

**PELAKSANAAN TUGAS BADAN KEHORMATAN DPR RI DALAM
MENEGAKKAN KODE ETIK ATAS PELANGGARAN ETIKA
ANGGOTA DPR RI TAHUN 2005-2010**

TESIS



Oleh:

NURUL MUKAROMAH

**Nomor Mahasiswa : 09912466
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum**

**PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2011**

LEMBAR PERSETUJUAN

**PELAKSANAAN TUGAS BADAN KEHORMATAN DPR RI DALAM
MENEGAKKAN KODE ETIK ATAS PELANGGARAN ETIKA
ANGGOTA DPR RI TAHUN 2005-2010**

TESIS

Oleh :

NURUL MUKAROMAH

Nomor Mhs : 09912466
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke
Dewan Penguji dalam ujian tesis

Pembimbing I

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.

Tanggal

Pembimbing II

Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.Hum.

Tanggal

Mengetahui
Ketua Program

Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Tanggal

LEMBAR PENGESAHAN

**PELAKSANAAN TUGAS BADAN KEHORMATAN DPR RI DALAM
MENEGAKKAN KODE ETIK ATAS PELANGGARAN ETIKA
ANGGOTA DPR RI TAHUN 2005-2010**

TESIS

Oleh :

NURUL MUKAROMAH

Nomor Mhs : 09912466
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji pada tanggal 28 Mei 2011 dan dinyatakan LULUS

Tim Penguji

Ketua

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.

Anggota

Tanggal

Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.Hum.

Anggota

Tanggal

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

Mengetahui

Ketua Program

Tanggal

Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Tanggal

“Tesis Sebagai Kenangan Dalam Sejarah Hidup Dipersembahkan Kepada”

☞ *Ayahanda H. M. Abu Yazid dan Ibunda Hj. Titik Halimah Dengan segala Do'a, pengorbanan, kesabaran, semangat, ketulusan mendidik, membimbing dan membesarkan penulis hingga meraih gelar MH.*

☞ *Adinda tercinta Alm. Imam Marzuki Romadhon telah memberikan motivasi untuk tetap maju dan menjawab tantangan hidup.*

Motto

“Berpikirlah dan berkaryalah sebelum datang penyesalan. Jangan terpesona oleh gemerlap dunia, sebab sehat di dunia akan bisa sakit, wajah barunya akan layu, kesenangannya akan sirna dan masa mudanya akan menua.”

(Fudhail bin Iyadh)

KATA PENGANTAR



Al-hamdu lillāhi rabbi al-‘ālamīn atas ridla dan Inayah-Nya.....segala puji syukur kepada Allah SWT atas segala rahmat dan karunia-Nya memberikan kemudahan kepada penulis. Engkau Maha mengetahui, Maha menghendaki, tiada Rabb yang Agung dan Mulia melainkan Engkau. Engkau Maha Agung dalam kesendirian-Mu dan tiada lain melainkan atas kehendak-Mu jualah sehingga dengan segala keterbatasan waktu dan kemampuan penulis dapat menyelesaikan penelitian Tesis ini. Shalawat serta salam selalu turunkan kepada junjungan kita Nabi besar Muhammad SAW beserta sahabatnya yang telah memberikan pondasi moral dan keimanan bagi kehidupan umat manusia di alam jagat raya ini.

Belajar di Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia bagi penulis memberikan banyak pelajaran dan pengalaman yang sangat berharga, baik untuk menentukan langkah kedepan maupun untuk kehidupan pribadi penulis. Alhamdulillah dengan do'a, hasrat, semangat keberanian, tekad dan kesadaran diri yang kuat, penulis bisa mengambil langkah selanjutnya di dunia.

Penulis menyadari bahwa Tesis ini tidak akan dapat diselesaikan dengan baik tanpa adanya doa, bimbingan, dorongan, bantuan serta arahan dengan penuh perhatian dan kesabaran dari semua pihak, langsung maupun tidak langsung. Karenanya penulis berbangga hati kepada beliau semua. Untuk itu dengan penuh syukur dan kerendahan hati penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Edy Suandi Hamid, selaku Rektor Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

2. Bapak Dr. Rusli Muhammad, SH., MH, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
3. Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum, selaku Direktur Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
4. Dr. Saifudin, S.H., M.Hum, selaku dosen pembimbing I yang telah memberikan bimbingan, arahan dan dorongan dalam penulisan Tesis ini.
5. Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.Hum, selaku dosen pembimbing II yang telah memberikan bimbingan, arahan dan dorongan dalam penulisan Tesis ini.
6. Bapak dan Ibu dosen Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan bekal ilmu pengetahuan selama ini.
7. Semua karyawan dan karyawan Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
8. Ayahanda H. M. Abu Yazid dan Ibunda Hj. Titik Halimah, dengan segala pengorbanan, kesabaran, kasih sayang, doa, semangat, ketulusan mencurahkan semua, untuk keberhasilan penulis mencari ilmu.
9. Adinda Alm. Imam Marzuki Romadhon, yang telah memberi inspirasi penulis untuk menjawab setiap tantangan.
10. Keluarga Besar "Hj. Mukimah dan Hj. Tini" Om Amron, Bulek Erni, Tante Muslikhah, Om Zaenal, dan Paman Issih.
11. Tenaga Ahli Badan Kehormatan DPR RI Endah Dewi Nawangsasi Sukarton, S.H., M.H., dengan segala bantuan dan doa untuk keberhasilan penulis.
12. Teman-teman sekolah Siti Ulfah ES, S.E., Siti Charimatul S, dan Rita Umi H, yang telah mendampingi dan memberi semangat kepada penulis.

13. Teman-teman satu konsentrasi Hukum Tata Negara, dan spesial buat Sihabuddin, S.Pd, M.H., yang telah memberikan pelajaran berharga dalam kehidupan, semangat, dan menemani penulis menyelesaikan penelitian ini, semoga Allah SWT, membalas semua kebaikannya kepada penulis.
14. Teman-teman satu angkatan Magister Ilmu Hukum UII, Syawaluddin Hanafi dan Arini Pratiwi yang telah memberikan semangat kepada penulis.
15. Teman satu kost Lintang, yang selalu menemani dan memberikan saran serta petunjuk kepada penulis.

Penulis menyadari bahwa Tesis ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu saran perbaikan sangat penulis harapkan. Akhirnya, semoga Allah SWT melimpahkan rahmat-Nya serta membalas semua amal kebaikan yang telah mereka berikan kepada penulis, Amin.

ABSTRAK

Nurul Mukaromah; Pelaksanaan Tugas Badan Kehormatan DPR RI Dalam Menegakkan Kode Etik Atas Pelanggaran Etika Anggota DPR RI Tahun 2005-2010. Tesis Yogyakarta : Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Tahun 2011.

Ditetapkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD menjadikan Badan Kehormatan sebagai alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. Sebagai penyempurnaan terhadap pelaksanaan tugas Badan Kehormatan ini maka disusunlah Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Pelaksanaan tugas Badan Kehormatan di dukung dengan Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2009 tentang Tata Tertib, Kode Etik, dan Tata Beracara Badan Kehormatan DPR RI. Aturan ini digunakan untuk menegakkan etika yang dilanggar oleh Anggota DPR.

Penelitian ini bermaksud untuk mengetahui: *Pertama*, pelaksanaan tugas Badan Kehormatan DPR RI dalam penegakan pelanggaran Kode Etik DPR, *Kedua*, kekuatan rekomendasi Badan Kehormatan DPR RI terhadap eksistensi Anggota DPR yang dinyatakan melanggar Kode Etik DPR, dan *Ketiga*, faktor pendukung dan penghambat Badan Kehormatan DPR RI dalam menegakkan Kode Etik DPR.

Gambaran nyata tentang pelaksanaan tugas Badan Kehormatan DPR RI dalam penegakan pelanggaran Kode Etik DPR ialah pada Pasal 2 ayat (1) Tata Beracara Badan Kehormatan DPR RI. Tugas ini berguna untuk menegakkan Kode Etik dan Tata Tertib DPR. Kode Etik ini yang digunakan untuk menjaga kehormatan institusi dalam menjalankan fungsinya dan diberlakukan tidak hanya pada saat di dalam lingkungan DPR, tetapi juga pada saat mewakili di luar lingkungan DPR. Tugas tersebut akan terlihat berperan di akhir masa persidangan dengan penanganan kasus yang diikuti dengan menjatuhkan sanksi terhadap Anggota DPR yang terbukti melakukan pelanggaran Kode Etik dan Tata Tertib DPR.

Kekuatan rekomendasi Badan Kehormatan DPR RI terhadap eksistensi Anggota DPR yang dinyatakan melanggar Kode Etik DPR ialah terletak pada jenis sanksi terhadap keputusan sidang Badan Kehormatan yaitu, *pertama*, teguran lisan, *kedua*, teguran tertulis, *ketiga*, pemindahan keanggotaan pada alat kelengkapan DPR RI, *keempat*, pemberhentian dari jabatan Pimpinan DPR RI atau Pimpinan Alat Kelengkapan DPR RI, *kelima*, pemberhentian sementara, dan *keenam*, pemberhentian sebagai Anggota DPR RI. Serta keputusan sidang Badan kehormatan ini bersifat final dan mengikat, serta tidak ada upaya hukum banding dan dapat diberlakukan sejak tanggal diputuskannya keputusan tersebut.

Faktor pendukung Badan Kehormatan dalam menegakkan Kode Etik DPR adalah *pertama*, adanya partisipasi dari masyarakat berupa pengaduan, *kedua*, kasus dapat diproses di Badan Kehormatan tanpa adanya pengaduan, yaitu dengan perkembangan kasus yang terjadi di masyarakat baik melalui media cetak maupun elektronik yang tersebar luas di masyarakat, *ketiga*, adanya alat bukti, *keempat*, keputusan Badan kehormatan DPR tidak

dapat dipengaruhi oleh pihak manapun. Adapun faktor penghambat Badan Kehormatan dalam menegakkan Kode Etik DPR adalah *pertama*, Badan Kehormatan terkesan pasif, *kedua*, birokrasi yang tidak sistematis, *ketiga*, proses pengambilan keputusan yang lama.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PERSETUJUAN	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
PERSEMBAHAN DAN MOTTO	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	vi
DAFTAR ISI	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	10
D. Kerangka Teoritik	11
E. Metode Penelitian	19
F. Sistematika Penulisan	21
BAB II NEGARA HUKUM, DEMOKRASI DAN <i>GOOD GOVERNANCE</i>	
DALAM PENYELENGGARAAN NEGARA	23
A. Konsep Negara Hukum	23
1. Negara Hukum dalam NKRI	27
2. Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Negara Sebagai Bentuk Negara Berdasarkan Hukum di Indonesia	30
B. Konsep Demokrasi di Indonesia	39

1. Unsur-Unsur dan Nilai Demokrasi	46
2. Etika dan Moral dalam Demokrasi untuk mewujudkan <i>Good Governance</i>	51
C. Mewujudkan <i>Good Governence</i> dalam Penyelenggaraan Negara.....	54
 BAB III TEORI PENGAWASAN, ETIKA POLITIK, NILAI-NILAI MORALITAS DAN KODE ETIK BAGI DPR SEBAGAI SARANA DEMOKRATISASI DI INDONESIA	
A. Teori Pengawasan	61
B. Teori Etika Politik dan Kode Etik Profesi	67
C. Nilai-nilai dan Etika Bagi Dewan Perwakilan Rakyat dalam Menjalankan Tugasnya	77
D. DPR Sebagai Sarana Demokratisasi di Indonesia	82
E. Tugas dan Fungsi DPR	85
 BAB IV PELAKSANAAN TUGAS BADAN KEHORMATAN DPR RI DALAM MENEGAKKAN KODE ETIK ATAS PELANGGARAN ETIKA ANGGOTA DPR RI TAHUN 2005-2010	
A. Profil Badan Kehormatan DPR RI	89
B. Kegiatan Badan Kehormatan DPR dan Pengaduan Masyarakat terhadap Pelanggaran Peraturan Tata Tertib Tahun 2005- 2010.....	94
C. Pelaksanaan tugas Badan Kehormatan DPR RI dalam Menegakkan Pelanggaran Kode Etik DPR.....	118

D. Kekuatan Rekomendasi Badan Kehormatan DPR RI terhadap Eksistensi Anggota DPR yang Dinyatakan Melanggar Kode Etik DPR	128
E. Faktor Pendukung dan Penghambat Badan Kehormatan DPR RI dalam Menegakkan Kode Etik DPR	132
BAB V PENUTUP	136
A. Kesimpulan	136
B. Saran	138
DAFTAR PUSTAKA	140

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia merupakan lembaga perwakilan rakyat. Lembaga perwakilan rakyat ini harus menganut prinsip kedaulatan rakyat¹ yang berdasar pada UUD 1945 sebagai dasar hukum tertinggi. Sesuai amanat UUD 1945, Anggota DPR berasal dari partai politik peserta pemilu² yang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum yang demokratis dan diatur berdasarkan undang-undang yang berlaku. Pemilihan Anggota DPR merupakan representasi dari jumlah penduduk Indonesia, sehingga penduduk yang berada di luar negeri juga dapat memberikan kontribusi terhadap pesta demokrasi tersebut yang dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali.

Berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, DPR merupakan lembaga yang memegang kekuasaan legislatif, yaitu sebagai lembaga pembentuk undang-undang yang nantinya dapat dijadikan sebagai acuan dalam berinteraksi baik secara kelembagaan maupun individual. DPR sebagai institusi yang terhormat mempunyai peranan yang sangat penting untuk menyalurkan aspirasi rakyat. DPR sebagai penyalur aspirasi rakyat mendapatkan pengawasan langsung dari rakyat melalui lembaga

¹Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, menyebutkan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

²Pasal 22E ayat (3) UUD 1945, menyebutkan bahwa peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.

independen. Hal tersebut membuktikan adanya *checks and balances* dalam mewujudkan *good governance*³. Penjelasan pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat mempunyai posisi yang kuat dan penting dalam menentukan masa depan negara, sebab DPR merupakan *state primary organ* selain MPR, Presiden dan Wakil Presiden, DPD, BPK, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Bukti bahwa posisi DPR penting dalam menentukan masa depan negara, yaitu yang tercantum dalam pasal 20 A UUD 1945; (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan; (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat; (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas; dan (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.

