

**EKSISTENSI BADAN KEHORMATAN DPRD KABUPATEN BENGKALIS DALAM  
MENJALANKAN FUNGSI DAN KEWENANGAN TAHUN 2014-2017**

**SKRIPSI**

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta



Oleh :

**IRWAN RINALDI**

No. Mahasiswa : 14410185

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2019**

**EKSISTENSI BADAN KEHORMATAN DPRD KABUPATEN BENGKALIS DALAM  
MENJALANKAN FUNGSI DAN KEWENANGAN TAHUN 2014-2017**

**SKRIPSI**

**Diajukan untuk memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh Gelar Sarjana**

**(Strata-1) Pada Fakultas Hukum**

**Universitas Islam Indonesia**

**Oleh :**

**IRWAN RINALDI**

No. Mahasiswa : 14410185

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM**

**F A K U L T A S H U K U M**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2019**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

HALAMAN PERSETUJUAN

**EKSISTENSI BADAN KEHORMATAN DPRD KABUPATEN BENGKALIS DALAM  
MENJALANKAN FUNGSI DAN KEWENANGAN TAHUN 2014-2017**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk Diajukan ke  
Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendaratan

Pada Tanggal:

Yogyakarta, 03 Oktober 2018

Dosen Pembimbing Tugas Akhir

  
(Dr. saifudin, SM., M.Hum)

NIK: 864100101

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**EKSISTENSI BADAN KEHORMATAN DPRD KABUPATEN BENGKALIS  
DALAM MENJALANKAN FUNGSI DAN KEWENANGANNYA TAHUN 2014-2017**

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran  
Pada Tanggal 12 September 2019 dan dinyatakan **LULUS**

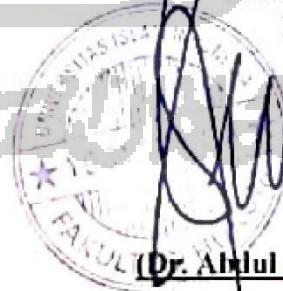
Tim Penguji

1. Ketua : Dr. Saifudin, S.H., M.Hum
2. Anggota : Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H
3. Anggota : Dr. Idul Rishan, S.H., L.L.M

Tanda Tangan



Mengetahui,  
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta  
Fakultas Hukum  
Dekan



(Dr. Ahlul Jamil, S.H., M.H.)

NIK 904100102



## CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Irwan Rinaldi
2. Tempat Lahir : Bangkinang
3. Tanggal Lahir : 27-Maret-1996
4. Jenis Kelamin : Laki-laki
5. Golongan Darah : AB
6. Alamat Terakhir : Jl Veteran Gg. Satria
  
- Alamat Asal : JL. Jend Sudirman Gg. Rahman
  
7. Email : Irwanrinaldi27@gmail.com
8. Identitas orangtua/ Wali :
  - a. Nama Ayah : Musyakar
  - Pekerjaan : PNS
  - b. Nama Ibu : Siti Jamilah
  - Pekerjaan : Ibu Rumah Tangga
  - Alamat Orangtua : JL. Jend Sudirman Gg. Rahman
9. Riwayat Pendidikan :
  - a. SD : SD N 009 Bangkinang 2002-2018
  - b. SMP : SMP N 1 Bangkinang 2008-2011
  - c. SMA/MA : SMA N 1 Bangkinang 2011-2014
10. Organisasi : Himpunan Mahasiswa Islam (HMI)
11. Hobby : Futsal

Yogyakarta, 14 September 2018

Yang Bersangkutan



**IRWAN RINALDI**

No. Mahasiswa : 14410185

## KATA PENGANTAR



*Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh*

*Alhamdulillahirabbil'amin*, puji syukur atas hadirat Allah SWT yang telah memberikan rahmat, karunia dan hidayahnya, Sholawat serta salam senantiasa kita curahkan kepada junjungan kita Nabi besar Muhammad SAW yang telah membimbing kita dari zaman kegelapan kepada zaman yang terang benderang. Ucapan terima kasih juga saya haturkan kepada orang-orang yang berada disekeliling penulis hingga penulis dapat menyelesaikan Tugas Akhirnya.

Tugas Akhir yang berjudul: **“EKSISTENSI BADAN KEHORMATAN DPRD KABUPATEN BENGKALIS DALAM MENJALANKAN FUNGSI DAN KEWENANGANNYA TAHUN 2014-2017”** ini disusun sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Terdapat banyak kesulitan yang penulis hadapi dan lewati selama menyelesaikan proses penulisan tugas akhir ini yang tidak mungkin dapat penulis selesaikan sendiri. Atas berkat rahmat Allah SWT tugas akhir ini dapat diselesaikan oleh penulis. terselesaikannya tugas akhir ini juga berkat bantuan dosen pembimbing, sahabat-sahabat penulis yang memberikan semangat, doa, dan dukungan kepada penulis dalam membantu penulis untuk melewati segala kesulitan yang penulis alami.

Untuk itu perkenankan penulis menyampaikan rasa terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu dan mendukung penulis dalam menyelesaikan tugas akhir ini:

1. Allah SWT yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang yang senantiasa memberikan rahmat dalam segala hal kepada penulis
2. Bapak Fathul Wahid, S.T., M.Sc.,LLM.,Ph.D selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.

3. Dr. Abdul Jamil, SH., MH, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Dosen-dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan ilmu dan motivasi selama penulis menuntut ilmu di bangku kuliah.
5. Bapak Dr. Saifudin, S.H., M.Hum, selaku dosen pembimbing skripsi penulis yang telah berkenan meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan dan saran serta arahan kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
6. Kedua orang tua yang penulis cintai, Bapak Musyakar dan Ibu Siti Jamilah yang telah memberikan kasih sayang, do'a, dan dukungan berupa moral maupun materil.
7. Febby Widya yang selalu memberikan semangat serta do'a, membantu dalam berbagai hal dan selalu menemani penulis hingga saat ini.

**Yogyakarta, 14 September 2019**

**IRWAN RINALDI**



## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	i
<b>HALAMAN PENGAJUAN</b> .....	ii
<b>HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING</b> .....	iii
<b>HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR</b> .....	iv
<b>HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS KARYA TULIS</b> .....	v
<b>HALAMAN CURRICULUM VITAE</b> .....	vi
<b>HALAMAN MOTTO</b> .....	vii
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN</b> .....	viii
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	ix
<b>DAFTAR ISI</b> .....	xii
<b>ABSTRAK</b> .....	xv
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	9
C. Tujuan Penelitian .....	9
D. Tinjauan Pustaka .....	10
E. Metode Penelitian .....	19
F. Sistematika penulisan .....	23

## **BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI DAN PENYELANGGARAAN NEGARA**

A. Tinjauan Umum Tentang Demokrasi .....	25
1. Pengertian Demokrasi.....	25
2. Sejarah Demokrasi.....	26
3. Konsep Demokrasi.....	31
4. Model-Model Demokrasi.....	34
5. Prinsip-Prinsip Demokrasi.....	35
6. Nilai-Nilai Demokrasi.....	37
7. Demokratisasi di Daerah.....	38
B. Tinjauan Umum Tentang Penyelenggaraan Pemerintah Daerah .....	45
1. Asas Desentralisasi .....	45
2. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.....	48
C. Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan Dalam Islam .....	53

## **BAB III TINJAUAN UMUM TENTANG BADAN PERWAKILAN DAN PENGAWASAN DI INDONESIA**

A. Badan Perwakilan .....	62
1. Sejarah Badan Perwakilan di Indonesia.....	62
2. Pengertian dan Fungsi Badan Perwakilan.....	63
3. Badan Perwakilan di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945 .....	66
B. Sistem Pengawasan.....	75
1. Pengertian, Fungsi, dan Macam-Macam Pengawasan.....	75
2. Pengawasan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.....	76

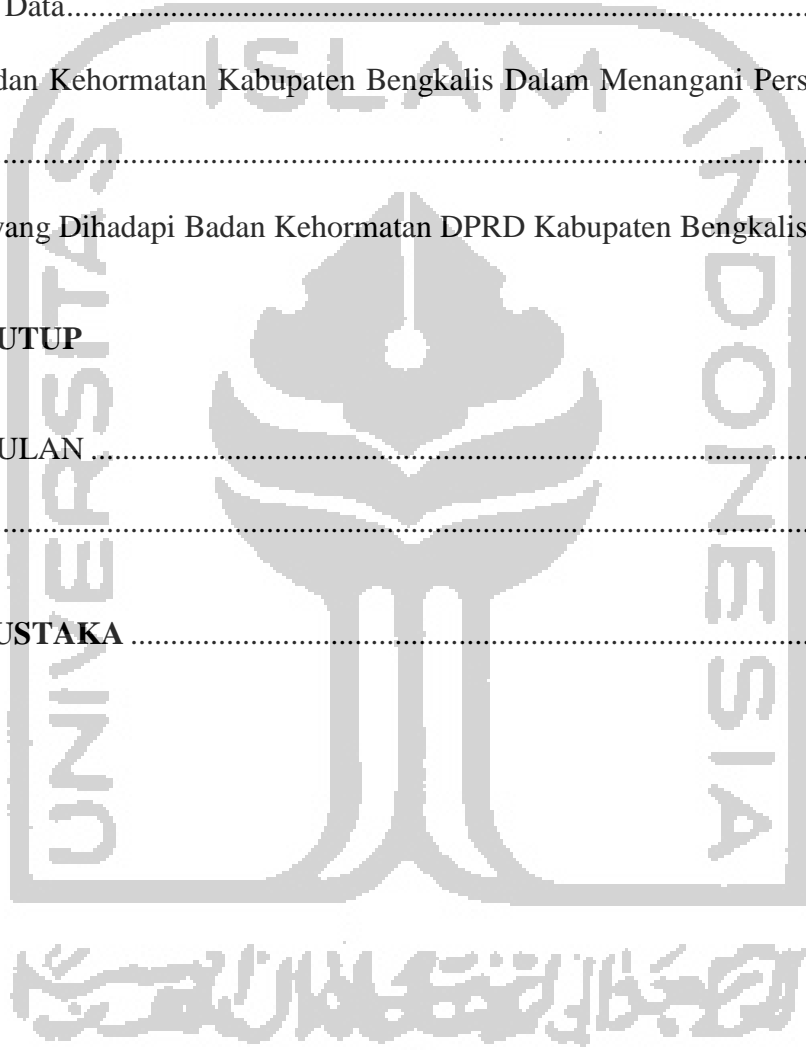
C. Etika, Moral, dan Kode Etik.....	78
1. Pengertian Etika, Moral, dan Kode Etika .....	78
2. Fungsi Kode Etik dan Penegakkannya .....	80

**BAB IV PEMBAHASAN**

A. Deskripsi Data.....	82
B. Peran Badan Kehormatan Kabupaten Bengkalis Dalam Menangani Persoalan Kode Etik.....	85
C. Kendala yang Dihadapi Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Bengkalis.....	98

**BAB V PENUTUP**

A. KESIMPULAN .....	102
B. SARAN .....	103
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>105</b>



## ABSTRAK

*Studi ini bertujuan untuk mengkaji eksistensi Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Bengkalis dalam menjalankan tugasnya tahun 2014-2017 dan kendala serta upaya mengatasi kendala tersebut. Terjadi kasus korupsi dana bantuan sosial oleh DPRD Kabupaten Bengkalis pada tahun 2012, korupsi merupakan salah satu bentuk pelanggaran kode etik yang penegakkannya dilakukan oleh Badan Kehormatan demi menjaga kehormatan, citra, kredibilitas, dan martabat DPRD. Studi ini dilakukan dengan metode empiris yakni dengan mencari data-data berdasarkan fakta yang terjadi di lapangan dengan cara melakukan wawancara dengan subyek penelitian yakni Thamrin Mali sebagai ketua Badan Kehormatan Kabupaten Bengkalis serta mengkaji peraturan perundang-undangan, buku, jurnal dan sebagainya yang berkaitan dengan dengan studi ini. Dari studi tersebut peneliti berharap kedepannya Badan Kehormatan lebih aktif dalam melakukan pemeriksaan dugaan pelanggaran kode etik anggota dewan sehingga peran badan kehormatan menjadi lebih eksis dan ketentuan yang mensyaratkan adanya pengaduan sebelum Badan Kehormatan melakukan tugasnya sebaiknya ditinjau kembali.*

**Kata kunci: Badan Kehormatan, Kode Etik**



# 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.<sup>1</sup>

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

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

---

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

<sup>2</sup>*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.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup>

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

---

<sup>3</sup>*Ibid*, hlm. 410.

<sup>4</sup>*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.<sup>5</sup> 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;

---

<sup>5</sup> 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).<sup>6</sup>

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;

---

<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup>

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

---

<sup>7</sup>*Ibid.*, hlm. 67-68.

<sup>8</sup> 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:<sup>9</sup>

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:

---

<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

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

---

<sup>10</sup>“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.<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup>

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

---

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

<sup>12</sup> Ibid., hlm. 61.

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

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.<sup>14</sup>

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.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup>

## **2. Teori Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

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

---

<sup>13</sup> Koencoro Poerboprano, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Eresco, Bandung, 1987, hlm. 6.

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

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

<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup>

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.<sup>18</sup>

### 3. Teori Pengawasan

Kata pengawasan berasal dari kata “awas”, berarti “penjagaan”.<sup>19</sup> 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

---

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

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> 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).<sup>20</sup>

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.<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> Pengawasan dapat bersifat bermacam-macam, antara lain:<sup>23</sup>

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, anantara lain:<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup>*Ibid.*, hlm. 22.

<sup>21</sup>*Ibid.*, hlm. 23.

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

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

<sup>24</sup> 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:<sup>25</sup>

- 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.

---

<sup>25</sup> 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:<sup>26</sup>

- 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.

---

<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup>

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.<sup>28</sup>

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

---

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

<sup>28</sup>*Ibid.*, hlm 3.

keharusan atau kewajiban untuk dilakukan karena etika bersifat absolut dan universal.<sup>29</sup>

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:<sup>30</sup>

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

---

<sup>29</sup>*Ibid.*

<sup>30</sup>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.

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.



**BAB II**

**TINAJUAN UMUM MENGENAI DEMOKRASI DAN  
PENYELENGARAAN NEGARA**

**A. Tinjauan Umum tentang Demokrasi**

**1. Pengertian Demokrasi**

Secara etimologi, demokrasi berasal dari bahasa Yunani yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *cractos* atau *cratein* yang berarti pemerintahan atau kekuasaan. Jadi secara bahasa, *demos-cratein* atau *demos-cratos* berarti pemerintahan rakyat atau kekuasaan rakyat,<sup>31</sup>

Secara terminologis, menurut Hariss Soche demokrasi adalah bentuk pemerintahan rakyat, oleh karena itu kekuasaan pemerintah melekat pada diri rakyat, diri orang banyak dan merupakan hak bagi rakyat atau orang banyak untuk mengatur, mempertahankan, melindungi dirinya dari paksaan dan pemerksaan orang lain atau badan yang diserahi untuk pemerintah.<sup>32</sup> Menurut Sidney Hook demokrasi adalah bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.<sup>33</sup>

Ada satu pengertian mengenai demokrasi yang dianggap populer di antara pengertian yang ada, yaitu pengertian demokrasi yang dikemukakan pada tahun 1863 oleh Abraham Lincoln yang mengatakan bahwa demokrasi adalah

---

<sup>31</sup> Winarno, *Paradigma Pendidikan Kewarganegaraan*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2007, hlm. 89.

<sup>32</sup> *Ibid.*, hlm. 91.

<sup>33</sup> A. Ubaidillah, *et al*, *Pendidikan Kewarganegaraan 9Civic Education): Demokrasi, HAM & Masyarakat Madani*, IAIN Jakakta Press, Jakarta, Jakarta, 2000, hlm. 162.

pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*government of the people, by the people and for the people*).<sup>34</sup>

Pemerintah dari rakyat berarti pemerintah negara itu dapat mandat dari rakyat untuk menyelenggarakan pemerintah. Rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara demokrasi. Pemerintahan oleh rakyat berarti pemerintahan negara itu dijalankan oleh rakyat. Meskipun dalam praktik yang menjalankan penyelenggaraan negara itu pemerintah, tetapi orang-orang itu pada hakikatnya yang telah dipilih dan mendapat mandat dari rakyat, sedangkan yang dimaksud dengan pemerintah untuk rakyat adalah pemerintahan itu menghasilkan dan menjalankan kebijakan-kebijakan yang diarahkan untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat.<sup>35</sup>

Jadi, dapat disimpulkan bahwa pengertian demokrasi yaitu rakyat sebagai pemegang kekuasaan, pembuat dan penentu keputusan dan kebijakan tertinggi dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan serta pengontrol terhadap pelaksanaan kebijakannya baik yang dilakukan secara langsung oleh rakyat atau yang mewakilinya melalui lembaga perwakilan. Oleh karena itu, negara yang menganut sistem demokrasi diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat mayoritas dan juga tidak mengesampingkan kaum minoritas<sup>36</sup>

## **2. Sejarah Demokrasi**

Pada permulaan pertumbuhan demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa lampau, yaitu gagasan mengenai

---

<sup>34</sup> Winarno, Op.Cit., hlm.92.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> A. Ubaidillah, *el al, Op. Cit*, hlm.163.

demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya.<sup>37</sup>

Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota (*city state*) Yunani kuno abad ke-6 sampai abad ke-3 SM merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena langsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam satu negara kota). Lagipula ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara resmi, yang hanya merupakan bagian kecil saja dari penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri dari budak berlian dan pedagang asing demokrasi tidak berlaku. Dalam negara modern demokrasi tidak lagi bersifat langsung, tetapi bersifat demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*).<sup>38</sup>

Gagasan demokrasi Yunani boleh dikatakan hilang dimuka bumi barat waktu bangsa Romawi, yang sedikit banyak masih kenalkan kebudayaan Yunani, dikatakan oleh suku bangsa Eropa Barat dan benua Eropa memasuki Abad Pertengahan (600-1400). Masyarakat abad pertengahan dicirikan oleh struktur sosial yang feodal; yang kehidupan sosial serta spiritualnya dikuasai oleh paus dan

---

<sup>37</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2014, hlm.197.

