

**PERANAN BADAN KEHORMATAN DALAM MENEGAKKAN KODE
ETIK ANGGOTA DEWAN DALAM KASUS KORUPSI OKNUM
ANGGOTA DPRD KABUPATEN PATI PERIODE 2014-2019 SELAKU
BENDAHARA PERSIPA PATI**

SKRIPSI



Oleh :

HILMI FACHRUDDIN

No. Mahasiswa: 13410594

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM
F A K U L T A S H U K U M
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2018

**PERANAN BADAN KEHORMATAN DALAM MENEGAKKAN KODE
ETIK ANGGOTA DEWAN DALAM KASUS KORUPSI OKNUM
ANGGOTA DPRD KABUPATEN PATI PERIODE 2014-2019 SELAKU
BENDAHARA PERSIPA PATI**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta



Oleh:

HILMI FACHRUDDIN

No. Mahasiswa : 13410594

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

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

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

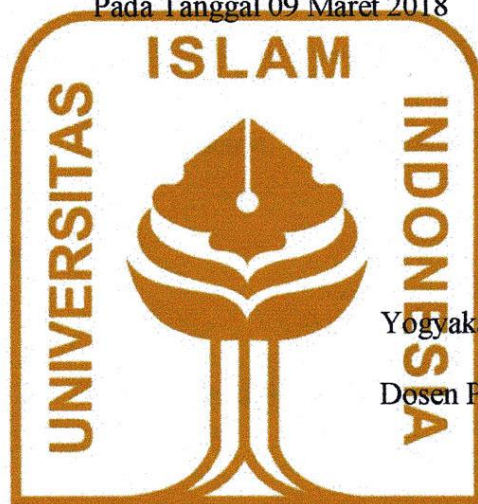
2018

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR PRA PENDADARAN

**PERANAN BADAN KEHORMATAN DALAM MENEGAKKAN KODE
ETIK ANGGOTA DEWAN DALAM KASUS KORUPSI OKNUM
ANGGOTA DPRD KABUPATEN PATI PERIODE 2014-2019 SELAKU
BENDAHARA PERSIPA PATI**

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

Pada Tanggal 09 Maret 2018



Yogyakarta, 9 Maret 2018

Dosen Pembimbing Skripsi,

الإسلامية
الجامعة الإسلامية
الاندونيسية

Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag.

NIK. 914100101

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR

**PERANAN BADAN KEHORMATAN DALAM MENEGAKKAN KODE
ETIK ANGGOTA DEWAN DALAM KASUS KORUPSI OKNUM
ANGGOTA DPRD KABUPATEN PATI PERIODE 2014-2019 SELAKU
BENDAHARA PERSIPA PATI**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas
Akhir/Pendadaran

Pada tanggal 12 April 2018 dan Dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 12 April 2018

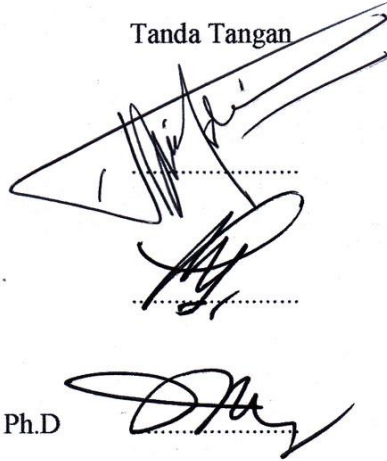
Tim Penguji

Tanda Tangan

1. Ketua : Dr. Saifudin, SH., M.Hum

2. Anggota : Dr. Drs. Muntoha, SH., M.Ag

3. Anggota : Drs. Agus Triyanta, MA., MH., Ph.D



Mengetahui :

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Fakultas Hukum

Dekan



(Dr. H. Auzur Rahim Faqih, SH., M.Hum)

NIK. 844100101

SURAT PERNYATAAN

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

Bismillahirrohman nirrohim

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : **HILMI FACHRUDDIN**
No.Mhs : **13410594**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penelitian Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul:

PERANAN BADAN KEHORMATAN DALAM MENEGAKKAN KODE ETIK ANGGOTA DEWAN DALAM KASUS KORUPSI OKNUM ANGGOTA DPRD KABUPATEN PATI PERIODE 2014-2019 SELAKU BENDAHARA PERSIPA PATI

Karya Ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penelitian sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar Asli (Orisinal), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan "*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*";
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan perpustakaan dilingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut. Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir no 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menanda-tangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan "Majelis" atau "Tim" Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum UII.

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

Dibuat di : Yogyakarta

Pada Tanggal : 09 Maret 2018




CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Hilmi Fachruddin
2. Tempat Lahir : Pati
3. Tanggal Lahir : 06 November 1994
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Golongan Darah : O
6. Alamat : Dk. Boro, Desa Sitoluhur, RT 04, RW 04,
Kecamatan Gembong, Kabupaten Pati
7. Identitas Orang Tua :
 - a. Nama Ayah : H. Suwarno S.Ag.,M.Pd.I
Pekerjaan Ayah : PNS
 - b. Nama Ibu : Hj. Siti Mu'awanah S.Pd.I
Pekerjaan Ibu : Guru/Swasta
Alamat Orang Tua : Dk. Boro, Desa Sitoluhur, RT 04, RW 04,
Kecamatan Gembong, Kabupaten Pati
8. Riwayat Pendidikan :
 - a. SD : MI Raudlatul Falah Boro
 - b. SMP : MTs Raudlatul Falah Boro
 - c. SMA : MA NU TBS Kudus
9. Pengalaman Organisasi :
 - a. Anggota PRAMUKA MI & MTs Raudlatul Falah Boro
 - b. Anggota HMI Komisariat Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
10. Hobby : Futsal, Sepakbola, Badminton, dan Membaca

Yogyakarta, 2 Maret 2018

Yang Bersangkutan



(Hilmi Fachruddin)

NIM. 13410594

HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

“Kalau hidup hanya sekedar hidup, babi dihutan pun juga hidup

Kalau bekerja hanya sekedar bekerja monyet pun bekerja”

(Buya Hamka)

Skripsi ini peneliti persembahkan kepada:

- 1. kedua Orang Tua peneliti (Suwarno dan Siti Mu'awanah) dan adik peneliti (Fitria Rahma Tsania) yang selalu memberikan doa, cinta, kasih sayang, dan dukungan;*
- 2. almamater tercinta, Universitas Islam Indonesia.*

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmaanirrahim

Assalamu 'alaikum Wr. Wb.

Alhamdulillahirabbil' alamin. Segala puji dan syukur peneliti panjatkan kepada Allah S.W.T. Berkat rahmat, taufik, dan hidayah-Nya peneliti dapat menyelesaikan penelitian Tugas Akhir (Skripsi) ini.

Peneliti menyadari bahwa dalam penelitian Skripsi ini, peneliti mendapat banyak bantuan, bimbingan, dan dorongan dari berbagai pihak. Untuk itu, dalam kesempatan ini peneliti ingin menyampaikan rasa hormat dan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada:

1. Allah SWT untuk segala karunia yang telah dilimpahkan kepada hamba-Nya ini.
2. Kedua orang tua peneliti, Bapak H. Suwarno S.Ag., M.Pd.I dan Ibu Hj. Siti Mu'awanah S.Pd.I dan Adik Fitria Rahma Tsania yang telah memberikan doa, dukungan, kasih sayang, dan segala hal yang beliau kasih untuk kepentingan peneliti.
3. Bapak Nandang Sutrisno, S.H., M.Hum., LL.M., Ph.D. Selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
4. Bapak Dr. Aunur Rahim Faqih, S.H., M.Hum. Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
5. Bapak Drs., Dr., Muntoha, SH., M.Ag., selaku Dosen Pembimbing Skripsi yang telah membimbing serta mengarahkan peneliti sampai terselesaikannya skripsi ini.

6. Bapak Hanafi Amrani, S.H., LL.M., M.H., Ph.D., Selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
7. Bapak Dr. Saifudin, S.H., M.Hum., selaku ketua departemen Hukum Tata Negara.
8. Bapak Bambang Sutiyoso, S.H., M.Hum., Dosen Pembimbing Akademik (DPA).
9. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan ilmunya kepada peneliti dalam berbagai mata kuliah.
10. Seluruh Staff dan Karyawan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
11. Teman-teman kos “Sukar Crew” yaitu Azis, Fuji, Danang, Jarwo, Ari, Rizal, Bugi, Wildan, Fajar, Ega, Yusa, Fuad, Baihaqi, Zaki, dll.
12. Keluarga Besar “G204 Family” yaitu Hapi, Kong, Abud, Hamidi, Angge, Nanda, Dewa, Yuska, dll.
13. Teman-teman kelas G Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia angkatan 2013.
14. Teman-teman KKN PW-111 yaitu Dian, Risky, Sada, Halifa, Luluk dan Halimah.
15. Sahabat-sahabat Futsal S.H (Sarjana Hat trick), G204, dan Zaky’s Team.
16. Teman-teman “Ngopi” yaitu Panji, Fahri, Indra, Irvan, dll.

17. Teman-teman seperjuangan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia khususnya angkatan 2013, perjuangan kita belum cukup sampai disini.
18. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu per-satu yang telah membantu dalam menyusun skripsi ini.

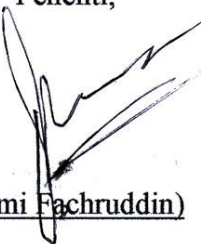
Semoga Allah SWT membalas semua kebaikan yang telah diberikan kepada peneliti hingga terselesaikannya penulisan Skripsi ini. Peneliti menyadari bahwa Skripsi ini pasti tidak luput dari kekurangan dan kesalahan. Oleh karena itu, saran dan kritik yang membangun dari semua pihak sangat diharapkan oleh peneliti. Harapan peneliti, semoga Skripsi ini dapat bermanfaat dan berguna bagi semua pihak yang memerlukannya.

Amin Ya Robbal 'Alamin.

Wassalamu 'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 9 Maret 2018

Peneliti,



(Hilmi Fachruddin)

NIM : 13410594

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR PRA PENDADARAN	iii
HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR	iv
SURAT PENYATAAN ORISINALITAS	v
CURRICULUM VITAE	vi
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL	xiv
ABSTRAK	xv
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Tinjauan Pustaka	9
E. Metode Penelitian	26
F. Sistematika Penelitian	29
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG LEMBAGA PERWAKILAN, SISTEM PENGAWASAN, ETIKA, MORAL, KODE ETIK PROFESI, DAN MUSYAWARAH DALAM ISLAM	

A. Lembaga Perwakilan	
1. Pengertian dan Sistem Lembaga Perwakilan	30
2. Peran dan Fungsi Lembaga Perwakilan	32
3. Lembaga Perwakilan di Indonesia.....	36
B. Sistem Pengawasan	
1. Pengertian Pengawasan	43
2. Jenis-Jenis Pengawasan	45
3. Temuan Dalam Pengawasan.....	46
C. Etika, Moral, dan Kode Etik Profesi	
1. Etika.....	50
2. Moral.....	50
3. Kode Etik Profesi.....	51
D. Lembaga Perwakilan Dalam Islam	53

**BAB III ANALISIS MENGENAI PERANAN BADAN KEHORMATAN
DALAM MENEGAKKAN KODE ETIK ANGGOTA DEWAN DALAM
KASUS KORUPSI OKNUM ANGGOTA DPRD KABUPATEN PATI
PERIODE 2014-2019 SELAKU BENDAHARA PERSIPA PATI**

A. Profil Kabupaten Pati dan DPRD Kabupaten Pati	
1. Profil Kabupaten Pati	62
2. Profil DPRD Kabupaten Pati Periode 2014-2019	63
B. Deskripsi Kasus Korupsi Oknum Anggota DPRD Kabupaten Pati Periode 2014-2019 Selaku Bendahara Persipa Pati	70

C. Peranan Badan Kehormatan dalam Menegakkan Kode Etik Anggota Dewan dalam Kasus Korupsi Oknum Anggota DPRD Kabupaten Pati Periode 2014-2019 Selaku Bendahara Persipa Pati	77
D. Faktor Pendukung dan Penghambat Badan Kehormatan dalam Melakukan Penegakan Terhadap Pelanggaran Kode etik dalam Kasus Korupsi Oknum Anggota DPRD Kabupaten Pati Periode 2014-2019 Selaku Bendahara Persipa Pati.....	92
BAB IV PENUTUP	
A. Kesimpulan	96
B. Saran.....	98
DAFTAR PUSTAKA	100
LAMPIRAN.....	106

DAFTAR TABEL

Tabel 3.1 Perolehan Kursi di Daerah Kabupaten Pati.....	72
Tabel 3.2 Fraksi DPRD Kabupaten Pati Periode 2014-2019	73
Tabel 3.3 Daerah Pemilihan di DPRD Kabupaten Pati.....	74
Tabel 3.4 Komisi DPRD Kabupaten Pati.....	75
Tabel 3.5 Latar Belakang Pendidikan Anggota DPRD Kabupaten Pati Periode 2014-2019	77
Tabel 3.6 Daftar Anggota BK DPRD Kabupaten Pati	87

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji mengenai peranan Badan Kehormatan dalam menegakkan kode etik anggota dewan dalam kasus korupsi oleh oknum anggota DPRD Kabupaten Pati periode 2014-2019 dan faktor yang mendukung dan menghambat peranan badan kehormatan dalam kasus tersebut. Kasus korupsi dana hibah Koni untuk Persipa Pati dilakukan oleh Mudasir oknum anggota DPRD Kabupaten Pati 2 periode (2009-2014 & 2014-2019) pada tahun 2012 ketika ia menjabat sebagai anggota DPRD Kabupaten Pati periode 2009-2014 dan merangkap jabatan sebagai bendahara Persipa Pati, korupsi dan rangkap jabatan merupakan salah satu bentuk pelanggaran kode etik yang penegakannya dilakukan oleh Badan Kehormatan demi menjaga kehormatan, citra, kredibilitas dan martabat DPRD. Penelitian ini dilakukan dengan metode empiris-normatif yakni dengan mencari data-data berdasarkan fakta yang terjadi dilapangan dengan cara melakukan wawancara dengan 2 (dua) Subyek penelitian yakni Aris Sukrisno sebagai ketua Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Pati dan Erwan Wahyu Wibowo sebagai perwakilan dari Sekretaris DPRD Kabupaten Pati dan mengkaji peraturan perundang-undangan, buku, jurnal dan sebagainya yang berkaitan dengan penelitian ini. Hasil dari penelitian ini adalah Badan Kehormatan tidak dapat melakukan penegakan terhadap pelanggaran kode etik karena tidak ada pengaduan, sesuai dengan ketentuan perundang-undangan Badan Kehormatan menjadi terhambat dalam menjaga marwah kehormatan DPRD karena Badan Kehormatan dapat melakukan tugasnya setelah adanya laporan baik dari masyarakat, anggota DPRD dan/atau pimpinan DPRD, namun setelah vonis hakim terhadap Mudasir dijatuhkan dan tidak ada usul pemberhentian masuk dari partai politik kepada pimpinan DPRD, Badan Kehormatan mengambil langkah dengan cara melakukan konsultasi ke Biro Otda Set Prov Jateng dan Ditjen Otda Kemendagri dan melakukan Study Banding ke DPRD Kota Bekasi. Dari penelitian tersebut peneliti berharap kedepannya badan kehormatan lebih aktif dalam melakukan pemeriksaan dugaan pelanggaran kode etik anggota dewan sehingga peranan badan kehormatan menjadi lebih maksimal dan ketentuan perundang-undangan yang menysaratkan adanya pengaduan sebelum Badan Kehormatan melakukan tugasnya seharusnya ditinjau kembali.

Kata Kunci : Badan Kehormatan, DPRD Kabupaten Pati, Kode Etik.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Secara umum penganut paham demokrasi termasuk diantaranya negara Indonesia menghendaki adanya keikutsertaan rakyat atau warga negara dalam aktifitas penyelenggaraan kehidupan ketatanegaraan.¹ Dalam konteks Indonesia, sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.² Sistem demokrasi atau kedaulatan rakyat sebagaimana diketahui banyak orang meski partisipasi rakyat memiliki peran penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, dalam implementasinya, hanya segelintir orang saja yang pada akhirnya dipilih sebagai representasi rakyat melalui suatu lembaga kekuasaan.

Lembaga kekuasaan pelaksana kedaulatan rakyat di Indonesia diemban oleh delapan buah organ negara yang mempunyai kedudukan sederajat yang secara langsung menerima kewenangan konstitusional dari UUD 1945. Kedelapan organ tersebut adalah: (1) Dewan Perwakilan Rakyat; (2) Dewan Perwakilan Daerah; (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat; (4) Badan Pemeriksa Keuangan; (5) Presiden dan Wakil Presiden; (6) Mahkamah Agung; (7) Mahkamah Konstitusi; (8) Komisi Yudisial.³

Dari kedelapan lembaga tersebut, menurut teori Trias Politica dari Montesquieu dapat dibagi menjadi tiga bidang kekuasaan, pertama yaitu lembaga

¹ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2009, hlm. 144.

² Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945.

³ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia Edisi Revisi ke 5*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 159.

legislatif yakni kekuasaan untuk membuat undang-undang.⁴ Dalam konteks Indonesia dilakukan oleh DPR, DPD, atau MPR. Kedua yaitu lembaga eksekutif atau pemerintah adalah lembaga yang bertugas untuk melaksanakan undang-undang,⁵ dilakukan oleh Presiden dan Wakil Presiden. Ketiga adalah kekuasaan yudikatif biasa disebut lembaga peradilan yaitu lembaga yang bertugas mengadili pelanggaran terhadap undang-undang,⁶ dilakukan oleh MA dan MK.

Kekuasaan legislatif diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat merupakan konsekuensi logis dari asas demokrasi yang diterapkan dalam sebuah negara, sesuai dengan asas demokrasi, sumber kekuasaan negara adalah rakyat, oleh karenanya lembaga perwakilan rakyatlah yang berhak menentukan arah kebijakan negara yakni dalam bentuk pembuatan undang-undang.⁷

Kekuasaan legislatif di Indonesia dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (yang terdiri dari DPR-RI/Pusat, DPRD I/Provinsi, DPRD II/Kabupaten/Kota) dan Dewan Perwakilan Daerah. Kombinasi antara DPR dan DPD disebut Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Sesuai dengan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 bahwa "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang".⁸

⁴ Sunarto, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Magnum Pustaka Utama, Yogyakarta, 2015, hlm. 136.

⁵ *Ibid*, hlm. 146.

⁶ *Ibid*, hlm. 157.

⁷ *Ibid*. hlm. 136.

⁸ Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945.

Dalam perubahan ketiga UUD 1945, terjadi restrukturisasi parlemen Indonesia menjadi dua kamar, yakni dengan membentuk DPD terwujud dalam ketentuan mengenai DPR diatur dalam Pasal 20, sedangkan DPD diatur dalam Pasal 22C dan Pasal 22D. Hal tersebut dimaksudkan karena adanya perbedaan pada hakikat kepentingan yang diwakilinya masing-masing. DPR dimaksudkan untuk mewakili rakyat, sedangkan DPD dimaksudkan untuk mewakili daerah-daerah.⁹

Sebagai lembaga perwakilan rakyat dan sekaligus merupakan lembaga pengembalian amanat demokrasi dan kedaulatan rakyat, DPR dituntut untuk mampu memperjuangkan aspirasi rakyat, maka dari itu DPR mempunyai tugas, fungsi, wewenang dan kewajiban¹⁰ yang harus dilakukan dan dipatuhi. Fungsi DPR yang demikian strategis tentunya harus diimbangi dengan kualitas dari anggota DPR itu sendiri. Tidak cukup jika anggota DPR itu berasal dari tokoh-tokoh terkenal dimasyarakat,¹¹ melainkan dia harus mempunyai sikap, perilaku, tata kerja, tata hubungan antar penyelenggara pemerintahan dan antar anggota DPR maupun dengan pihak lain yang berhubungan dengan kewajiban, larangan atau yang tidak patut dilakukan oleh anggota DPR.¹²

Dalam rangka menjaga martabat, kehormatan, citra, kredibilitas anggota DPR dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban dan tanggung jawab kepada negara, masyarakat serta konstituennya, masing-masing anggota dewan

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, 2005, hlm. 50.

¹⁰ Pasal 69-72 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD .

¹¹ *Op. Cit.*, hlm. 185.

¹² Konsiderans huruf a Peraturan DPRD Kabupaten Pati Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Kode Etik DPRD Kabupaten Pati.

wajib mematuhi kode etik dan tata tertib. Demi terlaksananya kepatuhan atas kode etik dan tata tertib tersebut, maka DPR membentuk lembaga “Badan Kehormatan”. Badan ini merupakan alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang bersifat tetap.