Di samping perannya dalam membentuk undang-undang, DPR juga mempunyai peran dalam mengawasi jalannya pelaksanaan undang-undang yang dilakukan oleh pemerintah. Pengawasan yang dilakukan oleh DPR

³ Secara umum *good governance* diartikan sebagai kualitas hubungan antara pemerintah dan rakyat yang dilayani dan dilindunginya, *Governance* mencakup 3 (tiga) domain yaitu *state* (negara/ pemerintahan), *private sectors* (sektor swasta/ dunia usaha), dan *society* (masyarakat). Lihat dalam, Sedarmayanti, ***Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Pemerintahan yang Baik)***, Ctk. Pertama, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 270.

dapat berjalan dengan baik apabila DPR dapat mengambil tindakan kritis dan tegas terhadap kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah yang tidak memihak atau tidak sesuai dengan kepentingan rakyat. Selain fungsi tersebut, DPR juga mempunyai peran dalam hal menyetujui atau tidak menyetujui RUU tentang APBN yang diajukan oleh Presiden, sebab APBN yang menjadi bahasan DPR, akan di pakai selama masa jabatan Presiden berlangsung. Peran yang dijalankan oleh DPR ini, menurut undang-undang di dukung dengan adanya hak-hak DPR. Hak-hak ini yang dapat dijadikan DPR sebagai alat untuk mendukung jalannya fungsi-fungsi yang dimiliki oleh DPR.

DPR merupakan sarana untuk mewujudkan demokrasi yang lebih baik. Perwujudan lembaga perwakilan ini didalamnya menganut prinsip-prinsip kedaulatan rakyat. Sedangkan konsep kedaulatan rakyat pada hakekatnya ialah ujud dari prinsip musyawarah untuk mencapai mufakat. Prinsip ini tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 yang dirumuskan sebagai “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”.⁴ Artinya, menjadi konsekuensi apabila dalam bertindak harus sesuai dengan kehendak rakyat yang memberikan perwakilan itu, sedangkan apabila tidak sesuai dengan kehendak rakyat, maka keterwakilannya itu harus diakhiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian DPR merupakan lembaga yang secara politis merepresentasikan sebagai wadah penyalur aspirasi rakyat seluruh Indonesia sehingga apa yang dikerjakan oleh DPR

⁴ Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Ctk. Kedua, Liberty, Yogyakarta, 2004, hlm 18.

adalah cermin kehendak rakyat.⁵ Dengan kata lain posisi DPR ini sebagai amanah yang wajib dipertanggungjawabkan sebagai pengemban amanat rakyat.

Pergeseran kekuasaan yang terjadi setelah adanya perubahan UUD 1945, semua elemen penyelenggara negara harus menyadari akan perubahan cara kerja dalam menjalankan tugas negara. Perubahan tersebut juga harus dilandasi dengan etika dan moral sebagai pengendalinya. Salah satu lembaga tinggi negara yang terkait dengan penegakan *ethic accountability* adalah DPR. DPR sebagai lembaga tinggi negara diharapkan dapat melahirkan sebuah perilaku yang pantas sebagai penyanggah amanat rakyat yang sekaligus dapat menyelesaikan problematika yang terjadi dewasa ini. Perilaku itu yang akan menjadi sorotan masyarakat sehingga dapat dijadikan tolok ukur rakyat menilai, apakah Anggota DPR itu layak memimpin rakyat dan dipilih kembali dalam pemilu berikutnya atau tidak. Di dalam melaksanakan tugasnya, mekanisme kontrol mutlak dibutuhkan. Oleh karena itu, dibutuhkan adanya lembaga pengawas etika bagi Anggota DPR. Pengawas etika tersebut adalah Badan Kehormatan DPR.

Badan Kehormatan DPR dalam perjalanannya berdasar Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD dalam rangka meningkatkan peran dan tanggungjawabnya yang di dalamnya terdapat Badan Kehormatan DPR sebagai suatu badan penegak etika anggota DPR. Hal ini tercantum dalam Pasal 98 ayat (2) Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR,

⁵ Samsul Wahidin, *Dimensi Kekuasaan Negara Indonesia*, Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007, hlm. 44.

DPR, DPD, dan DPRD, bahwa alat kelengkapan DPR terdiri atas: (a) Pimpinan; (b) Komisi; (c) Badan Musyawarah; (d) Badan Legislasi; (e) Badan Urusan Rumah Tangga; (f) Badan Kerjasama Antar-Parlemen; (g) Badan Kehormatan; (h) Panitia Anggaran; dan (i) Alat kelengkapan lain yang diperlukan. Dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD belum mengatur secara jelas terhadap tugas maupun peran dari Badan Kehormatan DPR. Tugas maupun peran Badan Kehormatan ini secara terinci diatur dalam peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia No. I/DPR RI/I/2009-2010 tentang Tata Tertib.

Sebagai wujud penyempurnaannya, maka disusunlah Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dalam undang-undang ini terjadi banyak perubahan termasuk penambahan dalam alat kelengkapan DPR yang diamanatkan dalam Pasal 81 ayat (1) Undang-Undang No. 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yaitu: (a) Pimpinan; (b) Badan Musyawarah; (c) komisi; (d) Badan Legislasi; (e) Badan Anggaran; (f) Badan Akuntabilitas Keuangan Negara; (g) Badan Kehormatan; (h) Badan Kerja Sama Antar-Parlemen; (i) Badan Urusan Rumah Tangga; (j) Panitia Khusus; dan (k) alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh Rapat Paripurna. Di samping hal itu juga diatur lebih jelas terhadap tugas maupun wewenang dari Badan Kehormatan DPR. Berdasarkan Pasal 123 Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, menyatakan bahwa Badan Kehormatan dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat

tetap. Pembentukan Badan Kehormatan DPR merupakan respon terhadap masyarakat akan kinerja anggota DPR yang dianggap kurang baik. Anggapan tersebut misalnya dalam hal tingkat kehadiran, sikap dan tingkah laku, serta konflik kepentingan yang melanggar tata tertib dan kode etik DPR. Keberadaan Badan Kehormatan sebagai wujud dari sikap kontrol terhadap Anggota DPR yang mekanismenya jelas sesuai undang-undang. Sehingga paham supremasi hukum bahwa setiap orang sama di depan hukum dapat ditegakkan berdasarkan hukum.

Sesuai amanat Pasal 127 Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, tugas dan wewenang Badan Kehormatan DPR adalah:

- (1) Badan Kehormatan bertugas melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap anggota karena:
 - a. tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79;
 - b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apapun;
 - c. tidak menghadiri rapat paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPR yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah;
 - d. tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD;
dan/atau

e. melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam undang-undang ini.

(2) Selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Badan Kehormatan melakukan evaluasi dan penyempurnaan peraturan DPR tentang kode etik DPR.

(3) Badan Kehormatan berwenang memanggil pihak terkait dan melakukan kerja sama dengan lembaga lain.

(4) Badan Kehormatan membuat laporan kinerja pada akhir masa keanggotaannya.

Kewajiban anggota DPR seperti yang telah disebutkan pada Pasal 127 ayat (1) huruf a yang terdapat dalam Pasal 79 Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yakni (a) memegang teguh dan mengamalkan Pancasila; (b) melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan; (c) mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (d) mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan; (e) memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat; (f) menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara; (g) menaati tata tertib dan kode etik; (h) menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain; (i) menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala; (j) menampung

dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan (k) memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

Dalam hal menjalankan tugasnya, Badan Kehormatan DPR bertindak atas dasar pengaduan yang dilakukan oleh Pimpinan DPR, masyarakat maupun pemilih dari daerah pemilihan. Pengaduan tersebut dalam rangka adanya peristiwa yang diduga dilakukan oleh anggota DPR sebagai suatu pelanggaran tata tertib maupun kode etik. Terhadap pengaduan itu, Badan Kehormatan selanjutnya akan melakukan penyelidikan dan verifikasi yang nantinya dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam mengambil suatu keputusan, yaitu apakah akan dijatuhkan sanksi apabila terbukti melakukan pelanggaran atau merehabilitasi nama baik anggota apabila tidak terbukti melakukan pelanggaran. Di samping bertindak atas pengaduan, Badan Kehormatan juga dapat melakukan penyelidikan dan verifikasi terhadap perkembangan kasus yang telah diketahui secara luas dalam masyarakat yang disampaikan melalui Pimpinan DPR kepada Pimpinan Badan Kehormatan.

Dugaan penyimpangan etika yang dilakukan oleh Anggota DPR, merupakan kewenangan dari Badan Kehormatan sebagai pengawas etika Anggota DPR. Badan Kehormatan sebagai pengawas etika dalam menjalankan tugasnya terkesan pasif. Dikatakan pasif karena segala pelanggaran etika yang dilakukan oleh Anggota baru akan di proses setelah adanya pengaduan dari masyarakat atau apabila kasus tersebut sudah menjadi isu di masyarakat. Hal ini yang menjadikan Badan Kehormatan

lemah dalam melakukan tugasnya, sedangkan saat ini sudah menjadi konsumsi masyarakat terhadap penyimpangan etika yang dilakukan oleh Anggota DPR. Oleh karena itu, dibutuhkan sanksi yang tegas kepada anggota-anggotanya yang melakukan pelanggaran etika. Sanksi yang dijatuhkan mengundang pro dan kontra dari berbagai pihak termasuk dari fraksi pembawa Anggota DPR yang bermasalah, terutama yang menyangkut pemberhentian Anggota DPR atau *recall*.

Sebagai contoh Badan Kehormatan DPR mempunyai peran penting dalam penegakan kode etik dan Peraturan Tata Tertib, yaitu misalnya:

1. Badan Kehormatan DPR melakukan penyelidikan dan verifikasi terhadap Ahmad Dimiyati Natakusuma dari Fraksi PPP yang telah diduga terlibat dalam kasus dugaan korupsi penggunaan dana pinjaman daerah Rp 200 Miliar dari Bank Jabar pada tahun 2006 pada saat menjabat sebagai Bupati Pandeglang.⁶
2. Badan Kehormatan DPR menerima pengaduan dari LSM terhadap Ratu Munawaroh dari Fraksi PAN yang telah membolos selama 10 kali dalam rapat Paripurna DPR.⁷
3. Badan Kehormatan DPR menerima pengaduan dari Koalisi Masyarakat Pemantau Parlemen Indonesia terhadap Mohammad Nazarudin dari Fraksi Demokrat yang diduga melakukan

⁶ *DPP PPP tak intervensi Kasus Dimiyati*, at <http://www.antaranews.com/berita/1258093169/dpp-ppp-tak-intervensi-kasus-dimiyati.htm/>, di akses 28 Januari 2011.

⁷ *Ratu Munawaroh Anggota DPR juara mangkir*, at <http://www.oktyana.com/news/ratu-munawaroh-anggota-dpr-juara-mangkir.html/>, di akses 30 Januari 2011.

pemeriksaan terhadap seorang *sales promotion girl* (SPG) yang bertepatan dengan acara Kongres II Partai Demokrat di Bandung.⁸

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa kinerja Badan Kehormatan DPR sangat penting dalam rangka penegakan tata tertib dan kode etik DPR. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang Pelaksanaan Tugas Badan Kehormatan DPR RI dalam Menegakkan Kode Etik atas Pelanggaran Etika Anggota DPR RI Tahun 2005-2010.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka permasalahan yang diteliti dalam tesis ini adalah bagaimana pelaksanaan tugas Badan Kehormatan DPR RI dalam menegakkan Kode Etik atas pelanggaran Etika Anggota DPR RI Tahun 2005-2010, yang mencakup:

1. Bagaimana pelaksanaan tugas Badan Kehormatan DPR RI dalam penegakan pelanggaran Kode Etik DPR?
2. Bagaimana kekuatan rekomendasi Badan Kehormatan DPR RI terhadap eksistensi Anggota DPR yang dinyatakan melanggar Kode Etik DPR?
3. Apa faktor pendukung dan penghambat Badan Kehormatan DPR RI dalam menegakkan Kode Etik DPR?

⁸ *M. Nazarudin Demokrat*, at <http://duluthmed.com/m-nazarudin-demokrat.htm//> di akses 30 Januari 2011.

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan tugas Badan Kehormatan DPR RI dalam menegakkan Kode Etik atas Pelanggaran Etika Anggota DPR RI Tahun 2005-2010, yaitu:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan tugas Badan Kehormatan DPR RI dalam penegakan pelanggaran Kode Etik DPR.
2. Untuk mengetahui kekuatan rekomendasi Badan Kehormatan DPR RI terhadap eksistensi Anggota DPR yang dinyatakan melanggar Kode Etik DPR.
3. Untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat Badan Kehormatan DPR RI dalam menegakkan Kode Etik DPR.

D. Kerangka Teoritik

1. DPR Sebagai Wujud Sistem Demokrasi di Indonesia

Indonesia merupakan negara demokrasi, yaitu bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Pasal tersebut mengandung arti bahwa amanah yang diberikan oleh rakyat yaitu kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat yang kemudian dijalankan oleh wakil rakyat yang dipilih melalui pemilu yang demokratis harus berpihak kepada rakyat sesuai dengan konstitusi⁹. Prinsip kedaulatan rakyat menuntut rakyat sendiri yang berwenang untuk menentukan siapa nantinya

⁹Konstitusi adalah segala ketentuan dan aturan mengenai ketatanegaraan (Undang-Undang Dasar, dsb), atau Undang-Undang dasar suatu negara. Lihat Dahlan Thaib, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Ctk. Ketiga, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 1.

yang akan menjadi pemimpinnya atau wakilnya yang duduk dalam parlemen maupun pemerintahan.

Demokrasi di Indonesia adalah demokrasi yang menekankan pada demokrasi konstitusional, dimana terdapat adanya pemisahan kekuasaan dalam pemerintahan. Pemisahan kekuasaan ini terjadi di tingkat pusat sampai daerah yang menuntut adanya transparansi kepada rakyat. Transparansi ini merupakan kebebasan informasi dari pemerintah. Oleh karenanya sebagai wujud dari transparansi tersebut adalah adanya partisipasi rakyat yang tinggi. Partisipasi rakyat itu diterapkan dalam pengambilan kebijakan. Sehingga kebijakan yang diambil harus sesuai dengan keadaan rakyatnya.