<sup>38</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2015, hlm.

pejabat-pejabat agama lainnya; yang kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan antara para bangsawan satu sama lain. Dilihat dari sudut perkembangan demokrasi abad pertengahan menghasilkan sudut yang penting, yaitu Magna Charta Piagam Besar 1215.<sup>39</sup>

Sebelum abad Pertengahan berakhir dan di Eropa Barat pada permulaan abad ke-16 muncul negara-negara nasional (*national state*) dalam bentuk yang modern, maka Eropa Barat mengalami beberapa perubahan sosial dan kultural yang mempersiapkan jalan untuk memasuki zaman yang lebih modern dimana akal dapat memerdekaan diri dari pembatasan-pembatasannya. Dua kejadian ini ialah *Renaissance* (1350-1650) yang terutama berpengaruh di Eropa Selatan seperti Itali dan *Reformasi* (1500-1650) yang mendapat banyak pengikutnya di Eropa Utara, seperti Jerman, Swiss dan sebagainya.

*Renaissance* adalah aliran yang menghidupkan kembali minat kepada kesusasteraan dan kebudayaan Yunani kuno yang selama Abad Pertengahan telah disisihkan. Aliran ini membelokkan perhatian yang tadinya hanya diserahkan kepada tulisan-tulisan keagamaannya ke arah soal-soal keduniawian dan mengakibatkan timbulnya pandangan-pandangan baru. Reformasi serta perang-perang agama yang menyusul akhirnya menyebabkan manusia berhasil melepaskan diri mereka dari penguasaan gereja, baik di bidang spiritual dalam bentuk dogma, maupun di bidang sosial dan politik. Hasil dari pergumulan ini ialah timbulnya gagasan mengenai perlu adanya kebebasan beragama serta adanya garis pemisah

---

<sup>39</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Cetakan XIII, Jakarta, 1991, hlm.54



yang tegas antara soal-soal keagamaan dan soal-soal keduniawian, khususnya di bidang pemerintahan. Ini dinamakan “pemisahan antara Gereja dan Negara”.<sup>40</sup>

Dua kejadian (*renaissance dan reformasi*) tersebut telah mempersiapkan Eropa masuk kedalam *Aufklarung* (Abad Pemikiran) dan Rasionalisme yang mendorong mereka untuk memerdekakan pemikiran dari batas-batas yang ditentukan oleh gereja dan mendasarkan pemikiran atau akal (*ratio*) semata-mata yang pada gilirannya kebebasan berpikir ini menelorkan lahirnya pikiran tentang kebebasan politik. Dari sinilah Timbul gagasan tentang hak-hak politik yang tidak boleh diselewengkan oleh raja, dan serta timbul kecaman-kecaman terhadap raja yang pada waktu itu lazim memerintah dengan kekuasaan tak terbatas dalam bentuk monarki-monarki absolut. Gagasan kebebasan politik dan kecaman terhadap absolutisme monarki itu telah didukung pula oleh golongan menengah (*middle-class*) yang waktu itu mulai berpengaruh karena kedudukan ekonomi dan mutu pendidikan golongan ini relatif baik.<sup>41</sup>

Kecaman dan dobrakan terhadap abslotutisme monarki didasarkan pada teori rasionalitas sebagai “*social-contract*” (perjanjian masyarakat) yang salah satu dasarnya menentukan bahwa dunia ini dikuasi oleh hukum yang timbul dari alam (*natural*) yang mengandung prinsip-prinsip keadilan yang universal, berlaku untuk semua waktu dan semua orang baik raja, bangsawan, mapau rakyat jelata. Unsur universalisme yang mempersamakan berlakunya hukum alam (*natural-law*) bagi semua orang dalam bidang politik telah melahirkan pendapat umum bahwa

---

<sup>40</sup>*Ibid.*, hlm. 55

<sup>41</sup>*Ibid.*

hubungan antara raja dan rakyat didasarkan pada suatu perjanjian yang mengikat antara kedua belah pihak. Raja diberi kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan dan menciptakan suasana yang memungkinkan rakyat menikmati hak-hak alamnya dengan aman, sedangkan rakyat akan mentaati pemerintahan raja asal hak-hak alamnya terjamin.<sup>42</sup>

Teori hukum alam merupakan usaha untuk mendobrak pemerintahan absolut dan menetapkan hak-hak politik rakyat dalam suatu asas yang disebut demokrasi (pemerintahan rakyat). Dua filsuf besar yaitu John Locke dan Montesquieu masing-masing dari Inggris dan Prancis, telah memberikan sumbangan yang besar bagi gagasan pemerintahan demokrasi ini. John Locke (1632-1704) mengemukakan bahwa hak-hak politik rakyat tersebut mencakup hak atas hidup, kebebasan dan hak memiliki (*live, liberty, property*) sedangkan Montesquieu (1689-1755) mengemukakan sistem pokok yang menurutnya dapat menjamin hak-hak politik tersebut melalui "*Trias Politica*"nya, yakni suatu sistem pemisahan kekuasaan dalam suatu negara ke dalam kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang masing-masing harus dipegang oleh organ sendiri yang merdeka, artinya secara prinsip semua kekuasaan tersebut tidak boleh dipegang oleh seorang raja saja.<sup>43</sup>

Dari pemikiran tentang hak-hak politik rakyat dan pemisahan kekuasaan inilah terlihat munculnya kembali ide pemerintahan (demokrasi). Tetapi dalam kemunculannya sampai saat ini demokrasi telah melahirkan dua konsep demokrasi

---

<sup>42</sup>*Ibid.*, hlm. 55

<sup>43</sup> Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Kontitusi di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm. 25

yang berkaitan dengan peranan negara dan peranan masyarakat, yaitu demokrasi konstitusional abad ke- 19 dan demokrasi konstitusional abad ke-20 yang keduanya senantiasa dikaitkan dengan konsep Negara Hukum.<sup>44</sup>

### 3. Konsep Demokrasi

Ada bermacam-macam istilah mengenai demokrasi yang kita kenal yaitu demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi Soviet dan demokrasi nasional.<sup>45</sup> Di antara sekian banyak aliran pikiran mengenai demokrasi tersebut, ada dua kelompok aliran yang paling penting, yaitu demokrasi konstitusional dan satu kelompok aliran yang menamakan dirinya atas komunisme.

Perbedaan fundamental di antara kedua aliran tersebut adalah demokrasi konstitusional mencita-citakan pemerintah yang terbatas kekuasaannya, suatu Negara Hukum (*rechtsstaat*), yang tunduk pada *rule of law*. Sedangkan demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme mencita-citakan pemerintah yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (*machsstaat*), dan yang bersifat totaliter.<sup>46</sup>

#### a. Demokrasi Konstitusional

Ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang kekuasaannya terbatas dan tidak dibolehkan melakukan perbuatan yang sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Kekuasaan negara dibagi sedemikian rupa, sehingga kesempatan untuk penyalahgunaan kekuasaan dapat diperkecil yaitu, dengan cara menyerahkannya

---

<sup>44</sup>*Ibid.*, hlm. 26

<sup>45</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu...*, *Op.Cit.*, hlm. 199-200

<sup>46</sup> *Ibid.*

kepada beberapa orang atau badan dan tidak memusatkan kekuasaan pemerintahan dalam satu tangan atau satu badan. Perumusan yuridis prinsip-prinsip ini terkenal dengan *Rechtsstaat* (Negara Hukum) dan *Rule Of Law*.

b. Demokrasi yang Bersandar atas Paham Komunis

Pandangan kelompok aliran demokrasi yang mendasarkan dirinya atas paham komunis selalu bersikap ambivalen terhadap negara. Negara dianggap sebagai alat maksa yang akhirnya lenyap sendiri dengan munculnya masyarakat komunis. Marx dan Engels, “Negara tak lain tak bukan hanyalah mesin yang dipakai oleh satu kelas untuk menindas kelas lain” dan “Negara hanyalah merupakan suatu lembaga transisi yang dipakai dalam perjuangan untuk menindas lawan-lawan dengan kekerasan”, sehingga negara akhirnya akan lenyap pada saat komunisme tercapai karena tidak ada lagi yang ditindas.

c. Demokrasi Rakyat

Menurut peristilahan komunis, demokrasi rakyat adalah bentuk khusus dari demokrasi yang memenuhi fungsi diktator proletar. Bentuk khusus ini tumbuh dan berkembang di negara-negara Eropa Timur seperti Cekoslovakia, Polandia, Hongaria, Rumania, Bulgaria serta Yugoslavia dan di Tiongkok. Menurut Georgi Dimitrov (mantan perdana menteri Bulgaria), demokrasi rakyat merupakan “negara dalam masa transisi yang bertugas untuk menjamin perkembangan negara ke arah sosialisme” (*a state in the transitional period destined to development on the path socialism*).<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Arnold J. Zurcher (Editor), *Constitutions And Constitutional Trend Since World War II*, Dikutip dari Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hlm. 89

Ciri-ciri demokrasi rakyat terbagi atas dua bentuk yaitu:

- 1) Suatu wadah front persatuan (*united front*) yang merupakan landasan kerja sama dari partai komunis dengan golongan-golongan lainnya dalam masyarakat dimana partai komunis berperan sebagai penguasa;
  - 2) Penggunaan beberapa lembaga pemerintahan dari negara yang lama.
- d. Demokrasi Nasional (*National Democratic State*)

Pada akhir tahun 1950-an kaum komunis meninjau kembali hubungan mereka dengan negara-negara baru di Asia dan Afrika yang telah merdeka setelah perang dunia II berakhir. Kaum komunis berharap bahwa negara-negara jajahan perjuangan kemerdekaan, yang oleh mereka dinamakan “*bourgeois democratic revolution*”, akan meluas menjadi revolusi proletar ternyata hampa belaka sekalipun komunisme sebagai ideologi mengalami kemajuan.<sup>48</sup>

Pola perebutan kekuasaan secara langsung, seperti yang digariskan oleh ajaran-ajaran Lenin dan ditegaskan kembali pada bulan Februari 1948 dalam Konferensi Calcuta yang dihadiri oleh organisasi-organisasi pemuda kiri dari berbagai negara Asia ternyata gagal, karena golongan nasionalis cukup mendapat dukungan rakyat. Kegagalan ini mendorong komunis untuk melahirkan konsepsi-konsepsi baru dalam strategi internasionalnya untuk kerja sama dengan golongan nasionalis setempat dan menyebabkan pula perubahan sikap dalam politik negara-negara komunis terutama pada negara Uni Soviet terhadap negara-negara baru.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup>*Ibid.*, hlm. 92

<sup>49</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu...*, *Op.Cit.*, hlm 205

Pada tahun 1960 dalam pertemuan 81 partai komunis di Moskow gagasan Khrushchev dirumuskan secara lebih rinci lagi dan dicetuskan suatu pola baru, yaitu negara demokrasi nasional (*national democratic state*). Demokrasi nasional dianggap sebagai suatu tahap dalam perkembangan negara demokrasi rakyat sebagai suatu bentuk diktator proletariat.

Pada akhir 1964 disadari bahwa konsep demokrasi nasional tidak realistis, karena beberapa negara yang tadinya dianggap sudah matang untuk terbentuknya demokrasi nasional, seperti Guinea, Ghana, Mali, Aljazair, dan Burma ada yang tidak memperhatikan kemajuan ke arah demokrasi rakyat, bahkan ada di antaranya yang membubarkan partai komunis setempat, sehingga golongan komunis terpaksa meninjau kembali konsep demokrasi nasional yang baru dicetuskannya tersebut dan menentukan sikap terhadap negara borjuis nasional yang tidak memihak, tetapi yang membatasi ataupun menutup sama sekali ruang gerak partai komunis setempat. Penyesuaian ini mengakibatkan dilepaskannya gagasan-gagasan yang sangat pokok yaitu peranan mutlak partai komunis serta pertentangan kelas, dan dicetusnya konsep mengenai demokrasi parlementer.<sup>50</sup>

#### **4. Model-Model Demokrasi**

Demokrasi sebagai suatu sistem politik juga mengalami perkembangan dalam implementasinya. Banyak model demokrasi yang lahir dan semuanya tidak lepas dari berbagai ragam perspektif pemaknaan demokrasi substansial. Demokrasi berkembang menjadi banyak model karena kreativitas para aktor politik di berbagai

---

<sup>50</sup>*Ibid.*, hlm. 205

tempat dalam mendesain praktik demokrasi prosedural sesuai dengan kultur, sejarah, dan kepentingan mereka.<sup>51</sup>

Dalam sejarah teori demokrasi terdapat suatu konflik yang sangat tajam mengenai apakah demokrasi harus berarti suatu jenis kekuasaan rakyat (suatu bentuk politik yang warga negara terlibat dalam pemerintahan sendiri dan pengaturan sendiri) atau suatu bantuan bagi pembuatan keputusan (suatu cara pemberian kekuasaan kepada pemerintah melalui pemberian suara secara periodik). Konflik ini telah memunculkan tiga model pokok demokrasi, yaitu:<sup>52</sup>

- a. Demokrasi Partisipatif atau Demokrasi Langsung, yaitu suatu sistem di mana pengambilan keputusan tentang permasalahan umum melibatkan warga negara secara langsung. Ini adalah tipe demokrasi “asli” yang terdapat di Athena Kuno, di antara tempat-tempat yang lain (seperti yang diuraikan diatas).
- b. Demokrasi liberal atau demokrasi perwakilan, yaitu suatu sistem yang menggunakan pejabat yang dipilih untuk mewakili kepentingan atau pendapat warga negara dalam daerah-daerah yang terbatas dengan tetap menjunjung tinggi aturan hukum.

Demokrasi yang didasarkan atas model satu partai. Sebenarnya para ahli masih meragukan apakah model ini juga termasuk kedalam suatu model demokrasi atau tidak, namun dalam model ini terdapat pola-pola tersendiri yang terpisah dari model-model lainnya.

## 5. Prinsip-Prinsip Demokrasi

Prinsip-prinsip demokrasi dapat ditinjau dari pendapat Almamudi yang dikenal dengan “soko guru demokrasi”. Adapun prinsip-prinsip demokrasi menurut Almamudi adalah sebagai berikut:<sup>53</sup>

- a. Kedaulatan Rakyat

---

<sup>51</sup>*Ibid.*, hlm. 207

<sup>52</sup>*Ibid.*

<sup>53</sup> Abdul A'la Al-Maududi, *Khilafah dan Kerajaan*, Mizan, Bandung, 1988, hlm.19-31

Kedaulatan berarti kekuasaan tertinggi, sehingga dalam negara demokrasi pemilik kedaulatan rakyat adalah rakyat bukan penguasa. Kekuasaan tertinggi ada ditangan rakyat dan kekuasaan yang dimiliki oleh penguasa berasal dari rakyat.

- b. Pemerintahan didasarkan pada persetujuan rakyat  
Prinsip ini menghendaki adanya pengawasan oleh rakyat terhadap pemerintahan. Dalam hal ini, penguasaan negara tidak bisa dan tidak boleh menjalankan kehidupan negara berdasarkan kemauannya sendiri.
- c. Pemerintahan mayoritas dan perlindungan hak-hak minoritas  
Prinsip ini menghendaki adanya keadilan dalam keputusan. Keputusan tersebut harus sesuai dengan kehendak rakyat. Tetapi, dalam kenyataannya kehendak rakyat itu berbeda-beda, sehingga berlaku prinsip *majority rule*, yaitu keputusan diambil sesuai kehendak mayoritas rakyat dengan menghormati hak-hak minoritas.
- d. Jaminan hak-hak asasi manusia  
Prinsip ini menghendaki adanya jaminan hak-hak asasi. Jaminan tersebut terdapat dalam konstitusi. Jaminan hak asasi itu sekurang-kurangnya meliputi hak-hak dasar, yaitu hak mengemukakan pendapat, berekspresi, dan pers bebas, hak beragama, hak hidup, hak berserikat dan berkumpul, hak persamaan perlindungan hukum, hak atas proses peradilan yang bebas.
- e. Pemilu yang bebas dan adil  
Prinsip ini menghendaki adanya pergantian pimpinan pemerintahan secara damai dan teratur. Hal ini penting untuk menjaga agar kedaulatan rakyat tidak diselewengkan. Oleh karena itu diselenggarakan pemilihan umum (Pemilu).
- f. Persamaan di depan hukum  
Prinsip ini menghendaki adanya persamaan politik, yaitu secara hukum (di depan hukum) setiap warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan keputusan politik, sehingga tidak boleh ada sikap membeda-bedakan (diskriminasi).
- g. Perlindungan hukum  
Warga negara tidak boleh ditangkap tanpa alasan hukum yang jelas dan warga negara tidak boleh dipenjarakan tanpa melalui proses hukum yang terbuka.
- h. Penghargaan pada keberagaman  
Prinsip ini menghendaki agar tiap-tiap kelompok sosial-budaya, ekonomi, ataupun politik diakui dan dijamin keberadaannya. Masing-masing kelompok memiliki hak dan kewajiban yang sama untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan kehidupan negara.
- i. Penghargaan terhadap nilai-nilai demokrasi  
Prinsip ini menghendaki agar kehidupan negara senantiasa diwarnai oleh toleransi, kemanfaatan, kerjasama dan konsensus. Toleransi berarti kesediaan menahan diri, bersikap sabar, memberikan dan berhati lapang terhadap orang-orang yang berpandangan berbeda. Kemanfaatan berarti demokrasi haruslah mendatangkan manfaat konkret, yaitu perbaikan



kehidapan rakyat. Kerjasama berarti semua pihak bersedia untuk menyumbangkan kemampuan terbaiknya dalam mewujudkan cita-cita bersama. Kompromi berarti ada komitmen untuk mencari titik temu di antara berbagai macam pandangan dan perbedaan pendapat guna mencari pemecahan untuk kebaikan bersama.

