

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan tempat masyarakat untuk menyampaikan aspirasi dan menyuarakan kepentingannya. Melalui lembaga ini akan keluar kebijakan yang menjadi dasar bagi presiden dalam menjalankan roda pemerintahan, yang diwujudkan dalam bentuk undang-undang. Lahirnya lembaga perwakilan menjadi suatu keharusan karena sistem demokrasi langsung (*direct democracy*) yang dilaksanakan pada zaman Yunani Kuno sudah tidak memungkinkan lagi untuk dilaksanakan.

DPRD dalam sistem politik dan sistem pemerintahan negara Republik Indonesia merupakan salah satu lembaga negara dan sebagai wahana melaksanakan Demokrasi Pancasila. Dalam sistem pemerintahan yang demokratis, lembaga perwakilan rakyat merupakan perangkat kenegaraan yang sangat penting disamping perangkat-perangkat kenegaraan yang lain, baik yang bersifat infra struktur maupun supra struktur politik. Setiap pemerintahan yang menganut sistem demokrasi selalu didasari suatu ide bahwa warga negara seharusnya dilibatkan dalam setiap proses pengambilan keputusan.

Sistem pemerintahan yang demokratis, konsep kedaulatan ini sangat menentukan untuk dijadikan sebagai parameter. Dalam sistem tersebut dinyatakan bahwa tidak ada kekuasaan mutlak dan semua keputusan politik harus mendapatkan persetujuan dari rakyat secara langsung maupun tidak langsung melalui sistem perwakilan.

Fungsi badan perwakilan rakyat yang mencirikan demokrasi modern ini memperkenalkan nama badan legislatif atau badan pembuat undang-undang kepadanya, fungsi ini dapat diartikan sebagai fungsi legislasi. Melalui fungsi ini parlemen menunjukkan bahwa dirinya sebagai wakil rakyat dengan memasukkan aspirasi dan kepentingan masyarakat yang diwakilinya kedalam pasal-pasal undang-undang.

Berdasarkan gambaran tersebut akan diperoleh gambaran sejauh mana DPRD telah menjalankan fungsi legislasinya yang biasa dijadikan sebagai indikator adanya proses demokratisasi, sebaliknya kurang atau tidak berjalannya fungsi legislasi oleh DPRD dapat dijadikan kurang atau tidak berjalannya proses demokratisasi.

Pada hakekatnya fungsi utama dari DPR adalah membuat undang-undang (*legislasi*) yang dalam tingkat daerah, dijalankan oleh DPRD dalam bentuk produk hukum daerah, Peraturan Daerah (Perda), yang sejalan dengan fungsi-fungsi lain seperti fungsi pengawasan (*controlling*) juga merupakan bagian fungsi legislasi, karena dalam menjalankan fungsi pengawasan tentunya terlebih dahulu melahirkan peraturan perundangan-undangan yang dijadikan sebagai acuan dalam

melakukan pengawasan terhadap pemerintah dalam menjalankan tugasnya. Begitu juga fungsi anggaran (*budgeting*) yang merupakan sebagian dari fungsi legislasi karena untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) juga ditetapkan dengan Peraturan Daerah APBD setiap tahun anggaran. Maka yang menjadi fungsi pokok dari DPRD adalah pembentukan Peraturan Daerah sebagai landasan hukum bagi pemerintah dalam membuat kebijakan publik, artinya masyarakat disertakan dalam pembuatan kebijakan publik (*public policy*) melalui wakil-wakilnya di parlemen.

Apabila diikuti secara seksama pasal-pasal yang mengatur DPRD di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Undang-Undang Pemda)<sup>1</sup>, DPRD mempunyai tugas yang sangat penting dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. DPRD adalah suatu bentuk nyata dari hasil konsepsi perwakilan masyarakat Indonesia di daerah, sehingga DPRD dianggap mampu merumuskan kemauan dan keinginan dari rakyat yang dapat di mulai dari perencanaan, pembuatan, persetujuan Rancangan Perda sampai disetujui menjadi Perda, yang akhirnya mengandung konsekuensi dan keterikatan masyarakat terhadap Perda.