Perubahan UUD 1945 ditandai dengan perubahan konstitusi yang juga membuat berubahnya sistem kelembagaan negara. Pergeseran antar lembaga¹⁰ negara ini menjadikan pula pergeseran prinsip pembagian kekuasaan ke pemisahan kekuasaan yang berdampak pada pemisahan kekuasaan pada lembaga legislatif, lembaga eksekutif, dan lembaga yudikatif. Lembaga negara ini merupakan lembaga independen dalam tingkat yang sejajar sehingga masing-masing lembaga negara tidak dapat menjatuhkan satu sama lain. Sehingga *checks and balances* diantara lembaga-lembaga tersebut dapat terwujud. Dari pernyataan tersebut menegaskan bahwa lembaga negara manapun tidak mempunyai kekuasaan

¹⁰Dalam kamus besar bahasa Indonesia (KKBI), kata “lembaga” antar lain diartikan sebagai (1) asal mula (yang akan terjadi sesuatu); bakal (binatang, manusia, dan tumbuhan); (2) bentuk (rupa, wujud) yang asli; (3) acuan; ikatan (tentang mata cincin, dsb); badan (organisasi) yang tujuannya melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (5) pola perilaku manusia yang mapan, terdiri atas interaksi sosial berstruktur di suatu kerangka nilai yang relevan. Lihat Firmansyah Arifin, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Ctk. Pertama, Jakarta, 2005, hlm. 30.

yang mutlak sebab lembaga negara itu hanya sebagai wakil dari rakyat dalam pemerintahan.

DPR mempunyai peran yang sangat penting dalam proses demokrasi. Hal tersebut terbukti pada susunan dan keanggotaan DPR itu yang terdiri atas anggota Partai Politik peserta Pemilu yang dipilih berdasarkan hasil dari Pemilu yang diselenggarakan secara periodik dengan mengacu pada substansi dan prinsip kedaulatan rakyat.¹¹ Pernyataan tersebut sesuai dengan Pasal 19 ayat (1) UUD 1945 bahwa; “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum”. Ketentuan tersebut dimaksudkan untuk mewujudkan asas kedaulatan rakyat yang secara implisit menjiwai pembukaan UUD 1945, demikian tidak ada lagi anggota DPR yang diangkat. Hal itu sesuai dengan paham demokrasi perwakilan yang mendasarkan keberadaannya pada prinsip perwakilan atas dasar pemilihan.¹² Sistem pemilihan ini yang menjadikan DPR sebagai lembaga yang secara politis sebagai penyalur aspirasi rakyat. Aspirasi rakyat ini berimplikasi pada peran aktif DPR dalam pembentukan undang-undang.

Terhadap kewenangan yang dimiliki oleh DPR untuk membentuk undang-undang yang sebelum perubahan UUD 1945 menjadi kewenangan Presiden, dapat lebih memberdayakan peran DPR sebagai lembaga legislatif sebagai wujud demokrasi di Indonesia. Sehingga amanat UUD 1945 dapat berjalan sebagaimana mestinya, bahwa DPR sebagai lembaga pembentuk

¹¹Samsul Wahidin, *Dimensi Kekuasaan Negara Indonesia*, Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007, hlm. 54.

¹²Hidayat Nur Wahid, *Eksistensi Lembaga Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 4 No. 3 September 2007, hlm. 5.

undang-undang dan Presiden sebagai pelaksana undang-undang. Untuk mewujudkan sistem demokrasi di Indonesia, Presiden dalam hal ini sebagai pelaksana undang-undang, segala langkah dan kebijakan yang diambil mendapat pengawasan dari DPR. Hal ini sesuai dengan amanat Pasal 20 A ayat (1) UUD 1945, bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi Legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan”. Terhadap fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR, sistem *checks and balances* dapat diterapkan berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

2. Perwujudan *Good Governance* dalam Penyelenggaraan Negara

Runtuhnya Orde Baru ditunjukkan dengan adanya krisis ekonomi pada tahun 1998. Dengan runtuhnya Orde Baru ini membuat perubahan yang besar terhadap kehidupan bernegara. Perubahan tersebut yang membuat reformasi¹³ di segala bidang. Reformasi yang terjadi bertujuan untuk mewujudkan *good governance* dalam penyelenggaraan negara. Penyelenggara negara adalah penyelenggara negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari KKN dan Tap MPR No. XI/MPR/1998 tentang penyelenggara negara yang bersih dan bebas dari KKN. Artinya masyarakat Indonesia menginginkan terealisasinya cita-cita demokrasi dengan adanya *good governance*. Untuk mewujudkannya, dibutuhkan partisipasi publik dalam setiap kebijakan yang diambil oleh Pemerintah. Upaya perwujudan

¹³Reformasi merupakan proses upaya sistematis, terpadu, dan komprehensif, ditujukan untuk merealisasikan tata pemerintahan yang baik. Lihat Sedarmayanti, *Reformasi Administrasi Publik* Op. Cit., hlm. 67.

good governance, sebagaimana diketahui bahwa dalam rangka demokratisasi dan pembatasan kekuasaan, dikenal adanya prinsip pemisahan kekuasaan, baik secara horizontal maupun vertikal.¹⁴ Dikatakan horizontal karena telah terjadi keseimbangan kekuasaan antara badan eksekutif, yaitu presiden beserta pelaksana pemerintahan, legislatif, yaitu DPR dan lembaga lainnya, serta yudikatif, yaitu lembaga peradilan dan/atau pengadilan. Sedangkan dikatakan vertikal karena menyangkut pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah. Hal ini ditandai dengan adanya otonomi daerah, dimana kewenangan pemerintah pusat dalam mengatur daerah, diserahkan kepada pemerintah daerah itu sendiri serta hak-hak dan kewajibannya yang diatur dalam Undang-Undang.

Secara umum *governance* diartikan sebagai kualitas hubungan antara pemerintah dan masyarakat yang dilayani dan dilindunginya.¹⁵ Terhadap kualitas hubungan tersebut diharapkan lebih mengedepankan kepentingan rakyat. Sebab rakyat merupakan salah satu unsur yang penting dalam negara. Hal ini sesuai dengan prinsip demokrasi dalam mewujudkan *good governance*.

Good governance diharapkan tampil dengan susunan organisasi pemerintahan yang sederhana, agenda kebijakan yang tepat, pembagian tugas kelembagaan yang jelas, kewenangan yang seimbang, personel yang profesional, prosedur pelayanan publik yang efisien, kelembagaan

¹⁴Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Ctk. Kedua, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm.179.

¹⁵ Sedarmayanti, *Reformasi Adminisrasi Publik*..... Op. Cit., hlm. 270.

pengawasan yang mantap dan sistem pertanggungjawaban yang tegas.¹⁶ Harapan dari *good governance* diatas, maka penyelenggara negara dapat menjalankan fungsinya sesuai dengan tanggungjawab yang diberikan oleh Undang-Undang. Sebab pemerintahan yang baik adalah pemerintah yang berpihak kepada rakyat dan dalam menjalankan tugasnya berdasar atas kehendak rakyat. Pemerintahan yang baik akan tercapai apabila dilaksanakan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kemudian salah satu ukuran pemerintahan yang baik adalah tercapainya suatu pengaturan yang dapat diterima oleh sektor publik, sektor swasta, dan masyarakat.

Selanjutnya, karakteristik pemerintahan yang baik menurut UNDP (1997)¹⁷ adalah sebagai berikut; (a) Interaksi, melibatkan tiga mitra besar: pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat madani untuk melaksanakan pengelolaan sumber daya ekonomi, sosial dan politik; (b) Komunikasi, terdiri dari sistem jejaring dalam proses pengelolaan dan kontribusi terhadap kualitas hasil; (c) Proses Penguatan Sendiri. Sistem pengelolaan mandiri adalah kunci keberadaan dan kelangsungan keteraturan dari berbagai situasi kekacauan yang disebabkan dinamika dan perubahan lingkungan, memberi kontribusi terhadap partisipasi dan menggalakkan kemandirian masyarakat, dan memberikan kesempatan untuk kreativitas dan stabilitas berbagai aspek pemerintahan yang baik; (d) Dinamis, keseimbangan berbagai unsur kekuatan kompleks yang menghasilkan persatuan, harmoni, dan kerjasama untuk pertumbuhan dan pembangunan berkelanjutan, kedamaian dan

¹⁶Mustopadidjaja AR., *Reformasi Birokrasi, Good Governance dan Pembangunan Masyarakat Madani*, Makalah, Jakarta, 1999, hlm. 23.

¹⁷ Lihat dalam Sedarmayanti, *Reformasi Administrasi Publik*..... Op. Cit., hlm. 282.

keadilan, dan kesempatan merata untuk semua sektor dalam masyarakat madani; (e) Saling ketergantungan yang dinamis antara pemerintahan, kekuatan pasar dan masyarakat madani. Lima karakteristik dalam *good governance* mencerminkan terjadinya proses pengambilan keputusan yang melibatkan *stakeholders*.

3. Badan Kehormatan DPR RI sebagai Salah Satu Alat Kelengkapan DPR

Badan Kehormatan berada pada salah satu alat kelengkapan DPR yang keanggotaannya terdiri dari fraksi-fraksi dalam DPR. Masa kerja Anggota Badan Kehormatan dalam alat kelengkapan DPR adalah 5 (lima) tahun. Keanggotannya tidak mengalami perubahan dari awal hingga akhir, kecuali ada pemberhentian. Hal tersebut dimaksudkan agar salah satu fraksinya mempunyai perwakilan di Badan Kehormatan sehingga diharapkan tidak ada muatan politis dalam pengambilan keputusan sidang Badan Kehormatan. Berdasarkan Pasal 81 ayat (2) Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yaitu: dalam menjalankan tugasnya, alat kelengkapan dibantu oleh unit pendukung yang tugasnya diatur dalam peraturan DPR tentang tata tertib. Unit pendukung sebagai kelancaran tugas dari Badan Kehormatan ini diantaranya adalah tenaga ahli¹⁸ Badan Kehormatan. Hal ini yang membuat Badan Kehormatan

¹⁸Tenaga Ahli, selanjutnya disebut Tenaga Ahli adalah pegawai tidak tetap pada Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang membantu memberikan masukan secara akademis kepada Badan Kehormatan. Lihat Pasal 1 angka 16 Tata Beracara Badan Kehormatan DPR RI.

mempunyai pertimbangan lain dalam menegakkan etika¹⁹ Anggota DPR. Pertimbangan lain tersebut yang membedakan Badan Kehormatan dengan alat kelengkapan DPR yang lain. Maka, bukan hanya di tinjau dari sudut pandang politik saja tetapi juga dari sudut pandang akademis yang mengacu pada tata tertib dan kode etik DPR.

Badan Kehormatan sebagai salah satu alat kelengkapan di DPR mempunyai kontribusi dalam mewujudkan *good governance* kepada Anggota DPR, sebab di sini Badan Kehormatan menggunakan prinsip *checks and balances* yang berorientasi pada kepentingan rakyat. Oleh karenanya, rakyat tidak merasa dirugikan terhadap perilaku wakilnya di DPR. Badan Kehormatan dalam menjalankan tugasnya mengacu pada undang-undang, tata tertib, dan kode etik DPR. Maka peran dari Badan Kehormatan menekankan pada penegakan etika dan perilaku Anggota DPR, sebab hal tersebut yang dapat mengendalikan Anggota dari pelanggaran tata tertib dan kode etik DPR. Kode etik tersebut yang mengatur sikap batin Anggota DPR dalam menentukan langkah yang berkaitan dengan cita-cita, keinginan dan harapan rakyat. Oleh karena itu, dalam mewujudkan *good governance* harus tertanam nilai etika dan moral. Nilai etika dan moral ini merupakan cerminan kualitas hidup Anggota DPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat dalam menjaga kehormatannya terhadap sikap dan tingkah lakunya baik dalam lingkungan DPR maupun di luar lingkungan DPR.

¹⁹ Kata Yunani *ethos* dalam bentuk tunggal mempunyai banyak arti: tempat tinggal yang biasa; padang rumput; kandang; kebiasaan; adat; akhlak; watak; perasaan; sikap; cara berpikir. Maka etika berarti: ilmu tentang apa yang biasa dilakukan atau ilmu tentang adat kebiasaan. Lihat K. Bertens, *Etika*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Ctk. Kedelapan, 2004, hlm. 4.

Terhadap perilaku Anggota tersebut maka harus berdasarkan pada norma. Norma yang berhubungan dengan kinerja Anggota DPR adalah norma hukum. Norma hukum ini yang bersumber pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan mempunyai sanksi yang tegas, karena dalam hal ini antara hukum dan etika mempunyai keterkaitan yang kuat yaitu yang dapat melahirkan kode etik bagi Anggota DPR. Maka Badan Kehormatan selaku lembaga pengawas etika dapat menjatuhkan sanksi apabila terdapat indikasi bahwa Anggota DPR melanggar tata tertib dan kode etik DPR.

E. Metode Penelitian

1. Obyek Penelitian

Pelaksanaan tugas Badan Kehormatan DPR RI dalam menegakkan Kode Etik atas Pelanggaran Etika Anggota DPR RI Tahun 2005-2010.

2. Subyek Penelitian

- a. Anggota Badan Kehormatan DPR RI
- b. Kepala Bagian Sekretariat Badan Kehormatan DPR RI
- c. Staf Ahli Badan Kehormatan DPR RI

3. Sumber Data

- a. Data Primer

Data yang diperoleh melalui keterangan secara langsung dari subyek penelitian.

- b. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan, yang terdiri atas:

- 1) Bahan Hukum Primer, berupa peraturan perundang-undangan.
- 2) Bahan Hukum Sekunder, berupa rancangan peraturan perundang-undangan, literatur, jurnal, dan hasil penelitian terdahulu.
- 3) Bahan Hukum Tersier, berupa kamus dan ensiklopedi.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Data Primer

Pengumpulan data diperoleh dengan *interview*, yaitu dengan mengadakan wawancara terarah dengan bantuan pedoman wawancara dengan pihak yang terkait. Pedoman wawancara ini dipakai pada saat melakukan pengumpulan data berupa daftar pertanyaan yang masih bersifat terbuka dan hanya meliputi garis besar pertanyaan, sehingga terbuka kemungkinan untuk mengembangkan lebih lanjut.

b. Data Sekunder

Pengumpulan data diperoleh dengan *Library Reseach* yakni suatu teknik dengan mengumpulkan perundang-undangan serta tulisan tulisan lainya melalui sumber pustaka maupun lewat media masa dan media lainnya yang berkaitan dengan penelitian. studi pustaka dan studi dokumen dilakukan melalui tahap-tahap identifikasi pustaka dan dokumen hukum, identifikasi, dan inventarisasi bahan hukum yang diperlukan. Selanjutnya bahan yang sudah

diperoleh di kelompokkan sesuai dengan sistematika penulisan tesis.

5. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan yuridis normatif, yaitu metode yang meninjau, membahas obyek dan menganalisa data guna menyelesaikan suatu permasalahan sebagai *das sein* dengan mengacu pada *das sollen* atau yang seharusnya terjadi.