## 6. Nilai-nilai Demokrasi

Demokrasi membutuhkan usaha yang nyata dari setiap warga negara maupun penyelenggara negara untuk berperilaku, sehingga mendukung sistem politik demokrasi. Perilaku demokrasi terkait dengan nilai-nilai demokrasi. Perilaku yang bersandar pada nilai-nilai demokrasi akan membentuk budaya atau kultur demokrasi. Menurut Henry B. Mayo Nilai-nilai yang harus dipenuhi untuk kriteria demokrasi :<sup>54</sup>

- a. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga;
- b. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah;
- c. Menjalankan pergantian kepemimpinan secara teratur;
- d. Membatasi penggunaan kekerasan sampai minimum;
- e. Mengakui dan menganggap wajar adanya keragaman yang tercermin lewat perbedaan pendapat, kepentingan, dan tingkah laku;
- f. Menjamin tegaknya keadilan; dan
- g. Memajukan ilmu pengetahuan.

Nilai-nilai demokrasi tersebut dirumuskan oleh Henry B. Mayo dengan harapan bahwa demokrasi yang hendak dijalankan haruslah mengacu pada nilai-nilai yang ada didalamnya. Selanjutnya, Mayo merumuskan bahwa untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga sebagai berikut:

- a. Pemerintahan yang bertanggungjawab;
- b. Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi;

---

<sup>54</sup> Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hlm . 118

- c. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik;
- d. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat; dan
- e. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

Selain itu, berkaitan dengan nilai-nilai demokrasi yang dikemukakan oleh Henry B. Mayo, Adnan Buyung juga menekankan pentingnya nilai dalam penyelenggaraan demokrasi. Ia menegaskan bahwa:<sup>55</sup>

“Demokrasi bukan hanya cara, alat, atau proses, tetapi adalah nilai-nilai atau norma-norma yang harus menjiwai dan mencerminkan keseluruhan proses kehidupan kita bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Demokrasi bukan hanya kriteria di dalam merumuskan cara atau proses untuk mencapai tujuan, melainkan tujuan itu sendiri haruslah mengandung nilai-nilai atau norma demokrasi. Tegasnya demokrasi bukan hanya cara, tetapi juga tujuan yang harus kita bangun terus-menerus sebagai suatu proses yang pasti akan memakan waktu.”

Jadi, Nilai-nilai demokrasi merupakan nilai yang diperlukan untuk mengembangkan pemerintahan yang demokratis. Nilai-nilai yang dikembangkan dan dibiasakan dalam kehidupan warga akan menjadi budaya demokrasi. Demokrasi tidak akan datang, tumbuh, dan berkembang dengan sendirinya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Tetapi, demokrasi tersebut perlu ditanamkan dan diimplementasikan dalam kehidupan sehari-hari.

## 7. Demokratisasi di Daerah

Demokratisasi di daerah dimaksudkan bahwa pelaksanaan pemerintahan daerah berdasarkan asas demokrasi yang ditandai dengan pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh masyarakatnya. Demokratisasi di daerah merupakan wujud dari otonomi daerah yang dicanangkan sejak era reformasi.<sup>56</sup> Demokrasi dapat

<sup>55</sup> Adnan Buyung Nasution, *Pikiran & Gagasan Demokrasi Konstitusional*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2011, hlm 3-4

<sup>56</sup> Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 56.

diartikan sebagai suatu sistem politik dengan para anggotanya saling memandang satu sama lainnya dalam sama, dilihat dari sudut pandang politik. Sistem politik berfungsi sebagai perumusan kepentingan rakyat atau *identification of interest in the population*. Fungsi lainnya adalah sebagai pemilihan pimpinan atau pejabat pembuat keputusan atau *selection of leaders of official decision maker*.<sup>57</sup>

Menurut Ni'matul Huda, meskipun Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang mengatur pemerintahan daerah telah ditetapkan, namun demokratisasi di daerah belum terjadi sepenuhnya. Hal ini ditunjukkan dengan sistem pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dipilih oleh anggota DPRD.<sup>58</sup> Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat dikatakan belum mencerminkan demokrasi karena pemimpin daerah hanya dipilih oleh Anggota DPRD yang belum tentu sesuai dengan aspirasi rakyat. Praktik selama berlaku Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menunjukkan pilihan DPRD sering kali berseberangan dengan kehendak mayoritas rakyat di daerah. Intervensi dari anggota DPRD yang telah memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah sangat tinggi bila dianggap tidak sesuai dengan aspirasi DPRD tersebut. Pemimpin daerah sangat mudah dijatuhkan oleh DPRD yang memiliki kepentingan di dalamnya terutama partai politik yang dominan memilihnya. Penjatuhan kepala daerah oleh DPRD sudah terjadi berkali-kali sepanjang pemberlakuan Undang-Undang 1999.<sup>59</sup> DPRD memiliki penafsiran tersendiri mengenai aspirasi rakyat Hal ini mengindikasikan

---

<sup>57</sup> Sabar Situmorang, *Sistem Perwakilan Politik, "Alih Fungsi Peran DPRD Suatu Tinjauan Kasus Korupsi Oleh Indonesia Corruption Watch Tahun 2004"*, Corruption Watch, Jakarta, 2008, hlm. 17.

<sup>58</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, hlm. 204.

<sup>59</sup> *Ibid.*, hlm. 205.

bahwa demokrasi belum berjalan dengan penerapan penerapan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Demokratisasi di daerah mulai dilaksanakan secara lebih serius sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, yang pada tahun 2004 diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, dan pada tahun 2015 dilakukan perubahan atas sejumlah pasal pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tersebut dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan diberlakukannya Undang-Undang tersebut sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 membawa sejumlah perubahan yang cukup mendasar. Salah satu perubahan yang signifikan dan mendasar adalah perubahan pada sistem pemilihan kepala daerah (Pilkada). Jika dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh masyarakat daerah tersebut.<sup>60</sup> Hal itu menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam hal pemilihan kepala daerah menganut demokrasi langsung. Artinya, rakyat secara langsung berpartisipasi dalam menentukan terpilihnya kepala daerah.

---

<sup>60</sup> Utang Rasidus, *Otonomi Daerah dan Demokrisasidi, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan Perubahan-Perubahannya*, Pustaka Siswa, Bandung, 2010, hlm. 5.

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui Pilkada langsung merupakan salah satu wujud terjadinya demokratisasi di daerah. Dapat dikatakan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung lebih demokratis. Alasannya dikarenakan lebih membuka pintu bagi tampilnya kepala daerah sesuai dengan kehendak mayoritas masyarakat sendiri. Selain itu, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan.<sup>61</sup>

Praktik demokrasi langsung ini juga dilaksanakan dalam pemilihan umum legislatif, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden, dan Wakil Presiden, serta pemilihan kepala desa. Dalam Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan “kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.”<sup>62</sup> Senada dengan pasal ini, Pasal 24 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh masyarakat di daerah yang bersangkutan. Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 56 pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sudah tidak ada lagi, namun diganti dengan Pasal 62 pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yakni “Ketentuan mengenai pemilihan kepala daerah diatur dengan undang-undang”.

Meskipun dalam Pasal 62 yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak dikemukakan

---

<sup>61</sup> Ni'matul Huda, *Op.cit*, hlm. 204.

<sup>62</sup> Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Jakarta, Bumi Aksara, 2005, hlm. 42.

secara jelas seperti pada Pasal 24 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, namun pada praktiknya sampai saat ini pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tetap dipilih secara langsung oleh masyarakatnya. Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh masyarakat didasarkan pada suatu pemilihan yang terkesan ganjil, dimana pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan secara langsung oleh masyarakat. Demikian juga di desa yang sudah lama dilaksanakan pemilihan kepala desa secara langsung oleh masyarakatnya. Sementara kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak dipilih secara langsung oleh masyarakat setempat. Inilah salah satu alasan yang mendorong terjadinya perubahan sistem atas pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dari yang tidak langsung menjadi langsung.<sup>63</sup> Selain itu, pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh DPRD, pada kenyataannya dapat menimbulkan ketidakstabilan pemerintahan daerah karena pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah bergantung pada perimbangan kekuatan partai politik dalam DPRD.<sup>64</sup>

Proses demokratisasi di daerah seperti yang berlangsung dewasa ini melalui Pilkada langsung merupakan koreksi terhadap Pilkada terdahulu yang menggunakan cara perwakilan melalui DPRD seperti diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 151 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pilkada yang dilakukan melalui DPRD terbukti menimbulkan

---

<sup>63</sup> Utang Rosidin, *Op.cit*, hlm. 5.

<sup>64</sup> *Ibid.*,

berbagai masalah seperti intervensi pimpinan pusat partai politik, ketidaksesuaian aspirasi warga dengan pemilihan DPRD yang kurang aspiratif. Di samping itu, pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh DPRD memiliki kelemahan-kelemahan seperti tidak berlangsungnya pendidikan politik bagi masyarakat daerah, tidak terdapat mekanisme pemilihan yang kompetitif, jujur, dan adil, mengabaikan kesetaraan politik, menutup lahirnya kepemimpinan daerah.<sup>65</sup>

Menurut Joko J. Prihatmoko, demokratisasi di daerah yang dilaksanakan melalui Pilkada langsung mengandung empat asumsi normatif, yakni:

1. Terjadinya penarikan kedaulatan rakyat yang sebelumnya dilakukan melalui DPRD. Jika sebelumnya anggota DPRD memiliki fungsi memilih kepala daerah, sekarang fungsi tersebut dihapus.
2. Sumber kekuasaan adalah rakyat, penilai terakhir dari segala tingkah laku, program kerja, dan kinerja kepala daerah adalah rakyat.
3. Rakyat adalah sumber demokrasi. Artinya, rakyat dapat memainkan peran dan posisi sebagai pelaku demokrasi melalui saluran-saluran yang tersedia, baik dalam proses pembuatan kebijakan publik maupun rekruimen pemimpin politik.
4. Demokrasi selama ini diterima sebagai suatu sistem yang terbaik dari sistem yang ada. Demokrasi menunjukkan tinggi kedaulatan rakyat.<sup>66</sup>

Menurut Saptopo Bambang Ikodar, terjadinya demokratisasi di daerah melalui Pilkada langsung didasarkan pada beberapa hal, yakni:

1. Sistem pemilihan yang dilakukan secara perwakilan melalui DPRD menimbulkan ketidakstabilan pemerintahan. Ketidakstabilan yang dimaksud bermakna mudahnya kepala daerah dijatuhkan oleh DPRD.
2. Dengan adanya sistem Pilkada langsung, rakyat dapat berperan secara langsung dalam menentukan pimpinan di daerahnya. Dalam sistem demokrasi, rakyat adalah pemilik kedaulatan yang sesungguhnya. Apabila kepala daerah yang dipilih oleh rakyat tidak menjalankan amanat dari rakyat, maka yang pantas untuk menjatuhkan kepala daerah tersebut adalah rakyat itu sendiri.

---

<sup>65</sup> Saptopo Bambang Ikodar, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Hubungan Kepala Daerah dengan DPRD, dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah*, FISIP UPN Veteran, Yogyakarta Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 84.

<sup>66</sup> Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, Sistem dan Pronlema Penerepan di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005. Hlm. 129.

3. Hasil pemilihan diharapkan lebih terbuka dan objektif. Siapapun yang terpilih, dialah yang dihendaki oleh mayoritas rakyat daerah. Meskipun seseorang yang mendapat suara terbanyak, belum tentu orang yang memiliki kecakapan yang ideal.<sup>67</sup>

Demokratisasi di daerah seperti pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui Pilkada langsung, memiliki landasan hukum yang jelas seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis. Pemilihan secara demokratis tersebut tidak dijelaskan secara rinci. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menunjuk pemilihan secara demokratis sebagaimana pemilihan yang dilakukan oleh DPRD sebagaimana juga terlihat pada Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Defenisi pemilihan langsung oleh rakyat baru ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Pasal 24 ayat (5) yang menyebutkan keplaa daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat yang di daerah yang bersangkutan. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 62 hanya dijelaskan bahwa “Ketentuan mengenai pemilihan kepala daerah diatur dalam undang-undang.” Hal ini bisa juga bermakna bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah seperti yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 seperti disebutkan sebelumnya.

Demokratisasi di daerah dengan memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh rakyat setempat secara langsung melalui Pilkada langsung, merupakan

---

<sup>67</sup> Saptopo Bambang Ikodar, *Op.cit*, hlm. 84.



indikasi tumbuhnya demokrasi di daerah. Penerapan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 yang disempurnakan dengan Undnag-Undang Nomor 9 tahun 2015, menggeser mekanisme sistem demokrasi pemilihan kepala daerah seperti yang tertuang dalam Undnag-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dari sistem demokrasi perwakilan menjadi demokrasi langsung.<sup>68</sup>

## **B. Tinjauan Umum Tentang Penyelenggaraan Pemerintah Daerah**

Dalam pelaksanaa otonomi daerah, dikenal tiga bentuk asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yakni:

### **1. Asas Desentralisasi**

Terdapat beberapa pemaknaan asas desentralisasi dari masing-masing pakar yaitu:

- a. Desentralisasi sebagai penyerahan kekuasaan dan kewenangan;
- b. Desntralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan;
- c. Desentralisasi sebagai pembagian, penyerahan, pemencaran, pembagian kekuasaan dan kewenangan; serta
- d. Desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan.

Maka secara garis besar, asas desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan dan kewenangan dari pusat kepada daerah dimana kewenangan yang bersifat

---

<sup>68</sup> Utang Rosidin, *Op.cit*, hlm. 5.

otonom diberi kewenangan dapat melaksanakan pemerintahannya sendiri tanpa intervensi dari pusat.<sup>69</sup>

Desentralisasi pada dasarnya terjadi setelah sentralisasi melalui asas dekonsentralisasi tidak dapat melaksanakan tugas pemerintahan secara baik dalam arti pemerintahan gagal dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Suatu pemerintahan yang mampu mengakomodasikan unsur-unsur yang bersifat kedaerahan berdasarkan aspirasi masyarakat daerah. Oleh karena itu urusan pemerintahan yang merupakan wewenang pemerintah (pusat) sebagian harus diserahkan kepada organ Negara lain yang ada di daerah (pemerintah daerah), untuk diurus sebagai rumah tangganya. Proses penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya inilah yang disebut desentralisasi.<sup>70</sup>

Philipus M. Hadjon, mengemukakan:<sup>71</sup> desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah diserahi dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan.

Berkaitan dengan urusan desentralisasi, Bagir Manan, mengemukakan:<sup>72</sup> Ditinjau dari sudut penyelenggaraan pemerintahan, desentralisasi antara lain

---

<sup>69</sup> Jazim Hamidi, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2011, hlm. 17-18.

<sup>70</sup> Titik Triwulan, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2010, hlm. 122.

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> *Ibid.*, hlm. 122-123.

bertujuan “meringankan” beban pekerjaan pusat. Dengan desentralisasi berbagai tugas dan pekerjaan dialihkan kepada daerah. Dengan demikian pemerintah pusat dapat lebih memusatkan perhatian pada hal-hal yang bersangkutan dengan kepentingan nasional atau Negara secara keseluruhan, pusat tidak perlu mempunyai aparat sendiri di daerah kecuali dalam batas-batas yang diperlukan. Namun demikian, tidaklah berarti dalam lingkungan desentralisasi tidak boleh ada fungsi dekonsentrasi.

Berdasarkan pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa antara desentralisasi dan dekonsentrasi bukanlah suatu pilihan tetapi suatu yang harus ada (dapat dilaksanakan secara bersama-sama dalam penyelenggaraan pemerintahan pada suatu Negara Kesatuan). Baik desentralisasi maupun dekonsentrasi merupakan ciri suatu Negara Bangsa dan keduanya berangkat dari suatu titik awal yang sentralistik, sebagaimana dikemukakan oleh Hherbert H. Werlin, bahwa sesungguhnya desentralisasi tidak terjadi tanpa sentralisasi.