Bertitik tolak dari uraian di atas, maka dapat dilihat bahwa tugas pokok dan fungsi DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi cukup penting terutama untuk mewakili hak-hak rakyat dalam pemerintahan itu sendiri. Fungsi

---

<sup>1</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844.

dari DPRD sebagai wujud perwakilan politik masyarakat, diharapkan mampu mencerminkan kepentingan-kepentingan masyarakat, bukan mengutamakan kepentingan pribadi maupun kepentingan partai. Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, DPRD harus tetap memegang teguh kode etik yang telah ditetapkan. Kode etik DPRD dimaksudkan untuk memberikan batasan-batasan terhadap tugas dan tanggung jawab, hal-hal yang wajib dilakukan serta perbuatan yang dapat dikenakan sanksi bagi anggota DPRD (selanjutnya disebut Anggota Dewan) yang melanggarnya. Dalam hal, anggota Dewan dinyatakan terbukti bersalah, karena tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai Anggota Dewan, dinyatakan melanggar sumpah/janji, kode etik DPRD maupun tidak melaksanakan kewajibannya, maka anggota Dewan dapat dikenakan sanksi berupa pemberhentian atau penonaktifan sebagai anggota Dewan. Mekanisme pemberhentian diatur dalam Undang-Undang tentang Lembaga Perwakilan.<sup>2</sup>

Pemberhentian anggota Dewan yang telah melanggar kode etik, sebelum tahun 2004 umumnya didasarkan pada ketentuan peraturan yang berlaku, dan setelah tahun 2004 yang berwenang memberhentikan anggota DPR adalah fraksi bersangkutan sebagai kepanjangan tangan partai politik serta melalui proses penyelidikan dan verifikasi yang dilakukan oleh Badan Kehormatan (selanjutnya disebut BK). Pemberhentian anggota DPRD juga dikenal dengan istilah penggantian antarwaktu (PAW). Baru dalam UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang

---

<sup>2</sup> Sejak tahun 1969-2003, Undang-Undang yang mengatur hal ini disebut UU MPR, DPR, DPRD dan DPD. Tahun 2009 disebut Undang-Undang MD3.

Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)<sup>3</sup> dengan tegas disebutkan perlunya pembentukan Badan Kehormatan. Undang-Undang MD3 menyebutkan, kewenangan BK DPRD melakukan verifikasi terhadap laporan masyarakat tentang pelanggaran Kode Etik DPRD yang dilakukan oleh anggota DPRD. Dalam kode etik itu termasuk tidak menjalankan tugas-tugas sebagai anggota DPRD, seperti tidak mampu mewakili kepentingan/aspirasi dari daerah pemilihan atau tindakan-tindakan lain yang tidak terpuji.

BK DPRD belum berfungsi secara optimal sehingga makin menambah beban citra DPRD. Padahal, BK diharapkan berperan tidak hanya sekadar menjadi penjaga moral dan integritas anggota DPRD, melainkan juga menjadi mekanisme internal untuk menegakkan kode etik DPRD. Saat ini peran BK kembali dipertanyakan, terutama setelah banyak anggota Dewan terlibat dalam berbagai kasus, seperti korupsi maupun suap. Akibatnya, terjadi krisis moral maupun integritas yang kian parah dalam badan aspirasi maupun perwakilan itu.

## **B. Permasalahan dan Ruang Lingkup Penelitian**

### **1. Permasalahan Penelitian**

1. Bagaimana perkembangan pengaturan pemberhentian anggota dewan menurut peraturan perundang-undangan yang pernah dan berlaku di Indonesia?

---

<sup>3</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4310.

2. Bagaimana kewenangan Badan Kehormatan dalam pemberhentian anggota dewan?

## **2. Ruang Lingkup Penelitian**

Penelitian ini adalah bagian dari kajian Hukum Tata Negara yang ruang lingkungannya membahas mengenai perkembangan pengaturan tentang pemberhentian anggota dewan menurut peraturan perundang-undangan yang pernah dan berlaku di Indonesia dan kewenangan Badan Kehormatan dalam pemberhentian anggota dewan.

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui perkembangan pengaturan pemberhentian anggota dewan menurut peraturan perundang-undangan yang pernah dan berlaku di Indonesia.
2. Untuk mengetahui kewenangan Badan Kehormatan dalam pemberhentian anggota dewan.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Secara teoritis, adalah untuk memberikan sumbangan pemikiran dan pengembangan pengetahuan ilmu hukum yaitu Hukum Tata Negara khususnya dalam memahami perkembangan pengaturan pemberhentian

anggota dewan serta kewenangan Badan Kehormatan sebagai salah satu alat kelengkapan dalam menjaga pemberhentian anggota dewan.

2. Secara praktis, hasil dari penelitian ini dapat membuka cakrawala pikir dan menjadi bahan sumbangan pemikiran bagi Badan Kehormatan DPRD dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagai alat kelengkapan dewan serta mengembangkan kualitas agar menghasilkan kinerja yang lebih baik sebagai lembaga penjaga moral anggota DPRD.