6. Analisis data

Tekhnik analisis data yang dilakukan menggunakan analisis kualitatif yaitu analisis yang dilakukan dengan memahami dan merangkai atau mengkaji data yang telah dikumpulkan secara sistematis sehingga diperoleh suatu gambaran mengenai masalah yang diteliti.²⁰

7. Sistematika Penulisan

Bab I merupakan bab pendahuluan, dimana pada bab ini menjelaskan mulai dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka teoritik, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II merupakan bab yang meninjau teori-teori umum tentang negara hukum, demokrasi dan *good governance* dalam penyelenggaraan negara, konsep negara hukum, negara hukum dalam NKRI, asas-asas umum penyelenggaraan negara sebagai bentuk negara berdasarkan hukum, konsep demokrasi di Indonesia, unsur-unsur dan nilai demokrasi, etika dan moral

²⁰Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1986.

dalam demokrasi untuk mewujudkan *good governance*. mewujudkan *good governance* dalam penyelenggaraan negara

Bab III merupakan bab yang meninjau tentang teori pengawasan etika politik, nilai-nilai moralitas dan kode etik bagi DPR sebagai sarana demokratisasi di Indonesia, teori pengawasan, teori etika politik dan kode etik, nilai-nilai dan etika bagi DPR dalam menjalankan tugasnya, DPR sebagai sarana demokratisasi di Indonesia, tugas dan fungsi DPR.

Bab IV merupakan bab temuan penelitian dan pembahasan temuan penelitian tentang Pelaksanaan Tugas Badan Kehormatan DPR RI dalam Menegakkan kode etik atas pelanggaran etika anggota DPR RI Tahun 2005-2010, profil badan kehormatan DPR RI, kegiatan badan kehormatan DPR dan pengaduan masyarakat terhadap pelanggaran peraturan tata tertib tahun 2005-2010, kekuatan rekomendasi badan kehormatan DPR RI terhadap eksistensi anggota DPR yang dinyatakan melanggar kode etik DPR dan faktor pendukung dan penghambat badan kehormatan DPR RI dalam menegakkan kode etik DPR.

Bab V merupakan bab penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran-saran.

BAB II
NEGARA HUKUM, DEMOKRASI DAN *GOOD GOVERNENCE*
DALAM PENYELENGGARAAN NEGARA

A. Konsep Negara Hukum

Secara embrionik, gagasan negara hukum telah dikemukakan oleh **Plato** dengan istilah *Nomoi* yang berarti bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah didasarkan pada pengaturan hukum yang baik²¹. Lalu kemudian gagasan tersebut mendapat dukungan dari muridnya yaitu **Aristoteles**, mengatakan bahwa negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ada beberapa unsur dari pemerintahan yang berkonstitusi yaitu; *pertama*, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum. *Kedua*, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengenyampingkan konvensi dan konstitusi, *ketiga*, pemerintahan konstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-paksaan yang dilaksanakan pemerintah despotik.²²

Dalam perkembangan hukum tata negara, muncul istilah *rechtsstaat* yang diprakarsai oleh Freidrich Julius Stahl. Menurut **Stahl** bahwa unsur-unsur negara hukum adalah:

1. perlindungan hak asasi manusia
2. pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak itu
3. pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan

²¹Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Bulan Bintang, Jakarta. 1992, hlm. 63.

²²Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm.

4. peradilan administrasi dalam perselisihan.²³
5. adanya pengawasan dari badan-badan peradilan yang bebas dan manisri, dalam artian lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada dibawah pengaruh eksekutif
6. adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah.
7. adanya perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumberdaya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.

Di samping dari teori *rechtsstaat* yang dipelopori oleh Stahl, muncul juga istilah konsep negara hukum (*rule of law*) dari A.V. Dicey yang lahir dalam naungan sistem hukum Anglo Saxon. **Dicey** mengemukakan bahwa unsur-unsur dari *the rule of law* adalah sebagai berikut; (a) supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of law*) tidak adanya kekuasaan yang sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*) dalam artian bahwa seseorang hanya boleh di hukum kalau melanggar hukum; (c) *equality befor the law* yaitu persamaan di depan hukum. Dan ini berlaku baik pada orang biasa maupun untuk pejabat; (c) adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia, yang pengaturannya ditetapkan oleh konstitusi.²⁴

Menurut **Arief Sidharta**²⁵, merumuskan pandangannya tentang unsur-unsur dan asas-asas Negara Hukum itu, yaitu meliputi 5 (lima) hal sebagai berikut:

1. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*).
2. Berlakunya asas kepastian hukum. Negara Hukum untuk bertujuan menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat.

²³ *Ibid...* hlm. 3.

²⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1982, hlm. 57.

²⁵B. Arief Sidharta, *Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum*, dalam Jentera (Jurnal Hukum), "Rule of Law", Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II, November 2004, hlm.124-125.

Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan prediktabilitas yang tinggi, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat *'predictable'*. Asas-asas yang terkandung dalam atau terkait dengan asas kepastian hukum itu adalah:

- a. Asas legalitas, konstusionalitas, dan supremasi hukum;
 - b. Asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat peraturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan;
 - c. Asas non-retroaktif perundang-undangan, sebelum mengikat undang-undang harus lebih dulu diundangkan dan diumumkan secara layak;
 - d. Asas peradilan bebas, independent, imparial, dan objektif, rasional, adil dan manusiawi;
 - e. Asas non-liquet, hakim tidak boleh menolak perkara karena alasan undang-undangnya tidak ada atau tidak jelas;
 - f. Hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam undang-undang atau UUD.
3. Berlakunya Persamaan (*Similia Similibus atau Equality before the Law*).

Dalam Negara Hukum, Pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang atau kelompok orang tertentu, atau mendiskriminasikan orang atau kelompok orang tertentu. Di dalam prinsip ini, terkandung (a) adanya jaminan persamaan bagi semua orang di hadapan hukum dan pemerintahan, dan (b) tersedianya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama bagi semua warga negara.

4. Asas demokrasi dimana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan.

Untuk itu asas demokrasi itu diwujudkan melalui beberapa prinsip, yaitu:

- a. Adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan secara berkala;
 - b. Pemerintah bertanggungjawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat;
 - c. Semua warga negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah;
 - d. Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional oleh semua pihak;
 - e. Kebebasan berpendapat/berkeyakinan dan menyatakan pendapat;
 - f. Kebebasan pers dan lalu lintas informasi;
 - g. Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif.
5. Pemerintah dan Pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan.

Dalam asas ini terkandung hal-hal sebagai berikut:

- a. Asas-asas umum pemerintahan yang layak;

- b. Syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi dijamin dan dirumuskan dalam aturan perundang-undangan, khususnya dalam konstitusi;
- c. Pemerintah harus secara rasional menata tiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil guna (*doelmatig*). Artinya, pemerintahan itu harus diselenggarakan secara efektif dan efisien.

Dalam negara hukum yang menganut asas demokrasi, rakyat diberdayakan dalam menentukan langkah dan dalam pengambilan keputusan yang penting dalam negara. Sehingga menutup adanya kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dari Pemerintah atau pejabat yang mengemban amanat rakyat dalam penyelenggaraan negara seperti halnya Negara Hukum Republik Indonesia.

1. Negara Hukum dalam NKRI

Dalam rangka perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka dalam Perubahan Ke empat pada tahun 2002, konsepsi Negara Hukum atau "*Rechtsstaat*" yang sebelumnya hanya tercantum dalam Penjelasan UUD 1945, dirumuskan dengan tegas dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan, "Negara Indonesia adalah Negara Hukum." Dalam konsep Negara Hukum itu, diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi. Karena itu, jargon yang biasa digunakan dalam bahasa Inggris untuk menyebut prinsip Negara Hukum adalah '*the rule of law, not of man*'. Yang disebut pemerintahan pada pokoknya adalah

hukum sebagai sistem, bukan orang per orang yang hanya bertindak sebagai ‘wayang’ dari skenario sistem yang mengaturnya.

Dengan mengadopsi konsep Negara Hukum (Nomokrasi) yang dianut barat dengan sedikit modifikasi, ciri Negara Hukum Indonesia modern menurut Jimly Asshiddiqie adalah sebagai berikut²⁶:

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*). Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi.
2. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*). Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik.
3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*). Dalam setiap Negara Hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan undang-undang tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan.
4. Pembatasan Kekuasaan. Adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal.
5. Organ-organ Eksekutif Independen. Dalam rangka membatasi kekuasaan itu, di zaman sekarang berkembang pula adanya pengaturan kelembagaan pemerintahan yang bersifat independen, seperti bank sentral, organisasi tentara, organisasi kepolisian dan kejaksaan.
6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak. Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*).

²⁶ Pada zaman modern konsep negara hukum di Eropa kontinental di kembangkan antara lain oleh Imanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan istilah Jerman yaitu “*rechtsstaat*” sedangkan dalam tradisi anglo amerika, konsep negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V.Dicey dengan sebutan *The rule of law*. Menurut Julius Stahl yang disebutnya dengan istilah *rechtsstaat* itu mencakup empat elemen penting yaitu: 1. Perlindungan hak asasi manusia, 2. Pembagian kekuasaan, 3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang, 4. Peradilan tata usaha negara. Sedangkan A.V Dicey menguraikan konsep negara hukum dengan tiga ciri penting yang disebutnya dengan istilah *the rule of law* yaitu: 1. Supremasi hukum, 2. Persamaan di depan hukum. 3. Asas legalitas. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Press, Jakarta, 2005, hlm. 151-161.

Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap Negara Hukum.

7. Peradilan Tata Usaha Negara. Meskipun peradilan tata usaha negara juga menyangkut prinsip peradilan bebas dan tidak memihak, tetapi penyebutannya secara khusus sebagai pilar utama Negara Hukum tetap perlu ditegaskan tersendiri.
8. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*). Disamping adanya pengadilan tata usaha negara yang diharapkan memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi tiap-tiap negara, negara hukum modern juga lazim mengadopsikan gagasan pembentukan mahkamah konstitusi dalam sistem ketatanegaraan.
9. Perlindungan Hak Asasi Manusia. Adanya perlindungan konstitusional terhadap hal asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil.
10. Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*). Dianut dan dipraktikannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup di tengah masyarakat.
11. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*). Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan negara demokrasi maupun yang diwujudkan melalui gagasan negara hukum dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum.
12. Transparansi dan Kontrol Sosial. Adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peran serta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran.

Perwujudan dari negara hukum Indonesia adalah dengan adanya *checks and balance* dalam penyelenggaraan negara. Maka, negara perlu menegaskan kembali bahwa perlu adanya perlakuan yang adil dan sama di depan hukum bagi setiap warga negara tanpa kecuali. Oleh karenanya, harus

ada keseimbangan dan saling bekerja sama untuk mewujudkan negara yang demokratis dan tidak otoriter.

2. Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Negara Sebagai Bentuk Negara Berdasarkan Hukum di Indonesia.

Dalam pelaksanaan penyelenggaraan negara ditentukan bahwa penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas;

a. Asas kepastian hukum

Sebagaimana sering disebutkan bahwa negara hukum bertujuan untuk menjamin bahwa kepastian hukum harus terwujud dalam kehidupan masyarakat. Karena tujuan hukum itu sendiri mewujudkan kepastian dalam hubungan antar manusia, yaitu menjamin prediktabilitas, dan juga bertujuan untuk mencegah bahwa hak terkuat yang berlaku. Dibawah ini disebutkan beberapa asas yang terkandung dalam asas kepastian hukum antara lain²⁷ ; (a) asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum; (b) asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat aturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintah; (c) asas non-retroaktif perundang-undangan; sebelum mengikat, undang-undang harus diumumkan secara layak; (d) asas non-liquiditas: hakim tidak boleh menolak perkara yang dihadapkan kepadanya dengan alasan undang-undang tidak jelas atau tidak ada; (e) asas peradilan bebas; objektif-imparsial dan adil-manusiawi.

Sedangkan yang dimaksud, dengan asas kepastian hukum berdasarkan penjelasan UU NO. 28 tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan

²⁷Alik Ibe <http://alikebe.blogspot.com/03/asas-kepastian-hukum-rule-of-law.html>, diakses 18 Januari 2011.

Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme dalam perjalanan umum disebutkan dalam pasal 3 angka 1 sebagai berikut; yang dimaksud dengan “Asas Kepastian Hukum” adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara.

Dalam hal yang sama, bahwa bangsa Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum, hukum memegang peranan di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, Negara harus menjamin akan kepastian hukum kepada warganya, yang berintikan unsur-unsur dan asas-asas dasar dalam kepastian hukum. Asas kepastian hukum menyebutkan bahwa warga masyarakat bebas dari tindakan pemerintah dan pejabatnya yang tidak dapat diprediksi dan sewenang-wenang. Implementasi asas ini menuntut dipenuhinya²⁸: (a) syarat legalitas dan konstitusionalitas, tindakan pemerintah dan pejabatnya bertumpu pada perundang-undangan dalam kerangka konstitusi; (b) syarat undang-undang menetapkan berbagai perangkat aturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan; (c) syarat perundang-undangan hanya mengikat warga masyarakat setelah diundangkan dan tidak berlaku surut (Non Retroaktif); (d) asas peradilan bebas terjaminnya obyektifitas, imparsialitas, adil, dan manusiawi; (e) asas bahwa Hakim tidak boleh menolak mengadili perkara dengan alasan hukum tidak ada atau tidak jelas.

²⁸Abd. Choliq, *Fungsi hukum dan asas-asas dasar Negara*, [http:// www. Google .co.id/search?client=firefox-a&rls=org.mozilla%3AenUS%3Aofficial&channel=s&hl=id&source=hp&q=asas+kepastian+hukum&meta=&btnG=Telusuri+dengan+Google](http://www.google.co.id/search?client=firefox-a&rls=org.mozilla%3AenUS%3Aofficial&channel=s&hl=id&source=hp&q=asas+kepastian+hukum&meta=&btnG=Telusuri+dengan+Google) diakses 18 Januari 2011.

Dalam konteks ini, kepastian hukum harus diberikan oleh pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi daerah. Hal yang sama dengan kepastian hukum (*equality before the law*) yang merupakan kewajiban dalam penyelenggaraan kewenangan pemerintah daerah harus benar-benar dijalankan.

Oleh karena itu, kepastian hukum sudah merupakan cap dagang manakala orang berbicara mengenai hukum. Hukum selalu dibicarakan dalam kaitannya dengan kepastian hukum dan oleh karena itu, kepastian hukum itu merupakan produk dari hukum atau lebih khusus lagi dari perundang-undangan. Begitu datang hukum, maka datanglah kepastian.