Ismail Husni, mengemukakan:<sup>73</sup> dengan mengikuti sejarah pertumbuhan dan perkembangan organisasi-organisasi modern di beberapa negara, dapat diketahui bahwa desentralisasi pada hakikatnya merupakan suatu konsep yang lahir setelah sentralisasi mencapai wujudnya. Ini berarti bahwa desentralisasi tak mungkin lahir tanpa didahului sentralisasi, sebab sebelum desentralisasi dilaksanakan sentralisasi lah yang mula-mula diperlukan.

Berdasarkan pemikiran para ahli tersebut di atas, maka antara desentralisasi dan dekonsentrasi memiliki persamaan, namun terdapat perbedaan dimana

---

<sup>73</sup>*Ibid.*, hlm. 123-124.

penyelenggaraan dekonsentrasi dilaksanakan dalam suatu area hukum administrasi sehingga antara organ pemerintah yang ada dipusat dengan pemerintah yang menyelenggarakan dekonsentrasi di daerah terdapat suatu hubungan yang hirarki. Dalam hubungan yang demikian itu tidak ada suatu penyerahan wewenang. Penyelenggaraan pemerintahan dekonsentrasi hanya merupakan pelaksanaan dari kebijakan yang telah ditetapkan dari pusat, hal ini berarti bahwa dekonsentrasi adalah unsur sentralisasi.

Berbeda dengan dekonsentrasi, desentralisasi berangkat pada saat sentralisasi tidak mampu menyesuaikan dengan kondisi suatu Negara kesatuan yang memiliki wilayah yang luas dengan jumlah penduduk yang besar, yang terdiri dari berbagai suku, adat istiadat dan agama dengan kondisi demikian sentralisasi dilaksanakan berdasarkan kebijakan pusat, konsekuensi dari luas wilayah, keragaman suku, adat istiadat, dan agama memiliki kebutuhan dan kepentingan yang berbeda-beda pula. Sehingga diperlukan suatu pemerintahan yang mampu mengakomodasi kepentingan yang berbeda di setiap daerah.

## **2. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak terlepas dari penyelenggaraan pemerintahan pusat, karena pemerintahan daerah merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan negara. dengan demikian asas penyelenggaraan pemerintahan berlaku juga dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah.

Menurut Inu Kencana Safei, menyebutkan asas adalah dasar, pedoman atau sesuatu yang dianggap kebenaran, yang menjadi tujuan berpikir dan prinsip yang menjadi pegangan. Dengan demikian yang menjadi asas pemerintahan adalah dasar suatu sistem pemerintahan seperti idiologi suatu bangsa, filsafah hidup dan konstitusi yang membentuk sistem pemerintahan.<sup>74</sup>

Pada awalnya asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan, dikenal dalam peradilan administrasi di Nederland, yang dipandang sebagai norma-norma tidak tertulis yang harus ditaati oleh pemerintah. Asas-asas hukum yang tidak tertulis, kemudian dipraktekkan di Nederland, yaitu asas persamaan, asas kepercayaan, asas kepastian hukum, asas kecermatan, asas pemberian alasan, larangan "*detournement de pouvoir*" (penyalahgunaan wewenang), dan larangan bertindak sewenang-wenang. Asas persamaan adalah merupakan hukum yang paling mendasar untuk memberlakukan hal-hal yang sama tanpa ada perbedaan.

Asas kepercayaan merupakan hukum yang paling mendasar pula yang menyangkut atas pemenuhan janji-janji secara yuridis, keterangan-keterangan, aturan-aturan kebijakan dan bentuk-bentuk rencana (yang tidak diatur dengan perundang-undangan), oleh karena pemerintahan terikat pada janjinya, kecuali terjadi perubahan keadaan. Asas kepastian hukum adalah memberikan hak bagi yang berkepentingan untuk mengetahui secara jelas dan tepat terhadap ketentuan-ketentuan yang terkait dalam pemerintahan.

---

<sup>74</sup>Inu Kencana Safei, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm. 104.

Asas kecermatan adalah tindakan pemerintahan pada pengambilan suatu keputusan harus dipersiapkan dan diambil dengan cermat. Badan pemerintahan sebelum mengambil keputusan meneliti fakta-fakta yang relevan, kemudian memasukkan dalam pertimbangannya. Asas pemberian alasan adalah suatu keputusan harus dapat didukung oleh alasan-alasan yang rasional, ketetapan benar, dan memberikan keyakinan yang masuk akal sehat untuk dijadikan dasarnya.

Asas larangan *detournement de pouvoir* (penyalahgunaan wewenang) adalah suatu wewenang digunakan pada tujuan yang telah ditetapkan. Kekuasaan (wewenang) dalam tindakan pemerintahan digunakan selain dengan tujuan yang telah ditetapkan, maka terjadi penyalahgunaan wewenang. Hal ini dilarang dalam asas *detournement de pouvoir* (penyalahgunaan wewenang).

Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik pada pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah, pemerintah harus berpedoman pada asas atau prinsip umum penyelenggaraan pemerintahan, karena wilayah Negara Republik Indonesia sangat luas serta penduduk beragam sehingga pemerintahan yang baik dilaksanakan secara seragam untuk wilayah Negara Republik Indonesia. Tindakan pemerintah mengeluarkan keputusan tata usaha negara yang mengakibatkan kerugian bagi masyarakat, asas-asas pemerintahan yang baik menjadi suatu alasan gugatan. Asas-asas pemerintahan yang baik merupakan sendi dalam mewujudkan pemerintahan yang baik.

Negara Indonesia berdasarkan atas hukum oleh karena itu setiap tindakan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan atau mempedomani peraturan-perundangan yang berlaku atau segala tindakan pemerintah harus dapat

dipertanggungjawabkan secara hukum. Prinsip dari asas ini dalam rumusan peraturan yang diwujudkan dari cita-cita hukum (*rechtsside*). Penyelenggaraan pemerintahan didasarkan atas asas musyawarah kekeluargaan sebagai pedoman yang berakibat saling bantu membantu, saling menghormati dan saling memberikan perlindungan dalam melaksanakan kehidupan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat.

Kedaulatan rakyat mempedomani bahwa kekuasaan tertinggi berada pada rakyat yang tidak diganggu gugat oleh siapapun. Kedaulatan rakyat merupakan pencerminan dari prinsip-prinsip demokrasi dalam perwujudan kebebasan berpendapat, berbicara dan berpartisipasi dalam pemerintahan dan sebagainya. Demokrasi agar tidak menimbulkan sikap arogan, anarkhis dan penyalahgunaan wewenang diperlukan ketentuan peraturan perundang-undangan dan hukum dalam pelaksanaannya.

Bedasarkan Pasal 19 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas-asas umum penyelenggaraan negara yang diatur pada Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang terdiri atas: asas kepastian hukum; asas tertib penyelenggaraan negara; asas kepentingan umum; asas keterbukaan; asas proporsionalitas; asas profesionalitas; asas akuntabilitas; asas efisiensi; dan asas efektivitas.

Berdasarkan penjelasan Pasal 20 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dijelaskan bahwa asas umum penyelenggaraan negara dalam ketentuan ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dari Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme, ditambah asas efisiensi dan efektivitas sebagai berikut:

- 1) Asas kepastian hukum, adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.
- 2) Asas tertib penyelenggaraan negara, adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam mengendalikan penyelenggaraan negara.
- 3) Asas kepastian umum, adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
- 4) Asas keterbukaan, adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- 5) Asas proporsional, adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan negara.
- 6) Asas profesionalitas, adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 7) Asas akuntabilitas, adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Prinsip desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah setelah reformasi merupakan persoalan yang sangat penting untuk menciptakan pemerintahan daerah yang efisien, efektif, dan bertanggungjawab dalam kerangka demokrasi yang berlandaskan nilai-nilai hukum yang berkeadilan.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah diberikan kebebasan wewenang dalam mengatur dan mengurus untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat daerah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam



koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia. kebebasan tindakan pemerintahan daerah bukan kebebasan tanpa dibatasi dengan ketentuan perundang-undangan, tetapi kebebasan dalam menjalankan tindakan pemerintah (*vrij bestuur*) dalam membuat suatu kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pemerintahan daerah yang bertanggungjawab menunjukkan tata masyarakat yang berubah, terciptanya kebutuhan kesejahteraan dalam kemakmuran serta berkeadilan yang melibatkan masyarakat, maka dikembangkan konsep *good governance* (kepemimpinan yang baik). *Good governance* dewasa ini merupakan prinsip-prinsip atau asas-asas penyelenggaraan pemerintahan termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena pemerintahan daerah merupakan sub ordinat dari pemerintahan yang bersifat dependent bukan independent. Karakter dependent dari pemerintah daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari penyelenggaraan pemerintah pusat.

### **3. Prinsip Penyelenggraan Pemerintah dalam Islam**

Menurut Islam, Negara Hukum ialah negara yang berdasarkan pada Al-qur'an dan Sunnah. Paham ini dianut oleh negara islam. Negara Islam adalah negara yang konstitusional atau negara yang berdasarkan syariat. Negara ini mempunyai kontitusi sebagai landasan dan hukum sebagai pedoman. Konstitusi negara Islam adalah prinsip dan hukum syariat yang dibawa oleh Al-Quran dan dijelaskan oleh Sunah Rasulullah yang berkaitan dengan akidah, ibadah, moral, pergaulan sosial,

hubungan baik pribadi, disiplin, kriminal, administrasi, konstitusi, dan internasional.<sup>75</sup>

Menurut Muhammad Taher Azhary, prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan dalam islam adalah sebagai berikut:

### **1. Prinsip Kekuasaan Sebagai Amanah**

Dalam ajaran islam, Allah diyakini sebagai pemilik mutlak atas negara dan kekuasaan atau kedaulatan, serta pembuat ketentuan hukum, sedangkan manusia tidak memiliki kekuasaan mutlak tetapi hanya sekedar melaksanakan kekuasaan sesuai dengan ketentuan hukum yang telah digariskan oleh Allah.

Manusia sering disebut sebagai khalifah Allah di muka bumi. Manusia berkedudukan sebagai pengganti Allah di bumi yang memiliki kewajiban mengatur, mengelola, dan memakmurkan bumi untuk kepentingan dan kemakmuran manusia.

Di dalam khalifah tersirat adanya amanah, yakni amanah dari pihak yang digantikan yang mengharuskan adanya pertanggungjawaban kepada pemberi amanah. Amanah mengandung arti segala sesuatu yang dapat dipercayakan kepada manusia berupa hak-hak baik hak Allah maupun hak manusia. Ketika seseorang menerima kepemimpinan atau diangkat menjadi penguasa, ia di satu sisi berkedudukan sebagai wakil manusia yang menerima amanah untuk mengatur, mengendalikan, dan melayani kepentingan orang banyak dan di sisi lain ia menjalankan amanah Allah.

Setiap pemegang amanah atau pemimpin mempunyai kewajiban untuk menyampaikan amanah yang dipikulnya, karena setiap amanah akan ditanya tentang

---

<sup>75</sup> Yusuf, Qardhawi, *Fiqih Negara*, Robbani Press, Jakarta, 1997, hlm. 32.

kepemimpinannya. Karena kepemimpinan merupakan amanah, maka setiap pemimpin bertindak sesuai dengan keinginan pemberi amanah. Bila pemimpin menyimpang dari amanah yang diberikan, berarti ia berkhianat atas kepemimpinannya. Dalam kondisi demikian, ia tidak memiliki otoritas dan legitimasi yang absah sehingga rakyat tidak wajib mentaatinya.

## 2. Prinsip Musyawarah

Secara *lughawi*, musyawarah diartikan sebagai saling memberi isyarat tentang kebenaran dan kebaikan. Adapula yang berpendapat bahwa musyawarah adalah pembagian tugas atau resiko. Esensi musyawarah adalah pemberian kesempatan kepada anggota masyarakat yang memiliki kemampuan dan hak untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan yang mengikat, baik dalam bentuk aturan-aturan hukum atau kebijaksanaan publik. Musyawarah mempunyai kedudukan penting dalam ajaran Islam dan menjadi pilar dalam kehidupan masyarakat muslim. Musafir kenamaan at- Thabari menyebutkan bahwa musyawarah merupakan salah satu dari '*adha'im al-ahkam*', yaitu prinsip fundamental syariat Islam yang esensial bagi substansi dan identitas pemerintahan Islam.<sup>76</sup>

Nabi Muhammad SAW adalah seorang nabi, Rasulullah, dan kepala negara yang selalu bermusyawarah dalam menyelesaikan persoalan-persoalan kemasyarakatan termasuk persoalan perang. Hanya saja perlu diperhatikan bahwa musyawarah yang dilakukan Rasulullah terbatas pada persoalan kemasyarakatan

---

<sup>76</sup> Ridwan HR, *Fiqih Politik Gagasan, Harapan dan Kenyataan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm.23-24

yang tidak atau belum diatur oleh nash Al- Qur'an.<sup>77</sup> Ada yang berpendapat bahwa Allah memerintahkan Nabi-Nya untuk bermusyawarah itu tidaklah menunjukkan bahwa nabi membutuhkan pendapat mereka, tetapi untuk mengajari mereka betapa utamanya musyawarah agar dijadikan tauladan sepeninggalan beliau.

### 3. Prinsip Keadilan

Keadilan merupakan tonggak penyangga bangunan islam, sokoguru kehidupan masyarakat bahkan alam semesta. Keadilan juga merupakan salah satu sifat Allah, sehingga mengimani Allah berarti harus pula mengimani dan menegakkan keadilan. Menurut Quraish Shihab, ada empat makna keadilan, *pertama*, adil artinya sama (dalam hak); *kedua*, adil dalam arti seimbang (proporsional); *ketiga*, adil berarti memberikan hak kepada yang berhak; *keempat*, adil yang hanya dihubungkan dengan Allah yang berarti memelihara kewajaran atas berlangsungnya eksistensi, tidak mencegah eksistensi dan perolehan rahmat sewaktu banyak kemungkinan untuk itu.<sup>78</sup>

Keadilan suatu masyarakat menuntut keseimbangan dalam semua aspek. Pemerintahan diberi kewenangan untuk mengatur dan melayani anggota masyarakat dituntut untuk bertindak secara adil agar kehidupan bermasyarakat tetap mapan dan eksis. Pelaku kazaliman diberikan hukuman dan pihak yang teraniaya diberikan hak-haknya.

### 4. Prinsip Persamaan

---

<sup>77</sup>*Ibid.*

<sup>78</sup> Muhammad Quraish Shihab, *Wawasan Al-Qura'an*, Mizan, Bandung, 1992, hlm.114-

Status sosial manusia didasarkan pada nasab, kedudukan, pangkat, sumber daya ekonomi, dan membedakan secara tajam antara laki-laki dan perempuan serta mengenal budak. Islam datang di tengah masyarakat Arab dengan membawa prinsip persamaan dan mengajarkan kemuliaan manusia itu tidak didasarkan oleh hal tersebut, tetapi atas dasar takwa. Berdasarkan ajaran islam, Allah telah memberikan persamaan hak pada setiap manusia. Oleh karena itu, tidak boleh ada diskriminasi atas dasar warna kulit, ras, atau kebangsaan dan lainnya.

Prinsip persamaan di antara manusia ini berlaku dalam semua aspek kehidupan, baik ekonomi, politik, sosial, hukum, dan sebagainya. Namun, dalam bidang politik, prinsip persamaan ini membawa konsekuensi bahwa semua warga negara mempunyai hak yang sama untuk dipilih dan memilih dalam suatu pemilihan umum. Di bidang hukum, setiap masyarakat memiliki kedudukan yang sama dihadapan hukum tanpa membedakan antara pejabat , bangsawan, dan rakyat.<sup>79</sup>

#### **5. Prinsip Pengakuan dan Perlindungan terhadap Hak-Hak Asasi Manusia**

Setiap manusia yang lahir di dunia ini dilekati dengan hak asasi, yakni hak yang dimiliki oleh manusia yang diperoleh dan dibawanya sejak ia lahir. Dalam ajaran islam, bentuk perlindungan hak-hak asasi ini bertumpu pada tujuan diturunkannya syariat islam, yaitu untuk melindungi dan memelihara kepentingan hidup manusia baik materil maupun spirituil, individual dan sosial.

---

<sup>79</sup> Ridwan HR., *Op. Cit.*, hlm. 50

Berdasarkan penelitian para ahli ushul fiqh ditemukan bahwa Allah menurunkan syariat islam dengan beberapa tujuan yang secara garis besar terdiri dari tiga hal, yakni *dharuriyat* (tujuan pokok), yaitu hal-hal penting yang harus dipenuhi untuk kelangsungan hidup manusia; *hajiyyat* (tujuan sekunder), yaitu hal-hal yang dibutuhkan oleh manusia untuk mendapatkan kelapangan dan kemudahan dalam hidup di dunia; *tahsiniyat* (tujuan tersier), yaitu hal-hal pelengkap yang terdiri dari kebiasaan dan akhlak yang baik.<sup>80</sup>

Pemerintahan islam wajib menjaga dan memberikan perlindungan terhadap kebutuhan pokok manusia, dan tidak hanya terbatas pada warga negara muslim saja tetapi juga terhadap semua warga negara yang berda di wilayah negara tersebut, apapun agamanya. Perlindungan terhadap kebutuhan pokok manusia ini merupakan inti dari perlindungan hak asasi manusia.

