

**IMPLEMENTASI FUNGSI DAN KEWENANGAN BADAN
KEHORMATAN DPRD KABUPATEN SLEMAN DALAM
PENYELESAIAN PELANGGARAN KODE ETIK ANGGOTA DPRD
KABUPATEN SLEMAN TAHUN 2014-2016**

SKRIPSI



Oleh :

AYU MUTHIA FIRDAUS

NIM : 13410554

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2017

**IMPLEMENTASI FUNGSI DAN KEWENANGAN BADAN
KEHORMATAN DPRD KABUPATEN SLEMAN DALAM
PENYELESAIAN PELANGGARAN KODE ETIK ANGGOTA DPRD
KABUPATEN SLEMAN TAHUN 2014-2016**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta

Oleh :

AYU MUTHIA FIRDAUS

No.Mahasiswa : 13410554

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2017

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**“IMPLEMENTASI FUNGSI DAN KEWENANGAN BADAN
KEHORMATAN DPRD KABUPATEN SLEMAN DALAM
PENYELESAIAN PELANGGARAN KODE ETIK ANGGOTA DPRD
KABUPATEN SLEMAN TAHUN 2014-2016”**

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

Pada Tanggal 10 Maret 2017

Yogyakarta, 6 Januari 2017

Dosen Pembimbing Tugas Akhir



(SRI HASTUTI PUSPITASARI, SH., MH)

NIP : 954100101

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**IMPLEMENTASI FUNGSI DAN KEWENANGAN BADAN
KEHORMATAN DPRD KABUPATEN SLEMAN DALAM
PENYELESAIAN PELANGGARAN KODE ETIK ANGGOTA DPRD
KABUPATEN SLEMAN TAHUN 2014-2016**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam

Ujian Tugas Akhir/ Pendaran

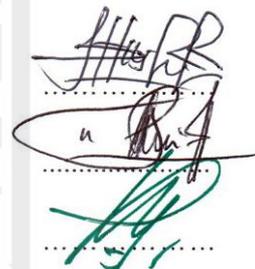
Pada Tanggal 10 Maret 2017 dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 15 Maret 2017

Tim Penguji

1. Ketua : Sri Hastuti Puspitasari, SH., MH
2. Anggota : Prof. Dr. Ni'matul Huda, SH., MH
3. Anggota : Dr. Drs. H. Muntoha, SH., M.Ag

Tanda Tangan



Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan,



(Dr. AUNUR RAHIM FAQIH, S.H., M.Hum)

NIK. 844100101

**ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR
MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

Bismillahirrohmanirrohim

Yang bertanda tangan di bawah ini, Saya :

Nama : **Ayu Muthia Firdaus**

Nim : **13410554**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul : **IMPLEMENTASI FUNGSI DAN KEWENANGAN BADAN KEHORMATAN DPRD KABUPATEN SLEMAN DALAM PENYELESAIAN PELANGGARAN KODE ETIK ANGGOTA DPRD KABUPATEN SLEMAN TAHUN 2014-2016**

Karya Ilmiah ini saya ajukan kepada Tim Penguji dalam ujian Pendarasan yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut dengan ini saya menyatakan :

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa saya menjamin hasil yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan karya ilmiah ini benar-benar Asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur "penjiplakan karya ilmiah(plagiat)"
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Perpustakaan di Lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan butir no.1 dan no.2), saya sanggup menerima sanksi baik administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan terhadap pembelaan hak-hak dan kewajiban saya, di depan majelis atau tim Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 15 Maret 2017



mbuat pernyataan

AYU MUTHIA FIRDAUS



CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Ayu Muthia Firdaus
2. Tempat Lahir : Pekanbaru
3. Tanggal Lahir : 21 Juli 1995
4. Jenis Kelamin : Perempuan
5. Golongan Darah : O
6. Alamat Terakhir : Jalan Taman Siswa Gang. Brojodimejo,
Mergangsan Kidul, MG II/1388 RT 73
RW23 Yogyakarta
7. Alamat Asal : Jl. Naga Sakti Perum Griya Puspita Blok J
NO. 04
8. Identitas Orang Tua/Wali :
 - a. Nama Ayah : Firdaus SH., MH
Pekerjaan Ayah : PNS
 - b. Nama Ibu : Dra. Jamilah Akhmad
Pekerjaan Ibu : Wiraswasta
Alamat Orang Tua : Jalan Ika I NO. 7 Marsan Sejahtera
9. Riwayat Pendidikan :
 - a. SD : SD Babussalam
 - b. SLTP : SMP Babussalam
 - c. SLTA : SMA Babussalam
10. Organisasi : a. Himpunan Mahasiswa Islam FH UII
sebagai Ketua Unit Putri HMI
(periode 2015-2016)
b. Korps HMI Wati Cabang Yogyakarta
sebagai Wakil Sekretaris Umum (periode
2016-2017)
11. Prestasi : -
12. Hobby : Menonton drama

Yogyakarta, 15 Maret 2017

Yang Bersangkutan,

(Ayu Muthia Firdaus)

NIM. 13410554

MOTTO

“Man Jadda Wajada“

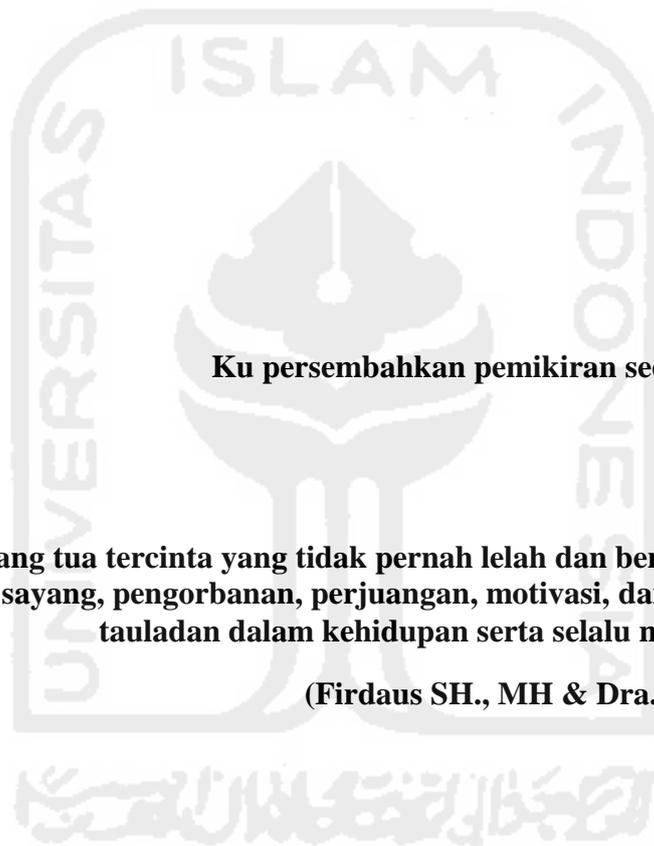
Siapa yang bersungguh-sungguh pasti berhasil...

Kesuksesan hanya dapat diraih dengan segala upaya dan usaha yang disertai dengan doa, karena sesungguhnya nasib seseorang tidak akan berubah dengan sendirinya tanpa berusaha...

“Maka sesungguhnya bersama kesulitan ada kemudahan. Sesungguhnya bersama kesulitan ada kemudahan. Maka apabila engkau telah selesai (dari sesuatu urusan) tetaplah bekerja keras (untuk urusan yang lain). Dan hanya kepada Tuhanmulah engkau berharap” (QS. Al-Insyirah, 6-8)

“Bersikaplah kukuh seperti batu karang yang tidak putus-putusnya dipukul ombak. Ia tidak saja tetap berdiri kukuh, bahkan ia menentramkan amarah ombak dan gelombang itu”

PERSEMBAHAN



Ku persembahkan pemikiran sederhana ini khusus

Kepada :

Ke-dua orang tua tercinta yang tidak pernah lelah dan berhenti memberikan kasih sayang, pengorbanan, perjuangan, motivasi, dan memberikan suri tauladan dalam kehidupan serta selalu mendoakan penulis.

(Firdaus SH., MH & Dra. Jamilah Akhmad)

Ku persembahkan pula pemikiran sederhana ini

Kepada :

- ✓ *Bangsa dan Negaraku Indonesia...*
- ✓ *Almamaterku, Universitas Islam Indonesia...*
- ✓ *Himpunan Mahasiswa Islam...*
- ✓ *Generasi Muda Pecinta Ilmu Pengetahuan...*

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr. Wb

Tiada kata yang pantas untuk penulis ucapkan selain rasa syukur kepada Allah SWT Tuhan Semesta Alam yang telah melimpahkan rahmat, taufiq dan hidayah-Nya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan karya ilmiah berupa skripsi yang berjudul **“Implementasi Fungsi dan Kewenangan Badan Kehormatan Dalam Penyelesaian Pelanggaran Kode Etik Anggota DPRD Kabupaten Sleman Tahun 2014-2016”**. Tidak lupa shalawat dan salam penulis haturkan kepada junjungan Nabi besar Nabi Muhammad SAW yang karena dialah yang mengantarkan kita dari zaman kebodohan hingga ke zaman penuh ilmu pengetahuan seperti sekarang ini.

Skripsi ini disusun untuk memenuhi persyaratan akademis dalam memperoleh gelar Strata 1 (S1) Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sebagaimana manusia lainnya, penulis menyadari segala kekurangan dan ketidak sempurnaan dalam penulisan skripsi ini, sehingga kritik dan saran yang bersifat membangun akan penulis terima untuk kemajuan proses belajar penulis kelak di kemudian hari.

Pada kesempatan kali ini pula penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada :

1. ALLAH SWT, karena berkat rahmat, hidayah, dan pertolongan-Nya, penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini dengan lancar;
2. Kedua orang tua tercinta, Firdaus SH., MH dan Dra. Jamilah Akhmad yang selalu memotivasi, tiada henti untuk mendoakan dan membantu penulis dengan ketulusan hati untuk berjuang dalam menuntut ilmu dan meraih pendidikan yang tinggi;
3. Sri Hastuti Puspitasari SH., MH selaku dosen pembimbing penulis yang dengan sabar dan ketekunan memberikan pengarahan kepada penulis dalam mengerjakan tugas akhir serta sekaligus menjadi Orang Tua penulis

di Yogyakarta yang dengan ikhlas dan semangat memberikan motivasi dan pelajaran hidup kepada penulis;

4. Dr. Aunur Rahim Faqih, SH., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
5. Saudara-saudara seperjuangan penulis yang telah berjuang bersama-sama, merasakan suka duka, serta banyak membantu penulis langsung dalam melakukan penelitan tugas akhir ini, Latifah Puspa Herwido, Umul Sa'adah, Psthika Ranindita, Adina Nabilla Fattin, Diah Senja Oktaviany, Diana Rani, Ika Kirana;
6. Ikhsan Mauludi yang setia dalam memberikan semangat, mengingatkan penulis dengan penuh kesabaran, serta menemani penulis menyelesaikan tugas akhir ini.
7. Kakak-Kakak terbaik penulis yang tiada henti dan lelah dalam memberikan motivasi, pengarahan dan pelajaran hidup, Adlina Adelia, SH, Orista Miranti, SH, Raisa Rizani, SH, Reta Elfionisa, Alfad Riyanda, SH, Haekal Ryanda, SH, Aldhi Setyawan, Daeng Ganda Rahmatullah, Ardiansyah Maulana Muttaqin, Nurhidayah, SE, Fachrunnisa, S.Kep, Nadya Putri, Dipo Septiawan, SH;
8. Seluruh sahabat-sahabat penulis yang telah menghiasi hari-hari penulis, memberikan dukungan serta doa, Nurhuda Fitriyani, Alfin Amalia Putri, Mega Syaftiana, Ulfa Raudha, Dian Yustika Putri Utami, Intan Mahalayati, Dewi Fitria Novita Sari, Nurhidayati Ardi, Ristin Ristiani, Nila Karlina, Winda Meilitta, Hendra Dwi Wibowo, Ferry Ardian, Amin Rais Isa, Aziz Al-Mukarrom, Yuni Nelma, Arie Prayoga, Balis Ismed, Siwi Sugiyarti, Olga Azalia, Tabut Malhan Ady, Umar Arief Rosyidi, Rizki Maryansyah, Indira Putri, Nisa Damayanti, Arry Novita Husna, Nurul Aulia;
9. Keluarga Besar Himpunan Mahasiswa Islam khususnya Chintia Sandra Dewi, Wahida Azzahra, Intan Rahmadini, Juliyani Purnama Rami, Amalia Maharani Lubis, Intan Griya Purnamasari, Armendhra Asseghaf, Aprilianto Syaputra, Risang Cahya Yudhantara, Irvan Tri Putra,

Muhammad Zakiul Fikri, Lufthia Nur Fitriani, Eka Irma Mardiyanti, serta teman-teman KORPS HMI WATI, Zukria Violeta, Anggi Pusvita Rini, Inayah Nurtriani, Ishmah Azzahra, Miftahul Hidayah, Richaayun;

10. Adik-adikku tersayang yang selalu memberikan semangat, doa, serta bantuan langsung kepada penulis Nur Alfiah Hamzah, Sukma Putri Sulistyaningrum, Nelvia Roza, Serly Amanda, Nova Gamayanti, Fauziah Nur Aini, Nita Putri, Retno Widiastuti, Amalia Karunia, Dila Aisha Maharani, Firda Adliah, Velin Arfiyandi, Yessika, Qisthi Karami;
11. Teman-teman seperjuangan KKN Unit 220, Sintya Puspita, Putri Mutia Herman, Bunga Rahayu, Bang Ringgo Agam Putra, Miqdam Maufur, Purwanto;
12. Semua pihak yang berkontribusi bagi penulis yang tidak dapat disebutkan satu persatu. Terimakasih telah menjadi guru bagi penulis.

Dalam penulisan tugas akhir ini, penulis menyadari akan keterbatasan yang ada, maka semua kritik dan saran yang bersifat membangun sangat penulis harapkan. Akhir kata penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang turut berpartisipasi dalam penulisan hukum ini, semoga tugas akhir ini dapat bermanfaat bagi pembaca.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb

Yogyakarta, 15 Maret 2017

(AYU MUTHIA FIRDAUS)
NIM. 13410554

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGAJUAN.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR.....	iv
HALAMAN PERNYATAAN ORISINAL KARYA TULIS.....	v
HALAMAN CURRICULUM VITAE.....	vii
HALAMAN PENGESAHAN.....	viii
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	ix
KATA PENGANTAR.....	x
DAFTAR ISI.....	xiii
ABSTRAKSI.....	xvi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Tinjauan Pustaka.....	10
E. Definisi Operasional.....	20
F. Metode Penelitian.....	21

G. Kerangka Skripsi.....	25
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA HUKUM, ETIKA PROFESI, LEMBAGA PERWAKILAN DAN PENGAWASAN.....	27
A. Teori Negara Hukum.....	27
B. Teori Etika Profesi.....	40
C. Teori Lembaga Perwakilan.....	54
D. Teori Pengawasan.....	67
BAB III ANALISIS MENGENAI IMPLEMENTASI FUNGSI DAN KEWENANGAN BADAN KEHORMATAN DPRD KABUPATEN SLEMAN DALAM PENYELESAIAN PELANGGARAN KODE ETIK ANGGOTA DPRD KABUPATEN SLEMAN TAHUN 2014-2016.....	77
A. Profil DPRD Kabupaten Sleman Periode 2014-2019.....	77
B. Bentuk Pelanggaran Kode Etik Yang Dilakukan Oleh Anggota DPRD Kabupaten Sleman Tahun 2014-2016.....	82
C. Implementasi Fungsi Dan Kewenangan Badan Kehormatan Kabupaten Sleman Dalam Penyelesaian Pelanggaran Kode Etik Anggota DPRD Kabupaten Sleman Tahun 2014-2016.....	90
D. Faktor Pendukung Dan Penghambat Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman Dalam Melakukan Penegakan Kode Etik Terhadap Pelanggaran Kode Etik Yang Dilakukan Anggota DPRD Kabupaten Sleman Tahun 2014-2016.....	101

BAB IV PENUTUP	104
A. KESIMPULAN.....	104
B. SARAN.....	106
DAFTAR PUSTAKA	108

LAMPIRAN



ABSTRAKSI

Sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip kedaulatan rakyat adanya lembaga perwakilan rakyat merupakan sebuah keharusan. Lembaga perwakilan rakyat merupakan unsur yang paling penting. Lembaga Perwakilan Rakyat di daerah dikenal dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pada kenyataannya DPRD tidak selalu berjalan dengan semestinya. Dalam hal ini diperlukan suatu lembaga pengawasan internal DPRD guna menegakkan kode etik DPRD. Badan Kehormatan sebagai salah satu alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dinilai dapat menjamin tegaknya tata tertib dan kode etik DPRD. Dewasa ini Badan Kehormatan DPRD kurang terlihat eksistensinya dalam penegakan kode etik DPRD. Penelitian ini memfokuskan pada bentuk pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota DPRD Kabupaten Sleman tahun 2014-2016, implementasi fungsi dan kewenangan Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman dalam penyelesaian pelanggaran kode etik anggota DPRD Kabupaten Sleman tahun 2014-2016, faktor pendukung dan penghambat Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman dalam melakukan penegakan kode etik terhadap pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota DPRD Kabupaten Sleman tahun 2014-2016. Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat yuridis empiris dan yuridis normatif. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Metode pengumpulan data menggunakan teknik studi pustaka dan wawancara. Data yang terkumpul kemudian dianalisa melalui analisa deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh anggota DPRD Kabupaten Sleman di tahun 2014-2016 adalah pelanggaran terhadap kewajiban diantaranya yakni tidak menghadiri rapat DPRD secara fisik. Ketidakhadiran dalam rapat-rapat tersebut terkadang dilakukan oleh anggota DPRD Kabupaten Sleman tanpa keterangan dan surat ijin. Kemudian pelanggaran kewajiban lainnya yang dilakukan anggota DPRD Kabupaten Sleman adalah mengenakan pakaian diluar pakaian yang ditentukan pada undangan rapat. Implementasi fungsi dan kewenangan Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman dalam penegakan kode etik belum maksimal. Meskipun fungsinya sudah dijalankan dengan baik. Faktor pendukung Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman dalam menjalankan tugas dan fungsinya adalah anggota DPRD yang melakukan pelanggaran dalam hal ketidakhadiran dalam rapat bersedia untuk dipanggil dan dimintai keterangan terhadap ketidakhadirannya tersebut dan adanya rekapitulasi absensi rapat-rapat Faktor penghambatnya pengawasan hanya dapat dilakukan pada saat anggota DPRD berada dalam lingkungan kantor DPRD Kabupaten Sleman saja atau pada saat anggota DPRD sedang dalam perjalanan dinas dan adanya pengaduan yang masuk dari masyarakat, namun pengaduan tersebut tidak jelas.