Ketegasan dalam memberikan jaminan hukum merupakan hal yang harus dilaksanakan, dikarenakan ketegasan dalam penegakan hukum merupakan kunci penting untuk mengatasi berbagai masalah yang dihadapi oleh daerah. Selama ini sudah sangat banyak kita memproduksi undang-undang untuk mengatur langkah mencapai tujuan reformasi, tetapi belum banyak pemimpin-pemimpin yang tegas dan berani untuk menegakkan hukum²⁹. Kepastian hukum merupakan faktor penting untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Sebab pada masa orde baru kepastian hukum merupakan sesuatu yang semu, hukum berjalan karena dikendalikan oleh kekuasaan. Pada masa Reformasi dan otonomi daerah saat ini, sudah saatnya pemerintah daerah dalam membangun daerahnya, betul-betul memperhatikan dan melaksanakan asas kepastian hukum agar segala kewenangan yang diamanatkan oleh Undang-

²⁹Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 107.

Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dapat dilaksanakan hingga menyentuh pada rasa keadilan dan kesejahteraan masyarakat.

b. Asas tertib penyelenggara negara

Para penyelenggara Negara yang berada di daerah mempunyai peranan yang sangat penting dan menentukan dalam penyelenggaraan otonomi daerah, karena dalam penyelenggaraan kewenangan pemerintah harus dan sesuai dengan tuntutan dan aspirasi yang berkembang di dalam masyarakat. Untuk itu diperlukan kesamaan persepsi visi dan misi dari seluruh penyelenggara negara dan masyarakat³⁰. Kesamaan persepsi visi dan misi tersebut harus sejalan dengan tuntutan hati nurani rakyat yang menghendaki terwujudnya penyelenggara negara yang mampu menjalankan tugas dan fungsinya secara efektif, efisien, bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yang kemudian ditindak lanjuti dengan di keluarkannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, menyebutkan bahwa, kewajiban setiap penyelenggara negara disebutkan dalam Pasal 5 sebagai berikut; (a) mengucapkan sumpah atau janji sesuai dengan agamanya sebelum memangku jabatannya; (b) bersedia diperiksa kekayaannya sebelum, selama, dan setelah menjabat; (c)

³⁰Diskominfo disampaikan, *Dalam Peningkatan Pemahaman Mengenai Pengelolaan laporan Harta Kekayaan Penyelenggaraan Negara dan Bimbingan Teknis Pengisian Laporan Harta Kekayaan Penyelenggaraan Negara Provinsi Kepulauan Bangka Belitung* di Lt. III Kantor Gubernur Air Itam Pangkalpinang http://www.babelprov.go.id/daftar_berita?q=/node/470 diakses 22 Februari 2011.

melaporkan dan mengumumkan kekayaannya sebelum dan sesudah menjabat; (d) tidak melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme; (e) melaksanakan tugas tanpa membedakan suku, agama, ras, dan golongan; (f) melaksanakan tugas dengan penuh tanggung jawab dan tidak melakukan perbuatan tercela, tanpa pamrih, baik untuk kepentingan pribadi, keluarga, kroni, maupun kelompok, dan tidak mengharapkan imbalan dalam bentuk apapun yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan (g) bersedia menjadi saksi dalam perkara korupsi, kolusi, dan nepotisme serta dalam perkara lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

c. Asas kepentingan umum

Kerangka hukum dalam perencanaan kewenangan pemerintah daerah yang tercantum dalam Undang-Undang No. 32 tentang Pemerintahan Daerah merupakan prinsip dasar untuk menyusun suatu rencana. Selain itu, kerangka hukum dalam kewenangan pemerintah daerah dapat digunakan untuk mengendalikan dan mengevaluasi rencana yang telah disusunnya. Dengan adanya kerangka hukum dalam pelaksanaan kewenangan tersebut, rencana dapat disusun dengan terarah sehingga hasilnya sejalan dengan hukum yang berlaku. Pemerintah daerah dalam melaksanakan kewenangan tetap harus mengacu pada asas kepentingan umum dimana didasarkan pada wewenang untuk melindungi dan memperhatikan aspirasi yang ada dalam kehidupan masyarakat. Dalam hal ini, pemerintah daerah dapat menyesuaikan diri dengan semua keadaan dan peristiwa yang berkaitan dengan kepentingan umum yang ada dalam masyarakat.

d. Asas keterbukaan

Pemerintah daerah dalam melaksanakan kewenangan pemerintah daerah harus tetap dengan cara yang transparan, artinya masyarakat akan lebih mudah mengetahui dalam menyampaikan aspirasi dan pendapat yang membangun. Aspirasi dan pendapat yang berkembang dalam masyarakat itu ditampung dan diseleksi, kemudian dijadikan suatu keputusan bersama yang bermanfaat. Berbagai aspirasi yang telah menjadi kesepakatan bersama dapat menjadikan daerah mudah untuk mencapai suatu program yang telah dicanangkan. Hal ini dikarenakan masyarakat mempunyai cita-cita, tujuan, dan peranan yang sama keterbukaan yang mensyaratkan kesediaan semua pihak untuk menerima sebuah kenyataan.

Pada dasarnya kebijakan publik dan peraturan pelaksanaan yang mengikutinya memuat arahan umum serta ketentuan yang mengatur masyarakat. Sehubungan dengan itu, semua kebijaksanaan publik dan peraturannya membutuhkan dukungan masyarakat untuk bisa efektif³¹. Penentangan oleh masyarakat terhadap sejumlah kebijaksanaan dan peraturan yang ada secara empirik lebih banyak dikarenakan oleh kurangnya keterlibatan publik dalam tahap kebijaksanaan.

Hal yang sama, pemerintah daerah dalam melaksanakan asas keterbukaan harus membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan kewenangan pemerintah daerah, dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, dan golongan. Tampak

³¹Sramdas, *Keterbukaan dan Keadilan*, <http://sramdas.blogdetik.com/> diakses 22 Januari 2011.

dengan jelas dalam asas ini non-diskriminatif artinya pemerintah tidak sewenang-wenang dalam penyalahgunaan kekuasaan. Sebab dalam penyelenggaraan pemerintah dijalankan dengan transparan.

Berdasarkan Undang-Undang NO. 28 tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme dalam penjelasan umum disebutkan dalam pasal 3 angka 4 yang dimaksud dengan “Asas Keterbukaan” adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

e. Asas proporsionalitas

Dalam hal ini, asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban, asas ini mencerminkan asas pelarangan penyalahgunaan kekuasaan³² sebab penyalahgunaan kekuasaan itu sendiri adalah penyalahgunaan wewenang dan hak kewajiban yang melekat pada pemerintah dalam hubungannya dengan rakyat. Yang dalam hal ini tunduk pada hukum dan kekuasaan itu sendiri.

Telah kita ketahui, bahwa dalam asas proporsionalitas dalam pelaksanaannya harus ada keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan negara, oleh karena itu pemerintah daerah dalam melaksanakan asas ini mengutamakan asas keseimbangan hak dan

³²Roy Sanjaya, “*Analisis asas pemerintahan yang baik dengan kaitannya dengan UU penyelenggaraan pemerintahan yang baik*” <http://roysanjaya.blogspot.com/analisis-asas-pemerintahan-yang-baik.html>, diakses 23 Februari 2011.

kewajiban yang tidak memihak siapapun. Dengan demikian pelaksanaan asas ini akan memberikan rasa keadilan bagi lapisan masyarakat.

f. Asas profesionalitas

Asas profesionalitas ini, menghendaki bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan keahlian yang dimiliki dari oleh pemerintah, sehingga program atau tujuan dari pelaksanaan program tersebut dapat tercapai tanpa adanya kekeliruan yang dapat bertentangan dengan undang-undang yang ada.

g. Asas akuntabilitas

Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik menghendaki adanya asas akuntabilitas, transparansi, keterbukaan, dan *rule of law*. Sementara pemerintah yang bersih menuntut terbebasnya praktek yang menyimpang³³. Sedangkan pemerintah yang berwibawa menuntut adanya ketundukan, ketaatan, dan kepatutan rakyat terhadap undang-undang, pemerintah dan kebijakan pemerintah.

Dalam konteks ini, asas akuntabilitas adalah asas yang menekankan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

³³Sedarmayanti, *“Good Governance, Pemerintahan yang Baik, Bagian Kedua, Membangun System Manajemen Kinerja guna Meningkatkan Produktifitas Menuju Good Governance Pemerintahan yang Baik”*, Ctk. Pertama, Mandar Maju, Bandung, 2004, hlm. 17.

h. Asas efisiensi

Asas efisiensi ini merupakan asas yang dapat menghasilkan hasil terbaik dalam penyelenggaraan pemerintah, artinya dalam asas ini ada perbandingan terbaik antara suatu kegiatan dengan hasilnya. Sebagaimana **Liang Gie**³⁴ sebutkan dalam bukunya filsafat administrasi, bahwa pengertian efisiensi dapat dilihat dari 2 sudut, yaitu berikut ini; (a) dari unsur kegiatan suatu kegiatan dianggap mewujudkan efisiensi kalau suatu hasil tertentu tercapai dengan kegiatan yang terkecil; dan (b) dari unsur hasil suatu kegiatan dianggap mewujudkan efisiensi kalau dengan suatu kegiatan tertentu mencapai hasil yang terbesar.

Dalam hal ini, efisiensi merupakan sebuah konsep, yang bulat pengertiannya dan utuh jangkauannya. Hal ini berarti bagi efisiensi tidak tepat dibuat tingkat-tingkat perbandingan derajat, seperti lebih efisien atau paling efisien. lebih lanjut Liang Gie sebutkan bahwa efisiensi masih lebih tinggi kedudukannya dibandingkan dengan 2 konsep dalam masyarakat berupa efektifitas dan produktivitas. Setiap kegiatan yang efisien dengan sendirinya termasuk efektif. Akan tetapi, setiap kegiatan efektif, belum tentu selalu efisien. Demikian pula, setiap kegiatan yang produktif belum tentu efisien.

i. Asas efektivitas

Kemudian yang terakhir dari asas umum penyelenggara negara dalam pemerintahan adalah asas efektivitas, dimana asas ini berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya untuk mencapai hasil kerja

³⁴Liang Gie, *Filsafat Administrasi* [http://pustaka.ut.ac.id/puslata/online.php?menu=bmpshort_detail &ID=434](http://pustaka.ut.ac.id/puslata/online.php?menu=bmpshort_detail&ID=434), diakses 4 Januari 2011.

yang terbaik. Dalam asas efektivitas ini, maksudnya adalah penyelenggaraan pemerintah daerah harus bekerja dengan baik, sesuai dengan tujuan semula yang terkandung dalam undang-undang tentang pelaksanaan otonomi daerah.

B. Konsep Demokrasi di Indonesia

Lebih dari 60 tahun sesudah proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, perwujudan kenegaraan demokratis merupakan agenda yang masih harus diperjuangkan. Awal reformasi menuntut untuk diperbaharainya UUD 1945, yaitu dengan dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945. Dampak dari perubahan UUD 1945 tersebut ialah bahwa telah terjadi perubahan terhadap distribusi kekuasaan Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif, baik ditingkat pusat maupun daerah. Pelaksanaanya diharapkan mencerminkan demokratisasi yang damai, yaitu dengan adanya pemilu. Hal ini yang menuntut perwujudan cita-cita Bangsa Indonesia, yaitu:³⁵
.....”melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”....
Berdasarkan pernyataan tersebut, negara mengatasi segala paham golongan maupun perseorangan. Cita-cita Bangsa Indonesia ini mencerminkan keinginan rakyat yang besar terhadap pemerintahan sekarang untuk menjadikan kehidupan yang lebih baik. Cita-cita tersebut mempunyai tujuan yang berhubungan dengan masalah nasional maupun internasional. Tujuan

³⁵ Pembukaan UUD 1945.

yang berhubungan dengan masalah nasional, misalnya dalam mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Tujuan yang berhubungan dengan masalah antar bangsa (masyarakat internasional), misalnya dalam hal kerjasama internasional.

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir, rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.³⁶ Demokrasi saat ini diperluas dengan pembaharuan-pembaharuan, yaitu dengan penambahan *good governance*, akuntabilitas publik dan transparansi. Pemerintahan yang demokratis ditunjukkan dengan partisipasi rakyat yang semakin tinggi, yaitu baik dalam memilih pejabat publik, mengawasi kinerjanya maupun dalam menentukan arah kebijakan yang di ambil. Terhadap kebijakan yang di ambil oleh Pemerintah harus disesuaikan dengan keadaan rakyat. Sebelum kebijakan tersebut ditetapkan, Pemerintah harus menginformasikan kepada rakyat sebagai wujud kebebasan informasi.

Menurut kamus Bahasa Indonesia, demokrasi adalah bentuk atau sistem pemerintahan yang segenap rakyat turut serta memerintah dengan perantaraan wakilnya, atau disebut juga pemerintahan rakyat, dan gagasan atau pandangan hidup yang mengutamakan persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan yang sama bagi semua warga negara.³⁷ Penyelenggaraan pemerintahan ini dipilih yang terbaik dari yang terburuk. Artinya wakil dari

³⁶ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan.....*Op. Cit., hlm. 19.

³⁷ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Ctk. Pertama, Fokusmedia, Bandung, 2007, hlm. 34.

rakyat tersebut telah benar-benar di seleksi melalui prosedur pemilihan sehingga diharapkan memperoleh sosok yang dapat mengutamakan kepentingan rakyat dalam segala hal.

Abraham Lincoln memberikan pendapatnya bahwa demokrasi adalah suatu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.³⁸ Pernyataan ini memberikan ketegasan bahwa rakyat menduduki posisi yang tinggi serta mempunyai peran penting dalam sebuah negara. Peran dari rakyat itu yang digunakan untuk memilih wakilnya dalam menyalurkan aspirasi rakyat secara keseluruhan, sebab seluruh rakyat tidak dapat berkumpul untuk bermusyawarah membahas tentang masalah kenegaraan.

Konsep demokrasi disebut-sebut sebagai indikator perkembangan politik suatu negara. Demokrasi menempati posisi vital dalam kaitannya pembagian kekuasaan dalam suatu negara (umumnya berdasarkan konsep dan prinsip *trias politica*) dengan kekuasaan negara yang diperoleh dari rakyat juga harus digunakan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.³⁹ Sehubungan dengan perkembangan politik yang ada, wakil rakyat dipilih melalui Pemilihan Umum yang diusulkan oleh Partai Politik. Pemilihan umum itu tidak lepas dari dukungan rakyat, sehingga dalam hal ini rakyat mempunyai akses untuk menentukan wakil dari rakyat yang sepatutnya memerintah mereka. Pemilu diharapkan akan menghasilkan wakil rakyat dan pemimpin yang mempunyai visi, peduli terhadap penderitaan rakyat dan peka akan kehendak rakyat dan kebutuhan rakyat. Wakil rakyat yang

³⁸ *Definisi Demokrasi*, at http://Mendefinisikan Demokrasi _ Simpul Demokrasi.htm, diakses 2 Februari 2011.