#### **6. Prinsip Peradilan Bebas**

Peradilan bebas ini lebih ditekankan pada kemerdekaan hakim dalam menjalankan tugasnya. Prinsip peradilan bebas menghendaki agar hakim selaku pemutus perkara itu bebas bukan saja dari pengaruh eksternal, seperti kedudukan politis dan sosial pihak yang berperkara, tetapi juga bebas dari pengaruh internal, seperti perasaan iba, benci atau cinta terhadap pihak yang berperkara. Ini merupakan suatu keadaan yang sulit bagi manusia, karena secara umum manusia itu akan kesulitan untuk benar-benar objektif dan sepenuhnya terlepas dari pengaruh objektif.<sup>81</sup>

---

53 <sup>80</sup> Yusuf Al- Qardhawi, *Ijithad dalam Syariat Islam*, Bulan Bintang, Jakarta, 1987, hlm..

<sup>81</sup> Ridwan HR., *Op. Cit.*, hlm. 57-58

Menurut Bunaya, hanya orang-orang yang benar-benar alim dalam sumber-sumber keagamaan dan yang yakin akan kesahihan penilainnyalah yang dapat mengemban kedudukan hakim dan menurut beberapa fakih imamiyah, al-hakim harus alim bukan saja dalam keputusan-keputusannya, namun juga dalam semua keadilan (memutus perkara) dan melindungi hak-hak orang.<sup>82</sup>

### **7. Prinsip Perdamaian**

Agama islam adalah agama yang menjunjung tinggi perdamaian. Sesuatu yang dapat menopang perdamaian antar manusia adalah perasaan sederajat dan bersaudara. Al-Qur'an dan hadist Nabi mengingatkan bahwa semua manusia itu sama dan bersaudara atas dasar ikatan nasab. Ikatan persaudaraan ini menjadi lebih kuat ketika terjadi dalam kalangan orang-orang islam, karena bukan saja dalam ikatan nasab tetapi juga ikatan keimanan. Karena semua manusia atau lebih khususnya sesama muslim itu bersaudara, maka ketika terjadi perselisihan, perkelahian, dan peperangan, maka segera diadakan perdamaian.<sup>83</sup>

Suasana damai adalah dambaan semua manusia dalam menjalani kehidupan. Dalam rangka mewujudkan hal tersebut, ajaran islam memuat aturan pergaulan antarmanusia, menghilangkan sebab-sebab yang dapat melahirkan perselisihan dan pertengkaran seperti larangan mengolok-ngolok dan memberi gelar yang buruk, menjauhi prasangka dan mencari-cari kesalahan orang serta larangan menggunjing, sedangkan dalam lingkup kenegaraan, dibentuknya lembaga

---

<sup>82</sup> Abdul aziz A. Sachedina, *Kepemimpinan dalam Islam Perspektif Syi'ah*, Mizan, Bandung, 1991, hlm. 216

<sup>83</sup> *Ibid.*, hlm. 60

peradilan adalah dalam rangka mewujudkan perdamaian pihak-pihak yang bersengketa.<sup>84</sup>

## 8. Prinsip Kesejahteraan

Prinsip kesejahteraan bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial dan keadilan ekonomi bagi seluruh anggota masyarakat. Keadilan sosial mencakup pemenuhan kebutuhan materil atau kebendaan dan kebutuhan spiritual bagi seluruh rakyat. Penerapan prinsip kesejahteraan dimaksudkan untuk mengurangi dan bahkan menghilangkan jurang pemisah ekonomi dan sosial di antara anggota masyarakat.

Salah satu tugas dari pemerintah adalah mewujudkan kesejahteraan bagi warga negaranya. Dalam ajaran Islam, terdapat norma-norma dan nilai-nilai yang mengarahkan terwujudnya kesejahteraan bagi masyarakat seperti larangan penumpukan kekayaan, anjuran menjadi orang dermawan, pengaturan mengenai zakat, infaq, sadaqah, larangan menimbun bahan kebutuhan pokok, dan sebagainya. Dalam kaitannya dengan zakat, peranan pemerintah tidak hanya diberi hak untuk memungut zakat, tetapi juga dituntut supaya mengupayakan terwujudnya ketenangan dan ketentraman dalam masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah mempunyai hak untuk melibatkan diri dalam perekonomian masyarakat, bahkan

---

<sup>84</sup>*Ibid.*, hlm. 61



merupakan salah satu kewajiban yang dimilikinya untuk mewujudkan dan memelihara kesejahteraan sosial.<sup>85</sup>

### 9. Prinsip Ketaatan Rakyat

Seluruh rakyat dalam suatu negara wajib mentaati pemerintah sesuai dengan perintah Allah dalam Al-Qur'an dan Hadist. Dalam ajaran islam, Allah diyakini sebagai pemegang kekuasaan atau kedaulatan mutlak, sedangkan pemerintah atau pemegang otoritas dalam suatu negara itu kekuasaannya relatif atau tidak mutlak.

Oleh karena otoritas pemerintah itu tidak mutlak, maka ketaatan rakyat pun bersyarat, yaitu: *pertama*, pemerintah itu seorang yang taat menjalankan perintah Allah. Jika ia durhaka atau tidak melaksanakan syariat islam, maka ia tidak wajib ditaati; *kedua*, pemerintah itu menetapkan hukum dengan adil di antara manusia . Jika demikian rakyat wajib mentaati. Akan tetapi jika pemerintah itu zalim dan aniaya, rakyat tidak wajib mentaati karena kezaliman adalah bukti ketidaktaatan kepada Allah dan Rasulullah; *ketiga*, pemerintah tidak memerintahkan manusia untuk maksiat. Tugas utama pemerintah muslim adalah menyuruh manusia untuk berbuat kebajikan , mencegah mereka berbuat kemunkaran dan menyebarkan keutamaan serta memerangi keburukan<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Abdul Muin Salim, *Konsep Kekuasaan Politik dalam Al- Qur'an*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hlm. 202-203

<sup>86</sup> Ridwan HR., *Op. Cit.*, hlm. 47-48

**BAB III**  
**TINJAUAN UMUM TENTANG PARLEMEN DAN PENGAWASAN**  
**DI INDONESIA**

**A. Parlemen**

**1. Sejarah Parlemen di Indonesia**

DPR merupakan hasil pemilu tahun 1955. Sebelum amandemen UUD 1945, MPR merupakan lembaga tertinggi negara. namun setelah amandemen, MPR ditempatkan pada posisi sebagai lembaga tinggi negara yang didalamnya merupakan anggota DPRD dan DPD.

Gagasan pemebentukan DPD berawal dari anggapan pentingnya keberadaan perwakilan daerah di parlemen. DPD merupakan utusan daerah yang dalam konstitusi bersanding dengan DPR. Hal tersebut diperkuat dengan Pasal 2 UUD 1945 dimana MPR terdiri atas anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Mengenai susunan kedudukan MPR, DPR dan DPD memang sudah diatur dalam UUD 1945. Namun disamping itu keberadaan MPR, DPR dan DPD diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

DPRD merupakan bentuk lembaga perwakilan rakyat (parlemen) daerah (provinsi/kabupaten/kota) di Indonesia yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah bersama dengan pemerintah daerah. DPRD merupakan esensi dari Pasal 18 UUD 1945. Sejak diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004 Jo. UU No 12 Tahun 2008, DPRD menjadi mitra kepala daerah dalam

menjalankan pemerintahan daerah. Susunan dan kedudukan parlemen di Indonesia yaitu MPR, DPR, DPD dan DPRD saat ini diatur dalam UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

## 2. Pengertian dan Fungsi Parlemen

Parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat merupakan suatu badan yang anggotanya merupakan wakil dari partai dalam masyarakat yang dipilih melalui pemilihan umum atau Pemilu. Parlemen dalam istilah teknis biasanya disebut dengan istilah *legislature* yang kurang lebih artinya adalah badan pembuat undang-undang atau badan dalam mana para pembuat undang-undang (*legislator*) bekerja. Akan tetapi pada kenyataannya parlemen tidak selalu berarti seperti yang disebutkan di atas. Sudah menjadi kelaziman bahwa badan-badan politik diluar parlemen bahkan lebih berperan dalam pembuatan undang-undang.<sup>87</sup>

Sejak dulu, lembaga parlemen atau lembaga perwakilan biasa dibedakan dalam tiga fungsi, yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. Namun saat ini parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat memiliki beberapa fungsi, antara lain:

### a. Fungsi Pengaturan (Legislasi)

Kewenangan untuk menetapkan peraturan diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif yang memang sebagai cabang kekuasaan yang paling mencerminkan kedaulatan rakyat karena wakil rakyat dipilih langsung oleh rakyat. Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu pengaturan yang dapat mengurangi hak dan

---

<sup>87</sup> Bambang Cipto, *Dewan Perwakilan.., Op. Cit*, hlm. 5.

kebebasan warga negara, pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara, dan pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara. Fungsi pengaturan atau legislasi merupakan fungsi pertama dari lembaga perwakilan rakyat atau parlemen. Hal ini karena fungsi pengaturan terwujud dalam fungsi pembentukan undang-undang. Fungsi legislasi juga menyangkut empat bentuk kegiatan, yaitu:

- 1) Prakarsa pembentukan undang-undang.
- 2) Pembahasan rancangan undang-undang.
- 3) Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang.
- 4) Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.

b. Fungsi Pengawasan

Pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara, dan pengaturan-pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara perlu dikontrol dengan sebaik-baiknya oleh rakyat sendiri melalui wakil rakyat. Jika hal-hal tersebut tidak dikontrol oleh rakyat melalui wakil-wakil rakyat yang ada di parlemen, maka dapat terjadi kesewenang-wenangan kekuasaan yang dilakukan oleh pemerintah. Oleh karena itu lembaga perwakilan rakyat yang diberikan kewenangan untuk melakukan kontrol dalam tiga hal tersebut, yaitu kontrol atas pemerintahan, kontrol atas pengeluaran, dan kontrol atas pemungutan pajak.

Fungsi-fungsi kontrol atau pengawasan oleh parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat dapat pula dibedakan menjadi:<sup>88</sup>

- a) Pengawasan terhadap penentuan kebijakan.

---

<sup>88</sup> Bambang Cipto, *Dewan Perwakilan.., Op. Cit*, hlm. 302.

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

Parlemen haruslah terlibat dalam mengawasi proses perumusan dan penentuan kebijakan pemerintahan, agar kebijakan pemerintahan tidak bertentangan dengan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama oleh parlemen bersama dengan pemerintah.

### 3. Fungsi Anggaran

Kegiatan penganggaran dan pelaksanaan APBN ataupun APBD oleh pemerintah juga memerlukan kontrol sebaik mungkin oleh lembaga perwakilan rakyat agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang. Hal tersebut membuat fungsi anggaran sangat berkaitan erat dengan fungsi pengawasan. Tak hanya itu, fungsi anggaran juga berkaitan dengan fungsi legislasi. Fungsi legislasi menetapkan kebijakan yang harus dijadikan pegangan dalam penyusunan program dan anggaran. Sedangkan fungsi pengawasan bertindak mengawasi kualitas pelaksanaannya. Fungsi anggaran merupakan hal-hal yang berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan dalam bentuk program-program kerja pemerintah dan pembangunan dalam hal anggaran (*budgetting*).

### 4. Fungsi Perwakilan (Representasi)

Pada dasarnya fungsi parlemen yang paling pokok adalah fungsi perwakilan itu sendiri karena lembaga perwakilan tanpa perwakilan tentulah tidak bermakna sama sekali. Secara substansial, keterwakilan rakyat dapat dikatakan tersalur ketika

kepentingan nilai, aspirasi, dan pendapat rakyat yang diwakili benar-benar telah diperjuangkan oleh wakil rakyat dan berhasil menjadi bagian dari kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat yang bersangkutan atau setidaknya aspirasi rakyat benar-benar diperjuangkan sehingga mempengaruhi perumusan kebijakan yang ditetapkan oleh parlemen. Terdapat 3 (tiga) sistem perwakilan yang ada dalam negara demokrasi, yaitu:<sup>89</sup>

1. Sistem perwakilan politik.

Sistem perwakilan politik menghasilkan wakil-wakil politik.

2. Sistem perwakilan teritorial.

Sistem perwakilan teritorial menghasilkan wakil-wakil daerah.

3. Sistem perwakilan fungsional.

Sistem perwakilan fungsional menghasilkan wakil-wakil golongan fungsional.

4. Fungsi Deliberatif dan Resolusi Konflik.

Menurut Friedrich, fungsi parlemen yang pokok justru adalah fungsi representatif dan deliberatif.<sup>90</sup> Dalam setiap pembuatan aturan, selalu dilakukan pembahasan baik antar anggota maupun dengan perwakilan pemerintah. Perdebatan yang terjadi di dalam parlemen adalah cermin dari perdebatan publik atas suatu masalah. Agar masyarakat terlibat dalam proses perdebatan tersebut, maka diperlukan keterbukaan parlemen serta adanya partisipasi masyarakat. Perdebatan

---

<sup>89</sup>*Ibid.*, hlm. 305.

<sup>90</sup>*Ibid.*, hlm. 306.

dalam parlemen dapat dilihat sebagai upaya mengelola konflik guna mendapatkan penyelesaian yang tepat dan dapat diterima oleh semua pihak.

### 3. Parlemen Di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945

Sebelum amandemen UUD 1945 Indonesia menganut sistem parlemen (*unicameral*) yaitu sistem parlemen satu kamar dimana dengan menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai supremasi yang memegang penuh kedaulatan rakyat. Setelah amandemen UUD 1945, MPR tidak lagi berada dalam posisi sebagai lembaga tertinggi negara.<sup>91</sup> Amandemen UUD 1945 menempatkan MPR sebagai lembaga tinggi negara yang keanggotaannya meliputi DPR dan DPD. Dengan hal tersebut maka lembaga parlemen di Indonesia berubah menjadi sistem (*bicameral*) yaitu sistem parlemen dua kamar dimana kedua kamar tersebut DPR dan DPD. Di bawah ini merupakan parlemen yang ada di Indonesia yang keberadaannya diatur dalam UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

#### 1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Seperti yang sudah dikatakan sebelumnya bahwa sebelum amandemen UUD 1945 MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang membawahi beberapa lembaga tinggi negara. Namun setelah amandemen UUD 1945, MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pemegang kedaulatan rakyat tertinggi. Pasal 2 ayat (1) disebutkan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan

---

<sup>91</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 185.

Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum. MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. MPR mempunyai tugas dan wewenang antara lain:<sup>92</sup>

- a. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;
  - c. Memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;
  - d. Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
  - e. Memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya;
  - f. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari 2 (dua) pasangan calon wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya sampai berakhir masa jabatannya.
2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Sebelum amandemen UUD 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia menetapkan MPR sebagai lembaga negara tertinggi yang dibawahnya terdapat lima lembaga negara yang berkedudukan sebagai lembaga tinggi termasuk didalamnya yaitu DPR.<sup>93</sup> Saat itu DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang kuat dan senantiasa dapat mengawasi tindakan-tindakan presiden. Bahkan, jika DPR menganggap bahwa presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah

---

<sup>92</sup> Pasal 4 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

<sup>93</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amanademen UUD 1945*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 191.



ditetapkan oleh UUD 1945 atau oleh MPR, maka DPR dapat mengundang MPR untuk menyelenggarakan sidang istimewa guna meminta pertanggungjawaban presiden. Namun setelah amandemen UUD 1945, DPR mengalami perubahan. Fungsi legislasi yang sebelumnya berada ditangan presiden, setelah amandemen UUD 1945 fungsi legislasi berpindah ke DPR.

DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara yang memiliki fungsi antara lain:

- a. Fungsi legislasi, yaitu fungsi untuk membentuk undang-undang yang dibahas dengan presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- b. Fungsi anggaran, yaitu fungsi untuk menyusun dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) bersama presiden dengan memerhatikan pertimbangan DPD.
- c. Fungsi pengawasan, yaitu fungsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UUD RI 1945, undang-undang, dan peraturan pelaksanaannya.