Kata Kunci: *Badan Kehormatan, DPRD, Kode Etik*

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

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

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

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

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

Pada umumnya Lembaga Perwakilan Rakyat mempunyai tiga fungsi utama:

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

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

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

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

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

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

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

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

- a. Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama;
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda, dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota;
- e. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- i. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah; dan
- k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Berdasarkan tugas dan wewenangnya, DPRD memiliki hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Namun selain tugas dan wewenang DPRD tersebut di atas, ada juga beberapa tugas dan wewenang DPRD lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, DPRD dilengkapi dengan alat kelengkapan Dewan, seperti berikut:⁴

- a. Pimpinan
- b. Komisi

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

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

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

Badan Kehormatan (BK) merupakan alat DPRD yang dibentuk dan ditetapkan dengan keputusan DPRD. DPRD wajib menyusun kode etik untuk menjaga martabat dan kehormatan anggota DPRD dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Arti penting Badan Kehormatan disini adalah untuk menegakkan kode etik DPRD. Badan Kehormatan (BK) juga merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan mempunyai tugas sebagai berikut:⁵

1. Memantau dan mengevaluasi disiplin dan/atau kepatuhan terhadap moral, kode etik, dan/atau peraturan tata tertib DPRD dalam rangka menjaga kehormatan, citra, dan kredibilitas DPRD.
2. Meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD terhadap peraturan tata tertib dan/atau kode etik DPRD.
3. Melakukan penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi atas pengaduan Pimpinan DPRD, anggota DPRD, dan/atau masyarakat.
4. Melaporkan keputusan Badan Kehormatan atas hasil penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi atas pengaduan Pimpinan DPRD, anggota DPRD, dan/atau masyarakat.

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

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

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

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

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

Demikian juga halnya dengan DPRD Kabupaten Sleman harus melaksanakan tugas tersebut sesuai dengan ketentuan yang berlaku, dan tingkah laku/perbuatan masing-masing anggota juga harus dapat menjadi panutan bagi masyarakat. Para penyelenggara pemerintah daerah di tingkat Kabupaten harus dapat memberikan keteladanan dan mempunyai moral pemimpin yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Sejalan pula dengan hal tersebut, maka setiap anggota DPRD Kabupaten Sleman harus dapat melaksanakan tugas dan fungsi dengan baik, karena sebagai wakil rakyat kinerja dari anggota DPRD Kabupaten Sleman senantiasa dipantau oleh masyarakat.

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

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

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

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

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

B. RUMUSAN MASALAH

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

C. TUJUAN PENELITIAN

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

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

D. TINJAUAN PUSTAKA

1. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

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

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

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

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

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

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

“Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Fungsi Legislasi

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

berkaitan dengan kepentingan masyarakat yang terkait dengan materi yang diatur.

2. Fungsi Anggaran

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

3. Fungsi Pengawasan

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

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

2. Teori Pengawasan

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Teori Etika Profesi

Dalam kehidupan bermasyarakat kita pasti sering kali mendengar pemakaian kata etika. Kata etika berasal dari bahasa Yunani *ethos* (bentuk tunggal) yang berarti tempat tinggal, padang rumput, kandang, kebiasaan, adat, watak, perasaan, sikap, cara berpikir. Bentuk jamaknya *ta etha* yang berarti adat istiadat.¹²

Arti kata yang terakhir inilah yang menjadi latar belakang terbentuknya istilah etika. Oleh filsuf Yunani, Aristoteles (384-322 s.M), etika digunakan untuk menunjukkan filsafat moral yang menjelaskan fakta moral tentang nilai dan norma moral, perintah, tindakan kebajikan, dan suara hati. Jadi secara etimologis, etika berarti ilmu tentang apa yang biasa dilakukan atau ilmu tentang adat kebiasaan yang berkenaan dengan hidup yang baik dan yang buruk. Disini yang dimaksudkan adalah adat istiadat atau kebiasaan baik yang melekat pada kodrat manusia. Kebiasaan-kebiasaan ini merupakan kaidah atau prinsip untuk berbuat baik, bukan hasil evaluasi atas suatu tindakan.¹³

Dalam bahasa inggris, kata *ethics* berpadanan dengan kata etika yang berarti sistem prinsip moral bagi perilaku manusia. Etika berkaitan dengan nilai dan norma moral bagi penilaian (baik atau

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

¹³ *Ibid.*, hlm 3.

buruk) terhadap suatu perbuatan manusia sebagai manusia. Etika itu sendiri tidak terbatas hanya pada cara melakukan suatu perbuatan, tetapi juga memberi norma tentang perbuatan tersebut. Sehingga etika selalu berlaku dimana dan kapan saja, entah ada atau tidak ada orang lain sebagai saksi mata. Disini prinsip-prinsip etika tidak dapat ditawar-tawar, tetapi merupakan keharusan atau kewajiban untuk dilakukan karena etika bersifat absolut dan universal.¹⁴

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

Orang yang menyandang suatu profesi tertentu disebut seorang yang profesional. Meskipun kriteria untuk menentuka siapa yang memenuhi syarat sebagai seorang profesional amat beragam, paling tidak ada lima ciri yang kerap dikemukakan. Menurut Daryl Koehn,

¹⁴ *Ibid.*

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

1. Orang yang mendapat izin dari Negara untuk melakukan suatu tindakan tertentu
2. Menjadi anggota organisasi pelaku-pelaku yang sama-sama mempunyai hak suara yang menyebarluaskan standard dan/atau cita-cita perilaku dan yang saling mendisplinkan karena melanggar standar itu
3. Memiliki pengetahuan atau kecakapan yang hanya diketahui dan dipahami oleh orang-orang tertentu saja serta tidak dimiliki oleh anggota-anggota masyarakat lain
4. Memiliki otonomi dalam melaksanakan pekerjaannya, dan pekerjaan itu tidak amat dimengerti oleh masyarakat yang lebih luas
5. Secara publik di muka umum mengucapkan janji (sumpah) untuk memberi bantuan kepada mereka yang membutuhkan bantuan.

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

¹⁵ E. Sumaryono, *Etika Profesi Hukum: Norma-Norma bagi Penegak Hukum* dikutip dari E.Y Kanter, *Etika Profesi Hukum: Sebuah Pendekatan Sosio-Religijs*, Storia Grafika, Jakarta: 2001, hlm. 62.

1. DEFINISI OPERASIONAL

1. Pengertian Badan Kehormatan

Berbeda dengan isi Undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah sebelumnya, UU Nomor 32 Tahun 2004 menjelaskan bahwa Badan Kehormatan merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap. Memang sebelumnya dalam UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang susunan kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD juga telah mengamanatkan pembentukan Badan Kehormatan sebagai alat kelengkapan DPRD (Pasal 98 ayat (4) huruf d) yang pembentukannya diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD. Selanjutnya juga dijelaskan dalam undang-undang pembaharuan susunan kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD yakni UU Nomor 17 Tahun 2014.

2. Pengertian Kode Etik

Berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 49 dirumuskan Kode Etik DPRD yang erat kaitannya dengan peningkatan “etos” DPRD dalam kehidupan berdemokrasi di Indonesia. Kemudian dengan keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 diikuti dengan perubahannya dengan PP Nomor 53 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD. Kode Etik merupakan norma-norma atau aturan-aturan yang merupakan kesatuan landasan etik atau filosofis dengan peraturan sikap, perilaku, ucapan, tata kerja, tata hubungan antar lembaga Pemerintahan Daerah dan antar Anggota serta antara Anggota DPRD

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

2. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

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

2. Objek Penelitian

Fokus penelitian menelaah implementasi fungsi dan kewenangan badan kehormatan DPRD Kabupaten Sleman dalam penyelesaian terhadap pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota DPRD Kabupaten Sleman tahun 2014-2016.

3. Subjek Penelitian

Ketua Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman.

4. Sumber Data Penelitian

- a. Data Primer, yakni data yang diperoleh langsung dari subjek penelitian dan/atau lokasi penelitian.
- b. Data Sekunder, yakni:
 1. Bahan hukum primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis yang terdiri dari peraturan perundang-

undangan yang terkait dengan penelitian ini. Dalam penelitian ini terdiri dari :

- a) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
- b) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3),
- c) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah,
- d) PP Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah,
- e) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman,
- f) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman,

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

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

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

5. Teknik Pengumpulan Data

a. Pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan melakukan studi pustaka, yakni dengan mengkaji dan mempelajari buku-buku, undang-undang dan peraturan-peraturan yang terkait dengan objek penelitian. Hal ini dilakukan dengan maksud untuk mempertajam analisis.

b. Wawancara dalam penelitian ini adalah pengumpulan data diperoleh juga dengan jalan wawancara dimaksudkan untuk memperoleh informasi tentang hal-hal yang tidak dapat diperoleh lewat pengamatan yaitu mendapatkan informasi

dengan cara bertanya langsung kepada responden dengan proses percakapan yang berbentuk tanya jawab dengan tatap muka.

6. Metode Pendekatan

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

7. Analisis Data

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

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

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

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

3. SISTEMATIKA SKRIPSI

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

BAB I

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

BAB II

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

BAB III

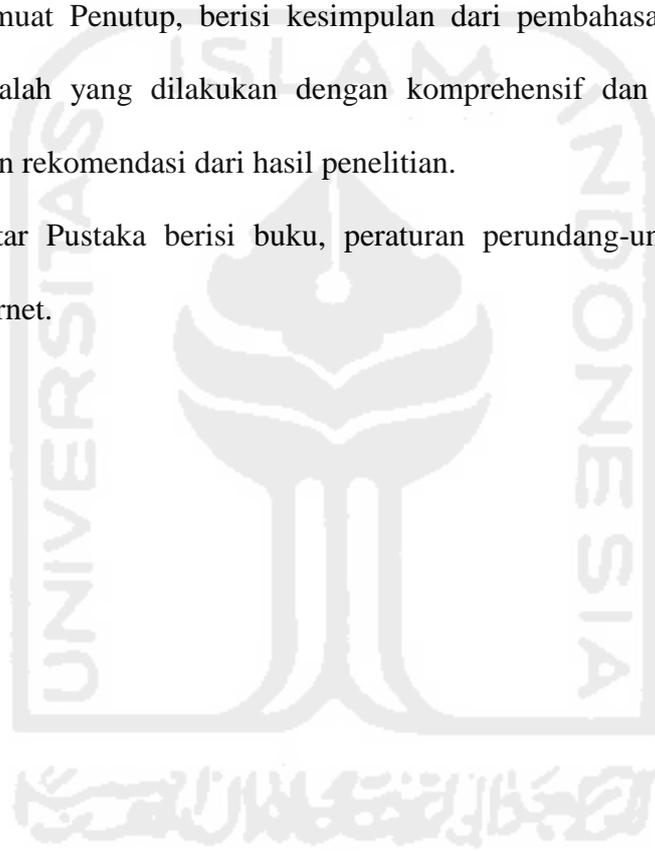
Memuat Analisis penelitian tentang bentuk-bentuk pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota DPRD Kabupaten Sleman tahun 2014-2016, implementasi fungsi dan kewenangan Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman dalam penyelesaian pelanggaran kode etik anggota

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

BAB IV

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

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



BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA HUKUM, ETIKA PROFESI, LEMBAGA PERWAKILAN, DAN PENGAWASAN

A. Teori Negara Hukum

Istilah negara hukum berkaitan erat dengan paham *rechtsstaat* dan paham *the rule of law*, juga berkaitan erat dengan paham *nomocracy* yang berasal dari perkataan *nomos* dan *cratos*; *nomos* berarti norma sedangkan *cratos* adalah kekuasaan, ialah kekuasaan oleh norma atau kedaulatan hukum.¹⁶

Dalam kaitan dengan kekuasaan tertinggi dalam suatu negara, menurut paham nomokrasi, kekuasaan tertinggi ada pada norma atau yang berdaulat adalah norma atau hukum. Istilah *rechtsstaat* mulai populer di Eropa sejak abad XIX meskipun pemikiran tentang itu sudah ada lamanya. Istilah *the rule of law* mulai populer dengan terbitnya sebuah buku dari Albert Venn Dicey tahun 1885 dengan judul "*Introduction to the study of law of the constitution*".¹⁷

Unsur-unsur *rechtsstaat* dikemukakan oleh Friedrich Julius Stahl dari kalangan ahli hukum Eropa Barat Kontinental sebagai berikut:¹⁸

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, dikutip dari Anwar C., *Teori Hukum Dan Kontitusi: Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan), Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*, Intrans Publishing, Malang: 2011, hlm. 46.

¹⁷ Philipus M. Hadjon, *Ide Negara Hukum Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, dalam Bagir Manan (editor) dikutip dari Anwar C., *Teori Hukum Dan Kontitusi: Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan), Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*, Intrans Publishing, Malang: 2011, hlm. 47.

¹⁸ Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 7.

- a. Mengakui dan melindungi hak-hak asasi manusia;
- b. Untuk melindungi hak asasi tersebut maka penyelenggaraan negara harus berdasarkan teori Trias Politica;
- c. Dalam menjalankan tugasnya, pemerintah berdasar atas undang-undang;
- d. Apabila dalam menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang pemerintah masih melanggar hak asasi (campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang), maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikan.

Sedangkan AV Dicey dari kalangan ahli hukum Anglo Saxon memberikan unsur-unsur *the rule of law* sebagai berikut:¹⁹

- a. Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenangan, sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum;
- b. Kedudukan yang sama di depan hukum baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat;
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.

Dari latar belakang dan sistem hukum yang menopangnya terdapat perbedaan antar konsep *rechtsstaat* dengan konsep *the rule of law*. Meskipun terdapat perbedaan latar belakang antara kedua konsep ini, namun pada dasarnya kedua konsep itu berkenaan dengan perlindungan terhadap hak-hak kebebasan sipil dari warga negara, berkenaan dengan perlindungan terhadap hak-hak dasar. Karena negara hukum dalam arti *rechtsstaat* maupun *the rule of law* sebagaimana yang dikemukakan di atas tujuan utamanya adalah perlindungan terhadap kebebasan hak-hak sipil dari warga negara, maka akibatnya adalah peranan pemerintah hanya sedikit, sebab terdapat dalil bahwa pemerintahan yang sedikit kekuasaannya yang paling baik. Karena sifatnya yang pasif dan tunduk

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 9.

pada kemauan rakyat yang liberalistik, maka negara diperkenalkan sebagai *nachwachttterstaat* (negara penjaga malam).²⁰

Konsep negara hukum semacam yang telah dijelaskan di atas biasa pula disebut negara hukum formil. Sedangkan konsep negara hukum material atau *welfare staat* adalah gagasan bahwa pemerintah dilarang campur tangan dalam urusan warga baik di bidang sosial maupun dalam bidang ekonomi telah bergeser ke arah gagasan baru bahwa pemerintah harus bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat. Gagasan *welfare staat* ini memiliki ciri-ciri yang berbeda dari konsep negara hukum klasik (formal) yakni sebagai berikut:²¹

- a. Perlindungan konstitusional, artinya menjamin hak-hak individu, konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin
- b. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak
- c. Pemilihan umum yang bebas
- d. Kebebasan menyatakan pendapat
- e. Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi
- f. Pendidikan kewarganegaraan

Dari ciri-ciri negara hukum (material) diatas, Nampak adanya perluasan makna negara hukum formil dan pengakuan peran pemerintahan yang lebih luas sehingga dapat menjadi rujukan bagi berbagai konsepsi negara hukum.

Konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal ini tampak dari isi atau kriteria

²⁰ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, FH PM UNPAD, Bandung, 1960, hlm. 21.

²¹ *Ibid.*, hlm. 23.

rechtsstaat dan kriteria *the rule of law*. Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*, sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu pada sistem hukum yang disebut *common law*. Karakteristik *civil law* adalah administratif, sedangkan karakteristik *common law* adalah *judicial*. Adapun ciri-ciri *rechtsstaat* adalah:²²

- a. Adanya Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
- b. Adanya pembagian kekuasaan;
- c. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.

Ciri-ciri di atas menunjukkan bahwa ide sentral *rechtsstaat* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang bertumpu atas prinsip kebebasan dan persamaan. Adanya Undang-Undang Dasar akan memberikan jaminan konstitusional terhadap asas kebebasan dan persamaan. Adanya pembagian kekuasaan untuk menghindari penumpukan kekuasaan dalam satu tangan yang sangat cenderung pada penyalahgunaan kekuasaan yang berarti pemerkosaan terhadap kebebasan dan persamaan.

Konsep *rechtsstaat* di Eropa Kontinental sejak semula didasarkan pada filsafat liberal yang individualistik, oleh karena itu ciri individualistik itu sangat menonjol dalam pemikiran negara hukum menurut konsep

²² Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 72.

Eropa Kontinental itu. Dalam sejarah modern, Perancis dapat disebut sebagai negara yang terdahulu mengembangkan sistem hukum ini. Sistem hukum kontinental mengutamakan hukum tertulis, yaitu peraturan perundang-undangan sebagai sendi utama sistem hukumnya. Karena itu, negara-negara yang berada dalam sistem hukum kontinental, selalu berusaha untuk menyusun hukum-hukumnya dalam bentuk tertulis. Bahkan dalam satu sistematika yang diupayakan selengkap mungkin dalam sebuah kitab undang-undang. Penyusunan ini disebut sistem hukum kodifikasi (*codified law*).²³

Pemikiran kodifikasi ini dipengaruhi konsepsi negara hukum abad ke-18 dan 19. Untuk melindungi masyarakat dari kemungkinan tindak sewenang-wenang dan demi kepastian hukum, kaidah-kaidah hukum harus tertulis dalam bentuk undang-undang.²⁴

Lebih lanjut pemikiran ini menyatakan bahwa, suatu undang-undang itu baik kalau dipenuhi beberapa syarat:²⁵

1. Undang-undang harus bersifat umum (*algemeen*). Umum baik mengenai waktu, tempat, orang atau obyeknya;
2. Undang-undang harus lengkap, tersusun dalam suatu kodifikasi.

²³ Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 8.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*, hlm. 9.

Perpustakaan Yunani Kuno pun sudah menyinggung mengenai tipe negara yang ideal yang dikemukakan oleh Plato dan Aristoteles. Dalam filsafatnya, keduanya menyinggung cita-cita manusia yang berkorespondensi dengan dunia yang mutlak yang disebut.²⁶

1. Cita-cita untuk mengejar kebenaran
2. Cita-cita untuk mengejar kesusilaan
3. Cita-cita manusia untuk mengejar keindahan
4. Cita-cita untuk mengejar keindahan

Aristoteles merumuskan negara sebagai negara hukum yang didalamnya terdapat sejumlah warganegara yang ikut serta dalam permusyawaratan negara. Negara hukum disini oleh Aristoteles adalah negara yang berdiri di atas hukum yang dimaksud disini adalah negara hukum yang menjamin keadilan kepada warganegaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warganegara dan sebagai dasar daripada keadilan itu perlu dianjurkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warganegara yang baik.²⁷

Peraturan yang sebenarnya menurut Aristoteles ialah peraturan yang mencerminkan keadilan bagi pergaulan antar warganegaranya. Maka menurutnya yang memerintah dalam negara bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil yang tertuang dalam peraturan hukum sedangkan penguasa hanya memegang hukum dan keseimbangan saja. Ajaran ini

131. ²⁶ Kusnadi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1993, hlm.

