah satu alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dinilai dapat menjamin tegaknya tata tertib dan kode etik DPRD. Berdasarkan pemantauan Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman tahun 2015 tingkat kehadiran anggota DPRD Kabupaten Sleman sangat rendah, yakni kurang dari 80% pada bulan September hingga Desember. Kemudian belum lama ini pada bulan Januari 2016 tercatat anggota DPRD Kabupaten Sleman dari Fraksi PDIP yang mangkir dari tugas kedewanan selama enam bulan berturut-turut, terhitung sejak bulan Juli 2015. Dikarenakan ingin mengikuti pencalonan sebagai Wakil Bupati meski belum mendapatkan keputusan resmi dari partai tempatnya bernaung terkait, namun anggota

DPRD Kabupaten Sleman dari Fraksi PDI-P tersebut telah melayangkan surat pengunduran diri.⁶

Adanya anggota dewan yang kerap mangkir dari rapat memang dinilai merugikan. Karena ketidakhadiran anggota dewan yang tidak beralasan, dikhawatirkan kinerja dari anggota dewan akan semakin menurun dan tentu saja dapat merugikan Negara terlebih lagi merugikan masyarakat. Sehubungan pelanggaran etika yang dilakukan oleh anggota DPRD di Kabupaten Sleman tersebut, maka tugas dari Badan Kehormatan adalah melakukan serangkaian proses untuk melakukan pemeriksaan dan 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 maka Badan Kehormatan sebagai salah satu alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dinilai dapat menjamin tegaknya tata tertib dan kode etik DPRD.

Sehubungan dengan pelanggaran-pelanggaran kode etik ataupun tata tertib yang telah dilakukan oleh Anggota DPRD Kabupaten Sleman, maka penulis ingin meneliti implementasi fungsi dan kewenangan Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman dalam penyelesaian pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Anggota DPRD Kabupaten/Kota Sleman tahun 2014-2016.

⁶ “BK DPRD Kabupaten Sleman Akan Panggil Sri Muslimatun,” terdapat dalam <http://inforepublik.id/read/141485/bk-dprd-kabupaten-sleman-akan-panggil-sri-muslimatun.html>, Diakses pada tanggal 15 Oktober 2016 jam 19.30 WIB.

B. RUMUSAN MASALAH

1. Apa saja bentuk pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota DPRD Kabupaten Sleman tahun 2014-2016?
2. Bagaimana implementasi fungsi dan kewenangan Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman dalam penyelesaian pelanggaran kode etik anggota DPRD Kabupaten Sleman tahun 2014-2016?
3. Apa yang menjadi faktor pendukung dan penghambat Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman dalam melakukan penegakan kode etik terhadap pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota DPRD Kabupaten Sleman tahun 2014-2016?

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk mengetahui apa saja bentuk-bentuk pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota DPRD Kabupaten Sleman tahun 2014-2016.
2. Untuk mengetahui bagaimana implementasi fungsi dan kewenangan Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman dalam penyelesaian pelanggaran kode etik anggota DPRD Kabupaten Sleman tahun 2014-2016
3. Untuk mengetahui apa yang menjadi faktor pendukung dan penghambat Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman dalam

melakukan penegakan kode etik terhadap pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota DPRD Kabupaten Sleman tahun 2014-2016.

D. TINJAUAN PUSTAKA

1. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Sebagaimana yang kita ketahui bahwasanya Negara Indonesia menganut asas atau sistem kedaulatan rakyat. Hal ini terdapat dalam pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi:

“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”

Rumusan “kedaulatan adalah di tangan rakyat” menunjukkan bahwa kedudukan dari rakyatlah yang paling menonjol dan yang paling sentral. Namun karena seluruh rakyat Indonesia tidak dapat berkumpul seluruhnya di suatu saat dan di suatu tempat untuk bermusyawarah mengenai kenegaraan atau pemerintahan, maka kedaulatan yang adalah di tangan rakyat itu, dilakukan sepenuhnya oleh sebuah lembaga yang disebut dengan lembaga perwakilan rakyat.

Di Indonesia lembaga perwakilan rakyat itu sendiri dikenal dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Fungsi DPR adalah sebagai wakil rakyat yang sering disebut sebagai fungsi menampung dan menyalurkan aspirasi rakyat. DPR dituntut untuk dapat memainkan perannya secara sungguh-sungguh sebagai wakil rakyat yaitu sebagai

perantara atau penghubung antara pemerintah didalam membuat berbagai macam kebijakan umum yang sesuai dengan kehendak rakyat yang diwakilinya.

Berbicara mengenai fungsi DPR sebagai penyalur aspirasi rakyat, tentu saja DPR tidak mungkin bisa menampung dan menyalurkan aspirasi rakyat hingga kepada rakyat-rakyat di daerah. Karena letak dari DPR itu sendiri adalah di ibukota. Berdasarkan UUD 1945 yang telah mengalami empat kali perubahan, dapat dikatakan bahwa sistem konstitusi kita membentuk konsep penyaluran aspirasi rakyat hingga ke daerah-daerah di setiap daerah yang ada di Indonesia. Hal ini dapat dilihat dalam pasal 18 ayat (1) yang berbunyi:

“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”.