Secara historis Badan Kehormatan di DPR dan DPRD diberi nama “Dewan Kehormatan” yang pada awal pembentukannya bersifat tidak tetap dan hanya dibentuk sementara apabila terdapat kasus dan disepakati untuk menuntaskan suatu kasus yang menimpa anggota DPR dan DPRD. Pada periode 2004-2009, Badan Kehormatan di Indonesia didesain sebagai alat kelengkapan yang bersifat tetap, artinya Badan Kehormatan merupakan suatu keharusan untuk segera dibentuk diseluruh parlemen di Indonesia. Argumentasi ini didapatkan bila kita menafsirkan Undang – Undang Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD jo. Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.¹³ Pelaksanaan tugas dan wewenang badan kehormatan sangat penting dalam menegakkan kode etik anggota dewan yakni sebagai lembaga pengawas dan pemberi sannksi terhadap pelanggaran-pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota dewan.. Oleh sebab itulah, diperlukan badan yang dapat mengawasi pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota dewan.

Seperti halnya di DPRD kabupaen Pati memiliki Badan Kehormatan sebagai salah satu alat kelengkapan yang berseifat tetap, Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Pati dalam menjalankan tugas dan fungsinya berpedoman pada

¹³ Anom Surya Putra, *Mekanisme Kerja Badan Kehormatan*, Makalah disampaikan untuk *pelatihan Badan Kehormatan*, LSPPAD, Hotel Mercure, Jakarta, 22 April 2006, hlm. 1.

tata tertib dewan yang diatur dalam Peraturan DPRD Kabupaten Pati Nomor 1 Tahun 2015 tentang perubahan atas Peraturan DPRD Kabupaten Pati nomor 1 tahun 2014 tentang tata tertib DPRD Kabupaten Pati dan Peraturan DPRD Kabupaten Pati nomor 2 tahun 2015 tentang Kode Etik DPRD Kabupaten Pati. Segala sesuatu mengenai apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh Anggota Dewan telah diatur dalam Tata Tertib DPRD dan Kode Etik DPRD.

Badan Kehormatan di DPRD Kabupaten Pati diharapkan dapat menjamin tegaknya kepatuhan terhadap tata tertib dan kode etik DPRD, namun pada kenyataannya, pelaksanaan tugas dan wewenang Badan Kehormatan mempunyai kendala baik dikarenakan aturan tentang kewenangan Badan Kehormatan yang bersifat limitatif maupun karena hal-hal lain yang sifatnya teknis, seperti contoh pada kasus korupsi yang dilakukan oleh Mudasir oknum anggota DPRD Kabupaten Pati Periode 2014-2019 dari fraksi Hanura, dalam kasus tersebut Mudasir terbukti telah melakukan tindak pidana korupsi atas aliran dana hibah untuk persatuan sepakbola Pati (Persipa) melalui Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI) Pati pada tahun 2012 yang saat itu ia juga berstatus sebagai anggota DPRD Kabupaten Pati periode 2009-2014 dan sekaligus merangkap jabatan sebagai bendahara Persipa Pati, dengan menguasai uang sebesar 316 juta dari dana hibah yang dicairkan dari APBD Pati seluruhnya berjumlah 1,07 Miliar, Mudasir melakukan manipulasi laporan dana hibah terkait pembagian kaus tim sepakbola dan tim sekolah sepakbola yang berjumlah Rp. 354 juta.¹⁴

¹⁴ Diakses dari laman <https://jateng.antaranews.com/detail/korupsi-anggota-dprd-pati-dihukum-2-tahun.html>, Pada tanggal 22 Oktober 2017 pukul 14.00 WIB.

Pada kasus tersebut, Badan Kehormatan tidak dapat melaksanakan tugas dan wewenangnya dalam hal melakukan penyelidikan, verifikasi dan klarifikasi terhadap adanya indikasi pelanggaran kode etik oleh Mudasir dikarenakan tidak adanya pengaduan baik dari pimpinan DPRD maupun dari masyarakat, tidak ada surat yang masuk ke pimpinan DPRD dari Partai yang bersangkutan tentang persoalan yang menimpa anggota sebelum vonis dijatuhkan.¹⁵ Hal tersebut tentu menjadi kendala terhadap pelaksanaan tugas dan wewenang Badan Kehormatan yang seharusnya dapat memproses ketika terjadi ada dugaan pelanggaran Kode Etik dan Tata Tertib anggota dewan, Badan Kehormatan yang diharapkan dapat menjaga kehormatan anggota dewan justru malah terkendala dengan sifatnya yang pasif atau menunggu pengaduan dugaan pelanggaran kode etik anggota dewan. Seharusnya Badan Kehormatan dapat memproses anggota dewan yang terindikasi melakukan pelanggaran kode etik tanpa harus secara pasif menunggu adanya pengaduan, seperti pada kasus korupsi oknum anggota DPRD Kabupaten Pati tersebut yang pada saat itu statusnya juga sebagai anggota DPRD periode 2009-2014 merangkap jabatan sebagai bendahara Persipa Pati. Pada tahun 2014 ketika Mudasir kembali menjabat sebagai anggota DPRD Kabupaten Pati untuk periode berikutnya yakni periode 2014-2019 kasus tersebut mulai mencuat dengan di tandai adanya laporan dari berbagai elemen masyarakat kepada kepolisian terkait adanya dugaan tindak pidana korupsi oleh oknum anggota DPRD Kabupaten Pati tersebut.

¹⁵ Wawancara dengan Arif Sukrisno, Ketua BK DPRD Kabupaten Pati. di Pati, 6 Oktober 2017.

Dari uraian kasus diatas, sebagai salah satu bentuk kontrol sosial dari masyarakat terhadap peranan badan kehormatan DPRD kabupaten Pati, tidak berlebihan kiranya jika peneliti tertarik untuk meneliti lebih dalam mengenai “PERANAN BADAN KEHORMATAN DALAM MENEGAKKAN KODE ETIK ANGGOTA DPRD KABUPATEN PATI (STUDY KASUS KORUPSI OKNUM ANGGOTA DPRD KABUPATEN PATI PERIODE 2014-2019 SELAKU BENDAHARA PERSIPA PATI”.

B. Rumusan Masalah

Berkaitan dengan latar belakang tersebut di atas, permasalahan yang akan dikaji adalah mengenai :

1. Bagaimana peranan Badan Kehormatan dalam menegakkan kode etik anggota dewan di DPRD Kabupaten Pati dalam kasus korupsi oknum anggota DPRD Kabupaten Pati tersebut?
2. Apa faktor-faktor pendukung dan penghambat peranan Badan Kehormatan dalam menegakkan kode etik anggota dewan di Kabupaten Pati?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari dilakukannya penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana peranan Badan Kehormatan dalam menegakan kode etik anggota dewan dalam kasus korupsi oknum anggota DPRD Kabupaten Pati periode 2014-2019 selaku bendahara Persipa.
2. Untuk mengetahui apa faktor pendukung dan penghambat Badan Kehormatan dalam peranannya menegakkan kode etik anggota dewan dalam kasus korupsi tersebut.

D. Tinjauan Pustaka

Pada bagian tinjauan pustaka ini peneliti berusaha untuk menguraikan teori-teori yang relevan dengan obyek yang akan diteliti oleh peneliti. Sebagai gambaran umum, tinjauan pustaka dibuat dengan tujuan untuk mengarahkan peneliti membentuk kategori substantif dalam objek penelitian.¹⁶ Penjelasan terhadap teori-teori yang digunakan untuk mengkaji pada penelitian ini menggunakan 3 pendekatan teori. Pendekatan teori tersebut adalah teori demokrasi, teori lembaga parlemen, dan teori pengawasan.

1. Teori Demokrasi

a. Pengertian Demokrasi

Sejarah mengenai munculnya lembaga perwakilan rakyat dalam urusan pemerintahan merupakan manifestasi dari konsep demokrasi. Terwujud dengan adanya campur tangan rakyat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Secara simbolis, istilah demokrasi sering digambarkan sebagai pemerintahan yang berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (form the people, of the people, for the people).¹⁷ Artinya kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat dan karena itu rakyatlah yang seharusnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan bernegara. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu pada dasarnya juga diperuntukkan bagi kepentingan seluruh rakyat itu sendiri.

¹⁶ Lexi J Moloeng, *Metodelogi Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 1990, hlm. 81.

¹⁷ Bagir manan dan Kuntana Magnan, *Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Melalui Pemilihan Umum*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996, hlm. 56.

Secara etimologis demokrasi berasal dari bahasa Yunani yang berasal dari kata *demos* yang berarti rakyat dan *cratos* atau *cratein* yang berarti berkuasa atau kekuasaan pusat pemerintahan. Konsep demokrasi berarti “rakyat berkuasa” (*government of rule by the people*). Dalam istilah bahasa demokrasi diartikan sebagai suatu keadaan negara yang mana kekuasaan atau kedaulatan pusat pemerintahan tertingginya dipegang oleh rakyat. Sementara demokrasi menurut pengertian terminologis adalah pemerintahan yang berasal dari rakyat dan kekuasaan tertinggi di tangan rakyat, dilakukan langsung atau tidak langsung atas dasar suatu sistem perwakilan.¹⁸

Demokrasi diartikan sebagai pemerintahan yang dijalankan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Pengertian demokrasi secara umum tersebut bersumber dari pendapat salah satu tokoh dunia yaitu Abraham Lincoln Presiden AS yang ke-16. Menurut Abraham Lincoln dalam pidatonya menyebutkan arti demokrasi yaitu “*democracy is government of the people, by the people, and for the people*”, atau dikenal dalam secara umum sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Dalam demokrasi itu sendiri dipahami bahwa rakyat adalah pemilik kekuasaan, sedangkan pemerintah dapat berkuasa karena mendapatkan delegasi kekuasaan dari rakyat. Oleh sebab itu pemerintah harus benar-benar memperhatikan kepentingan rakyat. karena pada dasarnya rakyat

¹⁸ Yoyoh Rohaniah, Efriza, *Pengantar Ilmu Politik*, Intrans Publishing, Malang, 2015, hlm. 261-262.

mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam sistem negara yang demokratis.¹⁹

Banyaknya pendapat oleh ahli mengenai istilah demokrasi pada intinya mengerucut pada tiga poin, pertama yaitu mengenai pemerintahan dari rakyat (*government of the people*), kedua pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*) dan terakhir pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*). Ketiga hal tersebut merupakan hal yang paling pokok dari berbagai definisi yang banyak diberikan oleh para ahli.

Pertama adalah pemerintahan dari rakyat (*government of the people*) berarti hal apa saja yang berhubungan dengan pemerintahan yang sah dan diakui (*legitimate government*) dan pemerintahan yang tidak sah dan tidak diakui (*unlegitimate government*) di mata rakyat. Pemerintahan yang sah dan diakui berarti suatu pemerintahan yang secara sah atau *legitimate* mendapat pengakuan dan dukungan oleh rakyat. Sedangkan pemerintahan yang tidak sah dan tidak diakui, berarti suatu pemerintahan yang sedang memegang kendali kekuasaan tidak mendapat pengakuan dan dukungan dari rakyat.²⁰

Kedua, pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*) mengandung pengertian bahwa pemerintah menjalankan kekuasaan atas nama rakyat bukan atas kemauan diri sendiri dan kelompok tertentu, pemerintah dalam menjalankan tugasnya selalu diawasi rakyat. Oleh

¹⁹ Dikutip dari buku yang berjudul, *Bangsa, Negara, Demokrasi, dan Kedaulatan Rakyat*, yang diakses dari laman <https://www.sertifikasiguru.uny.ac.id> pada tanggal 14 Oktober 2017 pukul 04.20, hlm. 34.

²⁰ Yoyok Rohaniah, Efriza, Op.cit, hlm. 263.

karena itu pemerintah harus tunduk pada pengawasan rakyat (*social control*). Pengawasan ini dilakukan secara langsung oleh rakyat sendiri atau melalui perwakilan (parlemen). Dengan adanya pengawasan dari rakyat akan menghilangkan otoriterisme para pemimpin negara.²¹

Terakhir adalah pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*) mengandung pengertian bahwa kekuasaan yang diberikan oleh rakyat kepada pemerintah itu dijalankan untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu kebijakan pemimpin-pemimpin negara harus berorientasi pada kemaslahatan rakyat. Pemerintah harus mendengarkan dan mengakomodasi aspirasi rakyat dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.²²

b. Sejarah dan perkembangan Demokrasi

Sejarah demokrasi sebagai sistem pemerintahan sendiri bermula pada zaman Yunani Kuno yaitu di negara kota (*city-state*) pada sekitar abad ke-6 sampai abad ke-3 SM. Demokrasi yang digunakan pada masa tersebut yaitu demokrasi langsung (*direct democracy*) ialah sistem politik dengan hak pembuatan keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara berdasar suara mayoritas.²³

Pada abad pertengahan sekitar tahun ke-6-14 M di Eropa Barat, sistem politik dicirikan dengan struktur sosial yang feodal (hubungan antara *vassal* atau budak dan *Lord* atau tuan) dimana kehidupan sosial

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1993, hlm. 109.

dan spiritual dikuasai oleh Paus dan Petinggi agama lainnya. Kehidupan politik dipenuhi perebutan kekuasaan antar bangsawan, artinya hal tersebut tidak sejalan dengan sistem demokrasi langsung di zaman Yunani Kuno. Selanjutnya berakhirnya abad pertengahan, yakni sekitar tahun ke-16 M yaitu dengan lahirnya piagam besar Magna Charta pada tahun 1215.²⁴

Piagam besar Magna Charta merupakan salah satu bentuk perkembangan bangsa Eropa Barat dalam urusan pemerintahan. Piagam ini dilatar belakangi munculnya negara-negara nasional (*national state*) dalam bentuk yang lebih modern, adanya perubahan sosial dan kultural di Eropa Barat, adanya penghargaan terhadap kebebasan berfikir dan dapat memerdekakan diri dari kekuasaan kaum gereja yang absolut. Sementara di Eropa selatan terjadi *renassiance* pada abad 13-16 M dan di Eropa Selatan (Italia) dan reformasi di Eropa utara abad 15-16 M.²⁵ *Renaissance* merupakan aliran yang menghidupkan kembali minat kesasteraan dan kebudayaan, sistem ini berasal dari Yunani Kuno yang selama abad pertengahan tersisihkan. Ciri dari aliran ini yaitu munculnya gagasan pemisahan antara soal-soal keagamaan dan soal-soal kedunawian khususnya dibidang pemerintahan.

Kedua aliran tersebut sebagai persiapan orang eropa Barat untuk menyelami abad pemikiran beserta rasionalisme pada tahun 16-18 M. Rasionalisme adalah aliran yang berusaha memerdekakan pikiran

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid*, hlm. 110.

manusia dari batas-batas yang ditentukan gereja. Hal ini berimplikasi pandangan terhadap bidang politik dimana muncul gagasan bahwa manusia mempunyai hak-hak politik yang tidak boleh diselewengkan oleh raja yang diimplementasikan dalam bentuk kecaman kepada raja. Muncul gagasan bahwa manusia mempunyai hak-hak politik yang tidak boleh diselewengkan oleh raja. Gagasan tersebut muncul akibat adanya monarki-monarki absolut yang muncul pada masa 15-17 M. Pada masa ini juga lahir mengenai teori kontrak sosial (*social contract theory*) yang mendobrak pemerintahan absolut dan menetapkan hak-hak politik. Tokoh Filsuf yang mencetuskan gagasan tersebut seperti John Locke dan Montesquieu. John Locke berpandangan bahwa hak-hak politik mencakup hak atas hidup, hak atas kebebasan, dan hak untuk mempunyai milik. Sedangkan Montesquieu menyusun suatu sistem yang berguna untuk menjamin hak-hak politik yang dikenal dengan *Trias Politica* yang dikenal hingga saai ini. Ide-ide mengenai hak-hak politik berimplikasi pada revolusi Prancis pada akhir abad ke 18 M dan revolusi Amerika melawan Inggris.²⁶

Perkembangan demokrasi selanjutnya yaitu terjadi sekitar akhir abad ke-19 M. Demokrasi pada masa tersebut berwujud konkret sebagai program dan sistem politik dan bersifat politis dan mendasarkan pada asas-asas kemerdekaan individu, kesamaan hak, dan hak pilih untuk semua warga negara. Perkembangan demokrasi selanjutnya terjadi pada

²⁶ *Ibid*, hlm. 110-111.

abad 19 ditandai dengan munculnya negara hukum klasik, dimana untuk menyelenggarakan keinginan mengenai gagasan hak-hak politik diimplementasikan melalui dibentuknya konstitusi yang berupa batasan-batasan kekuasaan pemerintah. Pada masa ini ruang dari pemerintah dibidang ekonomi dan politik dikatakan sangat sempit, masyarakat diberi kebebasan untuk menjalankan kegiatannya dalam bidang ekonomi. Pemerintah dalam hal ini bertindak jika hak-hak manusia dilanggar. Dan pada abad 20 ditandai dengan ditinggalkannya gagasan bahwa pemerintah dilarang ikut campur dalam urusan warga negara dibidang sosial dan ekonomi, pemerintah justru bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat dan karenanya harus aktif mengatur kehidupan ekonomi dan sosial.

Di Indonesia perkembangan demokrasi juga terjadi, dimulai pada 17 Agustus 1945 ketika bangsa Indonesia menyatakan kemerdekaannya antara BPUPKI dan PPKI menyetujui gagasan demokrasi sebagai sistem pemerintahan. Hal tersebut terbukti dengan dituangkannya konsep demokrasi dalam pembukaan maupun batang tubuh UUD 1945.²⁷

c. Konsep Demokrasi secara umum

Implementasi mengenai partisipasi rakyat dalam menjalankan kekuasaan mungkin akan terasa sulit, di sisi lain pemerintah tidak dapat menjalankan pemerintahan menurut kehendaknya sendiri tanpa memperhatikan kepentingan rakyat, atas dasar itu maka terdapat

²⁷ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm.294.

pembatasan terhadap kekuasaan pemerintah sehingga tidak terjadi kesewenang-wenangan. Pembatasan terhadap kewenangan pemerintah tersebut tercermin dalam undang-undang dasar dan konstitusi. Oleh karena itu dalam negara yang menganut demokrasi pasti memiliki undang-undang dasar atau konstitusi. Undang-undang atau konstitusi tersebut berfungsi memberikan perlindungan terhadap hak-hak warga negara dari kesewenang-wenangan pemerintah.²⁸

Demokrasi menjadi asas yang paling banyak digunakan setelah Perang Dunia II berdasarkan penelitian yang dilakukan UNESCO pada tahun 1949. Namun meskipun menjadi asas yang paling banyak digunakan, ternyata dalam prakteknya ide tentang demokrasi merupakan sesuatu yang ambigu. Hal ini terkait dengan ketidaktentuan mengenai lembaga-lembaga atau cara-cara yang dilaksanakan untuk melaksanakan ide, atau mengenai keadaan kultural serta historik yang mempengaruhi ide dan praktek demokrasi.²⁹ Hal ini dapat dilihat dari negara-negara yang sama-sama mengatasnamakan menganut demokrasi namun dalam prakteknya tidak sama, ketidaksamaan itu bukan hanya dalam pembentukan lembaga-lembaga atau aparatur demokrasi namun juga mengenai perimbangan yang terbuka bagi peranan negara ataupun peranan rakyat. Untuk menyelesaikan mengenai permasalahan dalam memahami demokrasi tersebut, maka perlu dibedakan dalam melihat

²⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1993, hlm. 76.

²⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1988, hlm. 50.

sudut pandang demokrasi. Sudut pandang dalam melihat demokrasi dibagi menjadi dua, yaitu demokrasi sebagai ide dan demokrasi sebagai praksis. Demokrasi sebagai ide adalah demokrasi sebagaimana yang ada dalam kerangka berpikir atau kerangka konseptual. Sedangkan demokrasi sebagai praksis adalah demokrasi yang sudah menjelma menjadi sistem pemerintahan aktual.