³⁹ *Demokrasi* dari Wikipedia Indonesia, ensiklopedia bebas berbahasa Indonesia, at <http://Demokrasi.htm>, diakses 10 Februari 2011.

mempunyai visi tersebut harus mempunyai komitmen terhadap perbaikan nasib rakyat yang dicerminkan dalam hidup sederhana. Hidup sederhana dalam arti memanfaatkan fasilitas yang ada dengan bijaksana tanpa melakukan eksploitasi secara besar-besaran.

Keberhasilan pada masa pemerintahan Orde Baru dalam bidang ekonomi, tidak dibarengi dengan keberhasilan dalam kehidupan demokratis. Demokrasi politik saja tidak dapat melaksanakan persamaan dan persaudaraan. Di sebelah demokrasi politik harus pula berlaku demokrasi ekonomi.⁴⁰ Di dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat, antara politik dan ekonomi harus berjalan bersamaan. Politik yang menentukan birokrasi kenegaraan, sedangkan ekonomi yang mendukung terwujudnya birokrasi tersebut. Untuk lebih menjamin pelaksanaan demokrasi, maka hukum yang digunakan sebagai sarana mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pilar Demokrasi di Indonesia adalah *Trias Politica* yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Kekuasaan tersebut diwujudkan dalam tiga jenis lembaga negara yang independen dan berada dalam peringkat yang sejajar dan tidak bisa menjatuhkan satu sama lain. Lembaga-lembaga tersebut merupakan amanat dari Undang-Undang Dasar 1945 yang berdasar pada Kedaulatan Rakyat, bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.⁴¹ Hal itu sesuai dengan teori kedaulatan rakyat bahwa sumber kekuasaan tertinggi dalam negara terletak

⁴⁰Bung Hatta, *Demokrasi kita: Idealisme dan Realitas serta Unsur yang Memperkuatnya*, PT. Balai Pustaka, Jakarta, 2004, hlm. 29.

⁴¹ Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.

pada rakyat. Dengan demikian kekuasaan rakyat itu didistribusikan berdasarkan UUD 1945.

Di dalam kehidupan kenegaraan yang menganut sistem demokrasi, selalu ditemukan adanya supra struktur politik dan infra struktur politik sebagai komponen pendukung tegaknya demokrasi.⁴² Supra struktur politik meliputi lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Indonesia yang berdasarkan pada UUD 1945, dalam penyelenggaraan negara didukung dengan adanya lembaga-lembaga negara yang lain. Sedangkan infra struktur politik meliputi partai politik beserta golongan pendukungnya. Sehingga antara supra struktur politik dengan infra struktur politik dapat terjadi kerja sama dalam menentukan kebijakan negara.

Negara yang menjalankan pemerintahan dengan kekuasaan tertinggi di tangan rakyat (demokrasi), berkaitan erat dengan sistem pengambilan keputusan. Oleh karena itu, di dalam demokrasi mengandung unsur-unsur kekuasaan mayoritas, suara rakyat, pemilihan bebas dan bertanggungjawab.⁴³ Di dalam demokrasi lebih mengutamakan musyawarah untuk mufakat. Di dalam pengambilan keputusan berdasarkan mufakat harus ditandatangani oleh lebih dari separuh jumlah anggota yang hadir. Musyawarah mufakat sesuai dengan sila ke-4 Pancasila, yaitu; kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan /Perwakilan. Mufakat digunakan untuk menyamakan pendapat untuk mencapai suatu keputusan yang bulat dan utuh dengan rasa tanggungjawab

⁴²Kaelan, *Pendidikan Pancasila*, Ctk. Kedelapan, Paradigma Offset, Yogyakarta, 2004, hlm. 182.

⁴³Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat*, Ctk. Pertama, Nusamedia, Bandung, 2007, hlm. 47.

demi kepentingan rakyat. Apabila mufakat tidak tercapai, maka pengambilan keputusan itu dapat dilakukan melalui suara terbanyak.

Demokrasi tiap-tiap negara berbeda, tergantung karakter masyarakatnya. Paham demokrasi sesungguhnya bersifat kontekstual dan dinamis.⁴⁴ Artinya nilai-nilai demokrasi itu diinterpretasikan dan direalisasikan secara praktis tergantung konteks politik, sosial, ekonomi dan budaya yang membutuhkan adaptasi dari setiap perubahan. Hal tersebut harus seiring sejalan dan tidak berjalan sendiri-sendiri. Jadi perubahan tersebut tidak serta merta terjadi secara cepat tetapi bertahap. Nilai-nilai demokrasi tersebut menghormati prinsip-prinsip perbedaan dan kebebasan telah diterapkan oleh mayoritas masyarakat Indonesia yang beragama Islam, misalnya dalam perayaan hari besar keagamaan. Setiap umat beragama bersikap toleransi dan saling menghormati terhadap umat agama lain.

Demokrasi dimengerti sebagai cara-cara pengorganisasian kehidupan bersama yang paling mencerminkan kehendak umum dengan tekanan pada peran serta perwakilan dan tanggungjawab.⁴⁵ Pencerminkan kehendak rakyat tersebut diharapkan dapat menjamin kebebasan warga negara dengan dihargainya hak asasi pribadi dan persamaan di depan hukum serta mendorong terciptanya tatanan yang lebih adil dalam menegakkan hukum di Indonesia termasuk dalam pemberantasan KKN. Seperti kita ketahui, Indonesia dipandang sebagai negara dengan tingkat korupsi yang termasuk tertinggi. Oleh sebab itu, dibutuhkan langkah-langkah khusus yang harus diterapkan sehingga bukan saja untuk para pelaku korupsi, tetapi

⁴⁴ *Ibid*....., hlm. 213.

⁴⁵ Zainuddin Ali, *Sosiologi Hukum*, Ctk. Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 87.

juga menjadikan Pemerintah maupun Institusi Negara mampu menjalankan perannya sebagaimana mestinya.

Pada dasarnya demokrasi yang baik, bisa berkembang kearah yang lebih baik dengan selalu mengikuti perkembangan dan perubahan yang terjadi dalam suatu negara. Perubahan tersebut harus memunculkan perbaikan-perbaikan dalam segala bidang dan dari berbagai pihak. Oleh karena itu rakyat tidak merasa dirugikan apalagi menjadikan rakyat semakin terpojokkan. Di dalam melakukan perbaikan, seharusnya ada sosial kontrol dari rakyat yang sesuai dengan sistem kaidah dan nilai yang berlaku. Kontrol sosial tersebut diharapkan mampu menumbuhkan interaksi sosial sehingga dapat mengembalikan kepada keadaan semula.

Istilah demokrasi islam merupakan istilah yang mengalami *contradictio in terminis*.⁴⁶ Islam adalah terbangun dari pandangan hidup tertentu (aqidah islam). Sedangkan demokrasi merupakan model pemerintahan yang berasal dari bukan aqidah islam. Tetapi dalam islam mengajarkan umatnya untuk bermusyawarah yang terdapat juga dalam demokrasi. Musyawarah dalam islam digunakan untuk mencapai kebenaran, bukan hanya untuk membuktikan banyak atau sedikitnya pendukung suatu pendapat atau gagasan.

Menurut **Abul A'la al-Maududi**, Islam tidak mengenal paham demokrasi yang memberikan kekuasaan besar kepada rakyat untuk menetapkan segala hal.⁴⁷ Kekuasaan dalam islam berdasar pada Al-Qur'an

⁴⁶Titok Priastomoa, kebatilan istilah *Demokrasi-islam*, at [http :\titok. Wordpress .com.htm](http://titok.wordpress.com.htm)\, diakses 22 Januari 2011.

⁴⁷Suryaningsih, *Serukanlah Syariah Islam, Bukan Demokrasi*, at [http:\Suryaningsih.wordpress.com.Site.htm](http://Suryaningsih.wordpress.com.Site.htm)\, diakses 20 Januari 2011.

dan Hadits. Kekuasaan tersebut digunakan untuk kemaslahatan umat. Sedangkan kekuasaan dalam demokrasi mencerminkan kebebasan yang tidak bertanggungjawab. Fakta dalam demokrasi, bukan rakyat yang memiliki kedaulatan tetapi pemegang kekuasaan yang berdaulat terhadap kepentingan pribadi.

Berdasarkan penjelasan tersebut, menegaskan bahwa islam tidak sama dengan demokrasi. Ketidaksamaan tersebut terletak pada asal muasalnya. Islam berasal dari wahyu Allah SWT, sedangkan demokrasi berasal dari pemikiran manusia dengan mempertimbangkan kondisi masyarakat. Tetapi tidak ada halangan apabila antara islam dengan demokrasi berdampingan. Sebab islam dapat dijadikan pedoman bagi pemegang kekuasaan untuk mensejahterakan rakyat.

1. Unsur-Unsur dan Nilai Demokrasi

Demokrasi merupakan perjuangan sebuah negara. Dengan adanya demokrasi diharapkan segala bentuk tindakan penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan oleh Pemerintah maupun institusi negara dapat dikendalikan. Oleh karenanya dibutuhkan prinsip yang kokoh yang seharusnya dimiliki oleh pemerintah. Dengan adanya pemisahan kekuasaan, diharapkan masing-masing lembaga negara tidak saling menjatuhkan. Sebab masing-masing lembaga negara itu mempunyai tugas dan kewenangan sendiri-sendiri. Apabila terdapat sebuah perselisihan diharapkan dapat diselesaikan secara damai tanpa menjatuhkan satu sama lain.

Sistem demokrasi pada prinsipnya membawa perubahan ke arah yang lebih baik. Perubahan itu sehingga memuat beberapa prinsip, yaitu:⁴⁸

1. Adanya pembatasan kekuasaan dengan jalan memberikan jaminan bagi berlangsungnya proses peralihan kekuasaan secara demokrasi, berkala dengan menggunakan jalur perwakilan yang efektif. Kekuasaan yang diberikan tersebut merupakan wujud dari kedaulatan rakyat. Pemerintah adalah pemegang amanah rakyat bukan pemegang kekuasaan. Tugas yang menjadi tanggung jawab Pemerintah itupun harus dilakukan secara demokratis, yang seharusnya prospek demokratisasi tersebut tidak dikotori dengan kekuasaan. Masa jabatan pemerintah dalam menjalankan tugasnya selama 5 tahun yang dipilih melalui pemilu.
2. Adanya persamaan hukum bagi seluruh warga negara dan menjauhi watak diskriminatif. Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan negara mempunyai hak dihadapan hukum dan pemerintahan tanpa melihat jabatan, agama, warna kulit, bahasa, budaya, jenis kelamin dan lain-lain, yaitu memperoleh perlakuan dan perlindungan hukum dari negara tanpa pilih kasih.
3. Bekerjanya mekanisme kontrol dari masyarakat melalui peluang yang lebar bagi terbentuknya kelompok-kelompok kepentingan ataupun partai oposisi yang memungkinkan *check and balance*. Kelompok kepentingan atau partai oposisi merupakan unsur yang inheren dalam demokrasi.⁴⁹ Artinya baik kelompok kepentingan maupun partai oposisi merupakan unsur pelengkap dalam suatu negara, yang diharapkan dapat memberikan jaminan bahwa tetap berlangsungnya proses demokrasi. Antara Pemerintah dengan partai oposisi tidak lantas terjadi perbedaan pandangan, tetapi perbedaan yang ada tersebut merupakan hal yang tidak boleh dihilangkan karena dapat memberikan sumbangan pendapat sehingga *check and balance* dapat terwujud.
4. Terbukanya ruang kebebasan berpendapat, baik lisan maupun tulisan, kebebasan pers dan mengakui serta menghormati prinsip perbedaan pendapat. Pencekalan, pelarangan kegiatan, pembubaran diskusi, larangan bicara dan lain-lain, yang berdalih “atas nama Undang-Undang”, merupakan fakta dari kecenderungan pengingkaran tersebut.⁵⁰ Oleh karena itu, demokrasi harus ditegakkan, artinya harus ada penghormatan terhadap hak-hak rakyat. Negara yang menggunakan sistem demokrasi selalu mengikut sertakan rakyat dalam menentukan

⁴⁸ Dadang Juliantara, *Meretas Jalan Demokrasi*, Ctk. Pertama, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm. 77.

⁴⁹ *Ibid*....., hlm. 78.

⁵⁰ Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan*..... Op. Cit., hlm. 74.

kebijakan negara, sebab rakyat yang merasakan dampak secara langsung atas kebijakan itu. Hak-hak rakyat ini telah dikuatkan dalam UUD 1945.

5. Adanya penghormatan hak-hak minoritas atau individu sebagai bagian yang patut diperhatikan. Kelompok minoritas juga mempunyai hak sama dengan warga negara yang lain, sebab kelompok minoritas ini juga mempunyai keinginan yang sama bagi kehidupan negara yang lebih baik. Indonesia merupakan negara yang kaya akan keanekaragaman atau pluralisme, sehingga antara kelompok minoritas dengan kelompok mayoritas terjalin kerja sama dalam menyatukan visi dan misinya.
6. Dipegangnya prinsip penghormatan atas hak-hak asasi manusia sehingga dalam penyelesaian yang berkembang di masyarakat, cara-cara represif dan intimidatif yang menggunakan aparat pemaksa dihilangkan atau tidak diberi tempat. Sejak 1998, banyak kemajuan telah tercapai. Misalnya di junjungnya Hak Asasi Manusia dengan tidak lagi mengintimidasi seseorang, sehingga aparat yang dulunya menjadi momok masyarakat, sekarang dapat mengayomi rakyat dan tidak membuat rakyat takut dan resah.

Demokrasi dapat terwujud karena adanya proses yang dinamis dalam kehidupan rakyat yang berdaulat. Namun motivasi utama yang mendorong proses itu ialah keberanian moral. Tanpa keberanian moral dalam arti menyeleraskan nilai-nilai moral termasuk di dalamnya keadilan dan kebenaran, maka proses itu akan tersumbat.⁵¹ Moral yang ditunjukkan itu merupakan sikap dan tingkah laku terhadap baik dan buruk dari perbuatan dan kelakuan seorang pemimpin. Di dalam menegakkan demokrasi, pemimpin harus berani berkata yang benar maupun yang salah. Artinya mempunyai rasa tanggungjawab dalam mewujudkan misi dan visi Nabi Muhammad SAW yang diperintahkan oleh Allah SWT. Sebab Pemerintah yang memerintah saat ini mempunyai kesempatan dengan kepercayaan yang diberikan oleh rakyat. Sehingga Pemerintah sebagai

⁵¹Dr.Leonard Siregar, *Demokrasi dan Keberanian Moral*, at <http://opini.99November-demokrasi.htm>, diakses 15 Februari 2011.

khalifah umat tidak hanya bertanggungjawab terhadap rakyat tetapi juga bertanggungjawab langsung dengan Allah SWT.