²⁷ *Ibid.*

hingga sekarang masih menjadi idaman bagi para negarawan untuk menciptakan negara hukum.²⁸

Pengertian negara hukum menurut Eropa Kontinental dipelopori oleh Immanuel Kant. Pada masa Kant ini yang berpengaruh di Eropa adalah paham “*laissez faire laissez aller*” yang artinya biarlah setiap anggota masyarakat menyelenggarakan sendiri kemakmurannya jangan negara ikut campur tangan. Dalam bidang hukum dan kenegaraan aliran ini berpendapat bahwa negara harus bersifat pasif, ia hanya mengawasi dan bertindak apabila terjadi perselisihan antara anggota masyarakat dalam menyelenggarakan kepentingan.²⁹

Mereka mengemukakan bahwa kebebasan lahiriah adalah kebebasan batiniah yang berarti tidak ada paksaan dari pihak penguasa agar para warganegara tunduk kepada peraturan yang tidak atau belum disetujuinya. Selain itu juga berarti bahwa setiap warganegara mempunyai kedudukan hukum sama dan tidak boleh diperlakukan sewenang-wenang oleh penguasa. Tujuan negara hukum menurut Kant adalah menjamin kedudukan hukum dari individu-individu dalam masyarakat. Untuk mencapai tujuan ini, maka menurut Kant negara harus mengadakan pemisahan kekuasaan yang masing-masing mempunyai kedudukan yang sama dan tinggi dan sama rendah, tidak boleh saling mempengaruhi dan tidak boleh campur tangan satu sama lain.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid*, hlm.132.

Menurut Kant untuk dapat disebut sebagai negara Hukum harus memiliki dua unsur pokok yaitu:³⁰

1. Adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
2. Adanya pemisahan kekuasaan dalam negara.

Pengertian negara hukum menurut negara-negara *anglo saxon* adalah mereka tidak mengenal atau menganut apa yang disebut dengan *the rule of law* atau pemerintahan oleh hukum atau *government of judiciary*. Negara-negara *anglo saxon* seperti misalnya Inggris tidak mengenal adanya peradilan administrasi. Sebagai konsekuensinya sistem Inggris dikenal adanya dengan rezim administrasi yang baik yang merupakan garansi bahwa penyelewengan bisa dicegah atau kalau ada sekecil mungkin. Misalnya ada persyaratan bagi pegawai negeri yaitu ujian dinas (kejujuran, keahlian, kerajinan dan sebagainya) dalam kenaikan pangkat atau menduduki satu jabatan dalam pemerintahan. Maka Inggris sudah terdapat rezim administrasi yang baik, pelanggaran terhadap hak-hak asasi berkurang dan kalau ada perselisihan/pelanggaran maka peradilan biasa akan mengadilinya.³¹

Dalam negara hukum *rechtsstaat* muncul peranan yang sangat besar dari hukum yang dibuat manusia (*enacted law*) yang melahirkan setumpuk peraturan peraturan perundang-undangan yang disebut dengan hukum tertulis, sehingga konsekuensinya peranan para juri adalah

³⁰ *Ibid.*,

³¹ *Ibid.*, hlm. 134.

menemukan dan merumuskan kaidah melalui penafsiran terhadap karya legislatif. Jhon Locke berpendapat bahwa:³²

- a. Bahwa manusia sejak dilahirkan sudah mempunyai hak-hak asasi
- b. Tidak seluruh hak asasi diserahkan kepada negara dalam kontrak sosial. Bagaimana ia menyerahkan seluruh hak-hak asasinya kepada negara sedangkan ia masih hidup justru ia harus mempertahankannya dan negara melindunginya.

“*The International Commission of Jurits*”, prinsip-prinsip negara hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) yang pada zaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting negara hukum menurut “*The International Commission of Jurits*” itu adalah sebagai berikut:³³

- a. Negara harus tunduk pada hukum;
- b. Pemerintah menghormati hak-hak individu;
- c. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Menurut Wirjono Prodjodikoro, negara hukum berarti suatu negara yang didalam wilayahnya adalah:³⁴

- a. Semua alat-alat perlengkapan negara, khususnya alat-alat kelengkapan dari pemerintah dalam tindakannya baik saling

³² *Ibid.*

³³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009 hlm. 126.

³⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Yogyakarta: 2005, hlm. 83.

berhubungan masing-masing, tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku;

- b. Semua orang (penduduk) dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.

Dari segi moral politik, menurut Franz Magnis Suseno, ada empat alasan utama untuk menuntut agar negara diselenggarakan dan dijalankan tugasnya berdasarkan:³⁵

- 1) Kepastian hukum;
- 2) Tuntutan perlakuan yang sama;
- 3) Legitimasi Demokrasi; dan
- 4) Tuntutan akal budi.

Dilihat dari ilmu politik, Magnis mengambil empat ciri negara hukum yang secara etis relevan, yaitu:³⁶

- 1) Kekuasaan yang dijalankan sesuai dengan hukum positif yang berlaku;
- 2) Kegiatan negara berada dibawah kontrol kekuasaan kehakiman yang efektif;
- 3) Berdasarkan sebuah Undang-Undang Dasar yang menjamin hak-hak asasi manusia; dan
- 4) Menurut pembagian kekuasaan.

Paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan, sebab pada akhirnya hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Begitu eratnya hubungan

³⁵ *Ibid.*, hlm. 84.

³⁶ *Ibid.*

antara paham negara hukum dan kerakyatan sehingga ada sebutan negara hukum yang demokratis.³⁷

Scheltema memandang kedaulatan rakyat (*democratie beginsel*) sebagai salah satu empat asas negara hukum, selain *rechtszekerheidsbeginsel*, *gelijkheidsbeginsel*, dan *het beginsel van de dienendeoverheid*.³⁸ Dalam kaitannya dengan negara hukum, kedaulatan rakyat merupakan unsur material negara hukum, selain masalah kesejahteraan rakyat.

Di Negara-negara Eropa Kontinental, konsepsi negara hukum mengalami perkembangan terhadap asas legalitas yang semula diartikan sebagai pemerintahan berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*) kemudian berkembang menjadi pemerintahan berdasarkan hukum (*rechtmatigheid van bestuur*). Terjadinya perkembangan konsepsi tersebut merupakan konsekuensi dari perkembangan konsepsi negara hukum materiil sehingga pemerintah disertai tugas dan tanggung jawab yang semakin berat dan besar untuk meningkatkan kesejahteraan warganya. Namun, pemerintah diberikan pula ruang gerak yang semakin longgar,

³⁷ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 167.

³⁸ Scheltema, "De Rechtstaat" dalam *De Rechtsstaat Herdacht...*, dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Yogyakarta, 2005, hlm. 85.

yang cenderung melahirkan pemerintahan bebas (*vrijbestuur*) disertai ruang kebijaksanaan yang longgar berupa *freies ermessen*.³⁹

Guna menghindari penggunaan kewenangan bebas (*vrijbestuur*) dan wewenang kebijaksanaan (*freies ermessen*) yang disalahgunakan dan agar tetap berada dalam batas-batas hukum maka kehadiran dan peranan hukum administrasi menjadi semakin penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Salah satu asas penting negara hukum adalah asas legalitas. Subtansi dari asas legalitas tersebut adalah menghendaki agar setiap tindakan badan/pejabat administrasi berdasarkan undang-undang. Tanpa dasar undang-undang, badan/pejabat administrasi Negara tidak berwenang melakukan suatu tindakan yang dapat mengubah atau memengaruhi keadaan hukum warga masyarakat.⁴⁰

Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan gagasan Negara hukum (*het democratisch ideal en het rechtsstaat ideal*). Gagasan demokrasi menuntut agar setiap undang-undang dan berbagai keputusan mendapatkan persetujuan dari wakil rakyat dan lebih banyak memerhatikan kepentingan rakyat. Gagasan negara hukum menuntut agar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan pada

³⁹ SF. Marbun, *Eksistensi Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintah Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik dan Bersih Di Indonesia*, dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 85.

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 86.

undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat yang tertuang dalam undang-undang.⁴¹

Menurut Sjachran Basah, asas legalitas berarti upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar-pilar, yang sifat hakikatnya konstitutif. Penerapan asas legalitas akan menunjang berlakunya kepastian hukum dan berlakunya kesamaan perlakuan.⁴²

Penegasan Indonesia adalah negara hukum yang selama ini diatur dalam penjelasan UUD 1945, dalam perubahan UUD 1945 telah diangkat ke dalam UUD 1945 pasal 1 ayat (3) yang berbunyi sebagai berikut: “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Konsekuensi ketentuan ini adalah bahwa setiap sikap, kebijakan, dan perilaku, alat negara dan penduduk harus berdasar dan sesuai dengan hukum. Bahkan, ketentuan ini untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan oleh alat negara maupun penduduk.

Dalam negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Sesungguhnya, yang memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri, sesuai dengan

⁴¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 68-69.

⁴² Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 2.

prinsip “*the rule of law, and not of Man*”, yang sejalan dengan pengertian “*nomocratie*”, yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum “*nomos*”.⁴³

Dalam paham negara hukum, harus dibuat jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Oleh karena itu prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri, pada dasarnya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (*demokratische rechtsstaat*). Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu, perlu ditegaskan pula bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat yang diberlakukan menurut Undang-Undang Dasar (*constitutional democracy*) yang diimbangi dengan penegasan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat atau demokratis (*demokratische rechtsstaat*).⁴⁴

B. Teori Etika Profesi

Istilah etika berasal dari kata *ethos* (bahasa Yunani) yang berarti karakter, watak kesusilaan atau adat. Sebagai suatu subjek, etika berkaitan dengan konsep yang dimiliki oleh individu ataupun kelompok untuk menilai apakah tindakan-tindakan yang telah dikerjakannya itu salah atau benar, buruk atau baik. Etika adalah refleksi dari *self control* karena segala

⁴³ *Ibid.*, hlm. 88.

⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi Hukum Tata Negara, FH-UI, Jakarta, hlm. 56.

sesuatunya dibuat dan diterapkan dari dan untuk kepentingan kelompok itu sendiri. Etika disebut juga filsafat moral, yaitu cabang filsafat yang berbicara tentang tindakan manusia. Etika tidak mempersoalkan keadaan manusia, tetapi mempersoalkan cara manusia harus bertindak. Tindakan manusia ini ditentukan bermacam-macam norma, diantaranya norma hukum, norma moral, norma agama, dan norma sopan santun.⁴⁵

Pengetahuan tentang baik dan buruk (etika) serta tindakan baik dan tindakan buruk (moralitas), untuk pertama kalinya disuarakan oleh Socrates. Socrates membawa misi agar manusia mengenali dirinya, dengan membangunkan kesadaran manusia untuk terbuka pada kebenaran dan mengenali diri sendiri sebagai manusia yang sesungguhnya, yaitu manusia yang merdeka, manusia yang mencintai kebijaksanaan dan manusia yang menghargai prinsip hidupnya, yaitu manusia yang senantiasa melawan arus untuk sampai pada hulu kebenaran. Socrates menilai bahwa nilai-nilai yang tetap pasti ada yang menuju pada tercapainya suatu norma, yaitu norma yang bersifat mutlak dan abadi, suatu norma yang sungguh-sungguh ada dalam arti absolut.⁴⁶

Ada pendapat lain bahwa etika berasal dari bahasa Inggris yang disebut dengan *ethic* (tunggal) yang berarti *a system of moral principles or rules of behaviour*, atau suatu sistem, prinsip moral, aturan atau cara berperilaku. Jika ini yang dimaksud, *ethics* berarti *the branch of philosophy that deals with moral principles*, suatu cabang filsafat yang

⁴⁵ Muhammad Nuh, *Etika Profesi Hukum*, Pustaka Setia, Bandung, 2011, hlm. 17.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 18.

memberikan batasan prinsip-prinsip moral. Jika *ethics* dengan maksud plural (jamak) berarti *moral principles that govern or influence a person's behavior*, yakni perinsip-prinsip moral yang dipengaruhi oleh perilaku pribadi.⁴⁷

Dalam bahasa Yunani, etika berarti *ethikos* yang mengandung arti penggunaan, karakter, kebiasaan, kecendrungan, dan sikap yang mengandung analisis konsep-konsep, seperti harus, mesti, benar-salah, mengandung pencarian ke dalam watak moralitas atau tindakan-tindakan moral serta, mengandung pencarian kehidupan yang baik secara moral. Dalam bahasa Yunani Kuno, etika berarti *ethos*. Dalam bentuk tunggal, *ethos* mempunyai arti tempat tinggal yang biasa, padang rumput, adat, akhlak, watak perasaan, sikap dan cara berpikir. Adapun dalam bentuk jamak, artinya adalah adat kebiasaan. Jadi, etika berarti ilmu tentang apa yang biasa dilakukan atau ilmu tentang adat kebiasaan.⁴⁸

Etika secara lebih detail merupakan ilmu yang membahas moralitas atau tentang manusia sejauh berkaitan dengan moralitas. Etika mempertimbangkan tingkah laku manusia dalam mengambil suatu keputusan moral dengan objektivitas untuk menemukan kebenaran atau kesalahan dan tingkah individu terhadap individu lainnya. Etika lebih memusatkan perhatiannya pada individu daripada masyarakat. Etika lebih memandang motif alami suatu perbuatan sebagai hal yang terpenting.

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 19-20.

⁴⁸ K. Bertens, *Etika*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999, hlm. 4.

Dengan kata lain, etika mengatur suatu kehidupan manusia secara batiniah dan menuntun motivasi-motivasi manusia ke arah yang baik atau buruk.

Etika yang juga sebagai suatu filsafat moral, tidak melihat fakta-fakta, tetapi terfokus pada nilai-nilai dan ide-ide tentang kebaikan dan keburukan, bukan terhadap tindakan manusia. Tuntutan dari etika tidak hanya pada kebenaran sebagaimana adanya, tetapi juga kebenaran sebagaimana seharusnya dengan berdasarkan manfaat atau kebaikan dari seluruh tingkah laku manusia. Perkataan etika di Indonesia sering diartikan sebagai susila atau kesusilaan, yaitu perbuatan yang baik atau perbuatan yang beradab sebagai akhlak manusia. James J. Spillane SJ mengungkapkan bahwa etika atau *ethics* memperhatikan atau mempertimbangkan tingkah laku manusia dalam pengambilan keputusan moral. Etika mengarahkan atau menghubungkan penggunaan akal budi individual dengan objektivitas untuk menentukan kebenaran atau kesalahan dan tingkah laku seseorang terhadap orang lain.⁴⁹

Sementara itu menurut Suhrawardi K. Lubis, dalam istilah latin, *ethos* atau *ethikos* selalu disebut dengan *mos*, sehingga dari perkataan tersebut lahirlah moralitas atau yang sering di istilahkan dengan perkataan moral. Namun demikian apabila dibandingkan dalam pemakaian yang lebih luas, perkataan etika dipandang lebih luas dari perkataan moral, sebab terkadang istilah moral sering dipergunakan hanya untuk

⁴⁹ Suhrawardi K. Lubis, *Etika Profesi Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hlm. 13.

menerangkan sikap lahiriah seseorang yang biasa dinilai dari wujud tingkah laku atau perbuatan nyata.⁵⁰

Ada beberapa alasan bagi kita untuk mempelajari etika sebagai dasar dari moralitas.⁵¹

- a. Etika berusaha untuk menjelaskan apa yang menjadi duduk persoalannya dan mengapa yang satu dinilai benar sedang yang lain salah. Karena etika adalah studi tentang kehendak manusia, yaitu kehendak yang berhubungan dengan keputusan tentang yang benar dan yang salah dalam tindak perbuatan manusia. Sebab, benar salahnya perbuatan manusia berhubungan dengan prinsip-prinsip yang mendasari nilai-nilai hubungan antar manusia.
- b. Etika berusaha untuk menemukan prinsip-prinsip yang paling tepat dalam bersikap. Prinsip-prinsip tersebut dibutuhkan untuk membuat hidup manusia menjadi sejahtera secara keseluruhan.
- c. Nilai-nilai moral dikembangkan dengan maksud untuk memungkinkan adanya kehendak bebas. Nilai-nilai tersebut juga terwujud secara nyata di dalam setiap kontak antar individu. Disamping itu juga terwujud dalam pelaksanaan kewajiban dan kesadaran masing-masing individu sehingga norma-norma moral yang berlaku selalu mendapatkan perhatian dan pembahasan dalam segala situasi yang melingkari hidup manusia.
- d. Etika mencari dan berusaha menunjukkan nilai-nilai kehidupan yang benar secara manusiawi kepada setiap orang.

Etika sebagai ilmu cabang filsafat moral tentu mempunyai kebenaran-kebenaran yang validitasnya tidak perlu dibuktikan oleh ilmu pengetahuan yang bersangkutan, melainkan sebagai sesuatu yang diandaikan. Kebenaran-kebenaran itu disebut dengan istilah postulat. Ada tiga postulat atau kebenaran filosofis yang menopang segala sistem etika, yaitu:⁵²

⁵⁰ *Ibid.*,

⁵¹ E. Sumaryono, *Etika Profesi Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, 2012, hlm. 11-13.

⁵² *Ibid.*, hlm. 13-14.

a. Keberadaan Tuhan

Jika Tuhan tidak ada, maka tidak ada kebaikan tertinggi. Selain sebagai pencipta umat manusia, ia juga menjadi tujuan akhir hidup dan perjuangan manusia. Tanpa Tuhan sebagai pemberi hukum mutlak dan hakim agung, tidak akan ada hukum moral yang dapat menuntun dan menentukan apa yang harus kita lakukan. Oleh karenanya, tidak ada pula keharusan dan tidak ada etika.

b. Kebebasan Kehendak

Jika kehendak manusia tidak bebas, manusia tidak dapat memilih antara yang benar dan yang tidak benar, ia juga tidak dapat mengarahkan alur kehidupannya sendiri. Semua perbuatan satu-satunya yang mungkin untuk dilakukan. Tidak ada perbuatan yang dianggap salah bila perbuatan itu memang di luar kemampuan manusia untuk menghindarinya.

c. Keabadian Jiwa

Jika jiwa manusia tidak merupakan roh yang hidup sesudah kehidupan manusia sekarang ini, tidak akan ada motivasi yang memadai untuk melakukan tindakan yang benar dan menghindari yang tidak benar, mengingat bahwa tindak keutamaan sering tidak mendapatkan imbalan yang setimpal dan kecurangan tidak dihukum sebagai mana mestinya di dunia ini.

Dari kebenaran-kebenaran atau postulat-postulat etika disebutkan oleh Franz Magnis Suseno, fungsi utama dari etika yaitu untuk membantu kita mencari orientasi kritis dalam berhadapan dengan moralitas yang membingungkan. Disini terlihat bahwa etika adalah pemikiran sistematis tentang moralitas, dan yang dihasilkannya secara langsung bukan kebaikan melainkan suatu pengertian yang lebih mendasar dan kritis.⁵³

Etika yang sebagaimana sudah dijelaskan di atas sangat berhubungan dengan yang namanya sebuah pekerjaan, yang pada hakikatnya merupakan salah satu kewajiban dasar setiap manusia. Dengan

⁵³ C.S.T Kansil dan Christine T. Kansil, *Pokok-Pokok Etika Profesi Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1995, hlm. 2.

bekerja manusia dapat memenuhi segala sesuatu yang ia inginkan dan memperoleh apa yang menjadi haknya sendiri. Memiliki sebuah pekerjaan, manusia dapat dan berkewajiban melayani sesamanya. Kerja merupakan kegiatan manusia yang dilakukan dengan penuh kesadaran dan ketekunan serta mempunyai tujuan atau cita-cita tertentu.