Dalam perkembangannya demokrasi melahirkan macam-macam bentuk demokrasi itu sendiri, yakni demokrasi konstitusional, demokrasi perlementer, demokrasi rakyat, demokrasi terpimpin, demokrasi Soviet, dan demokrasi nasional. Diantara sekian banyak aliran pikiran yang dinamakan demokrasi, ada dua aliran yang paling penting, yaitu demokrasi konstitusional dan aliran yang mengatasnamakan demokrasi, namun pada dasarnya mendasarkan diri pada komunisme.³⁰ Perbedaan diantara keduanya yaitu bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan sebuah pemerintahan yang terbatas kekuasaannya, yaitu suatu negara hukum (*rechtsstaat*) yang tunduk pada *rule of law*. Sebaliknya, demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme, mencita-citakan pemerintahan yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (*machtsstaat*) dan yang bersifat totaliter.³¹

Demokrasi konstitusional mensyaratkan bahwa pemerintah yang demokrasi harus dibatasi kewenangannya agar tidak terjadi kesewenang-wenangan pemerintah terhadap warga negara. Pembatasan kewenangan

³⁰ Ni'matul Huda, Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 3-4.

³¹ *Op. Cit.*, hlm. 265.

diimplementasikan dengan pemberian wewenang kepada beberapa orang atau badan dan tidak memusatkan kekuasaan pada satu tangan atau badan. Perumusan yuridis dari prinsip-prinsip ini dikenal dengan *Rechtsstaat* (Negara Hukum) dan *Rule of Law*. Demokrasi dalam pandangan komunisme selalu bersikap *ambivalent* terhadap negara. Negara dianggap sebagai suatu alat pemaksa yang akhirnya akan lenyap sendiri dengan munculnya masyarakat komunis.³²

Henry B. Mayo dalam bukunya *Introduction to Democratic Theory* memberi definisi sebagai berikut.³³

“Sistem politik yang demokratis ialah di mana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan yang berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik” (*A democratic political system is one in public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom*).

Menurut B. Mayo, demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yakni menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga, menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah, menyelenggarakan pergantian pemimpin secara teratur, membatasi kekerasan sampai minimum, Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman dalam

³² *Ibid.*

³³ *Ibid*, hlm. 266.

masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan, serta tingkah laku, dan menjamin tegaknya keadilan.³⁴

Untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi tersebut maka perlu diselenggarakan beberapa lembaga, yakni³⁵ pemerintah yang bertanggung jawab, suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi, suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik, pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat, sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

2. Teori Lembaga Parlemen

Lembaga parlemen adalah lembaga yang mencerminkan salah satu fungsi dari badan itu, yaitu *legislate* atau membuat undang-undang. Selain itu ada beberapa istilah lain yang sering dipakai yakni *Assembly* yang mengutamakan unsur “berkumpul” selain itu *Parliament*, istilah yang menekankan unsur “bicara” (*parler*) dan merundingkan. Sebutan lain *People’s Representative Body* mengutamakan representasi atau keterwakilan anggota-anggotanya. Berbagai macam perbedaan dalam penyebutan namanya sejatinya badan ini merupakan simbol dari rakyat yang berdaulat.³⁶ Pengertian lembaga perwakilan dapat disimpulkan ialah suatu badan/lembaga yang bertugas untuk mewakili kepentingan yang

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid*, hlm. 267.

³⁶ *Ibid*, hlm. 315.

kelompok yang diwakilinya, dalam konteks pemerintahan maka dapat diartikan mewakili urusan rakyat dalam proses pemerintahan.

Legislatif ialah salah satu bentuk implementasi dianutnya teori *trias politica* dalam suatu negara. menurut teori *trias politica* kekuasaan dibagi menjadi tiga yaitu kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Teori *trias politica* muncul sebagai upaya tindak lanjut atas pembatasan wewenang pemerintah atau penguasa agar tidak berlaku sewenang-wenang terhadap rakyat. Menurut teori yang berlaku, rakyatlah yang berdaulat. Rakyat yang berdaulat ini mempunyai suatu “kehendak” yang oleh Rousseau disebut *Generale* atau *General Will*. Keputusan-keputusan yang diambil oleh badan ini merupakan suara yang *authentic* dari *general will* itu. Karena keputusan-keputusannya baik yang bersifat kebijakan ataupun undang-undang mengikat seluruh masyarakat.³⁷

Pada prakteknya tidak semua badan legislatif mempunyai wewenang untuk menentukan kebijakan umum dan membuat undang-undang. Seperti yang terjadi di Inggris pada awalnya tugas badan legislatif hanya mengumpulkan dana untuk memungkinkan raja membiayai kegiatan pemerintahannya. Namun setelah itu berkembang menjadi badan yang berwenang untuk memberikan batasan kepada kekuasaan raja yang tadinya berkekuasaan secara absolut yang puncaknya dikenal sebagai peristiwa *The Glorious revolution of 1688*. Gagasan mengenai kedaulatan berada di tangan rakyat berimplikasi

³⁷ *Ibid.*

terhadap kewenangan badan legislatif dalam hal menyelenggarakan kedaulatan dengan jalan menentukan kebijakan umum dan menuangkan dalam undang-undang.³⁸

Lembaga parlemen atau badan legislatif dalam bentuk sistemnya terbagi menjadi empat yaitu, monokameral, bikameral, trikameral, dan multikameral. Sistem monokameral adalah sistem pemerintahan yang hanya terdiri dari satu kamar (majelis) parlemen. Sistem bikameral adalah sistem pemerintahan yang terdiri dari dua kamar yang memiliki fungsi masing-masing. Sistem bikameral terdiri dari Majelis Tinggi dan Majelis Rendah. Sistem trikameral yaitu sistem pemerintahan yang terdiri dari tiga kamar (majelis) dalam badan legislatif atau parlemen. Sistem multikameral yaitu sistem pemerintahan yang terdiri dari banyak majelis dalam lembaga parlemen.³⁹

Lembaga parlemen memiliki fungsi yang paling penting yaitu⁴⁰ menentukan kebijakan dan membuat undang-undang. Untuk itu badan legislatif diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh pemerintah dan terutama di bidang anggaran dan mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga semua tindakan badan eksekutif sesuai kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan. Untuk menyelenggarakan tugas ini, badan perwakilan rakyat diberi hak-hak kontrol khusus. Selain itu, lembaga parlemen atau badan legislatif memiliki fungsi lain seperti mengesahkan

³⁸ *Ibid*, hlm.316.

³⁹ *Ibid*, hlm. 319.

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 323.

perjanjian-perjanjian internasional yang dibuat oleh badan eksekutif. Selain itu di beberapa negara seperti Perancis dan Amerika Serikat, lembaga parlemen memiliki wewenang untuk menuntut dan mengadili pejabat tinggi.

Fungsi legislasi dibidang perundang-undangan merupakan tugas utama dari lembaga parlemen, sekalipun lembaga parlemen tidak memiliki monopoli dibidang legislasi. Untuk membahas rancangan undang-undang sering dibentuk panitia-panitia yang berwenang untuk memanggil menteri atau pejabat lainnya untuk dimintai keterangan seperlunya. Namun meskipun legislasi merupakan fungsi utama dari lembaga parlemen dewasa ini terjadi gejala yang menggeser titik berat legislasi dari bidang legislatif ke bidang eksekutif. Mayoritas undang-undang dirumuskan dan dipersiapkan oleh badan eksekutif, sedangkan badan legislatif tinggal membahas dan mengamandemennya. Dari beberapa negara seperti Belanda, Malaysia, Inggris, dan Australia, 90% rancangan undang-undang berasal dari badan usulan badan eksekutif, sedangkan rancangan undang-undang yang berasal dari inisiatif badan legislatif sedikit jumlahnya dan jarang menyangkut kepentingan umum.⁴¹ Fungsi lain dari lembaga parlemen atau badan legislasi yaitu fungsi kontrol. Badan legislatif berkewajiban unntuk mengawasi aktivitas dari badan eksekutif, agar sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan. Pengawasan dilakukan melalui sidang-sidang panitia legislatif dan

⁴¹ *Ibid*, hlm. 323.

melalui hak-hak kontrol yang khusus seperti hak bertanya, interpelasi, dan sebagainya.⁴²

3. Teori Pengawasan

Kata pengawasan berasal dari kata “awas”, yang berarti “penjagaan”.⁴³ George R. Terry mendefinisikan istilah pengawasan adalah “*control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corective measure, of needed to ensure result in keeping with the plan*”. (Pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil yang sesuai dengan rencana).⁴⁴ Jadi pengawasan dapat dianggap sebagai aktivitas untuk menemukan dan mengoreksi penyimpangan-penyimpangan dari hasil yang dicapai atas aktivitas-aktivitas yang direncanakan.

Pengawasan dapat bersifat bermacam-macam, antara lain⁴⁵ bersifat politik, bilamana yang menjadi ukuran atau sasaran adalah efektivitas dan atau legitimasi, bersifat yuridis (hukum), bilamana tujuannya adalah menegakkan yurisdiksitas dan atau legalitas, bersifat ekonomis, bilamana yang menjadi sasaran adalah efisiensi dan teknologi, bersifat moril dan susila, bilamana yang menjadi sasaran atau tujuan adalah mengetahui keadaan moralitas.

⁴² *Ibid*, hlm. 324.

⁴³ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 101.

⁴⁴ *Ibid*, hlm. 22.

⁴⁵ *Ibid*, hlm. 104.

Pengawasan dapat dilakukan dengan cara antara lain ⁴⁶ pengawasan intern, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh satu badan yang secara organisatoris/structural masih termasuk dalam lingkungan pemerintahan sendiri, pengawasan ekstern, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh organ/lembaga secara organisatoris/structural berada diluar pemerintah (dalam arti eksekutif), pengawasan preventif, yaitu pengawasan yang dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan/ketetapan pemerintah, pengawasan represif, yaitu pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkannya keputusan/ketetapan pemerintah, sehingga bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru.

Negara Indonesia mempunyai lembaga pengawasan antara lain Lembaga Pengawasan Administratif, Lembaga Pengawasan Politis, Lembaga Pengawasan Ombudsman, dan Lembaga Pengawasan Yudikatif. Lembaga Pengawasan Administratif. Pengawasan dibedakan menjadi pengawasan melekat (waskat) yaitu pengawasan yang dilakukan oleh setiap pimpinan terhadap bawahan dalam satuan kerja yang dipimpinnya, dan pengawasan fungsional (Wasnal) yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang tugas pokoknya melakukan pengawasan. Pengawasan fungsional dapat dibedakan menjadi pengawasan intern dan pengawasan ekstern.

Sementara Lembaga Pengawasan Politis dalam konteks pemerintahan di Indonesia, dilakukan oleh lembaga legislatif yakni DPR,

⁴⁶ SF Marbun dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 269-272.

MPR dan DPRD sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014. Lembaga parlemen tersebut mengemban fungsi pembuat undang-undang (legislasi), penyusunan anggaran (budget) dan fungsi pengawasan (control). Sebagai lembaga legislatif, DPR diawasi secara intern oleh alat kelengkapannya yaitu Badan Kehormatan yang bertugas mengawasi tingkah laku anggota DPRD dalam pelaksanaan tugas dan kewajiban.

Fungsi pengawasan perlu dilakukan dan harus terdapat pada setiap tingkat manajemen pekerjaan apalagi dalam sebuah lembaga yang menjalankan fungsi pemerintahan, Sebagai salah satu fungsi dasar manajemen, pengawasan tidak dapat dihilangkan dalam setiap sistem organisasi. Dalam organisasi yang beskala kecil biasanya fungsi pengawasan itu dijalankan sendiri oleh pimpinan organisasi tersebut.

Dalam kaitannya dengan DPRD, Etika merupakan salah satu instrumen penting dalam penegakkan aturan-aturan hukum. Standar perilaku sebagai dasar pengawasan dari Badan Kehormatan, maka DPRD diwajibkan untuk menyusun kode etik guna menjaga martabat dan kehormatan anggota DPRD dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Kode etik paling tidak harus meliputi⁴⁷ pengertian kode etik, tujuan kode etik, pengaturan sikap, tata kerja, tata hubungan antara para penyelenggara pemerintahan daerah dan antar anggota DPRD dan pihak lainnya, hal yang baik dan sepatasnya dilakukan oleh anggota

⁴⁷ Suriansyah Murhani, *Aspek Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2008, hlm. 81.

DPRD, etika dalam penyampaian pendapat, tanggapan, jawaban, sanggahan, sanksi dan rehabilitasi.

E. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Penelitian hukum dibedakan menjadi beberapa macam yaitu penelitian doktrinal atau penelitian hukum perpustakaan, penelitian hukum normatif-empiris, dan penelitian hukum empiris. Penelitian hukum yang doktrinal atau penelitian hukum perpustakaan adalah penelitian hukum yang ditunjukkan pada peraturan-peraturan tertulis, penelitian ini dilakukan untuk menemukan jawaban-jawaban yang benar dengan pembuktian kebenaran yang dicari di atau preskripsi-preskripsi hukum yang tertulis di peraturan perundang-undangan. Penelitian hukum normatif-empiris merupakan penggabungan antara pendekatan hukum normatif dengan adanya penambahan berbagai unsur empiris dalam aksinya pada peristiwa hukum tertentu. Penelitian hukum empiris adalah penelitian yang berfungsi hukum dalam artian nyata dan meneliti bagaimana bekerjanya hukum di lingkungan masyarakat.⁴⁸ Penelitian ini merupakan jenis penelitian yang empiris dan normatif karena meneliti bagaimana bekerjanya hukum di lingkungan sosial dan menganalisis dengan peraturan perundang-undangan yang ada.

2. Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian Hukum Empiris yakni penelitian hukum yang mengkonsepsikan hukum sebagai pola perilaku ajeg dan/atau hukum

⁴⁸ Dikutip dari buku yang berjudul “*Metode Penelitian Hukum Empiris dan Normatif*”, yang diakses dari laman <https://idtesis.com/metode-penelitian-hukum-empiris-dan-normatif>, pada tanggal 19 Oktober 2017 pukul 22.17.

sebagai aksi-interaksi sosial.⁴⁹ Sedangkan metode pendekatan yang digunakan oleh peneliti dalam melakukan penelitian ini adalah dengan metode pendekatan politik.

3. Objek Penelitian

Objek penelitian ini yaitu dengan mengkaji peranan Badan Kehormatan dalam menegakkan kode etik anggota DPRD Kabupaten Pati dalam kasus korupsi oknum anggota DPRD kabupaten Pati Periode 2014-2019 selaku bendahara Persipa.

4. Subjek penelitian

Subjek penelitian ini yaitu :

- a. Aris Sukrisno SE., MH. sebagai ketua Badan Kehormatan DPRD kabupaten Pati periode 2016-2017.
- b. Erwan Wahyu Wibowo SH. Sebagai perwakilan dari Sekretaris DPRD Kabupaten Pati.

5. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pati.

6. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini dibagi menjadi tiga yaitu:

- a. Data primer berupa hasil wawancara dengan subyek penelitian.
- b. Data sekunder berupa peraturan perundang-undangan dan dokumentasi yang berhubungan dengan penelitian ini.

⁴⁹ Dikutip dari buku yang berjudul “*Pedoman Penulisan Tugas Akhir Program Studi S1 Ilmu Hukum*”, Universitas Islam Indonesia, 2016, hlm. 10.

- c. Data tersier berupa kamus hukum, ensiklopedi dan leksison yang dapat membantu memahami dan menganalisis masalah yang dikaji dalam penelitian.

7. Teknik pengumpulan data

Teknik pengumpulan data primer, yakni melalui observasi, wawancara dan dokumentasi dengan subjek penelitian.

8. Analisis Data

Penelitian ini menggunakan metode Deskriptif Kualitatif, yaitu data yang telah diperoleh akan diuraikan dalam bentuk keterangan dan penjelasan.

F. Sistematika Penelitian

Penelitian ini disusun dalam 4 (empat) bab yang antara bab pertama sampai dengan bab terakhir merupakan satu kesatuan penelitian dan saling berkaitan.

Bab I merupakan kerangka pikir yang menjawab mengapa penelitian ini disusun, teori apa yang digunakan serta bagaimana penelitian ini disusun hingga mencapai kesimpulan. Terdiri dari : Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Tinjauan Pustaka, Metode Penelitian, Sistematika Penelitian dan Daftar Pustaka.

Bab II merupakan penjelasan mengenai teori yang berkaitan dengan hal yang akan diteliti oleh peneliti serta norma hukum yang digunakan dalam penelitian ini berisi mengenai : Sistem Lembaga Perwakilan di Indonesia, Pengawasan, Etika, Moral, dan Kode Etik, dan Lembaga Perwakilan Dalam Islam

Bab III berisi tentang deskripsi data dari hasil penelitian dan analisis mengenai data yang diperoleh dari hasil penelitian dengan teori yang ada. Berisi : Deskripsi kasus korupsi oknum anggota DPRD kabupaten Pati periode 2014-2019 selaku bendahara Persipa, Implementasi Peranan Badan Kehormatan dalam menegakkan Kode Etik anggota parlemen di DPRD Kabupaten Pati dalam kasus tersebut, dan faktor pendukung dan penghambat peranan Badan Kehormatan dalam kasus tersebut.

Bab IV berisi mengenai kesimpulan dan saran dari penelitian.

BAB II

**TINJAUAN UMUM TENTANG LEMBAGA PERWAKILAN,
PENGAWASAN, ETIKA, MORAL, KODE ETIK DAN LEMBAGA
PERWAKILAN DALAM ISLAM**

A. LEMBAGA PERWAKILAN

1. Pengertian dan Sistem Lembaga Perwakilan

Lembaga perwakilan secara umum adalah suatu lembaga yang dibentuk untuk mewakili kepentingan suatu kelompok tertentu, artinya lembaga perwakilan mempunyai legitimasi untuk mengurus kepentingan kelompok yang diwakilinya. Dalam konteks ketatanegaraan, lembaga perwakilan ialah lembaga yang berfungsi untuk mewakili rakyat agar kepentingannya terwakilkan dan dapat diberikan,⁵⁰ adanya lembaga perwakilan ini dimaksudkan agar dapat mendahulukan kepentingan rakyat dan menyampaikan aspirasi rakyat dalam proses pemerintahan.

Lembaga perwakilan memiliki sistem yang secara garis besar terbagi menjadi dua macam, yaitu sistem lembaga perwakilan dengan satu kamar (*unicameral system*) dan sistem lembaga perwakilan dengan dua kamar (*bicameral system*). Akan tetapi tidak menutup kemungkinan sistem perwakilan yang terdiri dari tiga kamar (*tricameral system*) atau bahkan (*multycameral system*).

⁵⁰ Dikutip dari laman <http://www.temukanpengertian.com/2014/08/pengertian-demokrasi-tidak-langsung.html>, Pada tanggal 10 desember 2017 pukul 15.30 WIB.

a. Sistem lembaga perwakilan satu kamar (*unicameral system*)

Pada sistem ini merupakan sistem lembaga perwakilan yang berdasar pada pemikiran bahwa apabila majelis tingginya demokrasi, maka mencerminkan majelis yang lebih rendahnya juga demokrasi dan karenanya hanya duplikasi saja. Teori yang mendukung pandangan menjelaskan bahwa fungsi kamar kedua, misalnya merevisi undang-undang dapat dilakukan oleh parlementer. Dalam perkembangannya banyak negara yang dulunya menganut dua kamar beralih menjadi satu kamar dan menghapus majelis tingginya. Hal tersebut disebabkan karena majelis tinggi yang dipilih hanya akan timbul saling sikut dengan majelis rendah serta menjadi penghalang disetujuinya undang-undang. Negara yang menganut sistem ini diantaranya Vietnam, Singapura, Laos, Libanon, Syiria, dan Kuwait.⁵¹

b. Sistem lembaga perwakilan dua kamar (*bicameral system*)

Sistem parlemen dua kamar merupakan suatu sistem pemerintahan yang menggunakan dua kamar legislatif. Dua kamar yang dimaksud adalah terdiri dari majelis yang anggotanya dipilih dan mewakili rakyat yang berdasarkan jumlah penduduk yang secara generik disebut majelis pertama atau majelis rendah. Sedangkan majelis yang anggotanya dipilih berdasarkan aturan lain disebut majelis kedua atau majelis tinggi.

c. Sistem lembaga perwakilan tiga kamar (*tricameral system*)

⁵¹ Dikutip dari laman http://www.negarahukum.com/hukum/sistem-unikameral.html#_ftn1 pada tanggal 10 Desember 2017 pukul 15.30 WIB.