Sebagaimana yang telah dipaparkan sebelumnya bahwa amandemen UUD 1945 telah menempatkan DPR sebagai lembaga legislasi yang sebelumnya berada ditangan presiden. Dengan demikian DPR memiliki fungsi politik yang sangat strategis, yaitu sebagai lembaga penentu arah kebijakan kenegaraan. DPR mempunyai tugas dan wewenang.<sup>94</sup>

- a. Memebentuk undang-undangyang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;

---

<sup>94</sup> Pasal 71 Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

- b. Memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang;
- c. Menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah;
- d. Membahas rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam huruf c bersama Presiden dan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;
- e. Membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;
- f. Memerhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- g. Membahas bersama Presiden dengan memerhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;
- h. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan APBN;
- i. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- j. Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, serta membuat perdamaian dan perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan dan pembentukan undang-undang;
- k. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
- l. Memberikan pertimbangan kepada presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;
- m. Memilih anggota BPK dengan memerhatikan pertimbangan DPD;
- n. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;
- o. Memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
- p. Memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden;

- q. Memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden;
  - r. Memberikan persetujuan terhadap pemindah tanganan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundangan-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;
  - s. Menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi rakyat;
  - t. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam undang-undang;
3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Tujuan dari amandemen UUD 1945 adalah untuk menciptakan fungsi *check and balances* dalam ketatanegaraan Indonesia agar kekuasaan tidak bertumpu pada satu institusi saja. Amandemen UUD 1945 telah memberikan dampak yang besar pada sistem ketatanegaraan Indonesia, terutama pada lembaga-lembaga negara.<sup>95</sup>

Setelah amandemen UUD 1945, ada lembaga negara yang mendapat proporsi baru yaitu dengan bertambahnya kewenangannya dalam konstitusi. Ada pula lembaga negara yang justru berkurang kewenangannya karena kewenangan tersebut telah diberikan pada lembaga negara lainnya. Lembaga perwakilan rakyat termasuk yang paling tampak mengalami perubahan dan penataan. Perubahan pada lembaga perwakilan rakyat diantaranya adalah berubahnya sistem parlemen unicameral menjadi sistem bicameral yang telah merubah kedudukan MPR yang semula menjadi lembaga tertinggi menjadi lembaga negara yang memegang kedaulatan rakyat tertinggi menjadi lembaga negara yang keanggotannya terdiri atas anggota-anggota DPR dan DPD yang kesemuanya dipilih melalui pemilihan umum.<sup>96</sup>

---

<sup>95</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 196.

<sup>96</sup>*Ibid.*

Pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPD), dimaksudkan agar mekanisme *check and balances* dapat berjalan relatif seimbang, terutama yang berkaitan dengan kebijakan di pusat dan kebijakan di daerah. Menurut Ramlan Surbakti,<sup>97</sup> beberapa pertimbangan Indonesia membentuk DPD karena distribusi penduduk Indonesia menurut wilayah sangat timpang dan terlampau besar terkonsentrasi di Pulau Jawa, dan sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi kedaerahan sangat nyata dan mempunyai basis materiil yang sangat kuat, yaitu adanya pluralisme daerah otonom seperti daerah istimewa dan daerah khusus.

DPD terdiri atas wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum. DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara. DPD mempunyai fungsi antara lain:<sup>98</sup>

- a. Pengajuan usul kepada DPR mengenai rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah.
- b. Ikut dalam pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah.
- c. Pemberian pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang anggaran pendapat dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- d. Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

---

<sup>97</sup>*Ibid.*, hlm. 196.

<sup>98</sup> Pasal 223 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Selain mempunyai fungsi, DPD juga mempunyai tugas dan wewenang, yaitu:<sup>99</sup>

- a. Dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
  - b. Ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a diatas.
  - c. Ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR, yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a diatas.
  - d. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
  - e. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.
  - f. Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.
  - g. Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN.
  - h. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK.
  - i. Ikut serta dalam penyusunan program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Esensi Pasal 18 UUD 1945, yaitu diamanatkan bahwa daerah-daerah yang bersifat otonom diadakan atau dibentuk badan perwakilan daerah, karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi pada asas permusyawaratan.<sup>100</sup> Arti penting dari

---

<sup>99</sup>*Ibid.*, Pasal 224.

<sup>100</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 65.

badan perwakilan adalah menjadi atribut demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Maka di daerah dibentuklah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). DPRD adalah bentuk lembaga perwakilan rakyat daerah di Indonesia yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah. DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Secara rinci DPRD memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut:<sup>101</sup>

- 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 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 antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Selain mempunyai tugas dan wewenang, DPRD juga mempunyai hak yaitu hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

---

<sup>101</sup>*Ibid.*, hlm. 67.

Dalam susunandan kedudukan parlemen di Indonesia, Badan Kehormatan berkedudukan sebagai alat kelengkapan yang dibentuk guna menegakkan kode etik, disamping itu Badan Kehormatan baik di MPR, DPR, DPD maupun DPRD, dibentuk untuk mengakomodir aspirasi masyarakat ataupun lembaga terkait kinerja dan tingkah laku anggota dewan. Secara umum mengenai BK telah diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 Jo. UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 27 Tahun 2009. Namun secara Khusus BK telah diatur dalam tat tertib dan kode etik masing-masing parlemen.

## **B. Sistem Pengawasan**

### **1. Pengertian, Fungsi, dan Macam-Macam Pengawasan**

Kata pengawasan berasal dari kata “awas”, berarti “penjagaan”.<sup>102</sup> Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu hukum. Namun pada umumnya kata pengawasan lebih banyak dipergunakan dalam ilmu manajemen. Muchsan berpendapat bahwa 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 (dalam hal ini berwujud rencana/*plan*).<sup>103</sup>

Sedangkan pengawasan terhadap pemerintah menurut Paulus Effendie Lotulung adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik

---

<sup>102</sup> Ni,matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 67

<sup>103</sup> Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerinta*, PT. ALUMNI, Bandung, 2004, hlm. 89.

disengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu sebagai usaha represif.<sup>104</sup>

Menurut Prayudi, pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan.<sup>105</sup> Pengawasan dapat bersifat antara lain:

1. Politik, apabila yang menjadi ukuran atau sasaran adalah efektivitas dan atau legitimasi.
2. Yuridis (hukum), apabila tujuannya adalah menegakkan yuridiksitas dan atau legalitas.
3. Ekonomis, apabila yang menjadi sasaran adalah efesiensi dan teknologi.
4. Moral dan susila, apabila yang menjadi sasaran atau tujuan adalah mengetahui keadaan moralitas.

Pengawasan dapat dilakukan dengan berbagai cara, antara lain:<sup>106</sup>

1. Pengawasan intern, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintahan sendiri.
2. Pengawasan ekstren, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh organ/lembaga secara organisatoris/struktural berada di luar Pemerintahan (dalam arti eksekutif).

---

<sup>104</sup> *Ibdi.*, hlm. 90.

<sup>105</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm 70.

<sup>106</sup> SF Marbun dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 269-272.



3. Pengawasan preventif, yaitu pengawasan yang dilakukan sebelum dikeluarkan 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.

## 2. Pengawasan Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Negara Indonesia adalah negara hukum, oleh karena itu pemerintah harus menjalankan tugas dan wewenang berdasarkan atas undang-undang atau peraturan-peraturan yang berlaku. segala kekuasaan dan wewenang haruslah dijalankan dengan benar sesuai dengan peraturan yang berlaku agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dari pemerintah. Pemerintahan di Indonesia tidak hanya ada di pusat, namun juga ada di daerah. Untuk menjaga agar pemerintah tidak sewenang-wenang dalam menjalankan kekuasaannya dan menaati undang-undang atau peraturan-peraturan yang berlaku, maka dibutuhkan suatu pengawasan. Pengawasan adalah suatu keharusan yang dilakukan terhadap penyelenggaraan pemerintahan, baik pemerintah pusat maupun daerah demi terwujudnya suatu pemerintahan yang baik.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>107</sup> mengenai pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Pemandagri No. 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas

---

<sup>107</sup><http://www.ut.ac.id/html/suplemen/ipem4425/Pengawasan.htm> (diakses pada tanggal 31 Agustus 2018 pukul 15.15 WIB)

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Pasal 1 Permendagri tersebut dikatakan bahwa pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengawasan yang dilaksanakan oleh pemerintah terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintah terutama terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Dalam UU No. 31 Tahun 2004 Jo. UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh pemerintah meliputi:

- a. Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah.  
pengawasan ini dilaksanakan oleh aparat pengawas intern pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- b. Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Dalam rangka pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, sanksi akan diberikan oleh pemerintah apabila ditemukan adanya penyimpangan dan pelanggaran oleh penyelenggara pemerintahan daerah tersebut.

Di DPRD, pengawasan internal dilakukan oleh Badan Kehormatan agar tata tertib dan kode etik DPRD dapat ditegakkan. BK merupakan alat kelengkapan struktural DPRD yang bersifat tetap yang dibentuk untuk menjaga agar tidak terjadi kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh anggota dewan. Hal ini untuk menjaga mertabat dan kehormatan anggota DPRD dan menjaga citra DPRD yang merupakan lembaga perwakilan rakyat dimana para wakil sepatutnya menjaga nama baik

sebagai wakil rakyat yang diharapkan dapat menyalurkan aspirasi rakyat dalam pemerintahan.

### C. Etika, Moral, dan Kode Etik

#### 1. Pengertian etika, moral, dan kode etik

Etika berasal dari bahasa Yunani *ethos*, yang berarti kebiasaan.<sup>108</sup> Sementara menurut Surahwardi K. Lubis, dalam istilah Latin, *ethos* atau *ethikos* selalu disebut dengan *mos*, sehingga dari perkataan tersebut lahir kata *moralitas* atau yang sering diistilahkan dengan perkataan *moral*. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dikatakan bahwa etika adalah ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk dan tentang hak dan kewajiban moral (akhlak). Dengan mengikuti penjelasan dari Kamus Besar Bahasa Indonesia, K. Bertens menyatakan,<sup>109</sup> etika dapat dibedakan dalam tiga arti, yaitu:

1. Etika dalam arti nilai-nilai dan norma-norma yang menjadi pegangan bagi seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur perilakunya. Misalnya etika orang Jawa.
2. Etika dalam arti kumpulan asas atau nilai moral, yang dimaksud disini adalah kode etik suatu profesi.
3. Etika sebagai ilmu tentang yang baik dan yang buruk, yang dimaksud disini sama dengan filsafat moral.

---

<sup>108</sup> Abdulkadir Muhammad, *Etika Profesi Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 13.

<sup>109</sup> *Ibid.*

Etika sering juga disebut sebagai filsafat moral. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “moral” memiliki arti (1) ajaran tentang baik buruk yang diterima umum mengenai perbuatan, sikap, kewajiban, akhlak, budi pekerti, susila; (2) kondisi mental yang membuat orang tetap berani, bersemangat, bergairah, berdisiplin, isi hati atau keadaan perasaan. Dari penertian-pengertian moral tersebut, dapat disimpulkan bahwa pada prinsipnya moral merupakan alat penentu, pedoman, sekaligus alat kontrol yang paling ampuh dalam mengarahkan kehidupan manusia.

Etika dan moral berkaitan dengan adanya kode etik. Kode etik merupakan norma dan asas yang diterima kelompok tertentu sebagai landasan tingkah laku.<sup>110</sup> Kode etik merupakan suatu bentuk aturan tertulis yang secara sistematis sengaja dibuat berdasarkan prinsip-prinsip moral yang ada dan pada saat dibutuhkan dapat difungsikan sebagai alat untuk menghakimi segala macam tindakan yang secara umum dinilai menyimpangi dari kode etik tersebut.<sup>111</sup> kode etik juga dapat diartikan sebagai pola aturan, tata cara, tanda, pedoman etis dalam melakukan suatu kegiatan yang mana kode etik tersebut merupakan pola aturan tata cara sebagai pedoman berperilaku.<sup>112</sup>

## **2. Fungsi Kode Etik dan Penegakkannya**

---

<sup>110</sup> <http://kamusbesarbahasaindonesia.org/kode%20etik>(diakses tanggal 4 September 2018 pukul 6.30 WIB).

<sup>111</sup> <http://lisagirgis.blogspot.com/2014/04/pengertian-kode-etik.html> (diakses tanggal 4 September 2018 pukul 7.00 WIB).

<sup>112</sup> <http://pakgalih.wordpress.com/2009/02/07/pengertian-dan-fungsi-kode-etik/> (diakses tanggal 4 September 2018 pukul 7.15 WIB).

Kode etik merupakan hal yang penting didalam suatu organisasi atau lembaga. Kode etik mempunyai fungsi antara lain:<sup>113</sup>

- a. Sebagai sarana kontrol sosial.
- b. Sebagai pencegah campur tangan pihak lain.
- c. Sebagai pencegah kesalahpahaman konflik.
- d. Sebagai pencegah terjadinya keseweng-wenangan.
- e. Sebagai pencegah terjadinya perbuatan yang tidak baik.

Sama halnya dengan penegakkan hukum, penegakkan kode etik juga amat penting. Penegakkan kode etik adalah usaha melaksanakan kode etik sebagaimana mestinya, mengawasi pelaksanaannya, supaya tidak terjadi pelanggaran, dan jika terjadi pelanggaran, memulihkan kode etik yang dilanggar itu supaya ditegakkan kembali. Karena kode etik merupakan bagian dari hukum positif, maka norma-norma penegakkan hukum undang-undang juga berlaku pada penegakkan kode etik.

Penegakkan kode etik dalam arti sempit adalah memulihkan hak dan kewajiban yang telah dilanggar, sehingga timbul keseimbangan seperti semula. Bentuk pemulihan itu berupa penindakan terhadap pelanggaran kode etik. Penindakan tersebut meliputi tingkatan seperti berikut:<sup>114</sup>

- a. Teguran himbauan supaya menghentikan pelanggaran, dan tidak melakukan pelanggaran lagi.

---

<sup>113</sup> Abdulkadir Muhammad, *Op.cit*, hlm.78.

<sup>114</sup> Abdulkadir Muhammad, *Op.cit*, hlm. 121.

- b. Mengucilkan pelanggar dari kelompok profesi sebagai orang tidak disenangi sampai dia menyadari kembali perbuatannya.
- c. Memberlakukan tindakan hukum undang-undang dengan sanksinya yang keras.

Karena kode etik bermuara pada hukum undang-undang, maka terhadap pelanggaran kode etik sejauh merugikan kepentingan negara atau kepentingan umum, diberlakukan sanksi undang-undang yang keras itu sesuai dengan arti berat ringannya pelanggaran yang dilakukan.



## **BAB IV**

### **PEMBAHASAN**

#### **A. DEKSRIPSI DATA**

Bangsa Indonesia telah memilih demokrasi sebagai sistem politik negara. konsekuensinya semua tatanan bernegara, berpemerintahan serta bermasyarakat juga harus mencerminkan karakteristik yang demokratis, baik secara substansial maupun prosedural. Sejalan dengan semangat desentralisasi, maka salah satu lembaga yang perlu dibenahi dan diperkuat adalah DPRD. Karena selama ini terdapat berbagai pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota DPRD pada umumnya dan DPRD Kabupaten Bengkalis pada khususnya.

Anggota DPRD untuk menjaga martabat kehormatan, cita dan kredibilitas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis dalam kedudukannya selaku Penyelenggara Pemerintahan Daerah, dipandang perlu menetapkan Kode Etik yang berisi norma atau aturan yang wajib dipatuhi oleh setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Bengkalis selama menjalankan tugasnya dan sesuai dengan Pasal 399 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, DPRD Kabupaten/Kota menyusun kode etik yang berisi norma yang wajib dipatuhi oleh setiap anggota selama menjalankan tugasnya untuk menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPRD Kabupaten/Kota. Badan Kehormatan yang merupakan alat kelengkapan DPRD Kabupaten/Kota mengambil peran untuk menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas

Anggota DPRD Kabupaten/Kota, Badan Kehormatan mempunyai tugas sebagai berikut:

- a. Memantau dan mengevaluasi disiplin dan/atau kepatuhan terhadap moral, Kode Etik, dan/atau Tata Tertib DPRD dalam rangka menjaga mertabat, kehormatan, citra, dan Kredibilitas DPRD;
- b. Meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan Anggota DPRD terhadap Tata Tertib dan/atau kredibilitas DPRD;
- c. Melakukan penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi atas pengaduan Pimpinan DPRD, Anggota DPRD, dan/atau masyarakat; dan
- d. Melaporkan keputusan Badan Kehormatan atas hasil penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi sebagaimana dimaksud dalam huruf c kepada Rapat Paripurna DPRD;
- e. Dalam melaksanakan penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi sebagaimana dimaksud pada huruf a, b, c, dan d, Badan Kehormatan dapat meminta bantuan dari Ahli Independen.

## **B. PERAN BADAN KEHORMATAN KABUPATEN BENGKALIS DALAM MENANGANI PERSOALAN KODE ETIK**

Indonesia adalah Negara Hukum yang menganut prinsip demokratis. Suatu negara demokratis dalam memilih wakil rakyatnya harus melalui mekanisme Pemilihan Umum. Pemilihan umum merupakan salah satu sarana utama untuk menegakkan tatanan politik yang demokratis.<sup>115</sup> Parameter untuk menentukan

---

<sup>115</sup> M. Rusli Karim, *Loc. Cit.*



apakah suatu negara itu demokratis atau tidak dapat dilihat dari bagaimana pelaksanaan Pemilu yang dilakukan pada negara tersebut.

Pemilu salah satunya adalah untuk memilih Kepala Daerah yaitu DPRD. DPRD dipilih sebagai lembaga perwakilan daerah untuk menjalankan pemerintahan daerah, DPRD memiliki alat kelengkapan yaitu Badan Kehormatan. Kedudukan Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Bengkalis yang merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap yang dibentuk oleh DPRD dan ditetapkan dengan keputusan DPRD Kabupaten Bengkalis merupakan turunan dari Pasal 56 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Tidak hanya mengatur kedudukan Badan Kehormatan DPRD, namun PP No. 16 Tahun 2010 juga mengatur mengenai keanggotaan Badan Kehormatan. Selanjutnya, Pasal 56 ayat (3) huruf b menjelaskan bahwa keanggotaan Badan Kehormatan dipilih dari dan oleh anggota DPRD dengan ketentuan bahwa untuk DPRD Kabupaten/Kota yang beranggotakan sampai dengan 34 (tiga puluh empat) orang berjumlah 3 (tiga) orang dan untuk DPRD Kabupaten/Kota yang beranggotakan 35 (tiga puluh lima) orang sampai dengan 50 (lima puluh) orang berjumlah 5 (lima) orang.