Hakikat kerja juga menuntut manusia supaya memilih profesinya atau keahliannya secara bertanggung jawab dan untuk itu manusia juga dituntut untuk mempersiapkan diri sepenuh-penuhnya. Pilihan yang dapat dipertanggungjawabkan atas sebuah profesi juga memerlukan berkat dan kemampuan dan untuk pilihan ini manusia mempersiapkan diri sepenuh-penuhnya. Kelalaian terhadap tuntutan sebuah profesi mempunyai dampak baik terhadap diri sendiri, sesama manusia, maupun terhadap Tuhan. Disamping itu, pelaksanaan sebuah profesi juga menuntut manusia untuk mempersiapkan diri dalam hal kejujuran, kesadaran, keuletan dan ketekunan.

Kamus Besar Bahasa Indonesia menjelaskan pengertian mengenai profesi. Profesi adalah bidang pekerjaan yang dilandasi pendidikan keahlian (keterampilan, kejuruan, dan sebagainya) tertentu.⁵⁴ Sebuah profesi terdiri dari kelompok terbatas dari orang-orang yang memiliki keahlian khusus dan dengan keahlian itu mereka dapat berfungsi di dalam masyarakat dengan lebih baik bila dibandingkan dengan warga masyarakat

⁵⁴ Supriadi, *Etika dan Tanggung Jawab Profesi Hukum Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 16.

lain pada umumnya. Atau dalam pengertian yang lainnya, sebuah profesi adalah sebuah sebutan atau jabatan dimana orang yang menyandanginya mempunyai pengetahuan khusus yang diperolehnya melalui training atau pengalaman lain, atau bahkan diperoleh dari keduanya, sehingga penyandang profesi dapat membimbing atau memberi nasihat/saran atau juga melayani orang lain dalam bidangnya sendiri.⁵⁵

Sejalan dengan pengertian profesi yang terdapat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, bahwa profesi adalah pekerjaan yang dilandasi dengan pendidikan keahlian khusus sebagai mata pencarian. Sementara itu menurut Komaruddin, profesi ialah suatu jenis pekerjaan yang karena sifatnya menuntut pengetahuan yang tinggi, khusus dan latihan yang istimewa. Kemudian menurut Liliana Tedjosaputra, agar suatu lapangan kerja dapat dikategorikan sebagai profesi, diperlukan:⁵⁶

- a. Pengetahuan (*Knowledge*);
- b. Penerapan Keahlian (*Competence of Application*);
- c. Tanggung Jawab Sosial (*Social Responsibility*);
- d. *Self Control*;
- e. Pengakuan Oleh Masyarakat (*Social Sanction*).

Dr. James J. Spillane SJ mengemukakan, ada 10 ciri khas dari suatu profesi yaitu:⁵⁷

⁵⁵ E. Sumaryono, *Op.cit*, hlm. 32-33.

⁵⁶ Supriyadi, *Op.cit*, hlm. 16.

⁵⁷ Suhrawardi K. Lubis, *Op.cit*, hlm. 12.

- a. Suatu bidang yang terorganisir dari jenis intelektual yang terus menerus dan berkembang dan diperluas;
- b. Suatu teknik intelektual;
- c. Penerapan praktis dari teknis intelektual pada urusan praktis;
- d. Suatu periode panjang untuk pelatihan dan sertifikasi;
- e. Beberapa standar dan pernyataan tentang etika yang dapat diselenggarakan;
- f. Kemampuan memberi kepemimpinan pada profesi sendiri;
- g. Asosiasi dari anggota-anggota profesi yang menjadi suatu kelompok yang akrab dengan kualitas komunikasi yang tinggi antar anggota;
- h. Pengakuan sebagai profesi;
- i. Perhatian yang profesional terhadap penggunaan yang bertanggung jawab dari pekerjaan profesi;
- j. Hubungan erat dengan profesi lain.

Sementara itu, Frans Magnis Suseno mengatakan bahwa profesi itu harus dibedakan dalam dua jenis, yaitu profesi pada umumnya dan profesi luhur. Dalam profesi pada umumnya paling tidak terdapat dua prinsip yang wajib ditegakkan, yaitu: (1) prinsip agar menjalankan profesinya secara bertanggung jawab, dan (2) hormat terhadap hak-hak orang lain. Kemudian dalam profesi yang luhur (*officium nobile*), motivasi utamanya bukan untuk memperoleh nafkah dari pekerjaan yang dilakukannya, disamping itu juga terdapat dua prinsip yang penting, yaitu: (1) mendahulukan kepentingan orang yang dibantu, dan (2) mengabdikan pada tuntutan luhur profesi. Untuk melaksanakan profesi yang luhur secara baik, dituntut moralitas yang tinggi adalah (1) berani berbuat dengan tekad untuk bertindak sesuai dengan tuntutan profesi; (2) sadar akan kewajibannya; (3) memiliki idealisme yang tinggi.⁵⁸

⁵⁸ Supriyadi, *Op.cit*, hlm. 18-19.

Orang yang menyanggah suatu profesi tertentu disebut seorang yang profesional. Meskipun kriteria untuk menentukan siapa yang memenuhi syarat sebagai seseorang yang profesional amat beragam, E. Sumaryono misalnya menyatakan ada beberapa ciri khusus yang terdapat dalam pandangan umum tentang profesi, yaitu:⁵⁹

- a. Persiapan atau training khusus;
- b. Keanggotaannya bersifat permanen, tegas dan berbeda dari keanggotaan lain;
- c. Akseptabilitas sebagai motif pelayanan.

Menurut Brandies untuk dapat disebut sebagai profesi, maka pekerjaan itu sendiri harus mencerminkan adanya dukungan berupa:⁶⁰

- a. Ciri-ciri pengetahuan;
- b. Diabdikan untuk kepentingan orang lain;
- c. Keberhasilan tersebut bukan didasarkan pada keuntungan finansial;
- d. Didukung oleh adanya organisasi profesi;
- e. Menentukan adanya standar kualifikasi profesi.

Mencermati rumusan profesi di atas, jika ditelaah akan tampak kriteria minimal sebuah pekerjaan dapat disebut sebagai profesi. Diantara kriteria tersebut adalah sebagaimana yang diuraikan di bawah ini:⁶¹

⁵⁹ I Gede A.B Wiranata, *Dasar-Dasar Etika dan Moralitas (Pengantar Kajian Etika Profesi Hukum)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005, hlm. 246.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*, hlm. 247-249.

1. Bersifat Khusus
Makna kekhususan atau spesialisasi dalam konteks profesi menuntut seorang profesional harus berkonsentrasi pada bidang profesinya. Oleh karena itu sangat tidak mungkin seorang profesional memiliki perangkapan berbagai pekerjaan lain di luar bidang profesinya.
2. Keahlian dan Keterampilan
Sebuah profesi dilatarbelakangi oleh suatu keahlian dan keterampilan yang diperoleh melalui pendidikan dan pelatihan secara khusus. Dalam kelompok keahlian dan keterampilan termuat suatu standar kualifikasi, baik berdasarkan ketentuan pemerintah maupun standar khusus sebagai profesi.
3. Tetap atau Terus-Menerus
Sebuah profesi melakukan aktivitas kerjanya tidak berubah-ubah, terus-menerus, dan berlangsung untuk jangka waktu yang lam sampai pensiun, bahkan hingga berakhir masa kerja profesi dari yang bersangkutan.
4. Mengutamakan Pelayanan
Sebuah profesi harus mendahulukan unsur pelayanan kepada masyarakat atau berbagai kelompok di luar anggota kelompok profesinya. Unsur pelayanan didahulukan meskipun ada unsur lain, pelayanan yang maksimal hanya dapat diberikan kalau seseorang memiliki keahlian dan keterampilan.
5. Tanggung Jawab
Profesi menuntut adanya pelaksanaan kerja atas dasar tanggung jawab. Tuntutan tanggung jawab profesi harus dapat dilakukan terhadap:
 - a. Diri sendiri
Sebagai bagian dari kehidupannya, seorang profesional melaksanakan kerja berdasarkan pada hati nurani, integritas, moral, intelektual, dan profesional.
 - b. Masyarakat
Setiap *person* yang datang dan membutuhkan pelayanan profesi kepadanya harus diperlakukan sama dan adil.
 - c. Kuasa Adikodrati
Seorang profesional dalam puncak pertanggungjawabannya harus dapat dikembalikan pada hakikat kuasa adikodrati, yaitu Sang Pencipta Tuhan Yang Maha Esa.
6. Organisasi Profesi
Organisasi profesi merupakan wadah pengembangan dan tempat berhimpunnya para profesional, termasuk menyelesaikan aneka ragam permasalahan profesi.

Penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa profesi adalah suatu *moral community* yang di dalamnya terdapat cita-cita dan nilai-nilai bersama. Terbentuknya suatu profesi selain atas dasar cita-cita dan nilai bersama juga disatukan karena latar belakang pendidikan yang sama dan secara bersama-sama pula memiliki keahlian yang tertutup bagi orang lain. Dengan demikian profesi menjadi suatu kelompok yang mempunyai kekuasaan sendiri dan karena itu mempunyai tanggung jawab khusus.

Jika diadakan penelusuran sejarah, maka akan dapat dijumpai bahwa etika telah dimulai oleh Aristoteles, hal ini dapat dibuktikan dengan bukunya yang berjudul *Ethika Nicomacheia*. Dalam buku ini Aristoteles menguraikan bagaimana tata pergaulan, dan penghargaan seseorang manusia kepada manusia lainnya, yang tidak didasarkan kepada egoisme atau kepentingan individu, akan tetapi didasarkan atas hal-hal yang bersifat altruistis yaitu memperhatikan orang lain. Demikian juga halnya kehidupan bermasyarakat, untuk hal ini Aristoteles mengistilahkannya dengan manusia itu *zoon politicon*.⁶²

Etika dimasukkan ke dalam disiplin pendidikan hukum disebabkan belakangan ini terlihat adanya gejala penurunan etika di kalangan bidang profesi apapun. Hubungan etika dengan profesi, bahwa etika profesi adalah sebagai sikap hidup, yang mana berupa kesediaan untuk memberikan pelayanan masyarakat dengan keterlibatan penuh dan keahlian sebagai pelayanan dalam rangka melaksanakan tugas yang berupa

⁶² Suhrawardi K. Lubis, *Op.cit*, hlm. 6.

kewajiban terhadap masyarakat yang membutuhkan pelayanan hukum dengan disertai refleksi yang seksama, dan oleh karena itulah di dalam melaksanakan profesi terdapat kaidah-kaidah pokok berupa etika profesi yaitu sebagai berikut:⁶³

- a. Profesi harus dipandang sebagai suatu pelayanan karena itu, dalam pengambilan keputusan yang diutamakan adalah kepentingan klien dan kepentingan umum, bukan kepentingan diri sendiri.
- b. Pelayanan profesional dalam mendahulukan kepentingan klien mengacu kepada kepentingan atau nilai-nilai luhur sebagai norma kritik yang memotivasi sikap dan tindakan.
- c. Pengembangan profesi harus selalu berorientasi pada masyarakat sebagai keseluruhan.
- d. Agar persaingan dalam pelayanan berlangsung secara sehat sehingga dapat menjamin mutu dan peningkatan mutu pengembangan profesi.

Menyangkut etika profesi Arif Sidharta mengungkapkan bahwa etika profesi adalah sikap etis sebagai bagian integral dari sikap hidup dalam menjalani kehidupan sebagai pengembangan profesi. Hanya pengembangan profesi yang bersangkutan sendiri yang dapat atau yang paling mengetahui tentang apakah perilakunya dalam mengembangkan profesi memenuhi tuntutan etika profesinya atau tidak. Disamping itu pengembangan profesi selalu dihadapkan dengan situasi yang menimbulkan masalah pelik untuk menentukan perilaku apa yang memenuhi tuntutan etika profesi.⁶⁴

Kenyataan yang dikemukakan tadi menunjukkan bahwa kalangan pengembangan profesi itu sendiri membutuhkan adanya pedoman objektif

⁶³ *Ibid.*, hlm. 6-7.

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 8.

yang konkret bagi perilaku profesinya. Karena itu dari dalam lingkungan para pengemban profesi itu sendiri dimunculkanlah seperangkat kaidah perilaku sebagai pedoman yang harus dipatuhi dalam mengemban profesi. Perangkat kaidah itu disebut dengan kode etik profesi, yang dapat tertulis maupun tidak tertulis yang diterapkan secara formal oleh organisasi profesi yang bersangkutan, dan di lain pihak untuk melindungi klien atau warga masyarakat dari penyalahgunaan keahlian dan otoritas profesional.

Dari uraian di atas terlihat eratnya hubungan antara etika dengan profesi, sebab dengan etika inilah para profesional dapat melaksanakan tugas profesinya dengan baik untuk menciptakan penghormatan terhadap martabat manusia yang pada akhirnya akan melahirkan keadilan di tengah-tengah masyarakat. Ketertiban dan kedamaian yang berkeadilan adalah merupakan kebutuhan pokok manusia, baik dalam kehidupan bermasyarakat maupun dalam kehidupan bernegara, sebab dengan situasi ketertiban yang berkeadilanlah, manusia dapat melaksanakan aktivitas pemenuhan hidupnya.

Keadilan adalah nilai dan keutamaan yang paling luhur, dan merupakan unsur penting dari martabat dan harkat manusia. Penyelenggaraan penegakan keadilan dan perdamaian yang berkeadilan dalam kehidupan bermasyarakat adalah sebagai kebutuhan pokok, agar kehidupan bermasyarakat tetap bermanfaat, sesuai dengan fungsinya masyarakat itu sendiri, dan inilah yang harus di upayakan oleh pengemban

para profesi. Oleh karenanya seorang pengemban profesi dalam menjalankan fungsinya harus selalu mengacu pada tujuan hukum untuk memberikan pengayoman kepada setiap manusia dengan mewujudkan ketertiban yang berkeadilan, yang bertumpu pada penghormatan martabat manusia.

C. Teori Lembaga Perwakilan

Walaupun Rousseau, menginginkan tetap berlangsungnya demokrasi langsung seperti pada zaman Yunani Kuno, tetapi karena luasnya wilayah suatu negara, bertambahnya jumlah penduduk dan bertambah rumitnya masalah-masalah kenegaraan maka keinginan Rousseau tersebut tidak mungkin dapat terealisasikan, maka muncullah sebagai gantinya demokrasi tidak langsung melalui lembaga-lembaga perwakilan, yang sebutannya dan juga jenisnya tidak sama di semua negara, dan sering disebut Parlemen, atau kadang-kadang disebut dengan Dewan Perwakilan Rakyat.⁶⁵

Parlemen lahir bukan karena ide demokrasi itu sendiri tetapi sebagai suatu kelicikan dari sistem feodal. Bangunannya dapat kita konstruksikan pada Parlemen Inggris sebagai parlemen yang tertua di dunia, pada abad pertengahan yang berkuasa di Inggris adalah *monarchi feodal*. Sistem *monarchi feodal* ini memberikan kekuasaan pada feodal-feodal untuk menguasai tanah dan orang-orang di wilayahnya. Feodal-feodal ini bergelar *Lord*. Kalau raja menginginkan tambahan pajak dan

⁶⁵ Abu Daud Busrah, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1990, hlm. 143-144.

tentara, biasanya wakil-wakil raja menjumpai para *Lord* ini dan menjelaskan keinginan raja tersebut. Tetapi kemudian raja menganggap lebih baik *Lord-Lord* ini yang dipanggil ke pusat kerajaan. Lambat laun raja membentuk suatu badan yang terdiri dari *Lord-Lord* dan ditambah dengan Pendeta-Pendeta, kemudian badan tersebut menjadi tempat raja meminta nasehat terutama dalam memungut pajak.⁶⁶

Tugas lembaga ini bertambah secara evolusi dan kemudian menjadi suatu badan yang permanen yang disebut "*Curia Regis*" dan kemudian menjadi *House of Lord*. Tetapi kemudian melihat kekuasaan lembaga ini yang makin besar, raja ingin mengurangi hak-hak mereka, maka timbullah sengketa antara raja dengan kaum ningrat ini. Karena kaum ningrat ini dibantu oleh rakyat dan kaum tengah (*bourgeois*) akhirnya raja mengalah dan mulailah dibatasi hak-hak raja oleh *House of Lord*. Kemudian muncul pula lembaga dari golongan menengah dan rakyat ini yang disebut *magnum consilium* dan karena mereka adalah orang kebanyakan maka lembaga ini disebut *House of Commons*. Kemudian kedua lembaga tersebut yaitu *House of Lords* dan *House of Commons* disebut *Parliamentum* atau Parlemen yang kemudian dianggap sebagai lembaga perwakilan pertama dari pengertian modern.⁶⁷

Nama lain yang sering dipakai untuk mencerminkan lembaga perwakilan ialah *Assembly* yang mengutamakan unsur "berkumpul" (untuk membicarakan masalah-masalah publik). Sebutan lain yang

⁶⁶ Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1987, hlm. 79-80.

⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 80.

mengutamakan representasi atau keterwakilan anggota-anggotanya dan dinamakan *People's Representative Body* atau Dewan Perwakilan Rakyat. Akan tetapi apapun perbedaan dalam namanya dapat dipastikan bahwa badan ini merupakan simbol dari rakyat yang berdaulat. Menurut teori yang berlaku, rakyatlah yang berdaulat, rakyat yang berdaulat ini mempunyai suatu "kehendak". Keputusan-keputusan yang diambil oleh badan ini merupakan suara yang *authentic* dari *general will* itu. Karena itu keputusan-keputusannya, baik yang bersifat kebijakan maupun undang-undang, mengikat seluruh masyarakat.⁶⁸

Lembaga perwakilan yang disebut dengan parlemen pada umumnya mempunyai tiga fungsi yaitu:⁶⁹

- a. Fungsi perundang-undangan;
- b. Fungsi pengawasan;
- c. Sarana pendidikan politik.

Kebanyakan dari parlemen yang kita jumpai saat ini terdiri dari dua kamar (majelis). Penamaan dan pembentukannya tergantung dari bentuk serta bangunannya. Kalau bentuk negara itu kerajaan maka umumnya majelis terdiri dari majelis tinggi dan majelis rendah. Keanggotaan majelis tinggi biasanya turun temurun atau penunjukkan dan majelis rendah keanggotaannya berdasarkan pada pemilihan umum. Contoh Inggris

⁶⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 315.

⁶⁹ Abu Daud Busroh, *Op.cit*, hlm. 151.

majelis tingginya disebut dengan *House of Lords* dan majelis rendahnya disebut dengan *House of Commons*.⁷⁰

Kalau bentuk negara dan bangunannya adalah Federal majelisnya terdiri dari senat dan DPR. Parlemen Amerika (kongres) terdiri dari senat dan DPR yang pembentukan kedua majelisnya dilakukan melalui pemilihan umum. Senat mewakili negara-negara bagian dan DPR adalah perwakilan rakyat biasa tanpa melihat negara-negara bagiannya, jadi mewakili rakyat sesungguhnya. Di Indonesia sendiri yang bentuk negara dan bangunannya adalah Republik maka lembaga perwakilannya ada tiga macam yaitu:⁷¹

- a. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
- b. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
- c. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang terdiri dari dua tingkat yaitu DPRD Tingkat Provinsi dan DPRD tingkat Kabupaten/Kota.

Lebih lanjut mengenai lembaga perwakilan yang disebut dengan DPR, yang meliputi DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota berfungsi sebagai lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan. Pada permulaannya berdiri pada tanggal 18 Mei 1918 yang pada saat itu disebut dengan Volksraad (Dewan Rakyat). Pembentukan lembaga ini dimulai dari diawalinya pembentukan Dewan Kabupaten dan Haminte Kota dimana setiap 500 orang Indonesia berhak memilih “wali pemilih”

⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 152.