Sistem parlemen tiga kamar merupakan suatu sistem pemerintahan yang menggunakan tiga kamar legislatif. Banyak para ahli yang mengategorikan Indonesia menganut sistem tiga kamar. Pendapat tersebut dikemukakan oleh Jimly Asshidiqie. Menurutnya lembaga perwakilan terdiri dari tiga kamar yaitu, MPR, DPR, dan DPD. Meskipun MPR berasal dari anggota DPR dan DPD namun secara realita MPR memiliki fungsi yang dapat terlaksana dan merupakan fungsi terpenting yaitu mengubah dan menetapkan UUD 1945. Atas dasar tersebut menurut Jimly, Indonesia menganut sistem perwakilan tiga kamar.⁵²

Namun hal ini juga masih menjadi perdebatan karena banyak pula yang berpendapat bahwa Indonesia menganut dua kamar didasarkan bahwa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia hanya dianggap terdapat dua lembaga perwakilan, yaitu DPR dan DPD. Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hal ini tidak dihitung karena pada dasarnya MPR anggotanya terdiri dari anggota DPR dan DPD. Hal tersebut yang menjadi dasar Indonesia dianggap menganut dua kamar.⁵³

2. Peran dan Fungsi Lembaga Perwakilan

Lembaga perwakilan merupakan suatu badan yang anggotanya terdiri dari wakil yang berasal dari partai politik yang dipilih melalui pemilihan umum atau pemilu. Parlemen dalam istilah biasa disebut dengan istilah *legislature* yang artinya adalah badan pembuat undang-undang (*legislator*). Akan tetapi pada

⁵² Damang, *Parlemen Trikameral*, dikutip dari laman <http://www.negarahukum.com/hukum/parlemen-trikameral.html>, pada tanggal 11 Desember 2017 pukul 23.29.

⁵³ Dikutip dari artikel, *Pengertian Bikameral dan Unikameral*, yang diakses dari laman <http://www.pengertianmenurutparaahli.net/pengertian-bikameral-dan-unikameral/>, pada tanggal 11 Desember 2017 pukul 23.27.

kenyataannya parlemen tidak selalu berarti seperti yang dicita-citakan. Sudah menjadi kebiasaan bahwa badan-badan politik diluar parlemen seperti eksekutif bahkan lebih berperan aktif dalam pembuatan undang-undang.⁵⁴

Fungsi badan perwakilan atau parlemen pada mulanya bukanlah sebagai badan pembuat undang-undang (*legislator*), akan tetapi lebih merupakan media komunikasi antara raja dengan para petinggi gereja. Sesuai dengan tujuan pembentukan parlemen maka ia berfungsi untuk membahas atau mendiskusikan persoalan-persoalan kenegaraan. Stuart Mill dan Walter Bagehot bahkan dengan tegas mendefinisikan fungsi parlemen terutama sebagai institusi pemerintah dengan tugas menanggapi keluhan-keluhan dari rakyat.⁵⁵

Lembaga perwakilan atau lembaga parlemen di Indonesia mempunyai 3 (tiga) fungsi utama yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran.⁵⁶ Namun selain ketiga fungsi tersebut juga terdapat fungsi lain, antara lain:

a. Fungsi pengaturan (legislasi)

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

⁵⁴ Bambang Cipto, *Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Era Pemerintahan Moders-Industrial*, PT. Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hlm. 5.

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 9.

⁵⁶ Jilmy Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, Rajawali Press, 2012, hlm. 300.

warga negara, dan pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara. Fungsi pengaturan atau legislasi merupakan fungsi pertama dari lembaga perwakilan rakyat atau parlemen. Hal ini karena fungsi pengaturan terwujud dalam fungsi pembentukan undang-undang. Fungsi legislasi juga menyangkut empat bentuk kegiatan yaitu memprakarsai pembuatan undang-undang, membahas rancangan undang-undang, menyetujui atas pengesahan rancangan undang-undang, dan memberikan persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.⁵⁷

b. Fungsi pengawasan

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

Fungsi-fungsi kontrol atau pengawasan oleh parlemen sebagai lembaga perwakilan diantaranya ialah mengawasi terhadap penentuan kebijakan, mengawasi pelaksanaan kebijakan, mengawasi penganggaran dan belanja negara, mengawasi pelaksanaan anggaran dan belanja negara, mengawasi kinerja

⁵⁷ *Ibid.*

pemerintahan dan mengawasi pengangkatan pejabat politik dalam bentuk persetujuan atau penolakan, ataupun dalam bentuk pemberian pertimbangan oleh DPR.⁵⁸

c. Fungsi Anggaran

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

d. Fungsi perwakilan (Representasi)

Pada dasarnya fungsi parlemen yang paling pokok adalah fungsi perwakilan itu sendiri karena lembaga perwakilan tanpa representasi tentulah tidak bermakna sama sekali. Secara substansial, keterwakilan rakyat dapat dikatakan tersalur ketika kepentingan nilai, aspirasi, dan pendapat rakyat yang diwakili benar-benar telah diperjuangkan oleh wakil rakyat dan berhasil menjadi bagian dari kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat yang bersangkutan atau setidaknya aspirasi rakyat benar-benar diperjuangkan sehingga

⁵⁸ *Ibid*, hlm. 302.

mempengaruhi perumusan kebijakan yang ditetapkan oleh parlemen. Terdapat 3 (tiga) sistem perwakilan yang ada dalam negara demokrasi, yaitu sistem perwakilan politik, sistem perwakilan teritorial, dan sistem perwakilan fungsional.⁵⁹

e. Fungsi Deliberatif dan Resolusi Konflik

Menurut Friedrich, fungsi parlemen yang pokok justru adalah fungsi representatif dan deliberatif.⁶⁰ Dalam setiap pembuatan aturan, selalu dilakukan pembahasan hak antar anggota maupun dengan perwakilan pemerintah. Perdebatan yang terjadi didalam parlemen adalah cermin dari perdebatan politik atas suatu masalah. Agar masyarakat terlibat dalam proses perdebatan tersebut, maka diperlukan keterbukaan parlemen serta adanya partisipasi masyarakat. perdebatan dalam parlemen dapat dilihat sebagai upaya mengelola konflik guna mendapatkan penyelesaian yang tepat dan dapat diterima oleh semua pihak.

3. Lembaga Perwakilan Di Indonesia

Sebelum amandemen UUD 1945 Indonesia menganut sistem parlemen (unicameral) yaitu sistem parlemen satu kamar dimana dengan menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai supremasi yang memegang penuh kedaulatan rakyat. Setelah amandemen UUD 1945, MPR tidak lagi berada dalam posisi sebagai lembaga tertinggi negara.⁶¹ Amandemen UUD 1945 menempatkan MPR sebagai lembaga tinggi negara yang keanggotaannya meliputi

⁵⁹ *Ibid*, hlm. 305.

⁶⁰ *Ibid*, hlm. 306.

⁶¹ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 185.

DPR dan DPD. Dengan hal tersebut maka lembaga parlemen di Indonesia berubah menjadi sistem (bicameral) yaitu sistem dua kamar dimana kedua kamar tersebut yaitu DPR dan DPD. Dibawah ini merupakan parlemen yang ada di Indonesia yang keberadaannya diatur dalam UU No. 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah sebagai berikut:

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

MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. MPR mempunyai tugas dan wewenang antara lain mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum, memutuskan usul DPR untuk memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden

tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya, dan memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan.dari 2 (dua) pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik dan gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Kedua, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sebelum amandemen UUD 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang dibawahnya ada lima lembaga negara yang berkedudukan sebagai lembaga tinggi termasuk didalamnya yaitu DPR.⁶² Saat itu DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang kuat dan senantiasa dapat mengawasi tindakan-tindakan Presiden. Bahkan jika DPR menganggap bahwa Presiden sungguh melanggar haluan negara yang ditetapkan oleh UUD 1945 atau oleh MPR, maka DPR dapat mengundang MPR untuk menyelenggarakan sidang istimewa guna meminta pertanggungjawaban Presiden. Namun setelah Amandemen UUD 1945, DPR mengalami perubahan Fungsi legislasi yang

⁶² *Op. Cit.*. hlm. 191.

sebelumnya berada ditangan presiden, setelah amandemen UUD 1945 fungsi legislasi berpindah ke DPR.

DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara yang memiliki fungsi antara lain fungsi legislasi, yaitu fungsi untuk membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Fungsi anggaran, yaitu fungsi untuk menyusun dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) bersama presiden dengan memerhatikan pertimbangan DPD. Fungsi Pengawasan, yaitu fungsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UUD NRI 1945, Undang-undang, dan peraturan pelaksanaannya.

Ketiga, Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Tujuan dari amandemen UUD 1945 adalah untuk menciptakan fungsi check and balances dalam ketatanegaraan Indonesia agar kekuasaan tidak bertumpu pada satu institusi saja. Amandemen UUD 1945 telah memberikan dampak yang besar pada sistem ketatanegaraan Indonesia, terutama pada lembaga-lembaga negara.⁶³

Setelah amandemen UUD 1945 ada lembaga negara yang mendapat proporsi baru yaitu dengan bertambahnya kewenangannya dalam konstitusi. Ada pula lembaga negara yang justru berkurang kewenangannya karena kewenangan tersebut telah diberikan pada lembaga negara lainnya. Lembaga perwakilan rakyat termasuk yang paling tampak mengalami perubahan dan penataan. Perubahan pada lembaga perwakilan rakyat diantaranya adalah berubahnya sistem parlemen

⁶³ *Ibid*, hlm. 196.

unicameral menjadi sistem bicameral yang telah merubah kedudukan MPR yang semula menjadi lembaga tertinggi negara yang kesemuanya dipilih melalui pemilihan umum.⁶⁴

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah dimaksudkan agar mekanisme check and balances dapat berjalan relatif seimbang, terutama yang berkaitan dengan kebijakan di pusat dan kebijakan di daerah. Menurut Ramlan Surbakti,⁶⁵ beberapa pertimbangan Indonesia membentuk DPD karena distribusi penduduk Indonesia menurut wilayah sangat timpang dan terlampau besar terkonsentrasi di Pulau Jawa, dan sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi kedaerahan sangat nyata dan mempunyai basis materiil yang sangat kuat, yaitu adanya pluralisme daerah otonom seperti daerah istimewa dan daerah khusus.

DPD terdiri atas wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum. DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara. DPD mempunyai tugas antara lain:⁶⁶

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

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Pasal 248 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

- d. Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama

Selain fungsi diatas, DPD juga mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:⁶⁷

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

⁶⁷ Pasal 249 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Keempat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pasal 18 UUD 1945 mengamanatkan bahwa daerah-daerah yang bersifat otonom diadakan atau dibentuk badan perwakilan daerah, karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi pada asas permusyawaratan.⁶⁸ Arti penting dari badan perwakilan adalah menjadi atribut demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Maka di daerah dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang terdiri dari DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. DPRD adalah bentuk lembaga perwakilan rakyat daerah di Indonesia yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah. DPRD baik pada tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota pada dasarnya mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. DPRD juga mempunyai hak yaitu hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Selain itu DPRD baik pada tingkat Provinsi, maupun Kabupaten/Kota secara garis besar mempunyai tugas dan wewenang yang secara rinci dijelaskan sebagai berikut:⁶⁹

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

⁶⁸ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah DI Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 65.

⁶⁹ Pasal 317 dan 366 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2017 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

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

B. SISTEM PENGAWASAN

1. Pengertian Pengawasan

Pengawasan dibutuhkan 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 yang diharapkan sebelumnya, berarti minimal ada tiga jenis 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 manusianya itu sendiri.⁷⁰

Istilah pengawasan berasal dari kata “awas”, berarti “penjagaan”.⁷¹ Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen, karena memang pengawasan ini merupakan salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Wajarlah apabila pengertian tentang istilah ini lebih banyak diberikan oleh ilmuan manajemen

⁷⁰ Makmur, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 175.

⁷¹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 101.

daripada ilmu hukum. Pengertian pengawasan menurut Sondang P. Siagian adalah “proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya”. Selanjutnya menurut Victor M. Situmorang, pengawasan adalah ”setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai.”

Sedangkan pengawasan terhadap pemerintah menurut Paulus Effendie Lotulung adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan baik disengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha preventif atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah banyak terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha represif.⁷²

Menurut Prayudi, pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan.⁷³ Keberhasilan suatu bentuk pengawasan baik yang berada dalam kelembagaan publik misalnya di bidang eksekutif, legislatif, yudikatif, dan auditif maupun yang berada dalam kelembagaan privat sangat ditentukan oleh kesadaran dan tingkat pengetahuan baik yang diawasi maupun yang mengawasi sesuatu kegiatan di bidang pola pikir dan pola tindakan pengawasan. Hal ini berarti bahwa diperlukan adanya ketaatan dan pemahaman terhadap materi pengawasan serta seluruh perangkat aturannya yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

⁷² Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintahan*, PT. Alumni, Bandung, 2006, hlm. 90.

⁷³ *Op. Cit.*, hlm. 104.

2. Jenis-Jenis Pengawasan

Keberadaan Pengawasan sangat penting dalam setiap kehidupan manusia agar setiap tindakan yang dilakukan sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang telah disepakati. Adapun jenis-jenis pengawasan adalah sebagai berikut:⁷⁴

- a. Pengawasan Fungsional. Sudah menjadi pengetahuan umum bahwa setiap kelembagaan atau organisasi apapun bentuknya besar maupun kecil senantiasa membutuhkan pengawasan, tetapi kelembagaan yang bentuknya kecil pengawasan yang dilakukan tidak perlu secara fungsional, tetapi kelembagaan yang bentuknya besar, seperti kelembagaan negara dengan aktivitas yang begitu rumit dan kompleks, maka sangat dibutuhkan jenis pengawasan yang sifatnya fungsional dengan menggunakan tenaga kerja manusia yang memiliki pengetahuan khusus dan pekerjaan khusus dibidang pengawasan.
- b. Pengawasan Masyarakat. Sebagaimana kita ketahui bahwa negara mempunyai masyarakat sebagai warga negara, dan pemerintah sebagai penyelenggara negara, agar penyelenggaraan negara berdasarkan konstitusional dan mencegah terjadinya penyalahgunaan sumber daya negara, maka sangat dibutuhkan pengawasan Masyarakat. Sebagaimana kita ketahui bahwa negara mempunyai masyarakat sebagai warga negara, dan pemerintah sebagai penyelenggara negara, agar penyelenggaraan negara berdasarkan konstitusional dan mencegah terjadinya penyalahgunaan sumber daya negara, maka sangat dibutuhkan pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat sebagai warga negara. Penyelenggaraan pengawasan masyarakat ditujukan kepada pemerintah sebagai penyelenggara negara agar pengawasan masyarakat ditujukan kepada pemerintah sebagai penyelenggara negara agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan terutama penggunaan sumber daya yang dimiliki oleh pemerintah atas nama negara.
- c. Pengawasan administratif. Penataan pelaksanaan seluruh aktivitas bagi seltas bagi seluruh kelembagaan agar dapat tercipta keteraturan, maka diperlukuruh kelembagaan agar dapat tercipta keteraturan, maka diperlukan suatu bentuk pengawasan yang diistilahkan pengawasan administratif. Tujuan pengawasan administratif dalam kelembagaan khususnya bagi kelembagaan publik agar pendataan dan pembagian atau pendistribusian suatu kegiatan atau pekerjaan dilakukan dengan berdasarkan kepada keadilan dan sesuai dengan kemampuan masing-masing anggota kelembagaan.
- d. Pengawasan teknis. Selain pekerjaan dalam sebuah kelembagaan atau organisasi yang berkaitan dengan kegiatan administratif, sesungguhnya yang tidak kalah pentingnya adalah kegiatan teknis karena jenis

⁷⁴ *Ibid*, hlm. 185-188.

pekerjaan ini akan dapat memberikan hasil sesuai dengan kebutuhan manusia, misalnya pekerjaan dibidang pertanian, perikanan, industri, dan lain sebagainya. Maka sangat dibutuhkan pengawasan untuk memaksimalkan hasil dari pekerjaan teknis tersebut sesuai dengan bidangnya agar dapat memenuhi kesejahteraan anggota kelembagaan maupun anggota masyarakat pada umumnya.

- e. Pengawasan pimpinan. setiap kelembagaan mempunyai dua unsur posisi manusia didalamnya: pertama kelembagaan mempunyai dua unsur posisi manusia didalamnya: *pertama*, unsur sebagai pimpinan dan *kedua* sebagai unsur yang dipimpin. Sebagai unsur yang dipimpin berfungsi untuk melaksanakan kegiatan yang diberikan oleh pemimpin, sedangkan sebagai unsur pemimpin bertugas untuk melakukan pengawasan kepada yang dipimpinnya agar pekerjaan tersebut berjalan dengan baik dan tidak terjadi pemborosan yang berakibat merugikan anggota kelembagaan itu.
- f. Pengawasan barang. Pengawasan terhadap barang perlu dilakukan agar terjamin keamanan barang tersebut, barang yang tidak diawasi secara ketat maka akan rusak akibat berbagai faktor, misalnya faktor cuaca, faktor manusia, faktor hama, dan lain sebagainya.
- g. Pengawasan jasa. Jasa adalah suatu imbalan yang diberikan kepada seseorang atau sekelompok orang yang menjadi anggota kelembagaan, jasa dari pihak ketiga atau sebaliknya ini, tidak akan berjalan sebagaimana mestinya jikalau tidak ada pengawasan yang dilakukan secara baik dan tegas, apalagi hasil jasa itu akan memberikan nilai yang sangat berharga pada seseorang atau beberapa orang dalam kehidupannya, sehingga ada kemungkinan untuk dimiliki secara pribadi. Disinilah pentingnya dilakukan pengawasan jasa agar tidak menciptakan keraguan kesemua pihak terutama pengguna jasa tersebut.
- h. Pengawasan internal. Dalam sebuah kelembagaan terkadang memiliki jangkauan yang luas dan terbentuk sub-sub kelembagaan di dalamnya, misalnya kelembagaan eksekutif, yudikatif, legislatif, auditif, dan sebagainya. Pengawasan yang dibentuk dari dalam kelembagaan itu sendiri untuk mengamankan dalam rangka memperlancar penyelenggaraan tugas kelembagaan itu sendiri dan untuk menunjang kesejahteraan seluruh anggota kelembagaan yang bersangkutan.
- i. Pengawasan eksternal. Kebalikan dari pengawasan internal, yaitu pengawasan yang dilakukan secara legalitas oleh lembaga pengawasan di luar sub kelembagaan tertentu, misalnya di negara Indonesia lembaga yang dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan keuangan negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

3. Temuan dalam Pengawasan

Pengawasan merupakan suatu pola pemikiran dan pola tindakan yang bertujuan untuk menciptakan efisiensi seluruh penggunaan sumber daya baik

sumber daya manusia (*human resources*) maupun bukan sumber daya manusia (*non human resources*) atau terangkum dalam istilah unsur-unsur manajemen kaitannya adalah pengawasan selalu berkaitan dengan pekerjaan atau tindakan (*action*) menciptakan kehati-hatian sehingga penggunaan sumber daya manajemen secara efisien dan efektif untuk pencapaian tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Pengawasan selalu berkaitan dengan suatu pekerjaan atau tindakan yang harus dilakukan dengan penuh kehati-hatian sehingga penggunaan sumber daya manajemen secara efisien dan efektif untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya, untuk menganalisis hasil pengawasan dapat dilakukan dengan eksplanasi yaitu menghubungkan peristiwa yang telah sebelum melakukan pengawasan dan dilakukan secara prediktif menghubungkan peristiwa yang akan terjadi sesudah pengawasan.⁷⁵

Adapun macam-macam eksplanasi di antaranya adalah sebagai berikut.⁷⁶

- a. Eksplanasi keharusan, artinya bahwa dengan adanya suatu temuan dalam pengawasan, tentunya terdapat keharusan bagi orang yang melakukan pengawasan untuk memberikan hasil temuannya secara jelas dan tugas kepada orang yang diawasi. Kemudian untuk bagi yang diawasi memiliki juga suatu keharusan untuk menyempurnakan kekurangan-kekurangan atau kelemahan-kelemahan atas temuan bagi pengawas, sehingga aktifitas kelembagaan kedepan dapat berjalan sesuai dengan harapan sebelumnya.
- b. Eksplanasi fungsional. Sebagaimana kita maklumi bahwa pengawas adalah salah satu pejabat fungsional yang membutuhkan keahlian khusus sehingga hasil pelaksanaan pengawasan tidak menciptakan keraguan bagi unit atau lembaga yang diawasi dalam pelaksanaan tugasnya. Temuan pengawasan yang dilakukan oleh tenaga yang memiliki keahlian dibidang pengetahuan pengawasan sebenarnya dapat mendukung perkembangan pelaksanaan tugas kelembagaan secara

⁷⁵ Makmur, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 79.

⁷⁶ *Ibid*, hlm. 179-182.

efisien dan efektif. Penerapan fungsional sebenarnya lebih berorientasi kepada pembagian tugas sehingga setiap orang dalam melakukan pengawasan jelas tentang apa yang dilakukan dan jelas pula kaitan pekerjaan yang dilakukan itu dengan pekerjaan yang dilakukan orang lain, namun harus juga disadari bahwa dalam melaksanakan tugas masing-masing tidak saling mencampuri, tetapi saling menunjang.