Secara umum di dalam sistem pemerintahan yang demokratis senantiasa mengandung unsur-unsur yang paling penting dan mendasar, yaitu:⁵²

1. Keterlibatan warga negara dalam pembuatan keputusan politik.
Negara yang menggunakan sistem demokrasi, rakyatnya harus terlibat dalam pembuatan keputusan-keputusan politik. Keterlibatan rakyat tersebut bisa dilakukan secara langsung maupun tidak langsung. Dikatakan terlibat langsung karena rakyat tersebut termasuk sebagai alat kelengkapan negara yang mempunyai peran di dalamnya. Dikatakan tidak langsung, karena aspirasi rakyat diwakilkan kepada wakil rakyat (DPR).
2. Tingkat persamaan tertentu di antara warga negara.
Di hadapan hukum, setiap warga negara mempunyai kedudukan yang sama. Kedudukan tersebut menegaskan bahwa tidak ada diskriminasi dalam memperoleh hak-hak dari negara.
3. Tingkat kebebasan atau kemerdekaan tertentu yang diakui dan dipakai oleh warga negara.
Berdasarkan amanat UUD 1945, bahwa “kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang-Undang.”⁵³ Penjelasan tersebut menegaskan bahwa, setiap warga negara mempunyai kebebasan dalam menyalurkan aspirasinya, baik disampaikan secara langsung maupun melalui wakilnya yang duduk dalam pemerintahan.
4. Suatu sistem perwakilan.
Menurut **Arbi Sanit**, perwakilan merupakan hubungan dua pihak, yaitu wakil dengan yang terwakili.⁵⁴ Wakil adalah yang memegang kewenangan terhadap segala tindakan berdasarkan kesepakatan bersama yang dibuat dengan terwakili (rakyat). Bentuk perwakilan ini berkaitan dengan tersalurnya aspirasi politik yang sesuai dengan keadaan rakyat.
5. Suatu sistem pemilihan.

⁵²Kaelan, *Pendidikan*, Op. Cit., hlm. 181.

⁵³Pasal 28 UUD 1945.

⁵⁴Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan*....., Op. Cit., hlm. 54.

Di Indonesia dalam menentukan wakil rakyat menggunakan sistem pemilihan. Wakil rakyat itu diusulkan oleh partai politik dengan melalui mekanisme pemilu. Pemilihan dilakukan oleh rakyat dalam kurun waktu 5 tahun sekali.

Berdasarkan unsur-unsur ini, maka demokrasi dapat dijadikan pedoman dalam menyelenggarakan suatu negara. Penyelenggaraan suatu negara, tidak lepas dari peran rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat tersebut yang digunakan untuk memilih wakilnya melalui pemilihan umum. Terhadap kekuasaan yang diperoleh dari rakyat itu, Pemerintah atau institusi negara dapat menjamin hak-hak rakyat sesuai yang diamanatkan oleh undang-undang.

Demokrasi digunakan untuk menata ulang sistem pemerintahan yang bertujuan membebaskan sistem diktator dan otoriter menuju kebebasan masyarakat dalam berserikat, berperilaku dan berkumpul. Maka disinilah membutuhkan peranan etika yang mengatur kebebasan berekspresi masyarakat dengan sebuah perangkat undang-undang untuk memfasilitasi kebebasan itu.⁵⁵ Sistem yang diktator dan otoriter itu membuat kita bercermin dari pemerintahan yang dulu. Sehingga melalui demokrasi, digunakan untuk melindungi masyarakat dari pemerintahan yang otoritarianisme. Demokrasi tersebut tidak serta merta diikuti dengan adanya kebebasan dalam segala hal dari berbagai pihak, sebab suatu kebebasan itu harus berjalan sesuai koridor hukum. Tujuannya agar rakyat dalam mengekspresikan kebebasan itu, tidak menimbulkan konflik dikalangan masyarakat.

⁵⁵Dipl. DNP. Lathif Hakim, LSq. BEc., *Mempertegas Kembali; Demokrasi Untuk Kemakmuran Rakyat*, at [http: Mempertegas Kembali; Demokrasi Untuk Kemakmuran Rakyat - .. Icmi - Ikatan Cendekia Muslim Indonesia.htm](http://MempertegasKembali; Demokrasi Untuk Kemakmuran Rakyat - .. Icmi - Ikatan Cendekia Muslim Indonesia.htm), diakses 15 Februari 2011.

Demokrasi saat ini telah mengalami percepatan. Percepatan itu yang menyebabkan ketidaksiapan dari berbagai pihak. Ketidaksiapan tersebut menimbulkan banyak konflik yang terjadi di kalangan masyarakat. Konflik yang terjadi menyebabkan banyak orang pesimis akan demokrasi yang sedang diperjuangkan saat ini. Pada kenyataannya proses demokratisasi antara Pemerintah dengan masyarakat membutuhkan proses yang panjang. Proses tersebut harus memberikan kontribusi kepada rakyat untuk ikut berperan, ikut serta dan terlibat dalam mewujudkan suatu demokrasi. Peranan rakyat itu dalam hal menentukan siapa yang akan dijadikan pejabat negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah dan dalam hal menentukan kebijakan, sehingga kebijakan itu tepat arah dan sesuai tujuan bersama. Peranan dari rakyat tersebut yang dapat menumbuhkan semangat kerjasama antara Pemerintah dengan masyarakat, dengan mengizinkan berdirinya pengelompokan dan organisasi-organisasi yang memiliki ide dan sikap yang dapat digunakan sebagai sarana protes dan penyaluran suara rakyat.

2. Etika dan Moral dalam Demokrasi untuk mewujudkan *Good Governance*.

Di dalam suatu negara demokrasi selalu menginginkan adanya *good governance*. Di dalam mewujudkan *good governance*, harus tertaman nilai-nilai etika dan moral dalam diri pemegang kedaulatan (DPR). Nilai etika dan moral merupakan cerminan dari kualitas hidup Anggota DPR dalam menjaga kehormatannya. Kehormatan Anggota DPR tercermin dari sikap dan tingkah lakunya baik dalam lingkungan DPR maupun di luar

lingkungan DPR. Sikap dan tingkah laku itu harus menunjukkan akhlak seorang pemimpin. Akhlak tersebut yang dapat digunakan DPR dalam menjalankan tugas dan fungsinya, sehingga dapat menjadi panutan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Definisi umum *governance* adalah tradisi dan institusi yang menjalankan kekuasaan di dalam suatu negara, yaitu:⁵⁶

- a. Proses pemerintah dipilih, dipantau dan digantikan.

Indonesia menganut asas kedaulatan rakyat dimana baik Pemerintah, Lembaga Perwakilan Rakyat maupun lembaga yudikatif dipilih melalui pemilihan umum. Pemerintah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, akan mendapatkan pengawasan dari DPR. Sehingga kedepan hubungan antara Pemerintah dengan DPR lebih mengutamakan pengawasan daripada pembagian kekuasaan. Sehingga apabila Pemerintah melakukan pelanggaran, maka DPR dapat mengambil tindakan sehubungan dengan hasil pengawasan tersebut.

- b. Kapasitas pemerintah untuk memformulasikan dan melaksanakan kebijakan secara efektif.

Pemerintah dalam menjalankan pemerintahan, mengambil kebijakan untuk kesejahteraan rakyat. Kebijakan tersebut dirumuskan bersama-sama dengan perangkat Pemerintah yang disesuaikan dengan keadaan rakyat, dikonsultasikan dengan DPR sebagai wakil rakyat dan dilaksanakan untuk kesejahteraan rakyat.

⁵⁶ Max H. Pohan, at <http://GoodGov.MusiBanyumasin.pdf>, diakses 21 Januari 2011.

- c. Pengakuan masyarakat dan negara terhadap berbagai institusi yang mengatur interaksi antara mereka.

Pengakuan masyarakat tersebut sebagai bentuk pengawasan dari rakyat kepada institusi negara. Pengawasan ini diperlukan adanya komunikasi dari berbagai pihak. Institusi negara harus terbuka agar komunikasi tersebut dapat terwujud dengan baik.

Pengertian *governance* tersebut menegaskan adanya interaksi antara institusi negara dengan rakyat. Hal tersebut jelas bahwa dalam mewujudkan *good governance* tidak terbatas pada bagaimana pemerintah menjalankan wewenangnya dengan baik, tetapi bagaimana masyarakat dapat berpartisipasi dan mengontrol institusi negara dalam menjalankan wewenangnya itu. Bentuk partisipasi rakyat tersebut dengan memberikan hak dan kebebasan berbicara serta memperoleh informasi yang benar. Informasi itu merupakan hak mendasar dari tiap orang, sehingga dalam sebuah negara demokrasi hak ini harus muncul menjadi tiang penopang yang kokoh untuk mewujudkan masyarakat dan pemerintahan yang transparan.

Asas keterbukaan (transparansi) diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN. Asas tersebut dapat membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif. Maksud dari asas keterbukaan ini agar tidak terjadi krisis kepercayaan dalam masyarakat, baik terhadap lembaga-lembaga pemerintah, badan-badan swasta bahkan terhadap nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat pada saat ini.

Nilai-nilai tersebut ditunjukkan dengan suatu tindakan yang mempunyai moralitas sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Moralitas ini yang dapat membimbing Anggota DPR untuk tidak melakukan perbuatan yang menyimpang dari cita-cita *good governance*. Cita-cita *good governance* harus dapat melakukan *amar bi al-ma'ruf* dan *nahy 'an al-munkar*, artinya dapat mengajak untuk berbuat kebaikan dan dapat mencegah perbuatan munkar, tetapi juga harus bisa mewujudkannya.

C. Mewujudkan Good Governance dalam Penyelenggaraan Negara

Reformasi birokrasi di Indonesia merupakan kebutuhan dalam upaya mewujudkan *good governance*. Wujud dari *good governance* didukung dengan adanya demokrasi. Demokrasi membawa banyak perubahan, diantaranya adalah dipilihnya wakil rakyat secara langsung. Pemilihan secara langsung tersebut diharapkan wakil yang terpilih dapat mengemban amanat secara bertanggungjawab, sebab tujuan pemilu adalah untuk mewujudkan sistem pemerintahan negara yang berkedaulatan rakyat. Tujuan pemilu tersebut sesuai dengan amanat UUD 1945, bahwa:⁵⁷ “.....Maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat.....” Amanat yang diberikan rakyat tersebut diharapkan mampu berpihak kepada rakyat untuk mewujudkan cita-cita rakyat. Di dalam mewujudkan cita-cita rakyat perlu adanya suatu pemerintahan yang baik, bersih, kuat dan mempunyai wibawa dimata rakyat sendiri maupun dimata

⁵⁷ Pembukaan UUD 1945 Alinea IV.

internasional. Wibawa pemerintah tersebut berupa terjaganya etika dan moral seorang pemimpin dalam memerintah suatu negara.

Nilai-nilai demokratis secara normatif menjadi landasan regulasi dan tindakan aparatur negara dalam mengatur kepentingan pemerintah. Regulasi tersebut harus berlaku luas dan mampu mencakup seluruh pluralitas masyarakat.⁵⁸ Terhadap pluralitas yang ada di Indonesia, Pemerintah harus bijak dalam mengambil kebijakan negara. Maka disusunlah suatu konsep pemerintahan perwakilan yang mampu mewakili pluralitas tersebut. Apabila Pemerintah tidak tegas dalam pembuatan kebijakan negara, maka konflik akan terjadi di kalangan masyarakat. Terhadap konflik yang terjadi, masyarakat akan lebih memilih menggunakan kekerasan untuk mencapai keinginannya.

Good governance diterjemahkan dalam berbagai kertas kerja dan program sebagaimana dikembangkan oleh banyak negara dan organisasi internasional seperti peningkatan peran serta publik, pemberantasan korupsi, restrukturisasi perbankan, dan transparansi.⁵⁹ Pengembangan dari negara-negara tersebut tidak lepas dari dukungan rakyat, yaitu dengan memberikan kepercayaan kepada pejabat publik dalam mewujudkan *good governance*. Perlunya dukungan rakyat, karena saat ini terjadi krisis kepercayaan, baik terhadap lembaga-lembaga pemerintah, badan-badan swasta bahkan terhadap nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat. Untuk mengembalikan

⁵⁸Gemala Meiyanti, *Dari Local Wisdom Menuju Good governance*, at <http://KOMMPAK » Blog Archive » DARI LOCAL WISDOM MENUJU GOOD GOVERNANCE.htm>, diakses 12 Februari 2011.

⁵⁹Satish Candra Mishra, *Government and Governance: Understanding the Political Economy of the Reform of Institutions*, at <http://www.bappenas.com/>, diakses 12 Februari 2011.

kepercayaan dari rakyat, dibutuhkan lembaga independen diluar kekuasaan pemerintahan maupun institusi negara yang lain.

Misi utama *good governance* adalah merubah wajah wilayah politik dari arena penegasan identitas kelompok menjadi arena demokrasi. Suatu arena ditandai oleh semaraknya kehidupan berbagai perkumpulan atau organisasi sukarela (*self societal organisations*) yang menghormati prinsip universalisme dan mencintai penyelesaian konflik secara damai.⁶⁰ Politik bukan merupakan satu-satunya jalan dalam perwujudan demokrasi. Wilayah politik pada umumnya hanya mementingkan kepentingan golongan daripada kepentingan masyarakat, walaupun dalam pemilu peran organisasi politik sangat penting. Misi *good governance* dapat terwujud apabila terjadi kerjasama antar organisasi yang mengutamakan kepentingan umum.

Hubungan demokrasi dengan *good governance* sangat erat sekali dan saling melengkapi. Demokrasi dapat mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN. Artinya bahwa suatu negara yang menganut sistem demokrasi, kedudukan rakyat penting sekali, sebab rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Oleh karena kedudukan rakyat yang penting itu, menyebabkan pemegang kekuasaan tidak menyalahgunakan kekuasaannya. Terhadap kekuasaan yang dimiliki tersebut, menuntut pertanggungjawaban penyelenggara negara kepada rakyat, yaitu dengan terwujudnya *good governance*.