⁷¹ *Ibid.*

yang disebut “*keesman*”. Wali pemilih inilah yang berhak memilih sebagian anggota Dewan Kabupaten dan Haminte Kota. Sebagian lain anggota Dewan Kabupaten diangkat oleh Gubernur atas usul Bupati. Dewan yang semacam ini dibentuk pula pada tingkat provinsi yang diberi nama Dewan Provinsi. Keanggotaannya sebagian dipilih oleh Haminte Kota dan Dewan Kabupaten di wilayah provinsi yang bersangkutan. Keanggotaannya sebagian besar dari bangsa Belanda yang diangkat oleh Gubernur Jendral.⁷²

Volksraad juga merupakan hasil dari partisipasi organisasi sosial politik Indonesia hanya 4 orang dari 39 anggota yang ada, ketuanya merupakan orang Belanda yang ditunjuk oleh Hindia Belanda yakni Dr. Y. C. Koningberber. Pada tahun 1931 keanggotaan dari sosial politik Indonesia meningkat menjadi 30 orang sedang keanggotaan keseluruhannya adalah 61 orang. Fungsi Volksraad ini adalah merupakan badan penasihat belaka pada pemerintah Hindia Belanda, sehingga hanya berhak mengajukan usul-usul kepada pemerintah. Badan-badan ini mempunyai hak-hak yaitu petisi dan hak bertanya.⁷³

Pada masa penjajahan jepang yakni tepat pada tahun 1943 hingga berakhirnya masa kekuasaan jepang, dibentuklah lembaga perwakilan oleh pemerintahan jepang dengan nama “*Tyus Sangiin*” di tingkat pusat selain dibentuk dewan penasihat daerah. Keanggotaan dewan ini diangkat oleh

⁷² Faried Ali, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996, hlm. 144-145.

⁷³ Bintan R. Saragih, *Op.cit*, hlm. 114.

pimpinan balada tentara jepang dan terdiri dari kalangan terkemuka penduduk Indonesia dan dari pihak militer jepang. Kedudukan dewan ini serupa dengan lembaga legislatif, namun dalam prakteknya penyelenggaraan fungsinya jauh dari harapan sebagaimana seharusnya fungsi lembaga legislatif, atau Volksraad maupun Dewan Perwakilan Rakyat dewasa ini.⁷⁴

Lembaga perwakilan atau yang biasa disebut dengan Dewan Perwakilan Rakyat yang juga meliputi daerah provinsi maupun kabupaten/kota pada masa Indonesia merdeka mengalami pertumbuhan sesuai dengan kondisi keberlakuan konstitusi yang berlaku dari saat awal Indonesia merdeka hingga dewasa ini. Kemudian ketika membicarakan mengenai lembaga perwakilan rakyat dan sejarahnya, kita tentu tak luput pula dengan kata “perwakilan”. Dalam perspektif Hukum Tata Negara, terdapat sejumlah pakar yang menyampaikan pendapat ataupun pandangannya tentang perwakilan.

Logeman misalnya, menyebutkan bahwa lembaga perwakilan rakyat dan para pemilih merupakan jabatan. Lembaga perwakilan merupakan jabatan yang bersifat ganda atau jamak (*samengetsteldeambt*).⁷⁵ Logeman menggunakan kata perwakilan dalam arti hukum perdata, yakni orang yang menduduki atau mengemban suatu jabatan adalah perwakilan dari jabatan itu. Tidak ada uraiannya hubungan

⁷⁴ Farid Ali, *Op.cit*, hlm. 145.

⁷⁵ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945 (Sistem Perwakilan Di Indonesia dan Masa Depan MPR RI)*, Fokus Media, Jakarta, 2009, hlm. 53.

antara wakil dan yang diwakili. Bagi Logeman, para pemilih dalam pemilihan memilih para wakil rakyat, dan kemudian para wakil rakyat itu bertindak atas nama rakyat. Dengan demikian hubungan antar pemilih dengan wakilnya seolah-olah hanya pada waktu pemilihan umum saja.⁷⁶

Arbi Sanit mengemukakan bahwa perwakilan diartikan sebagai hubungan antara kedua belah pihak, yaitu wakil dengan terwakili dimana wakil yang memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakili.⁷⁷ Lebih lanjut Sanit mengatakan perwakilan dalam pengertian bahwa seseorang ataupun sekelompok orang yang berwenang menyatakan sikap itu atau melakukan tindakan yang baik yang diperuntukkan bagi, maupun yang mengatasnamakan pihak lain. Artinya yang menjadi fokus perhatian dalam hal perwakilan disini adalah hal-hal yang ada kaitannya dengan aspirasi politik.

Kata “perwakilan” (*representation*) adalah konsep seorang atau suatu kelompok mempunyai kewajiban atau kemampuan untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar. Dewasa ini lembaga perwakilan, pada umumnya melalui partai politik. Hal ini dinamakan perwakilan yang bersifat politik (*political representation*).⁷⁸ Perwakilan politik bagi beberapa kalangan dirasakan sebagai pengabaian terhadap

⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 53-54.

⁷⁷ Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 1985, hlm. 43.

⁷⁸ Abdy Yuhana, *Op.cit*, hlm. 54.

kepentingan-kepentingan dan kekuatan-kekuatan lain yang ada di dalam masyarakat.

Konsep lain adalah perwakilan dirumuskan sebagai satu konsep yang menunjukkan hubungan antara dua orang atau lebih, yaitu antara wakil dan orang yang diwakili (perwakilan), dimana wakil mempunyai sejumlah wewenang yang diperolehnya melalui kesepakatan dengan pihak yang diwakilinya.⁷⁹

Menurut I Gede Pantja Astawa, sering timbul persoalan yang merupakan problematik lain dalam teori perwakilan dengan sendirinya harus tunduk pada kehendak dari kelompok yang mengutusinya. Sebaliknya, jika seorang wakil, maka ia haruslah dapat memutuskannya sendiri pertimbangan-pertimbangan penting yang dapat menimbulkan akibat-akibat tertentu bagi mereka yang mewakilinya.⁸⁰

Ada dua teori klasik tentang hakekat hubungan wakil dengan terwakili yang terkenal, yaitu teori mandat dan teori kebebasan. Dalam teori mandat, wakil dilihat sebagai penerima mandat untuk merealisasikan kekuasaan terwakili dalam proses kehidupan politik. Bagi terwakili teori ini menguntungkan karena wakil dengan terwakili dapat mengakibatkan menurunnya reputasi wakil. Sedangkan dalam teori kebebasan, wakil dapat bertindak tanpa bergantung atau terikat secara ketat oleh terwakili menurut teori ini. Si wakil adalah orang-orang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya, sehingga wakil

⁷⁹ Miriam Budiarjo dan Ibrahim Ambong, *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, Rajawali Press, AIPI, Jakarta, 1993, hlm. 75.

⁸⁰ Abdy Yuhana, *Op.cit*, hlm. 55.

dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya atau atas nama rakyat.⁸¹

Dalam hubungan wakil dan yang diwakili ini, adanya empat tipe hubungan yang bisa terjadi.⁸²

- a. Wakil sebagai wakil, dalam tipe ini wakil bertindak bebas menurut pertimbangannya sendiri tanpa perlu berkonsultasi dengan pihak yang diwakilinya.
- b. Wakil sebagai utusan, dalam tipe ini wakil bertindak sebagai utusan dari pihak yang diwakili, sesuai dengan *mandate* yang diberikannya.
- c. Wakil sebagai *politico*, dalam tipe ini wakil kadang-kadang bertindak sebagai wali, dan ada kalanya bertindak sebagai utusan. Tindakan wakil akan mengikuti keperluan atau masalah yang dihadapi.
- d. Wakil sebagai partisan, dalam tipe ini wakil bertindak sesuai dengan program partai atau organisasinya. Wakil akan lepas hubungannya dengan pemilih begitu proses pemilihan selesai wakil hanya terikat kepada partai atau organisasinya yang mencalonkannya.

Kalau dilihat dari perspektif keterikatan antara yang mewakili dan diwakili maka tipe wakil utusan yang paling tepat digunakan adalah perwakilan politik. Sedangkan tipe wakil partisan adalah yang paling tidak tepat karena kesetiaan lebih dititikberatkan pada organisasi dibandingkan dengan rakyat.

Dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip kedaulatan rakyat adanya lembaga perwakilan rakyat merupakan keharusan. Gagasan awal terbentuknya lembaga perwakilan rakyat adalah ketika tidak dimungkinkannya pengambilan keputusan yang berkaitan dengan

⁸¹ Dahlan Thaib, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 2.

⁸² Abdy Yuhana, *Op.cit*, hlm. 55-56.

persoalan rakyat dalam sebuah negara yang mempunyai jumlah penduduk banyak dan letak geografis negara yang luas, sehingga muncul pemikiran pemikiran agar diwakilkan kepada sejumlah orang melalui lembaga yang dibentuk lalu disebutlah lembaga tersebut sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Dalam sistem pemerintahan demokratis yang dilaksanakan dengan sistem perwakilan, keberadaan lembaga perwakilan rakyat dipandang sebagai suatu keniscayaan dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan ini. Keberadaan lembaga perwakilan rakyat dalam Negara demokrasi adalah salah satu pilar yang sangat pokok, karena lembaga ini berfungsi untuk mewakili kepentingan-kepentingan rakyat dan sebagai wahana dan sarana untuk mengagregasi dan mengartikulasikan rakyat.

Mengenai masalah perwakilan (representasi), biasanya ada dua kategori yang sangat dibedakan. Kategori pertama adalah perwakilan politik (*political representation*) dan perwakilan fungsional (*functional representation*). Kategori kedua menyangkut peran anggota parlemen sebagai *trustee*, dan perannya sebagai pengemban “mandat”. Perwakilan (*representation*) adalah konsep bahwa seorang atau suatu kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar. Dewasa ini anggota badan

legislatif pada umumnya mewakili rakyat melalui partai politik. Hal ini dinamakan perwakilan yang bersifat politik (*political representation*).⁸³

Sekalipun asas perwakilan politik telah menjadi sangat umum, tetapi ada beberapa kalangan yang merasa bahwa partai politik dan perwakilan yang berdasarkan kesatuan-kesatuan politik semata-mata, mengabaikan berbagai kepentingan dan kekuatan lain yang ada di dalam masyarakat terutama di bidang ekonomi. Disamping itu bahwa asas perwakilan politik diragukan kewajarannya dan perlu diganti atau sekurang-kurangnya dilengkapi dengan asas perwakilan fungsional (*functional or occupational representation*). Dianggap bahwa kebanyakan negara-negara modern dikuasai oleh bermacam-macam kepentingan terutama di bidang ekonomi, yang dalam sistem perwakilan politik kurang diperhatikan dan tidak dilibatkan dalam proses politik.⁸⁴

Secara fungsional, perwakilan (politik) yang berlaku dalam sistem ketatanegaraan tidaklah terpisah dengan lembaga perwakilan sebagai suatu lembaga yang dibangun dengan fungsi merealisasikan kekuasaan rakyat ke dalam bentuk suatu aspek lembaga dan proses pemerintahan. Dalam pengertian perwakilan (politik) tercakup pengertian “lembaga perwakilan dan proses perwakilan”. Lembaga perwakilan merupakan wadah terhimpunnya para wakil rakyat, sedangkan proses perwakilan adalah interaksi antara wakil rakyat dengan rakyat termasuk di dalamnya

⁸³ Miriam Budiarjo, *Op.cit*, hlm. 317.

⁸⁴ *Ibid.*, hlm. 317-318.

adalah proses pembentukan lembaga/badan perwakilan rakyat. Perwakilan itulah demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan dilaksanakan.⁸⁵

Lembaga perwakilan rakyat, seperti yang tersebut dalam kepustakaan mempunyai dua padanan terminologi yang berbeda, yaitu parlemen (*parliament*) atau legislatif (*legislative*). Kedua terminologi itu sebetulnya mempunyai konotasi yang sama, yaitu sebagai tempat para wakil rakyat yang menyampaikan aspirasi dan kehendak rakyat. Perbedaannya hanya terletak pada pemakaian terminologinya yang digandengkan dengan sistem pemerintahan yang dianut oleh sebuah negara.⁸⁶ Negara yang menganut sistem pemerintahannya parlementer lembaga perwakilan rakyatnya disebut dengan parlemen sedangkan Negara yang sistem pemerintahannya presidensiil disebut dengan legislatif.

Menurut I Gde Pantja Astawa, perbincangan teoritik mengenai sistem perwakilan, pada esensinya bicara tentang struktur organisasi yang ada di lembaga perwakilan rakyat. Untuk itu dikenal sistem perwakilan satu kamar (*Unicameral*), dua kamar (*Bicameral*), dan tiga kamar (*Tricameral*), meskipun sistem yang terakhir ini nyaris tidak lagi dijumpai sekarang. Berikut ini akan dijelaskan masing-masing sistem tersebut:⁸⁷

⁸⁵ I Gde Pantja Astawa, *Hak Angket Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut UUD 1945*, UNPAD Bandung, 2000, hlm. 67.

⁸⁶ Abdy Yuhana, *Op.cit*, hlm. 57.

⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 58-65.

1. Sistem *Unicameral*

Dalam struktur lembaga perwakilan rakyat tipe *unicameral* atau satu kamar ini tidak mengenal dua lembaga yang terpisah seperti adanya DPR dan Senat, ataupun majelis tinggi dan majelis rendah. Akan tetapi justru sistem *unicameral* inilah yang sesungguhnya lebih populer karena sebagian besar negara di dunia sekarang ini menganut sistem ini. Hal ini mengapa negara-negara kecil yang baru merdeka memilih untuk menggunakan sistem ini, karena berhubungan dengan sangat kecil kesulitan dalam memecahkan masalah keseimbangan kekuatan politik suatu negara. Dalam sistem ini fungsi dewan atau majelis legislatif itu terpusat pada satu lembaga legislatif tertinggi dalam struktur negara. Secara kelembagaan fungsi legislatif tertinggi diletakkan sebagai tanggung jawab satu badan tertinggi yang dipilih oleh rakyat.

2. Sistem *Bicameral*

Sistem ini pada umumnya dianut dan dilaksanakan di dalam negara-negara yang berbentuk federal atau yang pemerintahannya berbentuk kerajaan. Kemudian diikuti oleh negara-negara kesatuan misalnya republik. Mungkin ada dua alasan mengapa para penyusun konstitusi memilih sistem *bicameral*. Alasan pertama adalah untuk membangun sebuah mekanisme pengawasan dan keseimbangan (*checks and balances*) serta untuk pembahasan sekali lagi dalam bidang legislatif. Alasan kedua adalah untuk membentuk perwakilan untuk menampung kepentingan tertentu yang biasanya tidak cukup terwakili oleh majelis pertama. Secara khusus *bicameralism* ini telah dipergunakan untuk menjamin perwakilan yang memadai untuk daerah-daerah di dalam legislatif. Cara kerja lembaga legislatif jelas berkaitan dengan hubungan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif.

3. Sistem *Tricameral*

Sistem perwakilan tiga kamar adalah suatu sistem dimana struktur organisasi yang ada di lembaga perwakilan rakyat, terdiri dari tiga badan ataupun kamar dengan fungsinya masing-masing. Dalam sistem tiga kamar, adalah struktur organisasi tiga lembaga ataupun kamar dengan fungsinya masing-masing, dan sama-sama memiliki fungsi yang setara. Dalam praktik sistem ini nyaris tidak ditemui. Dalam struktur ketatanegaraan Indonesia bentuk lembaga perwakilan mengarah/mengindikasikan kepada bentuk *tricameralism*. Hal ini tampak adanya tiga bentuk lembaga perwakilan (DPR, DPD, dan MPR) yang masing-masing memiliki tugas, wewenang dan fungsinya masing-masing.

D. Teori Pengawasan

Sudah menjadi pendapat umum bahwa efektivitas pelaksanaan dari seluruh kegiatan dalam sebuah kelembagaan publik maupun kelembagaan privat, maka sangat dibutuhkan kehadiran pengawasan dalam rangka meningkatkan efisiensi dan profesionalisme pelaksanaan berbagai program kelembagaan sehingga dapat memberikan hasil sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan sebelumnya. Apabila suatu program kelembagaan tidak memberikan hasil sesuai dengan harapan sebelumnya, berarti ada 3 (tiga) macam bentuk kelembagaan: Pertama, kelemahan dari segi perencanaan yang tidak tepat sasaran yang hendak dituju. Kedua, pelaksanaan suatu kegiatan tidak ditangani oleh manusia yang memiliki pengetahuan dan keterampilan yang sesuai dengan jenis pekerjaan. Ketiga, adalah pengawasan yang dilakukan oleh manusia itu sendiri. Sehubungan dengan kelemahan-kelemahan yang dijumpai dalam kelembagaan yang sebenarnya sangat berpengaruh negative dalam perkembangan karena sasaran yang hendak dicapai selalu mengalami kegagalan.⁸⁸

Bersamaan dengan perkembangan konsep negara hukum modern (*modern rechtsstaat*) yang mengutamakan kepentingan seluruh rakyat, di Eropa Barat dikembangkan pula konsep negara kesejahteraan (*welfare staat*). Dalam konsep Negara kesejahteraan, tugas pemerintah sangat luas meliputi hampir seluruh aspek kehidupan warganya. Pemerintah berperan aktif dalam pergaulan sosial dan diberi tugas menyelenggarakan

⁸⁸ Makmur, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, PT Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 175.

kepentingan umum atau *service public*, atau menurut istilah *Lemaire* pemerintah disertai tugas *bestuurszorg*. Tugas *bestuurszorg* itu membawa konsekuensi bagi pemerintah dimana untuk dapat menjalankan tugas menyelenggarakan kesejahteraan umum tersebut, pemerintah memerlukan kekuasaan besar dan kemerdekaan atau kebebasan bertindak yang disebut *freies ermessen* atau *pouvoir discretionaire*. Sesuai dengan sifat kekuasaan adalah selalu memiliki kecenderungan disalahgunakan, kekuasaan yang mutlak pasti disalahgunakan (*power tends to corrupts absolutely*). Karena itu perlu dilakukan pengawasan terhadap penggunaan kekuasaan.⁸⁹

Kemerdekaan atau kebebasan bertindak (*freies ermessen* atau *pouvoir discretionaire*) memiliki potensi untuk disalahgunakan kearah perbuatan sewenang-wenang (*detournement de pouvair*), perbuatan menyalahgunakan kewenangan (*willekeur/a bus de droit*), melampaui wewenang (*ultravires*) tergelincir ke arah perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*), yang bermuara kepada pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia. Oleh karena itu diperlukan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan guna memberikan perlindungan hukum baik bagi warga masyarakat maupun bagi badan/pejabat tata usaha negara itu sendiri.⁹⁰

Pengawasan itu sendiri dapat ditinjau dari berbagai segi, diantara lain segi ekonomi atau manajemen dan segi hukum. Dari segi manajemen, pengawasan diperlukan untuk menjamin agar suatu kegiatan organisasi

⁸⁹ S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara II*, FH UII Press, Yogyakarta, 2013, hlm. 1.