- c. Eksplanasi empiris. Temuan dalam pengawasan mutlak dapat dibuktikan secara empiris sesuai dengan kondisi senyatanya sehingga tidak menciptakan penafsiran yang ganda. Apabila pembuktian dalam temuan pengawasan bisa menciptakan penafsiran ganda sangat dapat dimungkinkan terjadinya penyesatan baik bagi yang melaksanakan pengawasan itu sendiri, maupun yang melaksanakan kegiatan kelembagaan sebagai pihak yang diawasi senantiasa menciptakan keraguan, sehingga tidak berani menentukan sikap yang tegas. Secara empiris hasil yang dicapai dalam pelaksanaan suatu kegiatan dalam pengawasan dapat diuji kebenarannya, sehingga baik pihak yang melakukan pengawasan maupun bagi pihak diawasi terhadap pekerjaan yang dikerjakannya memiliki penafsiran yang sama sehingga terbentuk saling kepercayaan dalam berkolaborasi.
- d. Eksplanasi formal yuridis. Secara keseluruhan bahwa aktifitas dalam kelembagaan telah direncanakan secara formal kemudian dibagi habis ke dalam unit kerja pada kelembagaan tertentu dengan diikat suatu ketentuan secara yuridis di mana dapat diperlakukan suatu pemaksaan apabila ada anggota istilah eksplanasi formal yuridis terhadap temuan dalam tindakan pengawasan kepada pelaksanaan aktifitas kelembagaan. Keabsahan tugas yang dilaksanakan aktifitas kelembagaan. Keabsahan tugas yang dilakukan oleh semua pihak merupakan suatu tuntutan eksplanasi formal yuridis memudahkan untuk melakukan suatu kegiatan pengawasan dimana memiliki kejelasan secara yuridis standar-standar penilaian sehingga tidak mengalami kekeliruan untuk menentukan secara jelas tindakan yang dilakukan secara benar dan tidak mengalami penyimpangan.
- e. Eksplanasi ontologi. Sebagaimana kita telah mengetahuinya bersama bahwa sesuatu yang ada pasti berasal dari sesuatu. Tentunya demikian juga halnya dengan temuan dalam pengawasan pasti ada yang menemukan awal mulanya dan apa yang ditemukan awal mulanya itu. Untuk memahami secara kebenaran awal mula temuan pengawasan itu, hal inilah yang dimaksudkan dengan eksplanasi ontologi temuan pengawasan dalam sebuah kelembagaan, Untuk memahami secara kebenaran awal mula temuan pengawasan itu, hal inilah yang dimaksudkan dengan eksplanasi ontologi temuan pengawasan dalam sebuah kelembagaan, sehingga dapat memberikan jaminan bagi setiap anggota kelembagaan yang bersangkutan. Standar menemukan kebenaran dapat dilakukan dengan melihat ke belakang dengan mempelajari asal mula lahirnya sesuatu kegiatan tujuan yang diinginkan, untuk apa tujuan itu dan bagaimana melakukannya, dengan

mengetahui hal seperti ini kita dapat menentukan kebenaran yang hakiki.

- f. Eksplanasi epistimologi. Bukanlah suatu hasil berakhir apabila dalam pelaksanaan suatu bentuk pengawasan dan telah memberikan argumentasi tentang temuannya, tetapi melainkan senantiasa terjadi tuntutan lebih lanjut agar temuan awal itu dapat dikembangkan agar efektivitas dan efisiensi dalam kelembagaan publik dan kelembagaan privat dapat terwujud sesuai dengan harapan yang kita inginkan sebelumnya. Pengembangan temuan pengawasan tersebut hal inilah yang diartikan sebagai eksplanasi epistimologi. Pengembangan pengawasan terutama yang berkaitan dengan teknik-teknik yang lebih profesional sehingga hasil yang dicapai pengawasan tersebut dapat memberikan harapan dan kualitas kehidupan anggota-anggota masyarakat pada umumnya.
- g. Eksplanasi aksiologi. Temuan pengawasan haruslah memberikan manfaat baik yang berkaitan dengan pengembangan kelembagaan pada masa datang agar lebih eksis atau dengan kata lain lebih kuat menghadapi tantangan. Demikian pula halnya dengan anggota kelembagaan itu sendiri sehingga dapat memperoleh jaminan yang kuat sebagai tempat bekerja untuk mendapatkan hasil dalam rangka memenuhi kehidupan hidup mereka. Pemanfaatan temuan pengawasan baik sebagai anggota maupun kelembagaan itu sendiri, inilah yang diistilahkan dengan eksplanasi aksiologi temuan pengawasan. Eksplanasi aksiologi pengawasan sangat penting keberadaannya dalam setiap bentuk organisasi guna untuk mengarahkan temuan pengawasan itu memberikan manfaat kebenaran dalam kehidupan manusia.
- h. Eksplanasi tujuan. Semua aktivitas baik yang dilakukan secara sendiri-sendiri maupun secara kelembagaan senantiasa mengharapakan keberhasilan tujuan sebagaimana yang telah ditetapkan sebelumnya. Keberhasilan pelaksanaan suatu tujuan berarti juga dapat memberikan jaminan kepada semua pihak yang tergabung dalam kelembagaan untuk menciptakan kesejahteraan kehidupan mereka. Demikian pula sebaliknya jika mengalami kegagalan dalam hal pencapaian tujuan akan menciptakan kegelisahan setiap anggota kelembagaan. Tujuan yang ingin dicapai dalam pengawasan adalah tujuan bersama dengan ditetapkan sesuatu ketentuan, dan bukan tujuan individual dengan memanfaatkan tujuan organisasi sebagai tujuan bersama.

Di DPRD, Badan Kehormatan bertugas sebagai penyelenggara pengawasan internal yang strukturnya terletak sebagai salah satu alat kelengkapan DPRD yang berifat tetap bertugas mengawasi dan melakukan tindakan terhadap tegaknya tata tertib dan kode etik DPRD. Badan Kehormatan dibentuk untuk

menjaga agar tidak terjadi penyelewengan tindakan yang dilakukan oleh anggota dewan. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga martabat dan kehormatan anggota DPRD dan menjaga citra DPRD yang merupakan lembaga perwakilan rakyat dimana para wakil sepatutnya menjaga nama baiknya sebagai wakil rakyat sehingga diharapkan agar dapat menyalurkan aspirasi rakyat dalam pemerintahan.

C. Etika, Moral, Dan Kode Etik Profesi

1. Pengertian Etika, Moral, dan Kode Etik Profesi

a. Etika

Etika berasal dari bahasa Yunani *ethos* yang berarti kebiasaan.⁷⁷ Sementara menurut Surahwadi K. Lubis, dalam istilah Latin, *ethos* atau *ethikos* selalu disebut dengan *mos*, sehingga dari perkataan tersebut lahirlah kata *moralitas* atau yang sering disitilahkan dengan perkataan *moral*. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dikatakan bahwa etika adalah ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk dan tentang hak kewajiban moral. Dengan mengikuti penjelasan dari Kamus Besar Bahasa Indonesia, K. Bertens menyatakan,⁷⁸ etika dapat dibedakan dalam tiga arti, yaitu etika dalam arti nilai-nilai dan norma-norma yang menjadi pegangan bagi seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur perilakunya. Misalnya etika orang Jawa, etika dalam arti kumpulan asas atau nilai moral, yang dimaksudkan di sini adalah kode etik suatu profesi, dan etika sebagai ilmu tentang yang baik dan yang buruk, yang di maksud di sini adalah sama dengan falsafah moral.

b. Moral

⁷⁷ Abdulkadir Muhammad, *Etika Profesi Hukum*, Citra Aditya Bukti, Bandung, 2006, hlm. 13.

⁷⁸ *Ibid.*

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

c. Kode Etik Profesi

Etika dan moral berkaitan dengan adanya kode etik. Kode etik merupakan suatu bentuk aturan tertulis yang secara sistematis sengaja dibuat berdasarkan prinsip-prinsip moral yang ada dan pada saat dibutuhkan dapat difungsikan sebagai alat untuk menghakimi segala macam tindakan yang secara umum dinilai menyimpang dari kode etik tersebut.⁷⁹ Kode etik juga dapat diartikan sebagai pola aturan, tata cara, tanda, pedoman etis dalam melakukan sesuatu kegiatan yang mana kode etik tersebut merupakan pola aturan atau tata cara pedoman berperilaku.

Kode etik merupakan hal yang penting di dalam suatu organisasi atau lembaga. Kode etik mempunyai fungsi antara lain⁸⁰ sebagai sarana kontrol sosial, sebagai pencegah campur tangan pihak lain, sebagai pencegah kesalahpahaman konflik, sebagai pencegah terjadinya kesewenang-wenangan, sebagai pencegah terjadinya perbuatan yang tidak baik.

⁷⁹ Diakses dari laman <http://kamusbahasa.indonesia.org/kode%20etik>, Pada tanggal 14 Desember 2017 pukul 12.40 WIB.

⁸⁰ *Op. Cit.*, hlm. 78.

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

Penegakan kode etik dalam arti sempit adalah memulihkan hak dan kewajiban yang telah dilanggar, sehingga timbul keseimbangan seperti semula. Bentuk pemulihan itu berupa penindakan terhadap pelanggaran kode etik. Penindakan tersebut meliputi tingkatan antara lain: teguran himbauan supaya menghentikan pelanggaran dan tidak melakukan lagi, mengucilkan pelanggar dari kelompok profesi sebagai orang tidak disenangi sampai dia menyadari kembali perbuatannya, memberlakukan tindakan hukum yang sesuai dengan undang-undang dengan sanksinya yang keras karena kode etik bermuara pada hukum positif, maka terhadap pelanggar kode etik sejauh merugikan kepentingan negara atau kepentingan umum, maka diberlakukan sanksi menurut undang-undang yang berlaku sesuai dengan berat ringannya pelanggaran yang dilakukan.⁸¹

Anggota DPRD merupakan salah satu profesi penting di Indonesia, karena kedudukannya dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan dalam bidang legislatif di daerah, oleh karena itu sejalan dengan tugas dan kewajiban yang diembannya sebagai anggota DPRD, anggota DPRD mempunyai kode etik dan

⁸¹ *Ibid*, hlm. 121.

tata tertib yang diatur dalam peraturan DPRD masing-masing daerah. Di DPRD kabupaten Pati terdapat peraturan tata tertib yang tetuang dalam peraturan DPRD nomor 1 tahun tahun 2014.

Profesi adalah pekerjaan yang bersifat tetap pada bidang tertentu berdasarkan keahlian khusus yang dilakukan secara bertanggung jawab dengan tujuan memperoleh penghasilan.⁸² Dengan demikian, berarti bahwa profesi merupakan pekerjaan yang mulia karena dijalankan berdasarkan pembedaan keahlian yang dimiliki seseorang tersebut, pekerja yang menjalankan profesi disebut profesional.

Dalam penelitian ini peneliti membahas terkait profesi anggota DPRD, anggota DPRD merupakan salah satu profesi hukum yaitu yang berkenaan dengan bidang hukum, profesi merupakan salah satu profesi yang menuntut pemenuhan nilai moral dari pengembannya. Franz Magnis Suseno mengemukakan ada lima kriteria nilai moral yang kuat yang mendasari kepribadian profesional hukum. Kelima kriteria tersebut adalah kejujuran, otentik, bertanggung jawab, kemandirian moral, keberanian moral.

D. Lembaga Perwakilan dalam Islam

Islam telah lama mengatur dan mencontohkan suatu lembaga perwakilan dengan konsep *ahl al-hall wa al-aqd* oleh karena itu beberapa pemikir muslim disamakan dengan lembaga perwakilan rakyat (DPR) di dalam pemerintahan yang menganut sistem demokrasi. Kemudia lebih lanjut menurut Zainal Abidin Ahmad, terdapat dua asas yang dibawa oleh Islam sejak awal, yakni : *Pertama*, asas

⁸² *Ibid*, hlm. 58.

demokrasi yang terkandung dalam konsep musyawarah. *Kedua*, asas parlementarisme atau perwakilan dalam konsep *ulil amri*.⁸³

Selanjutnya terkait hubungan antara demokrasi dan perwakilan dalam sejarah Islam khususnya yang pernah diterapkan di Negara Madinah yang dipimpin oleh Rasulullah Muhammad SAW awalnya terlembagakan di dalam Majelis Sahabat, Majelis *Syura*, kemudian diimplementasikan ke dalam lembaga *ahl al-hall wa al-aqd*, yang dalam terminologi politik dikenal dengan sebutan parlemen atau lembaga perwakilan.⁸⁴

Menurut bahasa majelis *syura* artinya tempat musyawarah, sedangkan menurut istilah adalah lembaga permusyawaratan rakyat. selanjutnya dalam pengertian lembaga permusyawaratan yakni badan yang ditugasi untuk memperjuangkan kepentingan rakyat melalui musyawarah.⁸⁵ Oleh sebab itu, Majelis Syura ialah suatu badan negara yang bertugas memusyawarahkan kepentingan rakyat. Di Indonesia dikenal dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Jika dilihat dari pengertian secara umum bahwa makna kata *syura* memiliki banyak pengertian karena asal kata *syura* berakar dari kata *sya-wa-ra*, yang secara etimologi berarti mengeluarkan madu dari sarang lebah. Adapun kata “*syura*” dalam bahasa Indonesia menjadi musyawarah dengan mengandung makna segala sesuatu yang dapat diambil atau dikeluarkan dari yang lain (termasuk pendapat) untuk memperoleh kebaikan. Hal tersebut sama hal nya

⁸³ Diakses dari laman <https://www.suduthukum.com/2016/08/pengertian-dan-dasar-hukum-majelis-syura.html> Pada tanggal 3 febuari 2018 pukul 16.00 WIB.

⁸⁴ Diakses dari laman <https://almanhaj.or.id/4150-islam-dan-politik.html> Pada tanggal 3 febuari 2018 pukul 16.00 WIB.

⁸⁵ Taufik Asyawi, *Syura bukan Demokrasi*, Gema insani, Depok, 2016, hlm 23.

dengan pengertian lebah yang mengeluarkan madu yang berguna bagi manusia. Lebih lanjut seorang ahli Fazlur Rahman berpendapat bahwa kata *Syura* berasal dari kata kerja *syawara-yusyawiru* karena maknanya adalah menjelaskan, menyatakan atau mengajukan, dan mengambil sesuatu. Sedangkan *Syawara* adalah *tasyawara* mempunyai arti berunding, saling bertukar, pendapat. Kemudian *Syawir* berarti meminta pendapat atau musyawarah.⁸⁶

Kemudian secara garis besar pengertian syura yakni suatu proses pengambilan keputusan atau perumusan dalam menyelesaikan masalah atau membentuk sebuah peraturan hukum yang berdasarkan pengumpulan ide-ide atau gagasan dari berbagai pihak yang saling berkaitan dengan didasari tuntutan atau akidah yang terdapat pada al-Qur'an dan as-Sunah, guna terwujudnya suatu kesepakatan dan demi kemaslahatan bersama atau umat.⁸⁷

Secara historis dalam berdirinya majelis *Syuro* yakni pada zaman Rasulullah SAW dan Khulafaur Rasyidin, suatu musyawarah dilakukan di masjid atau di tempat yang disepakati oleh anggota majelis *syuro* untuk bermusyawarah, tidak permanen pada suatu tempat untuk dijadikan tempat bermusyawarah.

Selanjutnya pembahasan terkait *Ahlul halli wal aqdi* ialah para anggota yang menduduki posisi di majelis syura sebagai wakil-wakil rakyat atau umat. Dalam pengertian lebih lanjut seorang ahli Imam Fahrudin Ar-Razi berpendapat bahwa anggota *ahlul halli wal aqdi* adalah para alim ulama dan kaum cendekiawan yang dipilih langsung oleh mereka untuk menduduki posisi didalam

⁸⁶ *Ibid*, hlm 34.

⁸⁷ Syaikh Ali, *Indahnya Syariat Islam*, Pustaka Al kautsar, Jakarta, 2010, hlm 215.

majelis *syuro*.⁸⁸ Peneliti berpendapat bahwa kriteria *ahlul halli wal aqdi* harus mencakup dua aspek penting, yaitu; *Pertama*, harus terdiri dari para ilmuwan berbasis alim ulama. *Kedua*, mereka semua harus mendapat kepercayaan dari rakyat. Adapun dalam konteks negara Indonesia *Ahlul halli wal aqdi* adalah para anggota, MPR, DPR, DPD dan DPRD Provinsi serta Kabupaten/Kota.

Pandangan Islam terhadap parlemen, legislatif atau lembaga perwakilan merupakan Majelis *Syuro* atau Majelis Umat, dikarenakan suatu lembaga perwakilan yang beranggotakan oleh orang-orang yang mewakili umat Islam dalam hal melaksanakan dua tugas utama sebagai majelis *syuro* yaitu : *syuro* dan *muhasabah*.⁸⁹

Adapun tugas yang dimaksud *syuro* yaitu dalam hal bermusyawarah mengurus permasalahan umat sebagai masukan bagi khalifah atau imam (pemerintah). Selanjutnya perintah musyawarah dalam Islam dengan jelas ditegaskan dalam Al-Quran surat As-syuura Ayat 38, artinya: “*Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarat antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezki yang kami berikan kepada mereka*”.⁹⁰

Kemudian menjalankan tugas muhasabah, bertugas dalam hal melakukan koreksi atau pengawasan (*muhasabah*) kepada kepala pemerintahan dan aparaturnya yang menjalankan kebijakan, agar tidak menyimpang dari hukum Allah SWT atau syariat Islam.

⁸⁸Diakses dari laman <http://www.ahmadzain.com/read/tsaqafah/23/ahlul-halli-wal-aqdi-dprmpr-dan-mui/> Pada tanggal 8 febuari 2018 pukul 00.30 WIB.

⁸⁹ Diakses dari laman <http://al-ulama.net/home/sejarah-ahlul-halli-wal-aqdi/> Pada tanggal 11 Febuari 2018 pukul 21.00 WIB.

⁹⁰ Lihat Al-Qur'an Surat As-syuura Ayat 38.

Adapun pandangan dari cendekiawan Muslim Muhammad Assad yang berpendapat bahwa seorang anggota Majelis Umat, Majelis *Syuro*, atau wakil umat hendaklah memahami nash-nash Al-Quran dan dituntut menjalani sebagai seorang muslim yang *Ulil Albab*, selanjutnya juga menjalani tuntutan sosiologis masyarakat dan urusan keduniaan pada umumnya.⁹¹

Ahlul Halli wal Aqdi juga mempunyai tugas menampung keluhan atau aspirasi masyarakat atas kebijakan pemerintahan yang kurang mewujudkan tugas pokok dan fungsi dalam hal menyejahterahkan dan menjalankan pemerintahan dengan syariat Islam.⁹² Kemudian majelis *syuro* mengajak untuk bermusyawarah dalam menampung aspirasi dan mencari solusi dari berbagai masalah, sesuai firman Allah SWT untuk melakukan musyawarah terdapat dalam Surat Ali Imran Ayat 159, artinya:*dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu Telah membulatkan tekad, Maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya.*⁹³

Majelis *syura* adalah tempat yang didalamnya terdapat orang-orang yang memiliki kearifan dan kecerdasan di dalam mengatur kemaslahatan kemasyarakatan, serta mampu menyelesaikan masalah-masalah kemasyarakatan dan politik. Pengangkatan khalifah tidaklah dibenarkan, kecuali apabila mereka yang memilih serta membaikatnya dengan kerelaannya. Mereka itu lah yang disebut dengan wakil masyarakat pada bangsa-bangsa yang lainnya.

⁹¹ Imam K, *Sistem Pemerintahan Islam*, Zahra, Jakarta, 2002, hlm. 60.

⁹² *Ibid.*, hlm. 61.

⁹³ Lihat Al-Qur'an Surat Ali Imran Ayat 159.

Selanjutnya kriteria untuk dapat diangkat menjadi anggota majelis *syura* haruslah orang-orang yang memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:⁹⁴ Beriman dan bertaqwa kepada Allah SWT, Dipilih langsung oleh rakyat, sesuai dengan prinsip demokrasi, Memiliki ilmu pengetahuan yang sesuai dengan bidang keahliannya, Berkepribadian tinggi (adil, jujur dan bertanggung jawab), Berani dan teguh pendirian, Ikhlas, dinamis, dan kreatif, Peka dan penuh perhatian terhadap kepentingan rakyat, tanpa membedakan suku, agama, ras, golongan dan sebagainya.