Adapun jumlah anggota DPRD Kabupaten Bengkalis berjumlah 45 (empat puluh lima) orang. Maka Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Bengkalis terdiri dari 5 (lima) orang anggota. Keanggotaan Badan Kehormatan dipilih dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD yang didasarkan pada usul dari masing-masing fraksi.

Masing-masing berhak mengusulkan 1 (satu) orang calon anggota Badan Kehormatan. Masa jabatan dari keanggotaan Badan Kehormatan paling lama 2,5 (dua setengah) tahun. Kemudian hal tersebut tidak bertentangan dengan Pasal 56 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010.

Berikut ini Struktur keanggotaan Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Bengkalis Periode 2014-2017:

**Tabel 1.0**

**Daftar anggota Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Bengkalis**

No.	Nama	Fraksi	Jabatan
1.	H. Thamrin Mali, SH	Golkar	Ketua
2.	Daud Gultom, M.Th	PDI-Perjuangan	Wakil Ketua
3.	H. Abi Bahrin, SS, M.Si	PKS	Anggota
4.	H. Zamzami	Gerindra	Anggota
5.	Safrana Fizar, S.T	GNJ	Anggota

Sumber Data: DPRD Kabupaten Bengkalis Tahun 2017

Adapun aturan yang memuat tugas dan kewenangan Badan Kehormatan telah diatur dalam Pasal 41 ayat (1) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Tata Tertib Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis. Diterangkan bahwa Badan Kehormatan DPRD mempunyai tugas:<sup>116</sup>

- a. Memantau dan mengevaluasi disiplin dan/atau kepatuhan terhadap moral, kode etik, dan/atau Tata Tertib DPRD dalam rangka menjaga martabat, kehormatan, citra dan kredibilitas DPRD;
- b. Meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan Anggota DPRD terhadap Tata Tertib dan/atau Kode Etik DPRD;
- c. Melakukan penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi atas pengaduan Pimpinan DPRD, Anggota DPRD, dan/atau masyarakat; dan
- d. Melaporkan keputusan Badan Kehormatan atas hasil penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi sebagaimana dimaksud dalam huruf c kepada Rapat Peripurna DPRD.

Dalam menjalankan tugasnya sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 41 ayat (1) tersebut kemudian Badan Kehormatan juga memiliki kewenangan yang terdapat dalam Pasal 42 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis, yakni sebagai berikut:<sup>117</sup>

- a. Memanggil anggota DPRD yang diduga melakukan pelanggaran kode etik dan/atau peraturan tata tertib DPRD untuk memberikan klarifikasi atau pembelaan atas pengaduan dugaan pelanggaran yang dilakukan;
- b. Meminta keterangan pengadu, saksi, dan/atau pihak-pihak lain yang terkait, termasuk untuk meminta dokumen atau bukti lain; dan
- c. Menjatuhkan sanksi kepada anggota DPRD yang terbukti melanggar kode etik dan/atau peraturan tata tertib DPRD.

Adapun hal yang terkait dengan penjatuhan sanksi terhadap anggota DPRD yang terbukti melakukan pelanggaran kode etik dan/atau peraturan tata tertib DPRD berdasarkan hasil penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi oleh Badan Kehormatan terdapat dalam Pasal 43 ayat (2) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat

---

<sup>116</sup>Pasal 41 ayat (1) Peraturan DPRD Kabupaten Bengkalis Nomor 17 Tahun 2017 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis.

<sup>117</sup> Pasal 42 Peraturan DPRD Kabupaten Bengkalis Nomor 17 Tahun 2017 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis.

Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis, memuat sanksi sebagaimana yang dimaksud dapat berupa:<sup>118</sup>

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

Kemudian keputusan Badan Kehormatan mengenai penjatuhan sanksi berupa teguran lisan, teguran tertulis, dan atau pemberhentian sebagai pimpinan alat kelengkapan DPRD disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada anggota DPRD yang bersangkutan, pimpinan fraksi, dan pimpinan partai politik yang bersangkutan. Selanjutnya keputusan Badan Kehormatan mengenai penjatuhan sanksi berupa pemberhentian sebagai anggota DPRD diproses sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Badan Kehormatan dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya sebagai lembaga penjaga moral memiliki kendala yang cukup besar hal ini bisa terlihat dari indikator rasional tentang:<sup>119</sup>

- a. Tata kerja, tata hubungan penyelenggaraan tugas dan kewenangannya
- b. Sikap anggota DPRD dalam penyampaian pendapat, tanggapan, jawaban, dan sanggahan
- c. Sanksi dan rehabilitasi

---

<sup>118</sup> Pasal 43 ayat (2) Peraturan DPRD Kabupaten Bengkalis Nomor 17 Tahun 2017 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis.

<sup>119</sup> Mochamad Isnaeni Ramadhan, *Peran BK-DPRD dalam Penegakan Etika*, makalah disampaikan pada Legislatif Confernee Internasional Network for Regional Development, Jakarta tanggal 8-9 September 2006, hlm. 4.

Tantangan untuk menciptakan aturan kode etik yang berfungsi sebagai alat penjamin kinerja, dapat dilihat secara umum sebagai problema yang senantiasa dihadapi oleh Badan Kehormatan yaitu:<sup>120</sup>

- a. Problema pertama adalah terkait dengan kinerja Badan Kehormatan dengan suatu misteri keilmuan “Etika dan Hukum” yang belum terbuka. “Badan Kehormatan bergerak dalam wilayah etika atau wilayah hukum?”. Pendapat semacam ini seringkali dijumpai baik di dalam dialog, rapat, maupun sidang Badan Kehormatan, bahkan senantiasa *on going debate* di kalangan anggota Badan Kehormatan. Perdebatan produktif tentang “Etika atau Hukum” berjalan dengan melihat sejumlah ketentuan “perilaku etis” dalam kode etik yang berkaitan dengan hukum positif. Misalnya, perilaku menerima imbalan atau hadiah dari mitra kerja yang diatur dalam kode etik mempunyai hubungan normatif dengan hukum positif yang mengatur tentang gratifikasi. Sejauh mana Badan Kehormatan akan memproses pengaduan dugaan penerimaan imbalan atau hadiah dari mitra kerja, bila dalam ketentuan kode etik itu sendiri juga merujuk kepada hukum pidana mengenai gratifikasi? “Apakah Badan Kehormatan berwenang memutus perkara tentang perilaku menerima imbalan atau hadiah dari mitra kerja, sekaligus perihal gratifikasi”. Tantangan yang terbuka adalah di manakah batasan antara perkara etika dan perkara hukum

---

<sup>120</sup> Marulak Pardede, “Efektifitas Putusan Badan Kehormatan DPR/DPD”, Laporan Akhir Penelitian Hukum, Badan Penelitian Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2011, hlm, 46-49.

(positif) itu sebenarnya?. Pertanyaan kritis dari dalam Badan Kehormatan sendiri mengisyaratkan adanya problem epistemologis antara status keilmuan etika dan ilmu hukum, dengan batasan kinerja Badan Kehormatan itu sendiri. Untuk sementara, dalam menjawab pertanyaan kritis itu maka diajukan suatu pendekatan yang praktis, teknis, dan proseduralis dalam sistem hukum Indonesia.

b. Problema kedua adalah persoalan lanjutan dari persoalan “Etika atau Hukum” pada problema pertama, yaitu kinerja Badan Kehormatan dalam pengambilan keputusan yang bentuk formalnya terwujud dalam bentuk sanksi. Pada hakikatnya, pengambilan keputusan etik apapun oleh Badan Kehormatan disertai dengan unsur kebebasan. Dalam praktek pengambilan keputusan berupa sanksi, anggota Badan Kehormatan senantiasa dihimbau oleh nurani sendiri untuk tidak berpihak atau tidak terikat pada kepentingan fraksi baik kepentingan ideologis, pragmatis, maupun praktis. Bersamaan dengan praktek pengambilan keputusan itu, anggota Badan Kehormatan terlihat harus memanfaatkan seluruh akal budi, kemampuan, dan keahliannya secara bebas dengan suatu rasa tanggung jawab yang luas. Mengapa hal ini dikatakan “harus”? ketentuan dalam kode etik hanya mengatur perilaku dan ucapan tertentu tanpa mempunyai korelasi (hubungan yang kuat) dengan sanksi. Misalnya, terdapat Anggota yang terlibat dalam perilaku dan ucapan yang diskriminatif terhadap suku tertentu di Indonesia.

c. Problema ketiga adalah kinerja Badan Kehormatan terkait dengan tata aturan etika legislatif yang lebih ketat, seperti kode perilaku (*code of conduct*). Kebutuhan untuk memperbaharui rumusan kode etik (*code of ethics*) merupakan “kebutuhan jangka pendek yang tak terelakkan”, sedangkan keinginan untuk menyusun kode perilaku (*code of conduct*) adalah “keinginan jangka panjang yang tak dapat dibiarkan”.

Pada dasarnya, Badan Kehormatan mempunyai 2 fungsi yaitu fungsi aktif yaitu melakukan evaluasi absensi setiap 3 (tiga) bulan sekali dalam setiap rapat-rapat DPRD, melakukan penindakan lebih lanjut terhadap intensitas rapat yang dilakukan DPRD, dan mengawasi produk-produk hukum yang telah dihasilkan oleh DPRD. Sedangkan fungsi yang kedua fungsi pasif yaitu menunggu terhadap adanya pengaduan yang masuk atas dugaan pelanggaran kode etik dan/atau tata tertib DPRD.

Selain hal-hal yang disebutkan diatas, Badan Kehormatan juga mempunyai prosedur tata beracara sendiri kaitannya dalam pelaksanaan tugas dan wewenang Badan Kehormatan. Tata Beracara dapat dibagi menjadi beberapa bagian yaitu:

#### **a. Tahap Pengaduan**

Pengaduan tentang adanya dugaan pelanggaran diajukan secara tertulis yang berasal dari pimpinan DPRD, anggota DPRD, dan/atau masyarakat. Pengaduan dilengkapi dengan identitas Pengadu yang jelas kepada Pimpinan DPRD dengan tembusan kepada Badan Kehormatan DPRD, dan identitas Pengadu tersebut harus

dijamin kerahasiannya oleh Badan Kehormatan DPRD dari pihak yang tidak berkepentingan. Pimpinan DPRD wajib menyampaikan pengaduan kepada Badan Kehormatan paling lama 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak tanggal diterima, apabila dalam jangka waktu tersebut pimpinan DPRD tidak menyampaikan pengaduan kepada Badan Kehormatan maka Badan Kehormatan menindaklanjuti pengaduan tersebut.

**b. Tahap Pemanggilan**

Panggilan atau surat panggilan dari Badan Kehormatan DPRD harus diterima oleh Anggota yang diadukan paling lambat 3 (tiga) hari sebelum sidang Badan Kehormatan DPRD yang telah ditentukan untuk itu. Apabila anggota yang diadukan tidak memnuhi panggilan Badan Kehormatan sampai 3 (tiga) kali, Badan Kehormatan dapat segera membahas dan menetapkan keputusan tanpa kehadiran Anggota yang bersangkutan.

**c. Tahap Persidangan**

Anggota yang diadukan harus datang sendiri dan tidak dapat menguasai kepada orang lain. Pengadu dan anggota yang diadukan dapat menghadirkan saksi-saksi dalam sidang Badan Kehormatan. Dihadapan sidang Badan Kehormatan, Pengadu atau anggota yang diadukan diminta menemukan alasan-alasan pengadu atau pembelaan, sedangkan saksi-saksi dan atau pihak-pihak lain yang terkait diminta keterangan, termasuk untuk diminta dokumen atau buktu lainnya.

**d. Tahapan Pengambilan Keputusan**



Badan Kehormatan setelah melakukan penyelidikan dan/atau verifikasi terhadap pengaduan tersebut, pembelaan, bukti-bukti serta saksi-saksi, mengambil keputusan. Keputusan harus memuat pertimbangan-pertimbangan yang menjadi dasarnya dan menunjukkan pasal-pasal peraturan yang dilanggar.

Dengan melihat paparan melihat tugas dan kewenangan Badan Kehormatan dijelaskan diatas, hal tersebut menunjukkan bahwa Badan Kehormatan meruoakan alat kelengkapan DPRD yang keberadaannya bersifat dalam penyelesaian pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota DPRD sangatlah urgent guna menjaga etika dan moral anggota DPRD sebagai wakil rakyat. Kemudian eksistensi peran Badan Kehormatan diartikan dengan bagaimana peranan Badan Kehormatan dalam penegakkan pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota DPRD khususnya di DPRD Kabupaten Bengkalis.

Pada hakikatnya dalam negara demokratis anggota DPRD merupakan wakil rakyat yang dipilih secara langsung oleh masyarakat melalui pemilihan umum. Kemudian dalam menjalankan tugas, fungsi, kewenangan dan tanggung jawab serta kedudukan sebagai anggota DPRD merupakan penutan bagi masyarakat. Oleh sebab itu perlu adanya kode etik yang dijadikan sebagai acuan oleh anggota DPRD dalam menjalankan jabatannya sebagai wakil rakyat selama satu periode. Fungsi kode etik tersebut juga diperuntukkan dalam memberikan batasan guna menjaga profesionalitas anggota DPRD agar tidak terjadi penyimpangan dan melanggar moral. Selanjutnya kode etik merupakan keberlanjutan atau turunan dari peraturan tata tertib DPRD. Sehingga, Badan

Kehormatan adalah salah satu alat kelengkapan DPRD yang penting dalam menegakkan kode etik dan tata tertib anggota, hadirnya alat kelengkapan ini di satu sisi sangat berguna dan di sisi lain memiliki tantangan yang sangat berat. Maraknya indikasi terjadinya pelanggaran kode etik yang menyita perhatian publik seperti korupsi juga menambah berat beban tugas yang diemban oleh kelengkapan ini. Pada DPRD kabupaten Bengkalis misalnya telah terjadi tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh oknum anggota DPRD seperti yang telah dijelaskan sebelumnya.

Menindaklanjuti kasus tersebut, Badan Kehormatan mengambil beberapa langkah antara lain dengan melakukan rapat internal Badan Kehormatan, rapat internal tersebut dilakukan setelah adanya proses hukum yang berjalan terhadap anggota DPRD Bengkalis yang saat itu berstatus sabagai terdakwa. Rapat internal Badan Kehormatan tersebut dilakukan sebagai reaksi dari Badan Kehormatan setelah adanya kasus hukum yang menimpa anggota dewan dengan tujuan untuk mencari tahu langkah apa yang harus diambil oleh Badan Kehormatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>121</sup>

Peranan Badan Kehormatan dalam kasus tersebut pasif sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yakni karena tidak adanya pengaduan atau informasi yang masuk ke Badan Kehormatan terkait hal tersebut maka Badan Kehormatan tidak melakukan penyelidikan, verifikasi dan klarifikasi ataupun mengadakan sidang atas adanya dugaan pelanggaran kode etik.<sup>122</sup> Langkah Badan

---

<sup>121</sup>Wawancara dengan Zamzami , Anggota Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Bengkalis, di Bengkalis, Riau, 21 Mei 2018.

<sup>122</sup>*Ibid.*

Kehormatan dalam menyelesaikan masalah lebih menggunakan upaya-upaya persuasif dan mengedepankan asas-asas kekeluargaan demi kebaikan bersama.<sup>123</sup>

Kemudian peneliti melakukan wawancara dengan salah satu Anggota Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Bengkalis terkait status anggota DPRD selama proses dipersidangan, beliau mengatakan bahwa statusnya tetap menjadi anggota DPRD seperti anggota lain yang memperoleh hak dan kewajiban yang sama dengan anggota lainnya.<sup>124</sup>

Kemudia hasil wawancara tersebut peneliti simpulkan bahwa peranan Badan Kehormatan dalam menegakkan kode etik terkendala dengan tidak adanya pengaduan yang masuk sebagai syarat untuk tindakan Badan Kehormatan selanjutnya, hal ini tentu menjadi persoalan karena seharusnya terhadap status terdakwa Anggota DPRD yang sedang menjalani proses pengadilan dapat dilakukan pemberhentian sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 151 Peraturan DPRD Kabupaten Bengkalis Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Bengkalis sebagai berikut:<sup>125</sup>

Anggota DPRD diberhentikan sementara karena:

- a. Menjadi terdakwa dalam perkara tindak pidana umum yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih; atau
- b. Menjadi terdakwa dalam perkara tindak pidana khusus.**

---

<sup>123</sup> Wawancara dengan Daud Gultom, Ketua Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Bengkalis, di Bengkalis, Riau, 21 Mei 2018.

<sup>124</sup> *Ibid.*

<sup>125</sup> Pasal 151 Peraturan DPRD Kabupaten Bengkalis Nomor 18 Tahun 2017 tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Bengkalis.

Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Bengkalis dalam upaya menegakkan kode etik dalam kasus yang menjerat beberapa Anggota DPRD tersebut yakni hanya pasif dan menunggung adanya laporan.