Dari adanya bunyi pasal di atas tersebut nampak jelas, bahwa para pendiri Republik Indonesia telah menumpahkan perhatian yang sangat besar terhadap daerah-daerah yang ada di Indonesia. Kemudian dibentuklah susunan pemerintahan daerah seperti yang tertuang dalam amanat UUD, oleh karena itu dibentuklah Dewan Perwakilan Rakyat di daerah yang disebut dengan DPRD. Keberadaan DPRD dianggap penting agar pemerintahan daerah dapat dibangun dan dilaksanakan atas dasar permusyawaratan (demokrasi). Berkaitan juga dengan

penyelenggaraan pemerintahan di daerah terutama kedudukan dan optimalisasi peran DPRD sebagai penyalur aspirasi rakyat di daerah.

Berdasarkan UU No. 2 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah terdapat dua pertimbangan yang patut diperhatikan terkait dengan pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat di daerah atau DPRD, yaitu:⁷

1. Bahwa dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.
2. Bahwa dalam menghadapi perkembangan keadaan, baik di dalam maupun di luar negeri, serta tantangan persaingan global, dipandang perlu menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perkembangan keuangan pusat dan daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi.

Dalam UU No. 2 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, menentukan DPRD sebagai badan legislatif daerah. Kemudian menggariskan secara tegas pelaksanaan fungsi DPRD yang tidak lagi menjadi bagian dari pemerintah daerah namun menjadi sejajar dengan pemerintah daerah. Bahkan peran DPRD semakin penting, karena DPRD terdapat di daerah provinsi dan kabupaten atau kota yang mempunyai otonomi sendiri-sendiri.

Lebih lanjut lagi kita harus melihat UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Di dalam UU ini ditentukan bahwa yang memegang kekuasaan untuk membentuk peraturan daerah

⁷ Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 85-86.

adalah DPRD. Kemudian ditegaskan dalam rumusan pasal 42 ayat (1) a yang menyatakan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk “*membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama*”. Bahkan ditentukan pula bahwa DPRD juga dapat mengambil inisiatif atau prakarsa untuk mengajukan peraturan daerah.

DPRD dan Pemerintah Daerah memiliki tanggung jawab yang sama dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang berdayaguna dan berhasil guna, serta transparan dan akuntabel dalam rangka memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat guna terjaminnya produktivitas dan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dapat disimpulkan bahwa fungsi DPRD secara umum ada tiga, yaitu:

1. Fungsi Legislasi

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD pada dasarnya merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Hal ini dapat dicerminkan dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung (*sinergi*) bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing. Legislasi atau pembentukan peraturan daerah merupakan proses perumusan kebijakan publik. Sehingga peraturan daerah yang dihasilkan dapat pula dilihat sebagai suatu bentuk formal dari suatu kebijakan publik. Sebagai suatu kebijakan publik, maka substansi dari peraturan daerah memuat ketentuan yang

berkaitan dengan kepentingan masyarakat yang terkait dengan materi yang diatur.

2. Fungsi Anggaran

Penganggaran merupakan proses penyusunan dan penetapan anggaran pendapatan dan belanja daerah bersama-sama pemerintah daerah. Dalam menjalankan fungsi ini, DPRD harus terlibat secara aktif, proaktif, dan bukan reaktif & sebagai legitimator usulan APBD yang diajukan pemerintah daerah.

3. Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen untuk menjamin pelaksanaan kegiatan sesuai dengan kebijakan dan rencana yang telah ditetapkan serta untuk memastikan bahwa tujuan dapat tercapai secara efektif dan efisien. Bagi pemerintah daerah, adanya pengawasan yang efektif dari DPRD akan bermakna positif untuk meningkatkan kinerja birokrasi pemerintahan itu sendiri, yaitu dalam konteks memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat, sebagaimana masih menjadi harapan publik selama ini. Pengawasan yang dijalankan oleh DPRD melalui alat-alat kelengkapan dan mekanisme kerja yang dimiliki merupakan suatu pertanggungjawaban posisi DPRD sebagai lembaga politik perwakilan rakyat. Secara umum, pengawasan yang dilakukan oleh DPRD bertujuan untuk memelihara akuntabilitas publik, terutama dari lembaga-lembaga yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan kebijakan dan program pemerintahan serta pembangunan. Pengawasan juga dapat berlangsung pada berbagai tingkatan kebijakan, program, proyek maupun kasus yang ada sepanjang memiliki arti penting secara politik strategis.

DPRD selain mempunyai tiga fungsi diatas, juga memiliki hak dalam menjalankan tugas dan wewenangnya sebagai lembaga yang mewakili rakyat dalam menangani berbagai permasalahan di pemerintahan yakni: (a) hak interpelasi; (b) hak angket dan; (c) hak menyatakan pendapat.