Suatu forum dan lembaga *Syura* dalam bermusyawarah secara tidak langsung berarti memilih ide-ide terbaik atau usulan dengan cara mengumpulkan aspirasi sejumlah orang yang memiliki argumentasi, pengalaman, kecanggihan dalam berpendapat, serta syarat lain yang bisa memberikan pendapat yang tepat dan keputusan yang benar demi kepentingan dan kemaslahatan ummat. Seorang ahli Ibn al-Arabi berpendapat tentang musyawarah bahwa musyawarah adalah pertemuan guna membahas permasalahan, masing-masing mereka saling bermusyawarah dan mengemukakan pendapat demi kepentingan dan kemaslahatan ummat.⁹⁵

Terkait dengan anjuran bermusyawarah juga diriwayatkan dari Abi Hurairah r.a sebagai berikut : ”*saya tidak melihat seorangpun yang lebih banyak musyawarahnya dari pada Rasulullah SAW terhadap sahabatnya*”. Kemudian sabda Rasulullah SAW selanjutnya tentang musyawarah yakni : “*Apabila salah*

⁹⁴Diakses dari laman <http://www.bacaanmadani.com/2018/01/pengertian-majelis-syura-syarat-menjadi.html> Pada tanggal 10 Februari 2018 pukul 12.30 WIB.

⁹⁵ Diakses dari laman <https://www.mizan.com/belajar-memahami-ibn-arabi/> Pada tanggal 10 Februari 2018 pukul 12.30 WIB.

seorang dari kalian meminta nasihat kepada saudaranya, hendaklah ia menunjukka jalan yang benar.”⁹⁶ Hadits-hadist tersebut merupakan anjuran dan ajakan untuk bermusyawarah dalam menolong seseorang untuk menyelesaikan berbagai permasalahan atau persoalan tentang dunia maupun akhirat. Karena dengan bermusyawarah dapat mempermudah seorang untuk keluar dari permasalahan yang ada pada dirinya.

Pandangan Islam terkait *syuro* merupakan salah satu konsepsi politik diantara konsepsi-konsepsi yang akarnya menancap kuat ditengah masyarakat Islam, kemudian menjadi keistimewaan sistem pemerintahan Islam dari sistem-sistem barat atau pemerintahan selain Islam. Kemudian *Syuro* telah menjaga eksistensinya dalam kehidupan politik Islam, dalam hal mengokohkan hubungan antara penguasa dengan rakyatnya atau umat. Sedangkan bentuk kekontinuan merujuk penguasa kepada rakyat untuk melahirkan keputusan-keputusan politik yang menjadi kepentingan masyarakat luas atau umat, berdasarkan kesadaran dan kematangan dengan pemikiran kaidah-kaidah umum bagi umat Islam secara umum.⁹⁷

Adapun hak dan kewajiban yang harus ditunaikan oleh anggota majelis *syuro* yakni :⁹⁸

1. Mengangkat dan memberhentikan khalifah (kepala negara)

⁹⁶ M. Ali Hasyimi, *Musyawahrah Dalam Islam*, Islam House, Jakarta, 2009, hlm 8.

⁹⁷ Diakses dari laman <http://al-ulama.net/home/sejarah-ahlul-halli-wal-aqdi/> Pada tanggal 14 Febuari 2018 pukul 15.30 WIB.

⁹⁸ Diakses dari laman <http://www.bacaanmadani.com/2018/01/pengertian-majelis-syura-syarat-menjadi.html> Pada tanggal 10 Febuari 2018 pukul 15.30 WIB.

2. Berperan sebagai penghubung antara rakyat dengan khalifah, yaitu mengadakan musyawarah atau rapat dengan khalifah langsung tentang berbagai hal yang berkenaan dengan kepentingan rakyat.
3. Membuat Undang-Undang bersama khalifah untuk memantapkan pelaksanaan hukum Allah SWT.
4. Merumuskan dan menetapkan program dan anggaran negara yang akan dilaksanakan oleh khalifah.
5. Merumuskan gagasan demi cepatnya pencapaian tujuan negara.
6. Menetapkan anggaran belanja negara.
7. Selalu hadir dalam setiap persidangan majelis syura.

Dalam pandangan agama Islam ketika menjadi seorang pemimpin dan dipimpin adalah suatu amanah yang pasti akan diminta pertanggungjawabannya baik didunia maupun diakhirat kelak. Dalam menjalankan dan membangun pemerintahan yang baik atau bertanggungjawab bukan hanya peran penguasa akan tetapi peranan rakyat juga ikut menentukan arah pemerintahan tersebut. Karena peranan aktif dan hal proaktif rakyat sangat dibutuhkan untuk mengawasi pemerintahan dalam suatu negara. Karena Islam melarang rakyat atau umat untuk taat kepada pemerintahan atau pemimpin dan sistem yang memerintahkan kepada maksiat. Perintah atau firman Allah tersebut terdapat dalam surat An-Nisa Ayat 58 yang berbunyi:⁹⁹

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا
 حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۗ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا
 يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

⁹⁹ Lihat Al-Qur'an Surat An-Nisa Ayat 58.

artinya: "Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah maha mendengar lagi maha melihat".

BAB III

ANALISIS MENGENAI PERANAN BADAN KEHORMATAN DALAM MENEGAKKAN KODE ETIK DALAM KASUS KORUPSI OKNUM ANGGOTA DPRD KABUPATEN PATI PERIODE 2014-2019 SELAKU BENDAHARA PERSIPA PATI

A. Profil Kabupaten Pati dan DPRD Kabupaten Pati Periode 2014-2019

1. Profil Kabupaten Pati

Bersumber dari buku selayang pandang Kabupaten Pati menjelaskan bahwa secara geografis Kabupaten Pati merupakan salah satu dari 35 daerah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah bagian Timur, terletak 1100,50' bujur timur dan 60,25-70,00' lintang selatan, dengan batas wilayah sebagai berikut :¹⁰⁰ sebelah utara: wilayah Kabupaten Jepara dan laut Jawa, sebelah barat: wilayah Kabupaten Kudus dan Kab. Jepara, sebelah selatan: wilayah Kabupaten Grobogan dan Kab. Blora, dan sebelah timur: wilayah Kabupaten Rembang dan laut Jawa.

Secara administratif Kabupaten Pati mempunyai luas wilayah sekitar 150.368 Ha yang terbagi dalam 21 Kecamatan terdiri dari 401 Desa dan 5 Kelurahan, 1.106 Dukuh serta 1.474 RW dan 7.524 RT.

Dari sisi letaknya, Kabupaten Pati merupakan daerah yang strategis di bidang ekonomi, sosial budaya dan memiliki sumber daya alam serta sumber daya manusia yang dapat dikembangkan dalam semua aspek kehidupan masyarakat seperti pertanian, perindustrian, pertambangan/penggalian dan pariwisata. Dari data yang diperoleh, potensi utama Kabupaten Pati ini adalah pada sektor

¹⁰⁰ Dikutip dari buku yang berjudul “*Selayang Pandang PEMKAB Pati*”.

pertanian. Potensi pertanian cukup besar meliputi pertanian tanaman pangan, perkebunan, kehutanan, peternakan, dan perikanan.

Kondisi alam, letak geografis dan peninggalan sejarah merupakan potensi bagi pengembangan pariwisata di Kabupaten Pati seperti Waduk Gunungrowo, Goa Pancur, Sendang Tirta Marta Sani, Goa Wareh, Obyek Wisata Religi Makam Syekh Jangkung, Petilasan Kadipaten Pesantenan, Pintu Gerbang Majapahit, Kebun Kopi Jolong, Obyek Wisata Religi Makam Sunan Prawoto, Air terjun Grimjangan Sewu, Makam Syekh K.H Ahmad Muttamakin, dan Pantai Pelabuhan Ikan Banyutowo.

Motto Kabupaten Pati ialah Pati Bumi Mina Tani kependekan dari Berdaya Upaya Menuju Identitas Pati yang Makmur Ideal Normatif Adil Tertib Aman Nyaman Indah. Penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Pati dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Pati dalam bidang eksekutif dilakukan oleh Bupati dan wakil Bupati Pati.

2. Profil DPRD Kabupaten Pati Periode 2014-2019

Mengacu pada Peraturan DPRD Kabupaten Pati Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Pati 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. Adapun hasil pemilu tahun 2014 DPRD Kabupaten Pati mendapat jatah 50 kursi karena jumlah penduduk di

Kabupaten Pati lebih dari 1 juta. Daerah Kabupaten Pati dibagi menjadi 6 daerah pemilihan. Terdapat 9 partai politik yang memperoleh kursi yang mewakili partainya, yakni:¹⁰¹

Tabel. 3.1
Perolehan Kursi di Daerah Kabupaten Pati

No.	Nama Partai	Jumlah Kursi
1.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P)	8 Kursi
2.	Partai Gerindra	8 Kursi
3.	Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	6 Kursi
4.	Partai Demokrat	6 Kursi
5.	Partai Golongan Karya	6 Kursi
6.	Partai Keadilan Sejahtera	5 Kursi
7.	Partai Hati Nurani Rakyat	4 Kursi
8.	Partai Nasional Demokrat	4 Kursi
9.	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	3 Kursi

Sumber: Data DPRD Kabupaten Pati Tahun 2014

Untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi serta tugas dan wewenang DPRD serta hak dan kewajiban anggota DPRD dibentuk fraksi sebagai wadah berhimpun anggota DPRD, setiap anggota DPRD wajib menjadi anggota salah satu fraksi, masing-masing fraksi beranggotakan paling sedikit 4 (empat) orang

¹⁰¹ Dikutip dari buku yang berjudul “*Selayang Pandang DPRD Kabupaten Pati*”.

sesuai dengan jumlah komisi di DPRD. Di DPRD Kabupaten Pati terdiri dari 8 (delapan) fraksi sebagai berikut :

Tabel 3.2

Fraksi DPRD Kabupaten Pati Periode 2014-2019

No	Nama Fraksi	Ketua	Jumlah Kursi
1	PDI Perjuangan	Siti Asiyah, S.E.	8
2	Partai Demokrat	H. Joni Kurnianto, S.T., M.T.	6
3	Partai Golkar	H. Adji Sudarmadji, S.H., M.M.	6
4	PKB	H. Hilal Muharom, S.T.	6
5	PKS	Lukito, S.Pd	5
6	Partai Nasdem	Hj. Muntamah, M.M.Pd.	4
7	Partai Hanura	H. Sunarwi, S.E.	4
8	Partai Gerindra	Awi, S.H.	11
Jumlah			50

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:¹⁰²

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

Pimpinan DPRD Kabupaten Pati Periode 2014-2019 adalah sebagai berikut:

- a. Ali Badrudin (Ketua)
- b. H. Hardi (Wakil Ketua)
- c. H. Muhammadun (Wakil Ketua)
- d. H. Joni Kurnianto, ST. MT. (Wakil Ketua)

Adapun daerah pemilihan di kabupaten Pati yakni :

Tabel 3.3
Daerah Pemilihan di Kabupaten Pati

Dapil	Wilayah Kecamatan	Jatah Kursi
1	Pati, Mergorejo, Gembong, Tlogowungu	10

¹⁰² Ibid.

2	Margoyoso, Tayu, Cluwak, Gn.wungkal, Dukuhseti	11
3	Juwana, Batangan, Wedarijaksa, Trangkil	10
4	Jaken, Jakenan, Winong, puncakwangi.	8
5	Gabus, Tambakromo, Kayen, Sukolilo	11
Jumlah		50

Sumber: Data KPUD Kabupaten Pati Tahun 2014

Dari jumlah keseluruhan 50 (lima puluh) orang anggota DPRD Kabupaten Pati dikurangi 4 (empat) orang anggota yang menjabat sebagai pimpinan DPRD diatas agar dalam menjalankan tugas menjadi maksimal kemudian dilakukan pembagian sesuai dengan bidang masing-masing anggota menjadi 4 (empat) komisi yaitu sebagai berikut :

Tabel 3.4

Komisi DPRD Kabupaten Pati

No	Komisi	Bidang	Jumlah Anggota
1	A	Hukum & Pemerintahan	9
2	B	Perekonomian & Keuangan	12
3	C	Pembangunan	13
4	D	Kesejahteraan Rakyat	12

DPRD Kabupaten Pati mempunyai Alat kelengkapan DPRD Kabupaten Pati Periode 2014-2019 adalah sebagai berikut:¹⁰³

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

Salah satu alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap adalah Badan Kehormatan, Badan Kehormatan di DPRD Kabupaten Pati berjumlah 5 (lima) orang anggota yang dipilih dari dan oleh anggota DPRD dan dibantu oleh 1 (satu) orang sekretariat DPRD sebagai berikut :

- | | | |
|-----------------------|----------------------------|------------------------|
| a. Ketua | : Aris Sukrisno, SE.,MH | F.P.Demokrat |
| b. Wk. Ketua | : H. Budiyo, SH.,MH | F.P. PDI.P |
| c. Sekret Non Anggota | : Ifan Bustanuddin, SE.,MM | Sekretaris DPRD |
| d. Anggota | : H. Rusydi, S.Pd.I | F.P.Gerindra |
| | Haryono | F.PKB |
| | Rasmani | F.P. Golkar |

Menimbang peranan anggota DPRD Kabupaten Pati sangat berpengaruh terhadap berjalannya pemerintahan di daerah Kabupaten Pati, oleh sebab itu perlu dilihat latar belakang pendidikan individu dari para anggota DPRD Kabupaten Pati. Dengan alasan perilaku lembaga politik dapat dilihat dari latar belakang

¹⁰³ Pasal 38 Peraturan DPRD Kabupaten Pati Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Pati .

individu yang mengendalikan lembaga tersebut, dalam hal ini para anggota DPRD. Latar belakang individu anggota DPRD Kabupaten Pati 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 Pati 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.¹⁰⁴

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

Tabel 3.5

Latar Belakang Pendidikan Anggota DPRD Kabupaten Pati Periode 2014-2019

No.	Tingkat Pendidikan	Jumlah
1.	Srata- 2	10 orang
2.	Strata-1	25 orang
3.	D 3	5 orang
4.	SMA	5 orang

¹⁰⁴ Diakses dari laman <http://journal.unnes.ac.id/sju/index.php/aaj/article/download/336/384> Pada tanggal 14 Februari 2018 Pukul 18.55 WIB.

5.	Sekolah Tinggi	5 orang
----	----------------	---------

Sumber: Data DPRD Kabupaten Pati Tahun 2014

Tabel diatas dapat dilihat, realitanya anggota DPRD Kabupaten Pati periode 2014-2019 masih ada yang berlatar pendidikan terakhirnya adalah SMA, hal tersebut tidak sesuai dengan standar yang sejatinya diinginkan oleh masyarakat saat ini. Jika dibenturkan dengan tugas, fungsi dan wewenang sebagai anggota DPRD sangat berat, oleh sebab itu sebaiknya minimal anggota DPRD memiliki latar belakang pendidikan yakni telah menempuh perguruan tinggi. Karena tingkat pendidikan sangat berpengaruh terhadap cara berpikir, sikap, dan tingkah laku maupun cara pandang seseorang. Terlebih lagi anggota DPRD Kabupaten Pati merupakan pejabat negara yang tentunya dijadikan panutan oleh masyarakat umum dan secara khusus masyarakat yang ada di wilayah Kabupaten Pati, Jawa tengah.

3. Deskripsi Kasus Korupsi Oknum Anggota DPRD Kabupaten Pati Periode 2014-2019 Selaku Bendahara Persipa Pati

Harapan besar yang disematkan kepada anggota Legislatif sebagai penyalur aspirasi rakyat dewasa ini semakin ternodai oleh perilaku menyimpang anggota Legislatif sendiri, berbagai macam kasus mulai dari pelanggaran kode etik bahkan sampai pelanggaran hukum sering terjadi dikalangan anggota Legislatif.

Seperti contoh yang terbaru adalah pada kasus korupsi berjamaah dalam kasus mega proyek E KTP juga tidak lepas dari keterlibatan anggota Legislatif,

kasus yang menyebabkan kerugian keuangan negara hingga trilyunan ini tentu mencoreng kehormatan anggota Legislatif.

Bukan hanya dikalangan anggota Legislatif pusat atau nasional namun juga merambah hingga ke tingkat daerah dan kabupaten, di DPRD Kabupaten Pati, Korupsi juga mencoreng nama baik DPRD Kabupaten Pati karena ulah oknum anggota DPRD Kabupaten Pati.

Kasus korupsi yang melibatkan anggota DPRD Kabupaten Pati terjadi pada tahun 2012, berawal dari adanya temuan BPK perwakilan Jawa Tengah atas adanya indikasi penyelewengan dana hibah Koni di berbagai daerah di Jawa tengah dengan total penyelewengan dana mencapai 2,3 milyar rupiah.

Adanya dana tersebut peruntukkannya adalah dalam rangka memperbaiki fasilitas olahraga sehingga kedepannya diharapkan dapat meningkatkan prestasi dari cabang olahraga, namun karena ulah oknum pengurus ibarat mendapatkan uang kaget dan malah tidak digunakan sebagaimana mestinya bahkan digunakan untuk kepentingan pribadi maka hal tersebut menimbulkan kerugian terhadap keuangan negara.

Di Kabupaten Pati pada tahun 2012, dana hibah yang berasal dari Pemkab Pati periode 2010-2012 dengan sumber dana dari APBD tersebut berjumlah 3,6 Milyar rupiah diperuntukkan bagi KONI untuk kemudian diberikan kepada empat cabang olahraga, dan yang mendapatkan porsi paling banyak ialah

cabang sepakbola yang dinaungi oleh Persipa Pati dengan total dana mencapai 1,07 milyar rupiah.¹⁰⁵

Dari total dana 1,07 milyar tersebut kemudian dibagikan untuk berbagai macam keperluan yang menunjang kegiatan olahraga sepakbola dikabupaten Pati, namun setelah dilakukan pengecekan lebih lanjut ternyata telah terjadi rekayasa laporan dalam hal pembagian kaos tim Sepakbola dan tim Sekolah Sepak Bola yang berjumlah 354 juta rupiah. Laporan palsu tersebut dibuat oleh Mudasir yang saat itu menjabat sebagai Bendahara Persipa Pati, Mudasir saat itu juga berstatus sebagai anggota DPRD Kabupaten Pati periode 2009-2014 dari Fraksi Hanura.

Kasus tersebut mulai mencuat sekitar tahun 2014 setelah adanya laporan dari berbagai elemen masyarakat kepada kepolisian akan adanya dugaan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh salah satu anggota DPRD Kabupaten Pati periode 2009-2014 terkait penyelewengan penggunaan anggaran KONI 2012 tersebut.

Setelah dilakukan penyelidikan dan penyidikan akhirnya pada hari Kamis, 27 Agustus 2015, Mudasir yang saat itu baru saja dilantik sebagai anggota DPRD Kabupaten Pati untuk periode kedua kalinya ditetapkan sebagai tersangka oleh penyidik Ditreskrimsus Polda Jateng dalam dugaan kasus korupsi terkait penyelewengan penggunaan anggaran KONI 2012.

Pada pertengahan tahun 2015 tepatnya pada bulan september, Ditreskrimsus Polda Jateng mendatangi rumah Mudasir untuk melakukan penggeledahan dan mengumpulkan barang bukti yang dapat membantu

¹⁰⁵ Diakses dari laman <http://regional.kompas.com/read/2017/02/01/14390581/korupsi.dana.hibah.anggota.dprd.pati.dibui.2.tahun> Pada tanggal 20 Febuari 2018 pukul 15.00 WIB.

pembuktian perkara tersebut. Dan pada tgl 13 september 2015 penyidik menerima pelimpahan perkara tahap II dari penyidik Subdirektorat III TIPIKOR Ditreskrimsus Polda Jateng dan sekaligus dilakukan penahanan kepada Mudasir.

Setelah melalui berbagai proses akhirnya pada awal tahun 2017, pengadilan tipikor semarang melalui ketua majelis hakim yang memeriksa perkara tersebut yakni Ari Widodo menjatuhkan putusan dengan Nomor Putusan: 111/Pid.sus-TPK/2016/PN. SMG yang isinya vonis hukuman penjara selama 2 tahun dan pidana denda sebesar 50 juta rupiah atau subsider 3 bulan kurungan ditambah membayar uang pengganti sebesar 316 juta rupiah karena Mudasir terbukti secara sah dan meyakinkan korupsi secara bersama sama sebagaimana dalam dakwaan subsider jaksa.