⁹⁰ *Ibid.*, hlm 1-2.

berjalan sesuai dengan rencana (*planning*) sehingga tujuan organisasi tercapai. Disamping itu, pengawasan juga untuk menjaga agar fungsi pemerintahan berjalan dengan baik (*good governance*). Dari segi hukum, pengawasan diperlukan untuk menjamin agar pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan berjalan sesuai dengan norma hukum atau ketentuan peraturan perundang-undangan dan perlindungan ukum bagi rakyat atas sikap tindak badan/pejabat tata usaha negara dapat diupayakan.⁹¹

Fungsi pengawasan merupakan fungsi manajemen yang penting yaitu untuk menunjang kelancaran pelaksanaan program pembangunan nasional, sehingga diharapkan dengan pelaksanaan pengawasan yang efektif akan terwujud tujuan yang dikehendaki. Peranan pengawasan di dalam pelaksanaan pembangunan adalah untuk mendeteksi secara dini terhadap berbagai penyimpangan yang mungkin terjadi. Maka fungsi pengawasan sebagai salah satu peranan penting yang patut mendapat perhatian demi terselenggaranya pemerintahan yang bersih.⁹²

Pengawasan merupakan bagian penting dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Tanpa adanya fungsi kontrol, kekuasaan dalam sebuah negara akan berjalan sesuai kehendak dan interpretasi pemegang kekuasaan (*power maker*). Dalam kondisi demikian, aspirasi masyarakat sebagai pemegang kedaulatan relatif terabaikan. Untuk

⁹¹ *Ibid.*, hlm. 2.

⁹² Muji Estiningsih, *Fungsi Pengawasan DPRD, (Tinjauan Kritis Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih dan Berwibawa)*, Universitas Atmajaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2005, hlm. 21.

meminimalisir penyimpangan yang dilakukan pemerintah, maka dalam menyelenggarakan pemerintahan perlu diawasi. Karena yang memiliki kedaulatan adalah rakyat (*social contract theory*).⁹³

Kata “pengawasan” berasal dari kata awas, berarti antara lain “penjagaan”. Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Sujanto mengemukakan pengertian pengawasan sebagai berikut:⁹⁴

“pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.”

Sondang P. Siagian menyatakan pengawasan adalah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.⁹⁵

Menurut George Terry, yang dimaksud dengan pengawasan dititikberatkan pada tindakan evaluasi serta koreksi terhadap hasil yang telah dicapai, dengan maksud agar hasil tersebut sesuai dengan rencana.⁹⁶

Pengertian pengawasan yang dikemukakan oleh Victor M. Situmorang, pengawasan adalah setiap usaha dan tindakan dalam rangka

⁹³ *Ibid.*, hlm. 25.

⁹⁴ *Ibid.*, hlm. 26.

⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 176.

⁹⁶ Muji Estiningsih, *Op.cit*, hlm. 26

untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai.⁹⁷

Menurut Henry Fayol, pada hakekatnya pengawasan adalah suatu tindakan menilai (menguji) apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Dengan pengawasan dapat ditemukan kesalahan-kesalahan, yang akhirnya kesalahan-kesalahan itu dapat diperbaiki dan yang terpenting jangan sampai kesalahan itu terulang kembali.⁹⁸

Dari beberapa pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa untuk adanya tindakan pengawasan diperlukan unsur-unsur sebagai berikut:⁹⁹

- a. Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawasan;
- b. Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat pengujian terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi;
- c. Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut;
- d. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolak ukurnya;
- e. Untuk selanjutnya tindakan pengawasa akan diteruskan dengan tindak lanjut baik secara administratif maupun secara yuridis.

Apabila dicermati dari beberapa pendapat yang disampaikan oleh beberapa ahli dan melihat unsur-unsur di atas dapat ditangkap pengertian dasar mengenai pengawasan. **Pertama**, pengawasan ditujukan sebagai upaya pengelolaan untuk pencapaian hasil dari tujuan. **Kedua**, adanya

⁹⁷ Makmur, *Op.cit*, hlm. 176.

⁹⁸ Muji Estiningsih, *Op.cit*, hlm. 26

⁹⁹ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2007, hlm. 38-39.

tolak ukur yang dipakai sebagai acuan keberhasilan. **Ketiga**, adanya kegiatan mencocokkan antara hasil yang dicapai dengan tolak ukur yang ditetapkan. **Keempat**, mencegah terjadinya kekeliruan dan menunjukkan cara dan tujuan yang benar. **Kelima**, adanya tindakan koreksi apabila hasil yang dicapai tidak sesuai dengan tolak ukur yang ditetapkan.¹⁰⁰

Pengawasan terhadap pemerintah dapat ditinjau dari berbagai segi yang dapat dirinci sebagai berikut:¹⁰¹

1. Pengawasan dari segi kedudukan badan/organ yang melakukan pengawasan. Dibedakan menjadi dua, yakni pengawasan bersifat internal dan pengawasan bersifat eksternal.
 - a. Pengawasan Internal, adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan yang secara organisatoris atau structural merupakan bagian dari lingkungan pemerintah sendiri
 - b. Pengawasan Eksternal, adalah pengawasan yang dilakukan terhadap pemerintah oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris atau struktral berada di luar pemerintah.
2. Pengawasan dari segi waktu/saat dilaksanakan pengawasan. Dibedakan menjadi dua, yakni pengawasan yang bersifat preventif/*a-priori* dan pengawasan bersifat represif/*a-posteriori*.
 - a. Pengawasan Preventif atau Kontrol *A-Priori*, adalah pengawasan yang dilakukan sebelum dilaksanakannya suatu tindakan dengan maksud agar tidak terjadi kekeliruan.
 - b. Pengawasan Represif atau Kontrol *A-Posteriori*, adalah pengawasan yang dilakukan setelah keluarnya suatu keputusan atau suatu tindakan/perbuatan pemerintah. Pengawasan demikian ini dilakukan dengan maksud untuk memberikan koreksi terhadap suatu tindakan yang keliru dan sekaligus memulihkannya.
3. Pengawasan dari segi sifat. Dibedakan menjadi dua, yakni pengawasan yang bersifat *rechtmatigheid* dan pengawasan bersifat *doelmatigheid*.

¹⁰⁰ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, PT Alumni Bandung, 2004, hlm. 16-17.

¹⁰¹ Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, PT Bhuana Ilmu Populer, Bandung, 1986, hlm. 25-27.

- a. Pengawasan *Rechtmatigheid* atau Segi Legalitas, adalah pengawasan yang dilakukan dengan cara menilai atau menguji segi hukum (*rechtmatigheidstoetsing*) suatu perbuatan pemerintah, apakah perbuatan itu benar atau sah menurut hukum atautakah tidak.
- b. Pengawasan *Doelmatigheid* atau Kemanfaatan adalah pengawasan yang dilakukan dengan menitikberatkan pada segi kemanfaatan (*opportunity*).

Dalam hal pengawasan terhadap perbuatan alat administrasi negara, Prof. Muchsan membaginya menjadi dua:¹⁰²

1. Pengawasan yang bersifat preventif

Seperti yang dikatakan Logemann, bahwa negara adalah organisasi jabatan, sedangkan tugas, wewenang dan hak jabatan dijalankan oleh perorangan yang disebut aparat pemerintah, maka konklusinya perwujudan pemerintahan dapat dilihat dari aksi dan interaksi aparat pemerintahan itu sendiri. Dengan kata lain, baik tidaknya atau bersih tidaknya pengelolaan pemerintah akan dapat dilihat dari bersih tidaknya aksi serta interaksi para aparat pemerintah itu sendiri. Terdapat beberapa prinsip yang dapat digunakan oleh aparat pemerintah dalam menciptakan kaidah hukum yang konkret, yakni:

- a. Prinsip Keseimbangan (*The Principal of Proportionality*)

Prinsip ini mengandung suatu makna bahwa dalam melaksanakan fungsinya, dituntut untuk selalu berusaha memperhatikan antara kepentingan umum dengan kepentingan individu.

- b. Prinsip Kebijakan (*The Principal of Cleverness*)

Prinsip ini mengandung makna bahwa dalam melaksanakan tugasnya hendaknya berpandangan jauh ke depan. Artinya perbuatan pemerintahan diharapkan akan selalu sesuai dengan situasi dan kondisi, sehingga kepastian hukum ada dalam kehidupan masyarakat.

- c. Prinsip kesamaan dalam mengambil keputusan (*The Principal of Equality*)

Prinsip ini menghendaki agar dalam menggunakan wewenangnya, aparat pemerintah harus memandang bahwa semua orang adalah sama dimuka hukum (*equality before the law*). Hal ini sesuai dengan prinsip negara hukum, dimana di mata hukum semua pihak akan mendapatkan perlakuan yang sama, tidak ada

¹⁰² Muji Estiningsih, *Op.cit*, hlm. 24-26.

satupun yang mempunyai kekebalan serta keistimewaan terhadap hukum.

d. Prinsip Gotong Royong (*The Principal of Solidarity*)

Dalam prinsip ini terkandung suatu ajaran, bahwa merupakan suatu kewajiban bagi aparat pemerintah dalam menciptakan produk-produk hukum, hendaknya menghayati dan memperhatikan rasa keadilan, kesadaran hukum dan kebudayaan hukum yang hidup dalam masyarakat. (*legal awareness* dan *legal culture*).

2. Pengawasan yang bersifat represif

Menjadi suatu ketentuan dalam ilmu hukum, apabila terjadi sesuatu yang menggoyahkan tata hidup bermasyarakat, haruslah dilakukan tindakan terhadap pelaku perbuatan yang menyebabkan goyahnya tersebut, sehingga keseimbangan dapat dipulihkan. Ini berarti aparat pemerintah sebagai wakil dari Negara, harus diperiksa dan diadili, sampai seberapa jauh kebenaran dari perbuatannya serta kerugian yang ditimbulkan.

Pelaksanaan pengawasan terhadap pemerintah, dapat ditentukan oleh beberapa teori konsekuensi pengawasan yang berpeluang dapat menjelaskan penyebab keberhasilan dan kegagalan atau efektivitas suatu sistem pengawasan. **Pertama**, teori kekuatan yuridis. **Kedua**, teori tipe pengawasan. Dikenal dua tipe pengawasan yang paling menonjol yakni, (a) pengawasan represif, oleh A. Dunsire diartikan sebagai pengawasan yang menggunakan cara memaksa dan mengancam dengan sanksi untuk mencapai tujuannya, dan (b) pengawasan normatif, pengawasan ini oleh A. Etizoni dimaksudkan sebagai pengawasan yang menggunakan cara sinkronisasi pemahaman nilai-nilai dan tujuan. **Ketiga**, teori otoritas pengawasan, yang mencakup: (a) keabsahan (*legitimit*), pengawasan dilakukan oleh badan yang diakui berwenang, (b) pengawasan dengan menggunakan suatu keahlian (*deskundigheid*), (c) pengawasan yang mendapat kepercayaan (*geloof*) dan (d) kesadaran hukum

(*rechtsbewustzijn*). **Keempat**, teori komunikasi, yaitu proses penyampaian dan penerimaan pesan atau lambang-lambang yang mengandung arti tertentu. Kelima, teori publisitas, yaitu mempublikasikan masalah kepada khalayak ramai yang dapat memberi pengaruh kepada tekanan publik akibat dari opini public (*public opinion*). **Keenam**, teori arogansi kekuasaan.¹⁰³

Berdasarkan dari teori-teori yang diatas, maka terdapat beberapa teknik-teknik dalam hal pengawasan, hal ini tentu saja diperlukan agar tata nilai kehidupan dapat terpelihara dengan baik dan benar serta dalam melaksanakan berbagai aktivitas pemerintah khususnya dapat mentaati tata nilai tersebut, yakni sebagai berikut.¹⁰⁴

- a. Teknik pemantauan dalam pengawasan;
- b. Teknik pemeriksaan dalam pengawasan;
- c. Teknik penilaian dalam pengawasan;
- d. Teknik wawancara dalam pengawasan;
- e. Teknik pengamatan dalam pengawasan;
- f. Teknik perhitungan dalam pengawasan;
- g. Teknik analisis dalam pengawasan;
- h. Teknik pelaporan dalam pengawasan;

Teknik pengawasan sebenarnya adalah suatu metode atau cara yang dapat digunakan dalam pengawasan sehingga penetapan suatu hasil pengawasan tidak menciptakan kesalahan atau kekeliruan yang memungkinkan merugikan terutama bagi pihak yang diawasi sangat

¹⁰³ Irfan Fachruddin, *Op.cit*, hlm. 90.

¹⁰⁴ Makmur, *Op.cit*, hlm. 193.

memungkinkan merusak nama baik yang bersangkutan di masyarakat umum.

Telah disebutkan, pengawasan dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan dengan baik, bukan untuk mencari-cari kesalahan. Disamping itu ada beberapa motif pengawasan menurut P. de Haan, yaitu:¹⁰⁵

- a. Motif untuk menjaga kebijaksanaan;
- b. Motif koordinasi;
- c. Motif menjaga kualitas;
- d. Motif keuangan;
- e. Motif untuk memberikan perlindungan hukum serta perlindungan kepentingan warga Negara.

Menurut Versteden, pengawasan ditujukan sebagai sarana untuk mengawasi pemerintah misalnya agar menjalankan tugasnya dengan baik dan dalam batas tertentu sesuai dengan kebijaksanaan yang diberikan. Disamping itu, pengawasan juga digunakan untuk memberikan perlindungan bagi warga negara. Peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan hukum biasanya berjalan paralel dengan pelanggaran hak dan kepentingan warga negara.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Ridwan, *Op.cit.* hlm. 126.

¹⁰⁶ *Ibid.*

BAB III

ANALISIS MENGENAI IMPLEMENTASI FUNGSI DAN KEWENANGAN BADAN KEHORMATAN DPRD KABUPATEN SLEMAN DALAM PENYELESAIAN PELANGGARAN KODE ETIK ANGGOTA DPRD KABUPATEN SLEMAN TAHUN 2014-2016

A. Profil DPRD Kabupaten Sleman Periode 2014-2019

Berdasarkan Peraturan DPRD Kabupaten Sleman Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan kedua atas Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Tertib DPRD Sleman Bab II, DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. DPRD terdiri atas wakil anggota partai politik peserta pemilu yang dipilih melalui pemilihan umum yang mempunyai fungsi utama legislasi, anggaran dan pengawasan.

Sejatinya demi mewujudkan ketiga fungsi utama dari DPRD tersebut, DPRD Kabupaten Sleman memiliki visi dan misi yang dijadikan sebagai acuan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya selama satu periode. Visi DPRD Kabupaten Sleman adalah:¹⁰⁷

“Mewujudkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang Kredibel, Kapabel dan Akseptabel yang menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi serta keadilan maupun kesejahteraan rakyat dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia”

¹⁰⁷ Sutadi Gunarto, *DPRD Kabupaten Sleman*, Sekretariat DPRD Kabupaten Sleman, Yogyakarta, 2015, hlm. 15.

Adapun Misi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman antara lain:¹⁰⁸

- a. Menampung dan memperjuangkan aspirasi rakyat dalam pembuatan kebijakan pemerintah;
- b. Meningkatkan kualitas sumberdaya DPRD;
- c. Meningkatkan pelaksanaan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan;
- d. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembuatan Peraturan Daerah serta peran Sekretariat DPRD;
- e. Meningkatkan transparansi penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Dari hasil pemilu 2014 DPRD Kabupaten Sleman mendapat jatah 50 kursi mengingat jumlah penduduk di Kabupaten Sleman lebih dari 1 juta. Daerah Kabupaten Sleman dibagi menjadi 6 daerah pemilihan. Terdapat 9 partai politik yang memperoleh kursi yang mewakili partainya, yakni:¹⁰⁹

Tabel 1.

Perolehan Kursi di Daerah Kabupaten Sleman

No.	Nama Partai	Jumlah Kursi
1.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P)	12 Kursi
2.	Partai Gerindra	7 Kursi
3.	Partai Keadilan Sejahtera (PKS)	6 Kursi
4.	Partai Amanat Nasional (PAN)	6 Kursi

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Ibid.*, hlm. 10.

5.	Partai Nasdem	5 Kursi
6.	Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	5 Kursi
7.	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	4 Kursi
8.	Partai Golongan Karya (Golkar)	4 Kursi
9.	Partai Demokrat	1 Kursi

Sumber: Data DPRD Kabupaten Sleman Tahun 2015

Perolehan kursi bagi anggota DPRD Sleman hasil pemilu 2014, berdasarkan keputusan Gubernur DIY Nomor: 178/KEP/2014 tanggal 25 Juli 2014 tentang Peresmian Keanggotaan DPRD Kabupaten Sleman masa jabatan 2014-2019 dan Pemberhentian Keanggotaan DPRD Kabupaten Sleman masa jabatan 2009-2014, daerah pemilihan adalah sebagai berikut:¹¹⁰

Tabel 2.

Daerah Pemilihan di Kabupaten Sleman

Dapil	Wilayah Kecamatan	Jatah Kursi
1	Sleman, Tempel, Turi	7
2	Nganglik, Pakem, Cangkringan	8
3	Ngemplak, Kalasan, Prambanan	8
4	Depok, Berbah	9
5	Mlati, Gamping	9

¹¹⁰ *Ibid.*

6	Godean, Minggir, Seyegan, Moyudan	9
Jumlah		50

Sumber: Data DPRD Kabupaten Sleman Tahun 2015

Sesuai dengan Tata Tertib Dewan bahwa setiap Anggota Dewan wajib menjadi salah satu anggota fraksi yang mempunyai jumlah anggotanya paling sedikit sama dengan jumlah komisi. Bagi anggota dewan yang partai politiknya kurang dari ketentuan dapat membentuk fraksi gabungan yang jumlahnya paling banyak dua fraksi gabungan. Fraksi mempunyai tugas, yakni:¹¹¹

1. Menentukan dan mengatur segala sesuatu yang menyangkut urusan fraksi;
2. Meningkatkan kualitas dan kemampuan efisiensi dan aktivitas kerja anggota fraksi;
3. Memberikan pertimbangan kepada Pimpinan DPRD mengenai hal yang dianggap perlu berkenaan dengan bidang tugas DPRD diminta atau tidak diminta.

Fraksi-fraksi di DPRD Kabupaten Sleman terdiri dari:

- a. Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P)
- b. Fraksi Partai Gerindra
- c. Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (PKS)
- d. Fraksi Partai Amanat Nasional (PAN)
- e. Fraksi Partai Nasdem
- f. Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)
- g. Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (PPP)
- h. Fraksi Partai Golongan Karya (Golkar)

Mengingat peranan anggota DPRD Kabupaten Sleman sangat berpengaruh dalam berjalannya pemerintahan di daerah Sleman, maka dari itu perlu dilihat latar belakang individu dari para anggota DPRD

¹¹¹ *Ibid.*, hlm. 13.

Kabupaten Sleman. Karena pada dasarnya perilaku lembaga politik dapat dilihat dari latar belakang individu yang mengendalikan lembaga tersebut, dalam hal ini para anggota DPRD. Latar belakang individu anggota DPRD disebut dengan *personal background*.