Kemudian berdasarkan penelitian yang dilakukan di Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Bengkalis, peneliti menyimpulkan bahwa eksistensi Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Bengkalis dalam penegakkan kode etik yang dilakukan oleh anggota DPRD Kabupaten Bengkalis dalam kasus korupsi belum maksimal, karena tindakan Badan Kehormatan dalam menegakkan indikasi pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota DPRD tersebut hanya menunggu laporan dan pengaduan, sehingga berakibat kurang maksimalnya sikap Badan Kehormatan DPRD dalam konteks menjaga marwah kehormatan institusi dan kehormatan anggota dewan. Badan Kehormatan sebagai lembaga pengawas internal DPRD seharusnya dituntut agar tegas dan aktif dalam menegakkan kode etik dan menjaga kehormatan yang dilakukan anggota DPRD serta dapat memberikan efek jera agar tidak terjadi hal yang serupa.

### **C. KENDALA YANG DIHADAPI BADAN KEHORMATAN DPRD KABUPATEN BENGKALIS DAN UPAYA MENGATASINYA**

Setiap organisasi atau lembaga tentunya mempunyai kendala dalam menjalankan tugasnya. Tentunya Badan Kehormatan sebagai alat kelengkapan yang diharapkan dapat menegakkan aturan-aturan yang ada juga menemukan kendala-kendala dalam menjalankan tugasnya. Berikut ini beberapa kendala yang

dihadapi Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Bengkalis dalam menjalankan tugasnya.

1. Tidak adanya aturan khusus mengenai *recruitment* anggota BK

Dalam Pasal 40 ayat (5) Peraturan DPRD Kabupaten Bengkalis Nomor 18 Tahun 2017 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis disebutkan bahwa anggota BK dipilih dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD berdasarkan usul dari masing-masing fraksi. Dalam hal ini masing-masing fraksi berhak mengusulkan 1 (satu) orang calon anggota BK. Dalam aturan tersebut tidak terdapat aturan yang jelas mengenai *recruitment* calon anggota BK. Tidak ada aturan mengenai syarat khusus yang harus dipenuhi untuk menjadi calon anggota BK yang diusulkan oleh fraksi.<sup>126</sup> Hal ini tentu saja dapat menjadi kendala BK dalam menjalankan tugasnya. Karena terdapat fraksi yang justru memasukkan anggota yang bermasalah untuk menjadi anggota BK guna untuk memperbaiki diri anggota tersebut. BK bukan merupakan tempat untuk sarana memperbaiki diri, namun BK dibentuk untuk menegakkan tata tertib dan kode etik yang mana seharusnya orang-orang yang dimaksud sebagai anggota BK adalah orang yang benar-benar berkualitas dan tidak bermasalah.

2. Terbenturnya Pedoman Tata Beracara BK

BK memiliki aturan main atau pedoman tata beracara. BK dalam bertindak terikat oleh tata beracara yang ada. Pedoman tata beracara BK yang ada dinilai belum jelas karena terkadang aturan tersebut malah membatasi BK dalam menjalankan

---

<sup>126</sup> Wawancara dengan Thamrin Mali, Ketua Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Bengkalis, tanggal 21 Mei 2018.

tugasnya. BK dapat dituntut ketika tidak mengikuti prosedural beraca yang ada. Seperti pengaduan, ada pengaduan yang masuk ke BK namun tidak diproses karena pengaduan tersebut tidak lengkap. Pengaduan tersebut hanya dijadikan catatan oleh BK.<sup>127</sup> Hal ini membuat BK terbatas oleh aturan yang malah terkadang membuat BK sulit untuk menindak anggota dewan yang benar-benar melanggar tata tertib ataupun kode etik. Seharusnya pedoman tata beracara BK dibuat sedemikian rupa agar semakin mempertegas tata tertib dan kode etik. Untuk saat ini BK memang masih mengacu pada pedoman Tata Beraca DPR RI. Namun seharusnya BK dapat lebih cepat dalam merumuskan Pedoman Tata Beracara agar BK terlihat lebih Mandiri.

### 3. Masalah prosedural pengaduan yang rumit

BK dapat menindak suatu pelanggaran karena ada pengaduan dari pimpinan DPRD, anggota DPRD, dan/atau masyarakat. Tata cara pengaduan telah diatur dalam kode etik dan pedoman tata beracara BK. Pengaduan harus memuat identitas pengadu, identitas teradu, dan uraian singkat mengenai pelanggaran yang dilakukan. Hal ini dapat menghambat BK menindaklanjuti pengaduan ketika muatan dalam pengaduan tersebut tidak lengkap.

Seringkali ada pengaduan yang masuk ke BK, tetapi kadang, identitas pengadu maupun teradu tidak lengkap dan jenis pelanggaran yang diadukan tidak jelas. Pengaduan yang tidak sesuai ketentuan hanya akan dianggap sebagai surat kaleng dan hanya menjadi catatan BK. Masyarakat menjadi enggan untuk

---

<sup>127</sup>*Ibid.*

mengajukan pengaduan karena aturan mengajukan pengaduan yang dinilai rumit. Sehingga pada periode 2014-2017 tidak banyak pengaduan yang masuk ke BK.<sup>128</sup>

#### 4. Pengadu kurang bekerjasama

Pihak pengadu yang sulit dihubungi juga menjadi hambatan atau kendala BK untuk menjalankan tugasnya. Hal ini karena beberapa pengaduan yang masuk, seringkali pengadu sulit dihubungi.<sup>129</sup> Ketika pengaduan yang masuk sudah sesuai prosedur, BK dalam menindaklanjutinya perlu keterangan langsung dari pengadu. Namun ketika pengadu sulit dihubungi maka BK menjadi terhambat dalam menindaklanjutinya. BK tidak dapat menindaklanjuti ketika tidak ada keterangan lebih lanjut dari pengadu, karena mau tidak mau BK harus mengikuti pedoman tata beracara yang ada. Jika tidak sesuai pedoman dan prosedur yang ada ketika menindaklanjuti pengaduan, maka BK dapat dituntut.<sup>130</sup>

#### 5. Sifat “ewuh pakewuh”<sup>131</sup>

Unsur politis menjadi hambatan yang sangat mempengaruhi kinerja BK. Anggota BK juga merupakan anggota dewan yang terdiri dari masing-masing fraksi yang ada di DPRD. Hal ini sangat berpengaruh pada BK ketika akan menegakkan kode etik yang ada. Di satu sisi BK merupakan alat kelengkapan yang memang dibuat untuk menegakkan kode etik, namun disisi lain BK juga merupakan anggota dewan yang berasal dari fraksi-fraksi. Dalam suatu kasus BK sulit menegakkan kode etik yang berlaku karena pelanggaran dilakukan oleh ketua dalam fraksinya

---

<sup>128</sup>*Ibid.*

<sup>129</sup>*Ibid.*

<sup>130</sup>*Ibid.*

<sup>131</sup> Dalam Indonesia berarti sungkan.

sendiri.<sup>132</sup> Hal itu karena ketika BK hendak menegakkan kode etik yang berlaku, namun terbentur oleh posisinya di fraksi tersebut yang dapat terancam karena pelanggar tersebut adalah ketuanya sendiri. Selain itu BK juga sulit bertindak ketika pelanggaran dilakukan oleh teman dekat sendiri yang sesama anggota dewan. Ada sifat “ewuh pakewuh” dan proteksi yang diberikan karena kedekatan psikologis.<sup>133</sup>

Dalam mengatasi kendala-kendala yang dihadapi, BK DPRD Kabupaten Bengkalis memiliki upaya-upaya yang ditempuh. Upaya-upaya tersebut antara lain:

- 1) Mengoptimalkan saran dan prasarana yang tersedia agar BK dapat memaksimalkan penegakkan tata tertib dan kode etik DPRD. BK dapat memanfaatkan CCTV (*Closed-circuit television*) yang telah terpasang di setiap sudut ruangan di DPRD Kabupaten Bengkalis untuk mengawasi tingkah laku anggota dewan. BK juga mendapat bantuan dari sekretariat DPRD dalam pengumpulan absensi anggota dewan.
- 2) Mengamati secara langsung tingkah laku anggota dewan baik ketika di lingkungan kantor DPRD Kabupaten Bengkalis maupun diluar kantor.

---

<sup>132</sup> Wawancara dengan Thamrin Mali, Ketua Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Bengkalis, 21 Mei 2018.

<sup>133</sup> *Ibid.*



## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Setelah melakukan penelitian dan analisis pembahasan di atas, kesimpulan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh 6 (enam) orang anggota DPRD Kabupaten Bengkalis di tahun 2012 yang saat itu juga menjabat sebagai anggota DPRD Kabupaten Bengkalis periode 2009-2014 adalah tindak pidana korupsi. Berdasarkan pemantauan Badan Kehormatan Bengkalis, anggota DPRD Kabupaten Bengkalis tersebut terlibat korupsi dana bantuan sosial pada tahun 2012 sehingga harus menjalani proses hukum di pengadilan tindak pidana korupsi di Pekanbaru, Riau. Sehingga, Anggota DPRD tersebut tidak bisa menjalani kewajibannya sebagai anggota DPRD Kabupaten Bengkalis secara maksimal karena tersandung kasus tindak pidana korupsi.
2. Berdasarkan penelitian yang dilakukan di Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Bengkalis, peneliti menyimpulkan bahwa peranan Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Bengkalis dalam menegakkan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh beberapa anggota DPRD Kabupaten Bengkalis belum maksimal, karena pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota DPRD tersebut tidak diproses. Tidak adanya sanksi etik yang diberikan oleh Badan Kehormatan DPRD terhadap kasus tersebut, akan

menjadi preseden buruk bagi institusi DPRD Kabupaten Bengkalis dan tidak akan menimbulkan efek jera bagi anggota DPRD Kabupaten Bengkalis lainnya. Badan Kehormatan sebagai lembaga pengawas internal DPRD tentu dituntut agar tegas dan proaktif dalam menjaga marwah kehormatan institusi DPRD maupun anggota DPRD dan menegakkan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh DPRD.

3. Kendala-kendala yang dihadapi Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Bengkalis antara lain: tidak adanya aturan khusus *recruitment* anggota Badan Kehormatan, terbentur Pedomana Tata Beracara Badan Kehormatan, masalah prosedural pengaduan yang rumit, pengadu kurang bekerja sama, dan adanya sifat “ewuh pakewuh”. Dalam mengkadapi kendala yang dihadapi, Badan Kehormatan Bengkalis berupaya lebih aktif dalam mengamati tingkah laku anggota dewan baik di kantor maupun diluar kantor. Selain itu Badan Kehormatan Kabupaten Bengkalis juga lebih mengoptimalkan saran dan prasarana yang ada dan dapat mendukung kinerja Badan Kehormatan.

## **B. Saran**

Berdasarkan kesimpulan di atas, saran dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Bengkalis harus lebih memahami isi dari kode etik dan tata tertib yang ada, agar dalam penyelesaian pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota DPRD diharapkan Badan Kehormatan dapat menyelesaikan secara efisien, tegas dan bijaksana.

2. Hendaknya Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Bengkalis memberikan sanksi yang tegas pada anggota DPRD yang melakukan pelanggaran kode etik agar dapat menciptakan efek jera sehingga anggota DPRD Kabupaten Bengkalis lainnya tidak mengulangi perbuatan dan pelanggaran yang sama.
3. Perlu adanya upaya dari Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Bengkalis untuk melakukan sosialisasi kepada masyarakat Kabupaten Bengkalis mengenai tata cara pengaduan, agar masyarakat memahami ketika akan mengadukan suatu perbuatan anggota DPRD Kabupaten Bengkalis yang dianggap tidak pantas baik didalam lingkungan DPRD maupun didalam lingkungan masyarakat luas.
4. Hendaknya peraturan yang mensyaratkan adanya pengaduan terlebih dahulu sebelum Badan Kehormatan melaksanakan tugasnya dalam menegakkan kode etik ditinjau kembali, mengingat pentingnya Badan Kehormatan dalam menjaga kehormatan, citra, kredibilitas, dan martabat DPRD. Sehingga Badan Kehormatan tidak hanya menunggu ketika ada pengaduan dan laporan, namun Badan Kehormatan juga harus lebih aktif menyelidiki jika ada indikasi anggota DPRD yang melakukan penyimpangan norma etik dan kasus lainnya yang merusak citra dan kehormatan DPRD.

## DAFTAR PUSTAKA

### 1. Buku:

- Abdul A'la Al-Maududi, *Khilafah dan Kerajaan*, Mizan, Bandung, 1988.
- Abdulkadir Muhammad, *Etika Profesi Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006.
- Abdul Aziz A. Sachedina, *Kepemimpinan dalam Islam Perspektif Syi'ah*, Mizan, Bandung, 1991.
- Abdul Nuin Salim, *Konsep Kekuasaan Politik dalam Al-Quran*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994.
- Adnan Buyung Nasution, *Pikiran dan Gagasan Demokrasi Konstitusional*, PT. Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2011.
- Amir Machmud, *Demokrasi, Undang-Undang dan Peran Rakyat*, Prisma LLP3ES, Jakarta, 1984.
- A. Ubaidillah, *Pendidikan Kewarganegaraan 9 Civic Education: Demokrasi, HAM & Masyarakat Madani*, IAIN Jakarta Press, Jakarta, 2000.
- Bambang Cipto, *Dewan Perwakilan Rakyat dalam Era Pemerintahan Modern-Industrial*, PT. Grafindo Persada, Jakarta, 1995.
- Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, CV Rajawali, Jakarta, 1983.
- E. Y Kanter, *Etika Profesi Hukum: Sebuah Pedekatan Sosio-Religius*, Storia Grafika, Jakarta, 2011.
- Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, PT. ALUMNI, Bandung, 2004.
- Inu Kencana Syafei, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002.

Jazim Hamidi, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2011.

Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, 2005.

\_\_\_\_\_, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2011.

Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.

Koencoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Eresco, Bandung, 1987.

Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991.

Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003.

\_\_\_\_\_, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.

Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintahan dan Peradilan Tata Usaha Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2007.

Muhammad Qaraish Shihab, *Wawasan Al-Quran*, Mizam, Bandung, 1992.

Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Nusa Media, Bandung, 2009.

\_\_\_\_\_, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2016.

\_\_\_\_\_, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013.

Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Krisis Teori Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.

Ridwan HR, *Politik Gagasan, Harapan & Kenyataan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.

Sabar Situmorang, *Sistem Perwakilan Politik, "Alih Fungsi Peran DPRD Suatu Tinjauan Kasus Korupsi oleh Indonesia Corruption Watch Tahun 2004"*, Corruption Watch, Jakarta, 2008.

Saptoto Bambang Ikodar, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Hubungan Kepala Daerah dengan DPRD dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah*, Fisip UPN Veteran Press, Yogyakarta, 2005.

Sarman, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2011.

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

Siswanto Sunarto, *Hukum Pemerintahan Daerah Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.

Suriansyah Murhani, *Aspek Hukum Pengawasan Pemerintahan Daerah*, Laksbang Madiatama, Yogyakarta, 2008.

## **2. Peraturan Perundang-Undangan:**

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

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

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis.


Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 19 Tahun 2017 Tentang Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis.

3. **Media Internet:**

“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.



LAMPIRAN

**PEMERINTAH KABUPATEN BENGKALIS**  
**SEKRETARIAT DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH**

JALAN : ANTARA No. TELP (0766) 21080 - 21085 FAX. (0766) 21080  
BENGKALIS 28751

**ISLAM**  
SURAT KETERANGAN  
NOMOR : 170/SET-DPRD/2018/305

Saya yang bertanda tangan dibawah ini, Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkulu menerangkan bahwa :

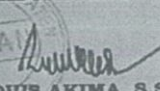
Nama : IRWAN RINALDI  
NIM : 14410185  
Fakulta/Jurusan : Hukum/Ilmu Hukum  
Instansi : UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA JOGJAKARTA


Yang tersebut diatas benar telah melakukan riset mulai tanggal 23 Maret s/d tanggal 21 Mei 2018 dengan Judul : **" Eksistensi Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Bengkulu dalam menjalankan tugas dan Kewenangannya Tahun 2014 - 2017 "**.

Demikian surat keterangan ini dikeluarkan untuk dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Bengkalis, 17 September 2018

**SEKRETARIS DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN BENGKALIS,**

  
H. RADIUS AKIMA, S.Sos, MT.  
Pembina Tk.I  
NIP.19710522 199101 1 001





SURAT BUKTI WAWANCARA

Yang Bertanda Tangan dibawah ini:

Nama : H. Thamrin Mali, SH

Pekerjaan : Anggota DPRD Kabupaten Bengkalis/ Ketua Badan Kehormatan

Menyatakan bahwa saya telah diwawancarai oleh pihak peneliti guna penyusunan

skripsi yang berjudul "EKSISTENSI BADAN KEHORMATAN DPRD

KABUPATEN BENGKALIS DALAM MENJALANKAN TUGASNYA

TAHUN 2014-2017"

Yang disusun oleh:

Nama : Irwan Rinaldi

Nim : 14410185

Prodi : Ilmu Hukum

Fakultas : Hukum

Universitas : Universitas Islam Indonesia

Alamat : Jl. Jend Sudirman Gg. Rahman No. 1 Bangkinang, Kampar, Riau

Demikian surat bukti wawancara ini saya buat untuk digunakan sebagaimana mestinya.

Bengkalis, 14 September 2018

KETUA BK DPRD BENGKALIS

(H. Thamrin Mali, SH)