Vonis hakim tersebut melebihi tuntutan jaksa yang sebelumnya minta Mudasir dihukum satu tahun enam bulan penjara, jaksa menyatakan terdakwa melakukan korupsi dan melanggar ketentuan pasal 3 Jo. Pasal 18 UU Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo. Pasal 55 ayat 1 ke-1. Selain Mudasir, diduga masih ada tersangka baru yang akan muncul dari kalangan anggota DPRD Kabupaten Pati yang juga menjabat sebagai pengurus di Persipa Pati.

Kasus ini diangkat oleh peneliti karena pada dasarnya Mudasir saat itu merupakan salah satu anggota DPRD Kabupaten Pati yang mana perbuatan tersebut juga salah satu bentuk pelanggaran kode etik profesi sehubungan dengan statusnya sebagai anggota DPRD, sesuai dengan ketentuan pasal 126 Peraturan DPRD Kabupaten Pati nomor 1 tahun 2014 ayat (3) bahwa “**Anggota DPRD**

dilarang melakukan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, serta dilarang menerima gratifikasi”. Selain itu Mudasir juga melanggar ketentuan rangkap jabatan sesuai dengan ketentuan pasal 126 ayat (1) huruf c peraturan yang sama menyatakan bahwa “Anggota DPRD dilarang merangkap jabatan sebagai: pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia/Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pegawai pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, **atau badan lain yang anggarannya bersumber dari APBN/APBD**” sedangkan Mudasir saat itu juga menjabat sebagai bendahara Persipa Pati yang anggarannya bersumber dari APBD Kabupaten Pati.

Posisi kasus tersebut jelas melawan hukum dan melanggar kode etik sebagai anggota DPRD Kabupaten Pati. Kode etik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 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:

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:¹⁰⁶

- 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*
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.

Dari asas-asas kode etik tersebut menjadi acuan atau aturan dalam pembuatan kode etik di setiap masing-masing DPRD baik ditingkat Provinsi maupun ditingkat Kabupaten/Kota. Demikian juga dengan kode etik DPRD Kabupaten Pati yang memiliki tujuan untuk menjaga martabat, kehormatan, citra dan kredibilitas DPRD serta membantu Pimpinan serta Anggota DPRD dalam

¹⁰⁶ Diakses dari laman <http://www.edukasippkn.com/2016/06/pengertian-tujuan-dan-asas-kode-etik.html> Pada tanggal 21 Februari 2018 pukul 16.00 WIB.

menjalankan tugas, fungsi, wewenang, kewajiban dan tanggung jawab terhadap negara, masyarakat dan konstituennya.

Bahasan atau kajian terkait dengan kode etik tentu saja berhubungan dengan kata “pelanggaran”. Karena 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 kasus ini pelanggaran yang dimaksud adalah pelanggaran terhadap kode etik. Berdasarkan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pati Nomor 2 Tahun 2015 tentang Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pati dalam Bab XXII mengenai Mekanisme Pengaduan, penyaluran aspirasi masyarakat, dan Penanganan Pelanggaran Kode Etik Pasal 143 ayat (1) menyatakan bentuk pelanggaran kode etik ada tiga, yakni:

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

Dengan mengacu terhadap Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pati Nomor 2 Tahun 2015 tentang Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pati Pasal 13 terdapat beberapa larangan yang harus ditaati oleh anggota DPRD. Jika 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:¹⁰⁷

¹⁰⁷ Pasal 126 Peraturan DPRD Kabupaten Pati Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Pati.

- 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. Peranan Badan Kehormatan DPRD Pati dalam menegakkan kode etik anggota DPRD Kabupaten Pati (studi kasus korupsi oknum anggota DPRD Kabupaten Pati Periode 2014-2019 selaku bendahara Persipa Pati)

Kedudukan Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Pati merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap yang dibentuk oleh DPRD dan ditetapkan dengan keputusan DPRD Kabupaten Pati merupakan turunan dari Pasal 56 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

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

Adapun jumlah anggota DPRD Kabupaten Pati berjumlah 50 (lima puluh) orang. Maka Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Pati terdiri dari 5 (lima) orang anggota. Keanggotaan Badan Kehormatan dipilih dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD yang didasarkan pada usul dari masing-masing fraksi. Masing-masing berhak mengusulkan 1 (satu) orang calon anggota Badan Kehormatan. Masa jabatan dari keanggotaan Badan Kehormatan paling lama 2,5 (dua setengah) tahun. Kemudian hal tersebut tidak bertentangan dengan Pasal 56 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010.

Berikut ini Struktur Keanggotaan Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Pati periode 2014- 2019:

Tabel 3.6

Daftar Anggota Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Pati

No.	Nama	Fraksi	Jabatan
1.	Aris Sukrisno, SE, MH.	Fraksi Demokrat	Ketua
2.	H. Budiyo, SH, MH.	Fraksi PDI-P	Wakil Ketua
3.	H. Rusydi, S.Pd.I	Fraksi Gerindra	Anggota
4.	H. Haryono	Fraksi PKB	Anggota
5.	Rasmani	Fraksi Golkar	Anggota

Sumber: Data: DPRD Kabupaten Pati Tahun 2016

Adapun aturan yang memuat tugas dan kewenangan Badan Kehormatan telah diatur dalam Pasal 60 ayat (1) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pati Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pati Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata

Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pati. Diterangkan bahwa Badan Kehormatan DPRD mempunyai tugas:¹⁰⁸

- 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.

Dalam menjalankan tugas sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 60 ayat (1) tersebut kemudian Badan Kehormatan juga memiliki kewenangan yang terdapat dalam Pasal 61 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pati Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pati Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pati, yakni sebagai berikut:¹⁰⁹

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

Adapun hal yang terkait dengan penjatuhan sanksi terhadap anggota DPRD yang terbukti melakukan pelanggaran kode etik dan/atau peraturan tata tertib DPRD berdasarkan hasil penyelidikan, verifikasi dan klarifikasi oleh Badan Kehormatan terdapat dalam Pasal 61 ayat (2) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat

¹⁰⁸ Pasal 60 ayat (1) Peraturan DPRD Kabupaten Pati Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pati.

¹⁰⁹ Pasal 61 Peraturan DPRD Kabupaten Pati Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pati.

Daerah Kabupaten Pati Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pati Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pati, memuat sanksi sebagaimana yang dimaksud dapat berupa:¹¹⁰

- 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.

Kemudian 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. Badan Kehormatan dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya sebagai lembaga penjaga moral memiliki kendala yang cukup besar hal ini bisa terlihat dari indikator rasional tentang:¹¹¹

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

¹¹⁰ Pasal 61 ayat (2) Peraturan DPRD Kabupaten Pati Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pati.

¹¹¹ Mochamad Isnaeni Ramadhan, *Peran BK-DPRD dalam Penegakan Etika*, makalah disampaikan pada Legislatif Conference International Network for Regional Development, Jakarta tanggal 8-9 September 2006 Hal. 4.

Tantangan untuk menciptakan aturan kode etik yang berfungsi sebagai alat penjamin kinerja, dapat dilihat secara umum sebagai problema yang senantiasa dihadapi oleh Badan Kehormatan yaitu:¹¹²

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

¹¹² Marulak Pardede, “Efektivitas Putusan Badan Kehormatan DPR/DPRD”, Laporan Akhir Penelitian Hukum, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2011, hlm. 46-49.

Kehormatan sendiri mengisyaratkan adanya problem epistemologis antara status keilmuan etika dan ilmu hukum, dengan batasan kinerja Badan Kehormatan itu sendiri. Untuk sementara, dalam menjawab pertanyaan kritis itu maka diajukan suatu pendekatan yang praktis, teknis, dan proseduralis dalam sistem hukum Amerika Serikat.

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

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

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

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

a. Tahap Pengaduan

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

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

b. Tahap Pemanggilan.

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

c. Tahap Persidangan

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

d. Tahap Pegambilan Keputusan

Badan Kehormatan setelah melakukan penyelidikan dan atau verifikasi terhadap pengaduan tersebut, pembelaan, bukti-bukti serta saksi-saksi, mengambil

keputusan. Keputusan harus memuat pertimbangan-pertimbangan yang menjadi dasarnya dan menunjukkan pasal-pasal peraturan yang dilanggar.

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

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

kelengkapan DPRD yang penting dalam menegakan kode etik dan tata tertib anggota, hadirnya alat kelengkapan ini di satu sisi sangat berguna dan di sisi lainnya memiliki tantangan yang sangat berat. Maraknya indikasi terjadinya pelanggaran kode etik yang menyita perhatian publik seperti korupsi juga menambah berat beban tugas yang diemban oleh alat kelengkapan ini. Pada DPRD Kabupaten Pati misalnya telah terjadi tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh oknum anggota DPRD bernama Mudasir seperti yang telah dijelaskan sebelumnya.

Menindaklanjuti kasus tersebut, Badan Kehormatan mengambil beberapa langkah antara lain dengan melakukan rapat internal Badan Kehormatan, rapat internal tersebut dilakukan setelah adanya proses hukum yang berjalan terhadap Mudasir yang saat itu berstatus sebagai terdakwa. Rapat internal Badan Kehormatan tersebut dilakukan sebagai reaksi dari Badan Kehormatan setelah adanya kasus hukum yang menimpa anggota dewan dengan tujuan untuk mencari tahu langkah apa yang harus diambil oleh Badan Kehormatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu Badan Kehormatan juga melakukan upaya Konsultasi sebanyak 2 (dua) kali dengan Biro Otda Set Provinsi Jawa Tengah dan dengan Ditjend Otda Kemendagri dan Studi Banding ke DPRD Kota Bekasi terkait dengan langkah apa yang seharusnya diambil Badan Kehormatan dalam kasus yang menimpa anggota DPRD Kabupaten Pati dari fraksi Hanura tersebut.¹¹³

¹¹³ Wawancara dengan Aris Sukrisno, Ketua Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Pati, di Pati, Jateng, 15 November 2017.

Peranan Badan Kehormatan dalam kasus tersebut pasif sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yakni karena tidak adanya pengaduan atau informasi yang masuk ke Badan Kehormatan terkait hal tersebut maka Badan Kehormatan tidak melakukan penyelidikan, verifikasi dan klarifikasi ataupun mengadakan sidang atas adanya dugaan pelanggaran kode etik.¹¹⁴ Langkah Badan Kehormatan dalam menyelesaikan masalah lebih menggunakan upaya-upaya persuasif dan mengedepankan asas-asas kekeluargaan demi kebaikan bersama.¹¹⁵

Kemudian peneliti melakukan wawancara dengan salah satu anggota sekretaris DPRD Kabupaten Pati terkait status Mudasir sebagai anggota DPRD selama proses dipersidangan, beliau mengatakan bahwa statusnya tetap menjadi anggota DPRD seperti anggota lain yang memperoleh hak dan kewajiban yang sama dengan anggota lainnya.¹¹⁶

Kemudian dari hasil wawancara tersebut peneliti simpulkan bahwa peranan Badan Kehormatan dalam menegakkan kode etik terkendala dengan tidak adanya pengaduan yang masuk sebagai syarat untuk tindakan Badan Kehormatan selanjutnya, hal ini tentu menjadi persoalan karena seharusnya terhadap status terdakwa Mudasir yang sedang menjalani proses pengadilan dapat dilakukan pemberhentian sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 137 Peraturan DPRD Kabupaten Pati Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Pati sebagai berikut:¹¹⁷

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Wawancara dengan Erwan Wahyu Wibowo, sekretaris DPRD Kabupaten Pati, di Pati, Jateng, 6 Desember 2017.

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ Pasal 137 Peraturan DPRD Kabupaten Pati Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Pati.

Anggota DPRD diberhentikan sementara karena:

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

Salah satu peranan yang dilakukan oleh Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Pati dalam upaya menegakkan kode etik dalam kasus yang menjerat Mudasir tersebut yakni melakukan konsultasi ke Biro Otonomi Daerah Provinsi Pemprov Jawa Tengah pada tanggal 21 Maret 2017 guna membahas proses tindak lanjut putusan pengadilan Tipikor Semarang dengan hasil sebagai berikut:¹¹⁸

- Terkait Tidak lanjut Putusan Pengadilan Tipikor Semarang, setelah Biro Otda Pemprov Jawa Tengah berkoordinasi dengan Biro Hukum Pemprov Jawa Tengah bahwa berdasarkan Pasal 103 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 disebutkan bahwa Pimpinan DPRD mengajukan usul pemberhentian anggota DPRD kepada Gubernur melalui bupati setelah menerima usulan pemberhentian dari partai politik. Bila dalam waktu 7 hari telah dilewati Pimpinan DPRD dapat mengajukan usul pemberhentian anggota DPRD kepada Gubernur melalui bupati tanpa adanya usulan pemberhentian dari partai politik.
- Pengajuan usulan pemberhentian anggota DPRD dilampiri, SK Gubernur tentang pengangkatan Anggota DPRD dan petikan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.
- Masih terdapat hal yang belum jelas terkait dengan penjelasan dari Biro Otda Provinsi Jawa Tengah yaitu,
 - 1) Dengan pengajuan usul pemberhentian tanpa adanya usulan dari partai politik apakah tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 103 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010?
 - 2) Ada mekanisme penegakkan disiplin anggota DPRD manakala yang bersangkutan tidak dapat menghadiri rapat paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan selama 6 (enam) kali berturut-turut. Tanpa adanya laporan kepada Pimpinan DPRD yang diteruskan ke Badan Kehormatan apakah Badan Kehormatan dapat melakukan penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi?
- Berdasarkan hal-hal tersebut Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Pati berencana melakukan konsultasi ke Biro Otda Kementerian Dalam Negeri dan Studi Banding ke Kota Bekasi yang terdapat kasus

¹¹⁸ Surat Nomor 108/ /2017 tentang Laporan Hasil Konsultasi Ke Biro Otonomi Daerah Pemprov Jawa Tengah terkait Proses Tidak lanjut Putusan Pengadilan Tipikor Semarang, tertanggal 22 Maret 2017.

serupa dan telah berkekuatan hukum tetap. Adapun kegiatan tersebut diagendakan pada awal Bulan April 2017 atau menyesuaikan kegiatan yang dijadwalkan oleh Badan Musyawarah DPRD. Mohon Pimpinan dapat memberikan persetujuan terhadap pelaksanaannya

Hasil dari konultasi tersebut, Badan Kehormatan masih belum mendapatkan kejelasan, kemudian pada tanggal 3-5 April 2017, Badan Kehormatan melakukan studi banding atau kunjungan ke DPRD kota Bekasi, Jawa Barat. Yang antara lain hasil konsultasi atau kunjungan tersebut yakni :¹¹⁹

- a. DPRD Kota Bekasi pernah memproses pemberhentian anggota DPRD satu tahun yang lalu, yaitu menyangkut pimpinan DPRD (wakil ketua dari Gerindra). Saat itu mendapat keputusan usul pemberhentian dari partai politik YBS. (DPC dan DPP) untuk diberhentikan karena pelanggaran etika.
- b. Terkait hal tersebut, keputusan DPC sudah mengikat oleh karena itu dapat langsung ditindaklanjuti dengan beberapa kali rapat pimpinan. Dalam proses rapat-rapat pimpinan selalu melibatkan partai politik untuk diberikan keterangan.
- c. Selama proses usulan pemberhentian seluruh data-data terkait dikumpulkan (surat dari DPP dan DPC, surat dari pengacara yang bersangkutan yang juga dilayangkan ke DPRD). Proses pemberhentian itu sendiri sampai 1 tahun baru diproses atau diajukan usulannya ke Gubernur.
- d. Posisi Badan Kehormatan sendiri saat itu diminta oleh pimpinan DPRD untuk memberikan rekomendasi. Rekomendasi Badan Kehormatan dilampirkan dalam usulan pemberhentian.
- e. Setelah Gubernur mengeluarkan SK pemberhentian, ada surat-surat dari pengacara yang bersangkutan, tapi oleh DPRD maupun Sekretariat DPRD tidak ditindaklanjuti, karena surat dari pengacara tersebut tidak ada sangkut pautnya dengan usulan pemberhentian. Surat dari pengacara tersebut seharusnya ditujukan kepada partai politik. Bahkan pengacara mensomasi pimpinan terkait PAW. Telah dijawab karena tidak ada kaitannya dengan pemberhentiannya.
- f. Kedua, Anggota DPRD terjerat kasus penimbunan BBM, ini masuk ranah pidana umum, bahkan yang bersangkutan sempat masuk Daftar Pencarian Orang (Buron). Divonis 1 tahun penjara, dari partai Hanura.

¹¹⁹ Surat Nomor 108/ /2017 tentang Laporan Hasil Studi Banding Ke DPRD Kota Bekasi Dan Konsultasi Ke Biro Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri Tentang Proses Tindak Lanjut Putusan Pengadilan Tipikor Semarang, tertanggal 10 April 2017.

- g. Untuk proses pemberhentian dilampirkan data-data pendukung usul pemberhentian dari Badan Kehormatan, yaitu perihal kehadiran dalam rapat-rapat paripurna dan rapat-rapat alat kelengkapan.
- h. Untuk Anggota DPRD yang terjerat kasus penimbunan BBM, ada usul pemberhentian DPC Parpol dari yang bersangkutan.
- i. DPRD Kota berprinsip bahwa usul pemberhentian dapat dilakukan sepanjang prosedurnya dilalui.
- j. Sebagai tambahan informasi, semua Organisasi Perangkat Daerah di Kota Bekasi melakukan kerjasama dengan kejaksaan sebagai pengacara negara. Sekretariat DPRD dan DPRD mempunyai MOU bersama dengan Kejaksaan. Dalam MOU disebutkan bahwa apabila ada kasus perdata dan PTUN yang menyangkut lembaga atau personil di lembaga bisa dimintakan legal opini untuk dijadikan referensi. Hal ini cukup membantu mencegah terjadinya perkara hukum.
- k. Terkait kedudukan keuangan anggota DPRD yang tersangkut melanggar etika maupun tersangkut kasus pidana, hak-hak dan gaji tidak diberikan sejak ada surat DPC Parpol.

Tidak hanya melakukan kunjungan ke DPRD Kota Bekasi, DPRD kabupaten Pati juga melakukan kunjungan dan studi banding ke Dirjen otonomi daerah Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. Kemudian beberapa hasil kunjungan yakni :¹²⁰

- a. Terkait pemberhentian seharusnya sudah ada 2 putusan Tata Usaha Negara, yaitu pemberhentian sementara dan pemberhentian tetap sesuai Pasal 112 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 dan Pasal 200 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014. Untuk tindak pidana tidak tergantung parpol, karena termasuk ranah hukum publik.
- b. Normatifnya sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2016, pengajuan usul pemberhentian diajukan oleh pimpinan DPRD kepada gubernur melalui bupati, terkait dengan telah adanya Putusan pengadilan pengajuan pemberhentian baik itu sementara maupun tetap Pengajuan bisa langsung ke Gubernur tanpa Bupati.
- c. Pengajuan pemberhentian tetap dengan bukti putusan pengadilan atau dapat dilampirkan dalam usulan pemberhentian tetap
- d. Adapun langkah usulan pemberhentian sementaratetap diajukan karena dikhawatirkan ada yang memperlumahkan, adapun syarat pemberhentian sementara dilampiri register perkara, yang menunjukkan status terdakwanya. Pemberhentian sementara dapat

¹²⁰ *Ibid.*

diajukan bersamaan dengan usulan pemberhentian tetap. Satu surat memuat dua hal; usul pemberhentian sementara dan pemberhentian tetap

- e. Terkait info-info atau pemberitahuan dari aparat penegak hukum yang terlambat atau tidak tersampaikan, bila kasus pidana memang harus proaktif mencari.
- f. Untuk mencegah pemberhentian secara sewenang-wenang, anggota DPRD punya perlindungan hukum, yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang partai politik. Anggota DPRD tidak bisa diberhentikan parpol tanpa sebab yang jelas. Hal inilah berbeda bila yang bersangkutan tersangkut dengan kasus pidana.
- g. Bila dalam pemberhentian terdapat gugatan dari anggota DPRD yang diberhentikan, itu hak, tapi bila ada dasar hukum yang jelas maka tidak perlu khawatir
- h. Bila proses pemberhentian berlarut-larut dapat dilakukan deskresi dari Gubernur atau mendagri. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2012, Fungsi Gubernur melakukan pembinaan bila tidak jalan di pemkab/kota.
- i. Saran dari Dirjend Otonomi Daerah sebaiknya sementara dibekukan pembayaran gajinya.