Personal background merupakan latar belakang diri yang melekat pada setiap individu. Dalam penelitian ini *personal background* yang dimaksud adalah latar belakang diri dari anggota DPRD Kabupaten Sleman periode 2014-2019 yakni tingkat pendidikan. *Personal background* berkaitan erat dengan kualitas sumber daya manusia. Sumber daya manusia merupakan pilar utama penyangga sekaligus penggerak roda lembaga atau organisasi dalam mewujudkan visi dan misi serta tujuannya.¹¹²

Berikut latar belakang pendidikan terakhir anggota DPRD Kabupaten Sleman yang diperoleh peneliti dari hasil penelitian yang telah dilaksanakan:

Tabel 3.
Latar Belakang Pendidikan Anggota DPRD Kabupaten Sleman
Periode 2014-2019

No.	Tingkat Pendidikan	Jumlah
1.	Srata- 2	4 orang
2.	Strata-1	33 orang

¹¹² <http://journal.unnes.ac.id/sju/index.php/aaj/article/download/336/384> di akses tanggal 20 Desember 2016 Jam 11.30 WIB

3.	D 3	1 orang
4.	SMA	8 orang
5.	SMEA	2 orang
6.	Sekolah Tinggi	2 orang

Sumber: Data DPRD Kabupaten Sleman Tahun 2015

Dari tabel diatas dapat dilihat, bahwasanya anggota DPRD Kabupaten Sleman periode 2014-2019 masih ada yang berlatar pendidikan terakhirnya adalah SMA dan SMEA, hal ini tentu saja tidak sesuai dengan standar yang sejatinya diinginkan oleh masyarakat kita saat ini. Melihat tugas, fungsi dan wewenang sebagai anggota DPRD sangat berat maka dari itu sebaiknya minimal anggota DPRD memiliki latar belakang pendidikan yakni telah menempuh perguruan tinggi. Karena tingkat pendidikan sangat berpengaruh terhadap bagaimana cara berpikir, sikap dan tingkah laku seseorang. Terlebih lagi anggota DPRD merupakan pejabat negara yang tentunya dijadikan panutan oleh masyarakat.

B. Bentuk Pelanggaran Kode Etik Yang Dilakukan Oleh Anggota DPRD Kabupaten Sleman tahun 2014-2016

Kode etik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang selanjutnya disebut dengan kode etik merupakan aturan yang dibuat DPRD untuk memberikan batasan dalam melaksanakan tugasnya dengan norma yang wajib dipatuhi oleh setiap anggota DPRD untuk menjaga martabat,

kehormatan, citra dan kredibilitas DPRD. Dalam kode etik tersebut diantaranya mengatur:¹¹³

1. Sikap dan perilaku anggota DPRD
2. Tata kerja DPRD
3. Tata hubungan antar penyelenggara Pemerintahan Daerah
4. Tata hubungan antar anggota DPRD dengan pihak lain
5. Penyampaian pendapat, tanggapan, jawaban dan sanggahan
6. Kewajiban dan larangan bagi anggota DPRD
7. Hal-hal yang tidak patut dilakukan oleh anggota DPRD
8. Sanksi dan mekanisme penjatuhan sanksi
9. Rehabilitasi

Masing-masing DPRD baik ditingkat Provinsi maupun ditingkat Kabupaten/Kota wajib memiliki kode etik. Kode etik DPRD berasaskan:¹¹⁴

- a. Asas Objektivitas
Asas yang menyatakan kode etik tidak memihak, tidak memenangkan kepentingan pihak tertentu, tidak berprasangka buruk, dan tidak bertolak dari anggapan-anggapan yang tidak bisa dipertanggungjawabkan secara rasional.
- b. Asas Keadilan
Asas yang menyatakan kode etik memperlakukan anggota dalam keadaan yang sama dan sesuai dengan hak serta kewajibannya masing-masing secara rasional.
- c. Asas Kebebasan
Asas yang menyatakan kode etik bebas dari kepentingan yang memaksa dan menempatkan anggota sebagai anggota yang otonom tanpa melanggar moralitas.
- d. Asas Solidaritas
Asas yang menyatakan kode etik mendorong seorang anggota untuk bertanggungjawab atas hak dan kewajiban anggota secara keseluruhan dan tidak boleh saling mengorbankan untuk kepentingan yang melanggar moralitas.
- e. Asas *Ignorantia Juris Neminem Excusat*

¹¹³ Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman pasal 131 ayat (2)

¹¹⁴ Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman pasal 3 ayat (2)

Asas yang menyatakan bahwa ketidaktahuan terhadap kode etik sebagai hukum positif tidak menjadi alasan pemaaf bagi seseorang yang menjabat sebagai anggota.

f. Asas Rasionalitas

Asas yang menyatakan bahwa proses berpikir logis dan sistematis untuk membentuk dan mengevaluasi keyakinan terhadap pernyataan.

g. Asas Moralitas

Asas yang menyatakan bahwa suatu perbuatan atau pendapat secara layak dapat dinilai benar, salah, baik atau buruk.

Asas-asas kode etik tersebut menjadi acuan dalam pembuatan kode etik di setiap masing-masing DPRD baik ditingkat Provinsi maupun ditingkat Kabupaten/Kota. Begitu pula halnya dengan kode etik DPRD Kabupaten Sleman yang memiliki tujuan untuk menjaga martabat, kehormatan, citra dan kredibilitas DPRD serta membantu Pimpinan serta Anggota DPRD dalam menjalankan tugas, fungsi, wewenang, kewajiban dan tanggung jawab terhadap negara, masyarakat dan konstituennya.

Berbicara mengenai kode etik tentu saja hal tersebut selalu berhubungan dengan kata “pelanggaran”. Pelanggaran adalah perbuatan yang melanggar norma atau aturan mengenai hal-hal yang diwajibkan, dilarang atau tidak patut dilakukan menurut sumpah jabatan, tata tertib atau kode etik oleh anggota. Dalam hal ini pelanggaran yang dimaksud adalah pelanggaran terhadap kode etik. Berdasarkan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman Nomor 2 Tahun 2012 tentang Tata Beracara Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman dalam Bab III mengenai Mekanisme

Pengaduan Dan Penanganan Pelanggaran Kode Etik Pasal 23 ayat (2) menyatakan bentuk pelanggaran kode etik ada tiga, yakni:

1. Pelanggaran terhadap larangan;
2. Pelanggaran terhadap kewajiban; dan
3. Pelanggaran terhadap kepastian.

Berdasarkan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman Nomor 1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman Pasal 15 terdapat beberapa larangan yang harus ditaati oleh anggota DPRD. Apabila anggota DPRD dalam menjalankan tugas dan fungsinya melakukan larangan-larangan tersebut maka dapat disebut telah melakukan pelanggaran terhadap larangan. Pelanggaran terhadap larangan yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Anggota DPRD merangkap jabatan baik sebagai pejabat negara atau pejabat daerah lainnya, hakim pada badan peradilan dan pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia/Kepolisian Negara Republik Indonesia, pegawai badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah atau badan lainnya yang anggarannya bersumber dari APBN/APBD.
2. Anggota DPRD melakukan pekerjaan sebagai pejabat struktural pada lembaga pendidikan swasta, akuntan publik, advokat, notaris dan pekerjaan lainnya yang ada hubungannya dengan tugas dan wewenang DPRD serta hak sebagai anggota.
3. Anggota DPRD melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme serta dilarang menerima gratifikasi.
4. Anggota DPRD menerima sesuatu dalam bentuk apapun yang dapat mempengaruhi pelaksanaan tugas, wewenang dan fungsinya sebagai anggota.
5. Anggota DPRD menggunakan jabatannya untuk mempengaruhi proses penyelidikan, penyidikan dan pengambilan keputusan pada lembaga penegak hukum yang

ditujukan untuk kepentingan pribadi atau diluar tugas dan fungsinya sebagai anggota.

6. Anggota DPRD menggunakan jabatannya untuk mencari kemudahan dan keuntungan pribadi, keluarga, sanak famili dan/atau kroninya yang melakukan usaha atau penanaman modal dalam bidang usaha untuk meraih kegiatan bidang usaha yang menggunakan APBD dan/atau APBN.
7. Anggota DPRD melanggar sumpah/janji anggota.
8. Anggota DPRD bersikap, berperilaku dan berucap yang bertentangan dengan norma hukum dan norma agama.
9. Anggota DPRD melanggar ketentuan tentang syarat-syarat calon anggota sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Pemilihan Umum.
10. Anggota DPRD melakukan hubungan dengan mitra kerjanya dengan maksud meminta imbalan atau hadiah untuk kepentingan pribadi, baik di dalam maupun di luar gedung.

Anggota DPRD dalam menjalankan tugas dan fungsinya tentu saja harus memenuhi beberapa ketentuan yang terdapat di dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman tepatnya di dalam Pasal 7, apabila anggota DPRD dalam menjalankan tugas dan fungsinya tidak mengacu pada ketentuan-ketentuan tersebut maka sama saja dengan melakukan pelanggaran terhadap kewajiban. Pelanggaran terhadap kewajiban adalah sebagai berikut:

1. Tidak menunjukkan profesionalisme sebagai anggota.
2. Tidak melaksanakan tugas dan kewajiban demi kepentingan dan kesejahteraan masyarakat.
3. Tidak berupaya meningkatkan kualitas dan kinerja.
4. Tidak mengikuti seluruh agenda kerja DPRD kecuali berhalangan atas ijin dari pimpinan fraksi.
5. Tidak menghadiri rapat DPRD secara fisik dan tepat waktu.
6. Tidak bersikap sopan dan santun serta senantiasa tidak menjaga ketertiban pada setiap rapat DPRD.
7. Terlambat menghadiri rapat dan meninggalkan rapat sebelum selesai tanpa alasan yang bisa dipertanggungjawabkan.

8. Tidak melaksanakan perjalanan dinas atas ijin tertulis dan/atau penugasan dari pimpinan DPRD serta berdasarkan ketersediaan anggaran sesuai peraturan perundang-undangan.
9. Membawa anggota keluarga dalam kunjungan kerja dengan tidak ada alasan tertentu dan tidak seizin Pimpinan DPRD.

Dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman Nomor 1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman Pasal 8 dijelaskan juga mengenai hal-hal kepantasan anggota DPRD dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Prinsip-prinsip kepantasan tersebut senantiasa juga harus ditaati, oleh karenanya apabila dilanggar maka disebut dengan pelanggaran terhadap kepantasan. Pelanggaran terhadap kepantasan adalah sebagai berikut:

1. Melakukan hal-hal yang menyimpang dari norma-norma agama yang dianut, adat istiadat dan etika masyarakat.
2. Menggunakan fasilitas DPRD selain untuk kepentingan kedinasan, kecuali dengan izin Pimpinan DPRD.
3. Menjalin hubungan dengan Sekretariat DPRD dengan dasar sikap tidak saling menghargai dan menghormati.
4. Tidak sopan dan jelas dalam menyampaikan pendapat.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti melalui wawancara dengan Ketua Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman dan berdasarkan hasil analisis penulis yang mengacu pada peraturan perundang-undangan yang ada, bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh anggota DPRD Kabupaten Sleman di tahun 2014-2016 adalah pelanggaran terhadap kewajiban diantaranya yakni tidak menghadiri rapat DPRD secara fisik. Berdasarkan pemantauan Badan Kehormatan Sleman, beberapa anggota DPRD Kabupaten Sleman terkadang tidak menghadiri

rapat sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut baik didalam rapat badan, rapat komisi maupun didalam rapat paripurna. Ketidakhadiran dalam rapat-rapat tersebut terkadang dilakukan oleh anggota DPRD Anggota DPRD Kabupaten Sleman tanpa keterangan dan surat ijin.

Berikut presentase rata-rata kehadiran dari anggota DPRD Kabupaten Sleman Tahun 2015-2016:¹¹⁵

Tabel 4.

**Presentase Rata-Rata Kehadiran Anggota DPRD Kabupaten Sleman
Tahun 2015-2016**

No.	Nama Rapat	Tahun 2015 (Rata-Rata Presentase Kehadiran)	Tahun 2016 (Rata-Rata Presentase Kehadiran)
1.	Rapan Badan	73,57 %	74,40 %
2.	Rapat Komisi	71,84 %	71,86 %
3.	Rapat Paripurna	75,37 %	92,50 %

Sumber: Data Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman Tahun 2015-2016

Kemudian pelanggaran kewajiban lainnya yang dilakukan anggota DPRD Kabupaten Sleman adalah mengenakan pakaian diluar pakaian yang ditentukan pada undangan rapat. Pakaian anggota DPRD terdiri dari

¹¹⁵ Wawancara dengan Prasetyo Budi Utomo, Ketua Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman, di Sleman, Yogyakarta, 5 Desember 2016.

dua macam yakni pakaian seragam harian (PSH) dan pakaian seragam resmi (PSR). Berdasarkan hasil pemantauan Badan Kehormatan Kabupaten Sleman, kebanyakan dari anggota DPRD Kabupaten Sleman tidak mengindahkan perintah dalam hal penentuan baju baik dalam mengikuti rapat maupun dalam melakukan aktivitas di kantor DPRD Kabupaten Sleman.¹¹⁶

Dari paparan diatas, hasil penelitian menunjukkan beberapa bentuk pelanggaran kode etik yakni pelanggaran kewajiban yang dilakukan oleh anggota DPRD Kabupaten Sleman yaitu:

1. Tidak menghadiri rapat secara fisik, baik rapat dalam skala besar yakni rapat paripurna maupun rapat dalam skala kecil yakni rapat komisi dan rapat badan.
2. Lalai dalam memberikan keterangan ijin untuk tidak hadir dalam rapat, baik ijin secara lisan maupun secara tertulis baik melalui pimpinan fraksi, pimpinan komisi, pimpinan badan maupun langsung melalui sekretariat dewan.
3. Tidak mengindahkan perintah dalam hal penentuan baju baik dalam mengikuti rapat maupun dalam melakukan aktivitas di kantor.

¹¹⁶ Wawancara dengan Wahyu, Pendamping Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman, di Sleman, Yogyakarta, 23 Desember 2016.

C. Implementasi Fungsi Dan Kewenangan Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman Dalam Penyelesaian Pelanggaran Kode Etik Anggota DPRD Kabupaten Sleman Tahun 2014-2016

Berdasarkan 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 dijelaskan bahwa kedudukan Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap yang dibentuk oleh DPRD dan ditetapkan dengan keputusan DPRD Kabupaten Sleman.

Dalam PP No. 16 Tahun 2010 juga sudah diatur mengenai keanggotaan Badan Kehormatan. Pasal 56 ayat (3) huruf b menjelaskan bahwa keanggotaan BK 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.

Mengacu pada Pasal 56 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010, oleh karena anggota DPRD Kabupaten Sleman berjumlah 50 (lima puluh) orang. Maka Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman terdiri dari 5 (lima) orang anggota. Adapun 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.

Berikut ini Struktur Keanggotaan Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman periode 2014-pertengahan 2016:

Tabel 5.

Daftar Anggota Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman

No.	Nama	Fraksi	Jabatan
1.	Prasetyo Budi Utomo, S.Sos	Fraksi Golkar	Ketua
2.	Yani Fathur Rahman, S.Pd. I	Fraksi PKS	Wakil Ketua
3.	H. Sunarto, S.Sos	Fraksi PDI-P	Anggota
4.	Brahmanti Juni Laksana	Fraksi Gerindra	Anggota
5.	Danang Sulisty Haryono	Fraksi Nasdem	Anggota

Sumber: Data DPRD Kabupaten Sleman Tahun 2015

Mengenai tugas Badan Kehormatan telah diatur dalam Pasal 66 ayat (1) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman. Disebutkan bahwa Badan Kehormatan DPRD mempunyai tugas:

- a. 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;
- b. Meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD terhadap peraturan 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 yang dimaksud pada huruf c kepada rapat paripurna DPRD.

Untuk melaksanakan tugas sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 66 ayat (1) tersebut Badan Kehormatan memiliki wewenang yang terdapat dalam Pasal 67 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman, yakni sebagai berikut:

- 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.

Mengenai 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 68 ayat (2) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman Nomor 2 Tahun 2014 Tentang

Perubahan Kedua Atas Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman, sanksi sebagaimana yang dimaksud dapat berupa:

- 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.

Keputusan Badan Kehormatan mengenai penjatuhan sanksi berupa teguran lisan, teguran tertulis, 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.

Berdasarkan tugas dan wewenang Badan Kehormatan yang dijelaskan diatas, hal ini menunjukkan Badan Kehormatan merupakan alat kelengkapan DPRD yang keberadaannya penting dalam penyelesaian pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota dewan. Pengimplementasian fungsi dan kewenangan Badan Kehormatan dalam

penyelesaian pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota DPRD sangatlah penting guna menjaga etika dan moral anggota DPRD sebagai wakil rakyat. Dalam hal ini implementasi fungsi dan kewenangan Badan Kehormatan diartikan dengan bagaimana pelaksanaan atau penerapan fungsi dan kewenangan Badan Kehormatan dalam penyelesaian pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota DPRD khususnya di DPRD Kabupaten Sleman.

Anggota DPRD merupakan wakil rakyat yang dipilih secara langsung oleh masyarakat melalui pemilihan umum. Dalam menjalankan tugas, fungsi, kewenangan dan tanggung jawab serta kedudukan sebagai anggota DPRD tentu harus memiliki etika yang baik karena anggota DPRD merupakan panutan bagi masyarakat. Maka disini perlu adanya kode etik yang dijadikan sebagai acuan oleh anggota DPRD dalam menjalankan jabatannya sebagai wakil rakyat selama satu periode. Kode etik tersebut juga diperuntukkan memberikan batasan guna menjaga profesionalitas anggota DPRD agar tidak terjadi penyimpangan. Selanjutnya kode etik merupakan keberlanjutan dari peraturan tata tertib DPRD.