2. Teori Pengawasan

Kata pengawasan berasal dari kata “awas” berarti antara lain “penjagaan”. Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Istilah pengawasan dalam bahasa Inggris disebut *controlling* yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *controlling* lebih luas daripada pengawasan. Akan tetapi dikalangan ahli atau sarjana telah disamakan pengertian *controlling* ini dengan pengawasan jadi pengawasan adalah termasuk pengendalian.⁸

George R. Terry mendefinisikan istilah pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil yang sesuai dengan rencana.⁹

Muchsan berpendapat sebagai berikut: “pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya. Bagir Manan dalam bukunya yang berjudul *Peningkatan Fungsi Kontrol Masyarakat Terhadap Lembaga Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif*” menjelaskan bahwa kontrol

⁸ Victor M. Situmarang dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineka Cipta, Jakarta: 1994, hlm. 18.

⁹ George R. Terry, *Asas-asas Manajemen*, diterjemahkan oleh Winardi, dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusamedia, Bandung: 2009, hlm. 22.

merupakan sebuah fungsi dan sekaligus hak, sehingga lazim disebut fungsi kontrol atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan bertalian dengan pembatasan dan pengendalian bertalian dengan arahan.¹⁰

Robert J. Mockler memberikan pengertian, bahwa pengawasan adalah suatu usaha sistemik untuk menetapkan standar pelaksanaan dengan tujuan-tujuan perencanaan merancang sistem informasi maupun umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan, serta mengambil tindakan koreksi yang diperlukan dengan cara paling efektif efisien dalam pencapaian tujuan.¹¹

Ditinjau dari segi saat/waktu dilaksanakannya suatu control atau pengawasan, menurut Paulus Effendi Lotulung, kontrol dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu Kontrol *A-Priori* dan Kontrol *A-Posteriori*. *A-Priori* dikatakan bilamana pengawasan itu dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah ataupun peraturan lainnya yang pengeluarannya memang menjadi wewenang Pemerintah. Sebaliknya Kontrol *A-Posteriori* adalah bilamana pengawasan itu baru terjadi sesudah terjadinya tindakan/putusan/ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan/perbuatan pemerintah. Dengan kata lain pengawasan disini

¹⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusamedia, Bandung, 2009, hlm. 23.

¹¹ Robert J. Mockler, *The Management Control Process*, dalam T. Hani Handoko, dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusamedia, Bandung, 2009, hlm. 23.

adalah dititikberatkan pada tujuan yang bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru.

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.¹²

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.¹³

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

¹² K. Bertens, *Etika*, dikutip dari E.Y Kanter, *Etika Profesi Hukum: Sebuah Pendekatan Sosio-Religius*, Storia Grafika, Jakarta: 2011: hlm. 2.

¹³ *Ibid.*, hlm 3.

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 keharusan atau kewajiban untuk dilakukan karena etika bersifat absolut dan universal.¹⁴

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,

¹⁴ *Ibid.*

yang melihat seorang profesional sebagai orang yang mengucapkan janji dihadapan publik dengan suatu komitmen moral, mengemukakan kriteria seorang profesional sebagai berikut:¹⁵

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
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.

¹⁵ E. 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.

1. DEFINISI 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 mengamanatkan 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 peraturan sikap, perilaku, ucapan, tata kerja, tata hubungan antar lembaga Pemerintahan Daerah dan antar Anggota serta antara Anggota DPRD

dengan pihak lain mengenai hal-hal yang diwajibkan, dilarang atau tidak patut dilakukan oleh Anggota DPRD.

2. 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 Sleman dalam penyelesaian terhadap pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota DPRD Kabupaten Sleman tahun 2014-2016.

3. Subjek Penelitian

Ketua Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman.

4. Sumber Data 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 terkait dengan penelitian ini. Dalam penelitian ini 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 Pemerintahan 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 Sleman Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman,
- f) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman,

g) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Tata Beracara Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman.

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.

3. 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

a. 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.

b. Wawancara dalam penelitian ini adalah pengumpulan data diperoleh juga 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 yuridis normatif yang beranjak dari peraturan perundang-undangan, pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di 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 klasifikasi 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 penilaian atau ukuran secara tidak langsung dengan kata lain yaitu kesimpulan yang dituangkan dalam bentuk pernyataan dan tulisan.

3. SISTEMATIKA SKRIPSI

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

BAB I

Memuat Pendahuluan, yang terdiri dari Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Tinjauan Pustaka, Metode Penelitian, dan Sistematika.

BAB II

Memuat Tinjauan Umum tentang Negara Hukum, Etika Profesi, Lembaga Perwakilan dan Pengawasan.

BAB III

Memuat Analisis penelitian tentang bentuk-bentuk pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota DPRD Kabupaten Sleman tahun 2014-2016, implementasi fungsi dan kewenangan Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman dalam penyelesaian pelanggaran kode etik anggota

DPRD Kabupaten Sleman tahun 2014-2016, faktor pendukung dan penghambat Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman dalam melakukan penegakan kode etik terhadap pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota DPRD Kabupaten Sleman tahun 2014-2016.

BAB IV

Memuat Penutup, berisi kesimpulan dari pembahasan tentang rumusan masalah yang dilakukan dengan komprehensif dan dilengkapi dengan saran rekomendasi dari hasil penelitian.

Daftar Pustaka berisi buku, peraturan perundang-undangan dan bahan internet.