Kemudian, berdasarkan penelitian yang dilakukan di Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Pati, peneliti menyimpulkan bahwa peranan Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Pati dalam penegakan kode etik yang dilakukan oleh anggota DPRD Kabupaten Pati dalam kasus korupsi dan rangkap jabatan mudasir belum maksimal, karena tindakan Badan Kehormatan dalam menegakkan indikasi pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota DPRD tersebut hanya menunggu laporan dan pengaduan, sehingga berakibat kurang maksimalnya sikap Badan Kehormatan DPRD dalam konteks menjaga marwah kehormatan institusi dan kehormatan anggota dewan. Namun, pada dasarnya Badan Kehormatan Kabupaten Pati sudah mengambil tindakan dengan baik karena Badan Kehormatan sudah berupaya mencari solusi terkait langkah apa yang sebaiknya dilakukan dibuktikan dengan melakukan konsultasi ke beberapa pihak, hanya saja masih kurang maksimal karena yang dilakukan Badan Kehormatan DPRD

Kabupaten Pati selama ini masih belum memberikan efek jera Badan Kehormatan sebagai lembaga pengawas internal DPRD seharusnya dituntut agar tegas dan aktif dalam menegakkan kode etik dan menjaga kehormatan yang dilakukan anggota DPRD.

5. Faktor Pendukung dan Penghambat Peranan Badan Kehormatan Dalam Melakukan Penegakan Terhadap Pelanggaran Kode Etik Yang Dilakukan Oleh Mudasir Anggota DPRD Kabupaten Pati Tahun 2014-2019

Dalam berorganisasi atau menjadi bagian dari suatu lembaga tentu mengalami berbagai dinamika ketika suatu organisasi tersebut aktif, kemudian juga mempunyai faktor pendukung dan penghambat yang mempengaruhi kinerja organisasi. Begitupun dengan 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-faktor pendukung dan penghambat dalam menjalankan tugas dan fungsinya kaitannya dalam kasus korupsi yang sudah dijelaskan sebelumnya.

Faktor pendukung peranan Badan Kehormatan dalam kasus korupsi oknum anggota DPRD Kabupaten Pati tersebut ialah karena kebijakan pimpinan DPRD Kabupaten Pati untuk menyelesaikan kasus tersebut sesuai dengan aturan yang berlaku, artinya pimpinan mendukung langkah Badan Kehormatan untuk bertindak merespon terhadap kasus yang menjerat oknum anggota DPRD Kabupaten Pati 2 (dua) periode tersebut. Dukungan yang diberikan berupa pemberian izin untuk Badan Kehormatan dalam mengadakan kunjungan konsultasi dengan seperti yang dijelaskan sebelumnya, selain itu pimpinan juga

turut serta mendampingi Badan Kehormatan dalam kunjungan Study Banding ke DPRD Kota Bekasi.¹²¹

Faktor Pendukung lain adalah pada saat Badan Kehormatan bermaksud mengadakan konsultasi pada Biro Otonomi Daerah Provinsi Jawa Tengah dimudahkan dengan tanggapan positif dari Gubernur Jawa Tengah dan mendukung upaya yang dilakukan Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Pati, begitupun ketika Badan Kehormatan mengadakan konsultasi lanjutan ke Dirjen Otonomi Daerah Kemendagri yang kooperatif dalam memberikan solusi terkait permasalahan tersebut sehingga memudahkan Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Pati.¹²²

Faktor penghambat yang dihadapi Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Pati dalam menegakkan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Mudasir anggota DPRD dari Fraksi partai HANURA adalah tidak adanya informasi ataupun pengaduan yang masuk dari masyarakat, anggota DPRD maupun dari pimpinan DPRD Kabupaten Pati terhadap kasus korupsi yang menjerat Mudasir sebagai anggota DPRD kabupaten Pati,¹²³ Kendala tersebut berasal dari peraturan perundang-undangan sesuai dengan ketentuan Pasal 60 ayat (1) huruf c Peraturan DPRD Kabupaten Pati Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Pati menyatakan bahwa “Badan Kehormatan mempunyai tugas melakukan penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi atas pengaduan pimpinan DPRD, anggota DPRD, dan/atau masyarakat” sedangkan Pasal 63 ayat (1)

¹²¹ Wawancara dengan Erwan Wahyu Wibowo, sekretaris DPRD Kabupaten Pati, di Pati, Jateng, 6 Desember 2017.

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Ibid.*

Peraturan yang sama menyatakan bahwa “Pengaduan sebagaimana dimaksud dalam pasal 60 ayat (1) huruf disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD disertai identitas pengadu yang jelas dengan tembusan kepada Badan Kehormatan”.

Adanya ketentuan yang bersifat limitatif tersebut kemudian dijadikan pedoman oleh Badan Kehormatan dalam menjalankan tugasnya dalam rangka menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPRD tentu menimbulkan kendala karena Badan Kehormatan baru dapat bertindak setelah adanya pengaduan, sedangkan dalam kasus korupsi Mudasir tersebut disatu sisi Badan Kehormatan dituntut untuk mampu menjaga marwah kehormatan instansi maupun anggota DPRD, disisi lain Badan Kehormatan pasif menunggu adanya pengaduan, meskipun pengaduan tersebut dapat berasal dari anggota Badan Kehormatan sendiri dengan statusnya sebagai masyarakat atau anggota DPRD namun pada kenyataannya hal semacam itu mustahil dilakukan. Peneliti mendapatkan informasi bahwa pengaduan yang berasal dari anggota DPRD tidak pernah dilakuknn karena ada rasa saling “*ewuh pekewuh*” yang melekat di kalangan sesama anggota DPRD, anggota DPRD juga memiliki sifat manusiawi dan belas kasihan jika harus mengadukan teman sesama anggota DPRD yang terindikasi melanggar kode etik dan tata tertib karena mereka sadar untuk menjadi anggota DPRD perlu pengorbanan yang luar biasa.¹²⁴

Selain itu faktor penghambat yang dihadapi Badan Kehormatan adalah tidak ada informasi apapun dari aparat penegak hukum yang menangani kasus

¹²⁴ *Ibid.*

tersebut kepada Badan Kehormatan sebelum vonis hakim dijatuhkan sehingga Badan Kehormatan tidak dapat berbuat banyak. Faktor penghambat lain yang berkaitan dengan respon atas putusan hakim adalah pengurus DPC partai Hanura yang merupakan partai asal Mudasir menghambat proses Pemberhentian Antar Waktu dengan tidak mengajukan usul pemberhentian kadernya kepada pimpinan DPRD setelah vonis hakim yang menyatakan Mudasir terbukti bersalah dijatuhkan.¹²⁵

¹²⁵ *Ibid.*

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Setelah melakukan penelitian tentang peranan Badan Kehormatan menegakkan kode etik anggota dewan dalam kasus korupsi oknum anggota DPRD Kabupaten Pati periode 2014-2019, maka peneliti menarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh Mudasir anggota DPRD Kabupaten Pati di tahun 2012 yang saat itu ia juga menjabat sebagai anggota DPRD Kabupaten Pati periode 2009-2014 adalah tindak pidana korupsi, selain itu Mudasir pada saat itu juga merangkap sebagai bendahara Persipa Pati. Berdasarkan pemantauan Badan Kehormatan Pati, anggota DPRD Kabupaten Pati 2 periode (2009-2014 & 2014-2019) tersebut terlibat korupsi dana hibah Persipa Pati pada tahun 2012 karena ia merangkap jabatan sebagai bendahara Persipa Pati sehingga harus menjalani proses hukum di pengadilan tindak pidana korupsi di Semarang, Jawa Tengah. Sehingga, Mudasir dari fraksi Hanura tersebut tidak bisa menjalani kewajibannya sebagai anggota DPRD Kabupaten Pati secara maksimal karena tersedang kasus tindak pidana korupsi.
2. Berdasarkan penelitian yang dilakukan di Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Pati, peneliti menyimpulkan bahwa peranan Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Pati dalam menegakkan pelanggaran kode etik yang dilakukan Mudasir anggota DPRD Kabupaten Pati belum maksimal, karena pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota DPRD tersebut tidak diproses. Sikap dan peranan Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Pati

hanyalah berkonsultasi dengan Biro Otonomi Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dan Dirjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri dan studi banding ke DPRD Kota Bekasi. Tidak adanya sanksi etik yang diberikan oleh badan kehormatan DPRD terhadap Mudasir, akan menjadi preseden buruk bagi institusi DPRD Kabupaten Pati dan tidak akan menimbulkan efek jera bagi anggota DPRD Kabupaten Pati lainnya. Badan Kehormatan sebagai lembaga pengawas internal DPRD tentu dituntut agar tegas dan proaktif dalam menjaga marwah kehormatan institusi DPRD maupun anggota DPRD dan menegakkan pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota DPRD.

3. Faktor pendukung dan penghambat Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Pati dalam menjalankan tugas dan fungsinya terhadap kasus kode etik Mudasir:
 - a. Faktor pendukungnya yaitu kebijakan pimpinan DPRD untuk menyelesaikan kasus tersebut sesuai dengan aturan yang berlaku, dan Gubernur dan Kemendagri kooperatif dalam memberikan solusi kepada Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Pati dalam kasus tersebut.
 - b. Sedangkan faktor penghambat Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Pati dalam melakukan penegakan terhadap indikasi pelanggaran kode etik, sesuai dengan ketentuan perundang-undangan Badan Kehormatan bersifat pasif dengan menunggu adanya pengaduan dan pengaduan tersebut secara tertulis, sedangkan dalam kasus tersebut tidak ada pengaduan yang masuk baik ke pimpinan DPRD maupun ke Badan Kehormatan. Artinya hal itu justru menghambat dan menyulitkan

Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Pati dalam menindaklanjuti kasus tersebut.

- c. Faktor penghambat lainnya adalah adanya rasa “*ewuh pekewuh*” sesama anggota DPRD menjadi benteng penghambat ketika ada sesama anggota DPRD yang melakukan pelanggaran kode etik untuk diadukan oleh sesama anggota DPRD lainnya, meskipun pengaduan selain bisa berasal dari masyarakat juga bisa berasal dari sesama anggota namun pada kenyataannya hal ini tidak pernah terjadi karena adanya rasa “*ewuh pekewuh*” tersebut.

B. Saran

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

1. Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Pati seharusnya lebih memahami isi dari kode etik dan tata tertib yang ada, agar dalam penyelesaian pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota DPRD diharapkan Badan Kehormatan dapat menyelesaikan secara efisien, tegas, dan bijaksana.
2. Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Pati hendaknya memiliki komunikasi aktif dan monitoring terhadap tiap-tiap Pimpinan fraksi mengenai masalah rangkap jabatan anggota DPRD dan membantu Badan Kehormatan mengontrol anggota dewan diluar kantor DPRD Kabupaten Pati.
3. Hendaknya Badan Kehormatan DPRD kabupaten Pati memberikan sanksi yang tegas pada anggota DPRD yang melakukan pelanggaran kode etik agar dapat

menciptakan efek jera sehingga anggota DPRD kabupaten Pati lainnya tidak mengulangi perbuatan dan pelanggaran yang sama.

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

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- B. Hestu Cipto Handoyo. 2009. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.
- Huda, Ni'matul. 2012. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- _____. 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media
- Sunarto. 2015. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Yogyakarta: Magnum Pustaka Utama.
- Asshiddiqie, Jimly dan Huda, Ni'matul (editor). 2005. *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Moloeng, Lexi J. 1990. *Metodelogi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Bagir Manan dan Kuntono Magnan. 1996. *Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Melalui Pemilu*. Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Budiardjo, Miriam. 1988. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- _____. 1993. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Rohaniah, Yoyoh, Efriza. 2015. *Pengantar Ilmu Politik*. Malang: Intrans Publishing.
- Ni'matul Huda dan Imam Nasef, 2017. *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Kencana

- SF Marbun dkk., 2001. *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Murhani, Suriansyah. 2008. *Aspek Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah*. Yogyakarta: Laksbang Mediatama.
- Anonim. 2016. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Program Studi S1 Ilmu Hukum*. Yogyakarta: FH UII Pers.
- Mahfud MD, Moh, 2014, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta; Rajawali Pers,
- Cipto, Bambang, 1995, *Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Era Pemerintahan Modern-Industrial*, Jakarta; PT Grafindo Persada.
- Asshiddiqie, Jimly, 2012, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta; Rajawali Pers.
- Fachruddin, Irfan. 2009. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. Bandung; PT Alumni.
- Triwulan, Titik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta; Kencana.
- Sunarno, Siswanto, 2012, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta; Sinar Grafika.
- Makmur, 2011, *Efektivitas Kebijakan Pengawasan Kelembagaan*, Bandung; Refika Aditama
- Muhammad, Abdul Kadir, 2006, *Etika Profesi Hukum*, Bandung; Citra Aditya Bakti
- Asyawi, Taufiq. 2016. *Syuro Bukan Demokrasi*. Depok; Gema Insani

Ali, Syaikh. 2010. *Indahnya Syari'at Islam*. Jakarta; Pustaka Al-kaustar

K. Imam. 2012. *Sistem Pemerintahan Islam* Jakarta; Zahra

Hasyimi, M. Ali. 2009. *Musyawaharah dalam Islam*. Jakarta; Islam House

_____. 2014. *Selayang Pandang Pemerintah Kabupaten Pati*

Anonim, 2014, *Selayang Pandang DPRD Kabupaten Pati*, Sub Bagian Humas dan Protokol Sekretariat DPRD Kabupaten Pati.

WAWANCARA

Wawancara, dengan Arif Sukrisno, Ketua Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Pati. pada 6 Januari 2018.

Wawancara dengan Erwan Wahyu Wibowo, sekretaris DPRD Kabupaten Pati, pada 6 Desember 2017.

MAKALAH

Anom Surya Putra, “Mekanisme Kerja Badan Kehormatan”, makalah disampaikan untuk *pelatihan Badan Kehormatan*, LSPPAD, Hotel Mercure, Jakarta, 22 April 2006.

Mochamad Isnaeni Ramadhan, “Peran BK-DPRD dalam Penegakan Etika”, makalah disampaikan pada *Legislatif Confernce International Network for Regional Development*, Jakarta, 8-9 September 2006

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Peraturan DPRD Kabupaten Pati Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Pati

Peraturan DPRD Kabupaten Pati Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Kode Etik DPRD Kabupaten Pati.

DATA ELEKTRONIK

<https://jateng.antaranews.com/detail/korupsi-anggota-dprd-pati-dihukum-2-tahun.html>, 22 januari 2018 pukul 14.00 WIB.

Buku *Bangsa, Negara, Demokrasi, dan Kedaulatan Rakyat*, dalam <https://www.sertifikasiguru.uny.ac.id>, 14 Oktober 2017 pukul 04.20 WIB.

Buku “*Metode Penelitian Hukum Empiris dan Normatif*”, dalam <https://idtesis.com/metode-penelitian-hukum-empiris-dan-normatif>, 19 Oktober 2017 pukul 22.17 WIB.

<http://www.temukanpengertian.com/2014/08/pengertian-demokrasi-tidak-langsung.html>, 10 desember 2017pukul 15.30 WIB.

http://www.negarahukum.com/hukum/sistem-unikameral.html#_ftn1, 10 Desember 2017 pukul 15.30 WIB.

Damang, *Parlemen Trikameral*, dalam <http://www.negarahukum.com/hukum/parlemen-trikameral.html>, 11 Desember 2017 pukul 23.29 WIB.

Artikel, *Pengertian Bikameral dan Unikameral*, dalam <http://www.pengertianmenurutparaahli.net/pengertian-bikameral-dan-unikameral/>, 11 Desember 2017 pukul 23.27 WIB.

<https://www.suduthukum.com/2016/08/pengertian-dan-dasar-hukum-majelis-syura.html>, 3 febuari 2018 pukul 16.00 WIB.

<https://almanhaj.or.id/4150-islam-dan-politik.html>, 3 febuari 2018 pukul 16.00 WIB.

<http://www.ahmadzain.com/read/tsaqafah/23/ahlul-halli-wal-aqdi-dprmpr-dan-mui/>, 8 febuari 2018 pukul 00.30 WIB.

<http://al-ulama.net/home/sejarah-ahlul-halli-wal-aqdi/>, 11 Febuari 2018 pukul 21.00 WIB.

<http://www.bacaanmadani.com/2018/01/pengertian-majelis-syura-syarat-menjadi.html>, 10 Febuari 2018 pukul 12.30 WIB.

<https://www.mizan.com/belajar-memahami-ibn-arabi/>, 10 Febuari 2018 pukul 12.30 WIB.

<http://al-ulama.net/home/sejarah-ahlul-halli-wal-aqdi/>, 14 Febuari 2018 pukul 15.30 WIB.

<http://www.bacaanmadani.com/2018/01/pengertian-majelis-syura-syarat-menjadi.html>, 10 Febuari 2018 pukul 15.30 WIB

<http://journal.unnes.ac.id/sju/index.php/aaj/article/download/336/384>, 14 Febuari 2018 Pukul 18.55 WIB.

<http://regional.kompas.com/read/2017/02/01/14390581/korupsi.dana.hibah.anggota.dprd.pati.dibui.2.tahun>, 20 Februari 2018 pukul 15.00 WIB.

<http://www.edukasippkn.com/2016/06/pengertian-tujuan-dan-asas-kode-etik.html>,
21 Februari 2018 pukul 16.00 WIB.

DATA LAIN

Surat Nomor 108 / /2017 tentang *Laporan Hasil Konsultasi* Ke Biro Otonomi Daerah Pemprov Jawa Tengah tentang Proses Tidak lanjut Putusan Pengadilan Tipikor Semarang, Pati, 22 Maret 2017

Surat Nomor 108 / /2017 tentang *Laporan Hasil Studi Banding* ke DPRD Kota Bekasi dan *Konsultasi* Ke Biro Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri tentang Proses Tidak lanjut Putusan Pengadilan Tipikor Semarang, Pati, 10 April 2017

Marulak Pardede, “*Efektivitas Putusan Badan Kehormatan DPR/DPRD*”, Laporan Akhir Penelitian Hukum, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2011.

LAMPIRAN

SURAT BUKTI WAWANCARA

Yang Bertanda Tangan dibawah ini:

Nama : Aris Sukrisno SE.,MH.
Pekerjaan : Anggota DPRD Kabupaten Pati/Ketua Badan Kehormatan
Alamat : Jl. Dr. Wahidin 02 A. Pati

Menyatakan bahwa saya telah diwawancarai oleh pihak peneliti guna penyusunan skripsi yang berjudul "PERANAN BADAN KEHORMATAN DALAM MENEGAKKAN KODE ETIK ANGGOTA DPRD KABUPATEN PATI (STUDY KASUS KORUPSI ANGGOTA DPRD KABUPATEN PATI PERIODE 2014-2019)" yang disusun oleh:

Nama : Hilmi Fachruddin
Nim : 13410594
Semester : IX
Prodi : Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Universitas : Universitas Islam Indonesia
Alamat : Desa Sitaluhur 04/04 Kec. Gembong Kab. Pati

Demikian surat bukti wawancara ini saya buat untuk digunakan sebagaimana mestinya

Pati, 20 November 2017

KETUA BK DPRD KAB PATI



(Aris Sukrisno SE., MH)



PEMERINTAH KABUPATEN PATI
SEKRETARIAT DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH

Jl. Dr. Wahidin No. 2A Pati Kode Pos 59115

Telepon : (0295) 381719
Faksimile : (0295) 385881

E-mail :
Website : www.dprd-patikab.go.id

SURAT KETERANGAN

NOMOR : 420/202

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : **BAMBANG SANTOSA, S.Pd., M.M.**
NIP : 19640516 198803 1 011
Pangkat/Gol. : Pembina Tk. I
Jabatan : Plt. Sekretaris DPRD kab. Pati

Dengan ini menerangkan bahwa :

Nama : **HILMI FACHRUDDIN**
Pekerjaan : Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
Alamat : Desa Sitaluhur, RT. 04 RW. 04, Kecamatan Gembong, Kabupaten Pati

Benar – benar telah melakukan penelitian di DPRD Kabupaten Pati dalam rangka penyusunan skripsi dengan judul “PERANAN BADAN KEHORMATAN DALAM MENEGAKKAN KODE ETIK ANGGOTA DPRD KABUPATEN PATI (STUDY KASUS KORUPSI MANTAN ANGGOTA DPRD KABUPATEN PATI PERIODE 2014 – 2019 SELAKU BENDAHARA PERSIPA PATI)” dari tanggal 2 November 2017 s/d 31 Januari 2018.

Demikian surat keterangan ini kami buat dengan sesungguhnya untuk dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Pati 31 Januari 2018

Pt. SEKRETARIS DPRD KAB. PATI
KABAG-KEUANGAN

BAMBANG SANTOSA, S.Pd. MM
Pembina Tingkat I.
NIP. 19640516 198803 1 011