Berdasarkan salah satu tugas Badan Kehormatan yakni 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, maka Badan Kehormatan DPRD

Kabupaten Sleman melakukan evaluasi terhadap absensi kehadiran anggota DPRD Kabupaten Sleman dalam rapat paripurna, rapat komisi, dan rapat badan. Evaluasi tersebut diadakan oleh Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman 3 (tiga) kali dalam setahun setiap masa sidang. Hasil pemantauan Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman, dalam kurun waktu 2014-2016, memang terdapat beberapa anggota DPRD Kabupaten Sleman yang mangkir dari rapat. Rapat tersebut tidak hanya dalam rapat paripurna, namun juga pada rapat-rapat lainnya seperti halnya rapat komisi dan rapat badan.¹¹⁷

Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman dalam menjalankan tugas pemantauan dan evaluasi tersebut dibantu oleh seorang pendamping. Pendamping Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman memiliki tugas dalam hal memfasilitasi kebutuhan rapat-rapat badan kehormatan dan merekapitulasi absensi rapat. Rekapitulasi absensi itu diperoleh dari tiap-tiap pendamping baik pendamping tiap badan alat kelengkapan dewan, pendamping tiap komisi maupun pendamping tiap fraksi. Kemudian hasil rekapitulasi tersebut selanjutnya disampaikan dalam rapat Badan Kehormatan Kabupaten Sleman itu sendiri.¹¹⁸

Dari hasil rekapitulasi absensi rapat selama kurun waktu 2014-2016 diketahui bahwasanya beberapa anggota dewan telah mangkir dari

¹¹⁷ Wawancara dengan Wahyu, *Ibid.*

¹¹⁸ Wawancara dengan Prasetyo Budi Utomo, *Ibid.*

rapat sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut. Hal ini kadang terjadi di setiap rapat yang ada, baik rapat yang dalam skala besar yakni rapat paripurna, maupun dalam rapat yang berskala kecil yakni rapat komisi dan rapat badan. Ketidakhadiran beberapa anggota DPRD Kabupaten Sleman dalam setiap agenda rapat terkadang tidak disertai dengan ijin, baik ijin secara lisan maupun secara tertulis.¹¹⁹

Menindaklanjuti mengenai beberapa anggota DPRD Kabupaten Sleman yang mangkir dari rapat sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tersebut, Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman telah melakukan tindakan berbentuk pemanggilan terhadap beberapa anggota DPRD yang melakukan pelanggaran dalam hal ketidakhadiran dalam beberapa agenda rapat di DPRD Kabupaten Sleman. Pemanggilan terhadap beberapa anggota DPRD tersebut dilakukan dengan meminta klarifikasi mengenai ketidakhadirannya dalam agenda rapat yang ada. Selanjutnya Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman hanya memberikan teguran secara lisan saja.¹²⁰

Dalam Pasal 9 ayat (10) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman menjelaskan bahwa anggota DPRD dinyatakan melakukan pelanggaran kewajiban, apabila

¹¹⁹ Wawancara dengan Wahyu, *Op.cit.*

¹²⁰ Wawancara dengan Prasetyo Budi Utomo, *Op.cit.*

tidak hadir secara fisik 3 (tiga) kali berturut-berturut dalam rapat sejenis dan/atau lalai menyampaikan surat ijin tertulis. Artinya anggota DPRD yang tidak hadir dalam rapat sebanyak 3 (tiga) kali berturut-turut, itu sudah masuk dalam pelanggaran kewajiban. Badan Kehormatan tentu saja dapat langsung melakukan tindakan atau melakukan serangkaian proses penyelesaian terhadap pelanggaran tersebut.¹²¹

Namun kenyataannya Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman baru melakukan tindakan yakni berupa pemanggilan setelah anggota DPRD tersebut tidak hadir dalam rapat sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut. Seharusnya ketika anggota DPRD tidak hadir dalam agenda rapat hingga 3 (tiga) kali berturut-turut, Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman melakukan pemanggilan, mendengarkan keterangan dari anggota DPRD yang diduga melakukan pelanggaran tersebut dan menyampaikan tegurannya secara lisan secara langsung atau melalui pimpinan fraksi anggota DPRD yang bersangkutan. Hal ini tentu saja berbeda dari apa yang telah dijelaskan didalam kode etik DPRD Kabupaten Sleman. Semestinya Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman dapat langsung memproses pelanggaran kewajiban yang dilakukan beberapa anggota DPRD tersebut, ketika mereka tidak hadir rapat secara fisik sebanyak 3 (tiga) kali berturut-turut.

¹²¹ Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman pasal 9 ayat (10)

Mengenai masalah ijin ketidakhadiran dalam agenda rapat, baik ijin secara lisan maupun secara tertulis. Dalam Pasal 9 ayat (1), (2) dan (3) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman dijelaskan bahwa anggota DPRD yang berhalangan hadir secara fisik dalam rapat harus mengajukan ijin secara lisan dan/atau menyerahkan surat ijin tertulis sebelum rapat dimulai. Kemudian pengajuan ijin secara lisan harus diikuti dengan ijin tertulis selambat-lambatnya 2x24 jam sejak pelaksanaan rapat. Ijin tertulis tersebut disampaikan melalui fraksi yang ditujukan kepada Pimpinan DPRD dengan tembusan Badan Kehormatan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Ketua Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman, bahwasanya beberapa anggota DPRD yang tidak hadir dalam agenda rapat sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tersebut tidak ada yang mengajukan ijin baik secara lisan maupun secara tertulis. Setelah dilakukannya pemanggilan oleh Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman, beberapa anggota DPRD yang melakukan pelanggaran kewajiban tersebut hanya menyerahkan surat dokter. Surat dokter tersebut dijadikan sebagai bukti bahwasanya ia berhalangan hadir dalam agenda rapat yang diadakan dikarenakan sakit.

Seharusnya Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman terhadap masalah ijin ketidakhadiran dalam agenda rapat, harus ditangani dengan

serius. Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman tentu harus melakukan komunikasi dengan pimpinan fraksi dan sekretariat dewan secara intens dalam setiap agenda rapat yang diadakan. Apakah ada anggota DPRD Kabupaten Sleman yang tidak bisa hadir dalam rapat, namun belum/telah mengajukan ijin secara lisan atau tertulis kepada pimpinan fraksi maupun langsung kepada sekretariat dewan. Surat dokter tersebut diajukan oleh anggota DPRD yang bersangkutan pada saat pemanggilan yang dilakukan oleh Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman yang harusnya ijin tersebut diberikan sebelum rapat diadakan atau 2x24 jam setelah rapat dilaksanakan. Disini Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman seharusnya dapat memberikan teguran kepada anggota DPRD yang bersangkutan karena telah lalai dalam pengajuan ijin ketidakhadiran dalam rapat.

Sehubungan dengan adanya penentuan berpakaian di DPRD Kabupaten Sleman yang terdiri dari pakaian seragam resmi (PSR) dan pakaian seragam harian (PSH). Berdasarkan hasil pemantauan Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman banyak dari anggota DPRD yang tidak mengindahkan peraturan tersebut. Hal ini terjadi di dalam rapat-rapat, baik rapat paripurna maupun rapat lainnya yakni rapat komisi dan rapat fraksi. Padahal ketentuan berpakaian tersebut telah disebutkan didalam undangan rapat. Selanjutnya dalam menjalankan aktivitas di kantor DPRD Kabupaten Sleman, para anggota DPRD harus berpakaian

sesuai dengan aturan yang telah ditentukan karena masing-masing anggota DPRD telah diberi seragam. Menindaklanjuti hal tersebut Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman langsung memproses anggota DPRD yang melakukan pelanggaran kewajiban dalam hal berpakaian, yakni dengan memberikan teguran lisan secara langsung.¹²²

Dalam kurun waktu 2014-2016, Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman belum pernah bersidang dalam menyelesaikan pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota DPRD Kabupaten Sleman. Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman hanya melakukan pemanggilan terhadap anggota dewan yang melakukan pelanggaran tersebut agar dimintai klarifikasinya. Kemudian mengenai pemberian sanksi, Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman belum pernah sampai memberikan sanksi yang berupa teguran tertulis dan sanksi yang bersifat pemberhentian baik pemberhentian sebagai alat kelengkapan DPRD maupun pemberhentian sebagai anggota DPRD.¹²³

Berdasarkan penelitian yang dilakukan di Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman, peneliti menyimpulkan bahwa implementasi fungsi dan kewenangan Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman dalam penyelesaian pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota DPRD Kabupaten Sleman belum maksimal, karena pelanggaran kode etik yang

¹²² Wawancara dengan Prasetyo Budi Utomo, *Op.cit.*

¹²³ Wawancara dengan Wahyu, *Op.cit.*

dilakukan oleh anggota DPRD tersebut hanya diberi sanksi teguran lisan yang merupakan sanksi paling ringan. Pada dasarnya fungsi dan kewenangan Badan Kehormatan Kabupaten Sleman sudah dijalankan dengan baik, hanya saja masih kurang maksimal karena apa yang dilakukan Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman selama ini masih belum memberikan efek jera terhadap anggota DPRD yang melakukan pelanggaran kode etik. Badan Kehormatan sebagai lembaga pengawas internal DPRD tentu dituntut agar tegas dalam menyelesaikan pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota DPRD dan dalam menegakkan kode etik itu sendiri.

D. Faktor Pendukung Dan Penghambat Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman Dalam Melakukan Penegakan Kode Etik Terhadap Pelanggaran Kode Etik Yang Dilakukan Anggota DPRD Kabupaten Sleman Tahun 2014-2016

Setiap organisasi atau lembaga tentu mempunyai faktor-faktor, baik faktor pendukung maupun faktor penghambat dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Badan Kehormatan sebagai alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan memiliki tugas untuk menjaga martabat, kehormatan, citra dan kredibilitas anggota DPRD, tentu juga memiliki faktor pendukung dan penghambat dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Faktor pendukung Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman dalam menjalankan tugas dan fungsinya adalah anggota DPRD yang melakukan pelanggaran dalam hal ketidakhadiran dalam rapat, baik rapat paripurna maupun rapat biasa bersedia untuk dipanggil dan dimintai keterangan terhadap ketidakhadirannya tersebut. Artinya anggota DPRD yang melakukan pelanggaran kode etik tersebut bersifat kooperatif, sepanjang Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman dapat berkomunikasi dengan baik dengan Pimpinan partai dan Pimpinan fraksi.

Anggota DPRD Kabupaten Sleman yang melakukan pelanggaran kode etik memahami tupoksi dari Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman yang bertugas dalam menjaga kehormatan, martabat, citra dan kredibilitas Anggota DPRD Kabupaten Sleman. Kemudian faktor pendukung selanjutnya adalah adanya rekapitulasi absensi rapat-rapat yang diadakan yang dapat digunakan sebagai alat bukti oleh Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman dalam memproses atau menangani pelanggaran kode etik yakni ketidakhadiran Anggota DPRD Kabupaten Sleman dalam rapat-rapat, baik rapat paripurna maupun rapat komisi dan rapat fraksi.

Faktor penghambat Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman dalam menyelesaikan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota DPRD adalah pengawasan hanya dapat dilakukan pada saat anggota DPRD berada dalam lingkungan kantor DPRD Kabupaten Sleman saja atau pada saat anggota DPRD sedang dalam perjalanan dinas. Karena

ketika sudah berada diluar lingkungan kantor atau anggota DPRD tidak berhubungan dengan kedinasan, Badan Kehormatan DPRD Sleman tidak dapat melakukan pengawasan secara intens terhadap anggota DPRD tersebut. Maka bisa saja anggota DPRD melakukan hal-hal yang dapat mencoreng citra dan nama baik DPRD, seperti contohnya pergi ke tempat hiburan malam.

Faktor penghambat lainnya adalah adanya pengaduan yang masuk dari masyarakat, namun pengaduan tersebut tidak jelas. Pengaduan tentunya harus memuat identitas pengadu, identitas teradu dan uraian singkat mengenai pelanggaran yang dilakukan. Hal ini dapat menghambat Badan Kehormatan untuk menindaklanjuti pengaduan ketika muatan pengaduan tersebut tidak lengkap. Sama halnya yang terjadi di Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman, karena pengaduan yang masuk ke Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman, terkadang identitas pengadu maupun teradu tidak lengkap dan jenis pelanggaran yang dilakukan tidak jelas. Pengaduan yang tidak sesuai dengan tata cara pengaduan yang telah diatur dalam kode etik dan pedoman tata beracara Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman, hanya akan dianggap surat kaleng dan hanya akan menjadi catatan Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman saja.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Setelah melakukan penelitian dan menguraikan tiga permasalahan dalam penelitian ini, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh anggota DPRD Kabupaten Sleman di tahun 2014-2016 adalah pelanggaran terhadap kewajiban diantaranya yakni tidak menghadiri rapat DPRD secara fisik. Berdasarkan pemantauan Badan Kehormatan Sleman, anggota DPRD Kabupaten Sleman tidak menghadiri rapat sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut baik didalam rapat badan, rapat komisi maupun didalam rapat paripurna. Ketidakhadiran dalam rapat-rapat tersebut terkadang dilakukan oleh anggota DPRD Kabupaten Sleman tanpa keterangan dan surat ijin. Kemudian pelanggaran kewajiban lainnya yang dilakukan anggota DPRD Kabupaten Sleman adalah mengenakan pakaian diluar pakaian yang ditentukan pada undangan rapat. Pakaian anggota DPRD terdiri dari dua macam yakni pakaian seragam harian (PSH) dan pakaian seragam resmi (PSR). Kebanyakan dari anggota DPRD Kabupaten Sleman tidak mengindahkan perintah dalam hal penentuan baju baik dalam mengikuti rapat maupun dalam melakukan aktivitas di kantor DPRD Kabupaten Sleman.
2. Berdasarkan penelitian yang dilakukan di Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman, peneliti menyimpulkan bahwa implementasi

fungsi dan kewenangan Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman dalam penyelesaian pelanggaran kode etik yang dilakukan Anggota DPRD Kabupaten Sleman belum maksimal, karena pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota DPRD tersebut hanya diberi sanksi teguran lisan yang merupakan sanksi paling ringan, dan masih belum memberikan efek jera terhadap anggota DPRD yang melakukan pelanggaran kode etik. Badan Kehormatan sebagai lembaga pengawas internal DPRD tentu dituntut agar tegas dalam menyelesaikan pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota DPRD dan dalam menegakkan kode etik itu sendiri.

3. Faktor pendukung Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman dalam menjalankan tugas dan fungsinya:
 - a. Anggota DPRD yang melakukan pelanggaran kode etik dalam hal ketidakhadiran dalam rapat, baik rapat paripurna maupun rapat biasa bersedia untuk dipanggil dan dimintai keterangan terhadap ketidakhadirannya tersebut.
 - b. Adanya rekapitulasi absensi rapat-rapat yang diadakan yang dapat digunakan sebagai alat bukti oleh Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman dalam memproses atau menangani pelanggaran kode etik yakni ketidakhadiran Anggota DPRD Kabupaten Sleman dalam rapat-rapat, baik rapat paripurna maupun rapat komisi dan rapat fraksi.

Faktor penghambat Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman dalam menyelesaikan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota DPRD:

- a. Pengawasan hanya dapat dilakukan pada saat anggota DPRD berada dalam lingkungan kantor DPRD Kabupaten Sleman saja atau pada saat anggota DPRD sedang dalam perjalanan dinas.
- b. Adanya pengaduan dari masyarakat, namun tidak jelas yakni tanpa disertai identitas pengadu, identitas teradu dan uraian singkat mengenai pelanggaran yang dilakukan, sehingga menyulitkan Badan Kehormatan dalam menindaklanjuti aduan tersebut.

B. Saran-Saran

Adapun saran-saran yang dapat penulis rekomendasikan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Badan Kehormatan 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 tegas dan bijaksana.
2. Badan Kehormatan hendaknya memiliki komunikasi aktif terhadap tiap-tiap Pimpinan fraksi mengenai masalah ketidakhadiran anggota DPRD dalam rapat-rapat dan ijin ketidakhadiran rapat, agar mempermudah Badan Kehormatan dalam hal pengawasan.

3. Hendaknya Badan Kehormatan dapat mengamati secara langsung tingkah laku anggota DPRD baik ketika di kantor maupun di luar kantor.
4. Hendaknya Badan Kehormatan tidak hanya menunggu ketika ada pengaduan, namun Badan Kehormatan juga harus lebih aktif menyelidiki jika ada indikasi anggota DPRD yang melakukan penyimpangan. Sehingga ketika memang ditemukan indikasi pelanggaran, Badan Kehormatan dapat memproses dengan tegas.
5. Hendaknya Badan Kehormatan memberikan sanksi yang tegas pada anggota DPRD yang melakukan pelanggaran kode etik agar dapat menciptakan efek jera sehingga anggota DPRD tersebut tidak mengulangi perbuatannya lagi.
6. Perlu adanya sosialisasi kepada masyarakat mengenai tata cara pengaduan, agar masyarakat dapat memahami ketika akan mengadukan suatu perbuatan anggota DPRD yang dianggap tidak pantas.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdy Yuhana, Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945 (Sistem Perwakilan Di Indonesia dan Masa Depan MPR RI), Fokus Media, Jakarta, 2009.
- Abu Daud Busrah, Ilmu Negara, Bumi Aksara, Jakarta, 1990.
- Anwar C., Teori Hukum dan Konstitusi: Paradigma Kedaulatan Dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan), Implikasi dan Implementasinya Pada Lembaga Negara, Intrans Publishing, Malang, 2011.
- Arbi Sanit, Perwakilan Politik di Indonesia, Rajawali Press, Jakarta, 1985
- Bagir Manan, Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- Bintan R. Saragih, Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1987.
- B. Hestu Cipto Handoyo, Hukum Tata Negara Indonesia, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2009.
- C.S.T Kansil dan Christine T. Kansil, Pokok-Pokok Etika Profesi Hukum, Pradnya Paramita, Jakarta, 1995.
- Dahlan Thaib, DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 2000.
- E. Sumaryono, Etika Profesi Hukum, Kanisius, Yogyakarta, 2012.
- E. Utrecht, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, FH PM UNPAD, Bandung, 1960.
- E.Y Kanter, Etika Profesi Hukum: Sebuah Pendekatan Sosio-Religius, Storia Grafika, Jakarta, 2001.
- Fariied Ali, Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996.
- I Gede A.B Wiranata, Dasar-Dasar Etika dan Moralitas (Pengantar Kajian Etika Profesi Hukum), Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005.
- I Gde Pantja Astawa, Hak Angket Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut UUD 1945, UNPAD Bandung, 2000.
- Irfan Fachruddin, Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah, PT Alumni Bandung, 2004.
- Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi Hukum Tata Negara, FH-UI, Jakarta, 2011.
- Jimly Asshiddiqie, Peradilan Etik dan Etika Konstitusi (Perspektif Baru tentang "Rule of Law and Rule of Ethichs" & Constitutional Law and Constitutional Ethics"), Sinar Grafika, Jakarta, 2014.
- K. Bertens, Etika, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999.
- Kusnadi dan Bintan R. Saragih, Ilmu Negara, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1993.
- Makmur, Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan, PT Refika Aditama, Bandung, 2011.

- Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.
- Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong, Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995.
- Muhammad Nuh, Etika Profesi Hukum, Pustaka Setia, Bandung, 2011.
- Muchsan, Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 2007.
- Muji Estiningsih, Fungsi Pengawasan DPRD, (Tinjauan Kritis Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih dan Berwibawa), Universitas Atmajaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2005.
- Ni'matul Huda, Hukum Tata Negara Indonesia, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005. , Hukum Pemerintahan Daerah, Nusamedia, Bandung, 2009. , Pengawasan Pusat Terhadap Daerah (Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah), FH UII Press, Yogyakarta, 2007.
- Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, UII Press, Yogyakarta, 2002.
- S.F. Marbun, Hukum Administrasi Negara II, FH UII Press, Yogyakarta, 2013.
- Siswanto Sunarto, Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- Sjachran Basah, Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara, Alumni, Bandung, 1992.
- Suhrawardi K. Lubis, Etika Profesi Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997.
- Sunarto, Pengantar Hukum Tata Negara, Magnum Pustaka Utama, Yogyakarta, 2015.
- Supriadi, Etika dan Tanggung Jawab Profesi Hukum Di Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 2006.
- Sutadi Gunarto, DPRD Kabupaten Sleman, Sekretariat DPRD Kabupaten Sleman, Yogyakarta, 2015.
- Paulus Effendi Lotulung, Beberapa Sistem Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah, PT Bhuana Ilmu Populer, Bandung, 1986.
- Philippus M. Hadjon, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- Victor M. Situmarang dan Jusuf Juhir, Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah, Rineka Cipta, Jakarta, 1994.
- Zairin Harahap, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013.

Perundang-Undangan

- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.
- 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 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3).

- PP Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Peraturan DPRD Kabupaten Sleman Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan DPRD Kabupaten Sleman Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Sleman.
- Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman.
- Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Tata Beracara Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman.

Data Elektronik

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

<http://journal.unnes.ac.id/sju/index.php/aaj/article/download/336/384> di akses tanggal 20 Desember 2016.

Wawancara

Wawancara dengan Prasetyo Budi Utomo, Ketua Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman, di Sleman, Yogyakarta, 5 Desember 2016.

Wawancara dengan Wahyu, Pendamping Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Sleman, di Sleman, Yogyakarta, 23 Desember 2016.