Untuk mewujudkan kehidupan yang demokratis, perlu adanya orientasi terhadap tata kehidupan bernegara dengan memberlakukan

⁶⁰DR Rochman Achwan, *Good governance: Manifesto Politik Abad ke-21*, at <http://www.unisosdem.org>, diakses 12 Februari 2011.

mekanisme *check and balance* antara rakyat dengan Pemerintah dalam penyelenggaraan negara, distribusi kekuasaan secara sehat dan *fair* antara DPR dengan Presiden, adanya akuntabilitas pemerintahan yang mempunyai kewajiban untuk bertanggungjawab atas keberhasilan maupun kegagalannya dalam melaksanakan kebijakan dalam mencapai tujuan dan sasaran, tegaknya supremasi hukum dan HAM sehingga tercipta keadaan yang aman dan terlindunginya hak-hak rakyat, serta struktur ekonomi yang adil dan berorientasi kepada masyarakat luas.

Sebagaimana umum diketahui bahwa dalam rangka demokratisasi dan pembatasan kekuasaan, dikenal adanya prinsip pemisahan kekuasaan, baik secara horizontal maupun vertikal.⁶¹ Sejalan dengan hal itu, agar tercipta *good governance* harus ada pemisahan antara eksekutif dengan legislatif. Pemisahan terhadap kekuasaan tersebut diharapkan masing-masing lembaga negara dapat fokus dalam menjalankan tugasnya masing-masing. Sehingga kedepan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dapat diwujudkan. *Good governance* tidak hanya mengena kepada Pemerintah pusat, tetapi juga Pemerintah daerah, sebab pemerintahan lebih mengutamakan pola hubungan antar elemen yang ada. Di tingkat pusat konsep *good governance* mengacu pada stabilitas nasional. Sedangkan di tingkat desa konsep *Good Governance* merujuk pada pola hubungan antara Pemerintah desa, kelembagaan politik, kelembagaan ekonomi dan kelembagaan sosial dalam upaya menciptakan kesepakatan bersama menyangkut pengaturan proses pemerintahan. Hubungan antara Pemerintah

⁶¹ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan*Op. Cit., hlm. 179.

pusat dengan Pemerintah daerah ini secara seimbang dan dinamis sebagai faktor pendukung terwujudnya *good governance*. Sehingga masyarakat yang ada di daerah juga memperoleh hak yang sama untuk menyalurkan aspirasinya guna memajukan daerahnya masing-masing. Sebab kemakmuran rakyat harus dinikmati oleh seluruh rakyat Indonesia.

Dengan adanya reformasi, menyebabkan terjadinya perubahan kelembagaan dan juga jumlah partai politik yang semakin banyak. Orang dapat mengira betapa sulitnya membentuk suatu Pemerintah yang memperoleh dukungan oleh suara yang terbanyak di dalam DPR.⁶² Asumsi rakyat dengan banyaknya jumlah partai politik dalam DPR yaitu dapat tersalurkan harapan-harapan rakyat yang dapat mensejahterakan dan memperbaiki kehidupan rakyat. Jumlah partai politik yang banyak itu sebagai perwujudan, bahwa demokrasi telah diterapkan di Indonesia. Terhadap banyaknya partai politik tersebut dapat lebih mendukung terwujudnya *good governance* agar pemerintah tidak menyalahgunakan kekuasaannya. Negara hukum yang demokratis, tidak lepas dari peran pemerintah dalam menjalankan tugasnya dan peran serta masyarakat. Adanya *good governance* karena berdasarkan pada kualitas partai atau organisasi yang didukung dengan kemampuan organisasi yang bersangkutan dalam pemerintahan.

Good governance diharapkan tampil dengan susunan organisasi pemerintahan yang sederhana, agenda kebijakan yang tepat, pembagian tugas kelembagaan yang jelas, kewenangan yang seimbang, personel yang

⁶² Bung Hatta, *Demokrasi kita: Idealisme*, Op. Cit., hlm. 14.

profesional, prosedur pelayanan publik yang efisien, kelembagaan pengawasan yang mantap dan sistem pertanggungjawaban yang tegas.⁶³ Terhadap reformasi birokrasi yang terjadi di Indonesia, menyebabkan kewenangan lembaga negara menjadi semakin jelas. Masing-masing kewenangan lembaga negara tidak berat sebelah atau lembaga tertentu terlihat lebih berkuasa. Terhadap kewenangan yang dimiliki, lembaga negara harus bertindak profesional, sehingga kebijakan yang di ambil dapat tepat sasaran. Di dalam menentukan kebijakan, Pemertintah membuka akses bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap setiap informasi. Misalnya berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijakan pemerintah. Informasi tersebut sebagai bentuk terlindunginya hak rakyat.

Kualitas demokrasi suatu negara akan menentukan kualitas pemerintahnya. Negara-negara yang demokratis akan melahirkan hukum yang berwatak demokratis, sedangkan negara yang otoriter atau non-demokratis akan lahir hukum yang non-demokratis pula.⁶⁴ Karena antara demokrasi dengan kesejahteraan melengkapi satu sama lain. Sehingga *good governance* dapat diterapkan dalam kehidupan berdemokrasi.

⁶³Mustopadidjaja AR., *Reformasi Birokrasi, Good Governance dan Pembangunan Masyarakat Madani*, makalah, Jakarta, 1999, hlm. 25.

⁶⁴*Meletakkan Hukum dalam Kontrol Publik*, at [http:// groups. yahoo.com/ group ireyogya](http://groups.yahoo.com/group/ireyogya), diakses 12 Februari 2011.

BAB III

TEORI PENGAWASAN, ETIKA POLITIK, NILAI-NILAI

MORALITAS DAN KODE ETIK BAGI DPR SEBAGAI SARANA

DEMOKRATISASI DI INDONESIA

A. Teori Pengawasan.

Negara Indonesia adalah negara hukum, oleh karena itu kekuasaan dan wewenang yang dimiliki oleh seorang pejabat atau suatu badan, harus berdasarkan atas undang-undang atau peraturan perundangan yang berlaku. Segala kekuasaan dan wewenang harus dijalankan dengan jelas, yaitu mencakup adanya tujuan, mengapa dan untuk apa organisasi, badan, lembaga itu dibentuk, tugas pokok apa yang akan diberikan/ dibebankan kepada organisasi itu, fungsinya dan bagaimana pembedangan ruang lingkup serta kegiatan-kegiatan lainnya sebagai akibat pembedangan tersebut. Setiap badan dan lembaga negara dari bawah sampai ke atas, pusat dan daerah haruslah jelas menurut **Musanef**. Kejelasan pengaturan tersebut menyangkut⁶⁵ "Sasarannya, tertib susunannya, hubungan kerja antara satu dengan yang lainnya, koordinasi dan komunikasi ke atas, ke samping, ke bawah dan ketentuan-ketentuan dan tata cara menyelenggarakannya atau secara singkat ditentukan "*Rule of the games*". Demikian pula dalam pelaksanaan pengawasan keteraturan ketatalaksanaan administrasi harus tercipta pada Pemerintahan Daerah. Pengawasan adalah suatu keharusan

⁶⁵Musanep, *Sistem Pemerintahan di Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 1985, hlm. 175.

yang dilakukan terhadap penyelenggaraan pemerintahan, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Pengertian pengawasan menurut menurut beberapa sumber sebagai berikut;

1. **W.J.S Perwadarminta**⁶⁶ mengatakan pengawasan adalah suatu "betuk pengontrolan dari pihak yang lebih atas kepada pihak dibawahnya".
2. **M. J. Manulang**⁶⁷ mengatakan pengawasan diartikan "suatu proses menetapkan pekerjaan apa yang telah dilaksanakan, menilai dan mengkoreksinya bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.
3. **Sujamto**⁶⁸ mengatakan bahwa pengawasan dalam arti sempit adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan suatu pekerjaan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.

Dengan demikian dapatlah pengertian tentang pengawasan yaitu suatu upaya agar apa yang telah direncanakan sebelumnya diwujudkan dalam waktu yang telah direncanakan sebelumnya diwujudkan dalam waktu yang telah ditentukan serta untuk mengetahui kelemahan-kelemahan dan kesulitan-kesulitan dalam pelaksanaan tadi sehingga berdasarkan pengamatan-pengamatan tersebut dapat diambil suatu tindakan untuk memperbaikinya demi tercapainya wujud semula. Sedangkan pengertian

⁶⁶ W.J.S Perwadarminta, *Kamus Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, 1976, hlm. 104.

⁶⁷ M. J. Manulang, *Dasar-dasar Manajemen*, Gramedia, Jakarta, 1981, hlm. 26.

⁶⁸ Sujamto, *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 1990, hlm. 53.

pengawasan menurut **Nawawi**⁶⁹ adalah Pengawasan sebagai salah satu fungsi manajemen tidak dapat dilepaskan dari faktor manusia, karena yang melakukan pemantauan, pemeriksaan dan evaluasi atau yang mengawasi dan yang diawasi adalah manusia.

Adalah tugas kita semua yang menghendaki demokratisasi untuk bergandengan tangan dalam memperkuat rakyat, sehingga rakyat dapat menjadi kekuatan yang efektif untuk mengontrol jalannya otonomi daerah. Sedangkan organisasi pemerintahan itu sendiri merupakan kumpulan orang-orang yang bekerja bersama-sama untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dengan dibentuknya lembaga atau organisasi tersebut. Oleh karenanya orang-orang yang melaksanakan fungsi dan tugas dalam organisasi tersebut harus diawasi agar apa yang dilakukan tidak menyimpang dari ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan demi tercapainya tujuan organisasi itu.

Apabila perencanaan, pengorganisasian dan pelaksanaan pekerjaan telah dilakukan dengan baik dan sempurna, maka tugas pengawasan akan menjadi ringan, akan tetapi sifat manusia cenderung untuk berbuat salah dan khilaf, oleh karenanya diperlukan pengawasan atau pengendalian dalam setiap organisasi apapun apalagi organisasi kekuasaan yang terkait dengan rakyat banyak.

Muchsan⁷⁰, mengemukakan bahwa pengawasan dapat dibedakan dalam 2 jenis yakni (1) Pengawasan Administratif, yang berbentuk

⁶⁹ Nawawi Hadari, *Metodologi Penelitian Bidang sosial*, Bumi Aksara, Jakarta, 1993, hlm. 28.

⁷⁰ Muchsan, *Sistem Pengawasan Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 39.

pengawasan melekat dan pengawasan fungsional dan (2) Pengawasan oleh kekuasaan Kehakiman baik secara keperdataan maupun secara administratif. Supaya pelaksanaan pengawasan dapat dijadikan sebagai suatu alat (instrumen) yang efektif maka perlu memperhatikan kriteria-kriteria sebagai berikut; (a) apa yang akan diawasi (obyek yang perlu diawasi), (b) mengapa perlu diadakan pengawasan, (c) dimana dan bilamana diadakan pengawasan dan oleh siapa pengawasan tersebut harus dilakukan, (d) bagaimana pengawasan tersebut dapat dilakukan, dan (e) pengawasan tersebut harus bersifat rasional, fleksibel, terus-menerus dan pragmatis.

Menurut **Terry**⁷¹ mengatakan bahwa pengawasan berarti mendeterminasi apa yang dilaksanakan, maksudnya mengevaluasi prestasi kerja dan apabila perlu menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana-rencana. Jadi pengawasan dapat dianggap sebagai aktivitas untuk menemukan dan mengoreksi penyimpangan-penyimpangan dari hasil yang dicapai atas aktivitas-aktivitas yang direncanakan. Fungsi pengawasan merupakan fungsi manajemen yang penting yaitu untuk menunjang kelancaran pelaksanaan program pembangunan yaitu untuk menunjang kelancaran pelaksanaan program pembangunan rasional, sehingga diharapkan dengan pelaksanaan pengawasan yang efektif akan terwujud tujuan yang dikehendaki. Perananan pengawsan di dalam pelaksanaan pembangunan adalah untuk mendeteksi secara dini terhadap berbagai penyimpangan yang mungkin terjadi.

⁷¹ Terry, Geogрге R dan Ruc Leslie W, *Dasar-dasar Manajemen*, Buku Aksara, Jakarta, 1986, hlm. 395.

Beberapa Lembaga Pengawasan di Indonesia adalah sebagai berikut;

- a. Lembaga Pengawasan Administratif dibedakan dua, *Pertama* Pengawasan melekat (waskat) yaitu pengawasan yang dilakukan oleh setiap pimpinan terhadap bawahan dalam satuan kerja yang dipimpinnya. *Kedua* Pengawasan fungsional (Wasnal) yaitu pengawasan yang dilakukan oleh Aparat yang tugas pokoknya melakukan pengawasan.
- b. Lembaga Pengawasan Politis, misalnya DPR, MPR dan DPRD. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat, mengemban fungsi pembuat undang-undang (*legislasi*), penyusunan anggaran (*budget*) dan fungsi pengawasan (*control*). Di dalam DPR sendiri terdapat alat kelengkapan yaitu badan kehormatan yang tugas dan fungsinya juga mengawasi internal anggota DPR dalam pelaksanaan tugas dan kewajiban. Berdasarkan Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD, bahwa KPU adalah pelaksana dan sekaligus pengawas pelaksanaan pemilu.
- c. Lembaga Pengawasan Ombudsman, Menurut Pasal 2 keputusan Presiden RI Nomor 44 Tahun 2004 bahwa Ombudsman Nasional adalah lembaga pengawasan masyarakat yang berasaskan Pancasila dan bersifat mandiri serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat

mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh aparaturnya termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

- d. Lembaga Pengawasan Yudikatif. Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial menyatakan bahwa "*Komisi Yudisial merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan dalam pelaksanaan wewenangnya bebas dari campur tangan atau pengaruh kekuasaan lainnya*". Dalam hal ini kedudukan dari Komisi Yudisial dikatakan penting dalam upaya menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku hakim⁷².

Fungsi pengawasan perlu dilakukan dan harus terdapat pada setiap tingkat manajemen pekerjaan, Sebagai salah satu fungsi dasar manajemen, pengawasan tidak dapat dihilangkan dalam setiap sistem organisasi. Dalam organisasi yang berskala kecil biasanya fungsi pengawasan itu dijalankan sendiri oleh pimpinan organisasi tersebut. Pengawasan dapat dibedakan sebagai berikut;

1. Pengawasan Langsung dan tidak langsung. Pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pimpinan atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri "*on the spot*" ditempat pekerjaan dan menerima laporan-laporan secara

⁷² Pasal 24B ayat (1) UUD 1945.

langsung pula dari pelaksana. Hal ini dilakukan dengan inspeksi⁷³.

2. Pengawasan Preventif dan Represif. Arti harfiah pengawasan "*preventif*" adalah pengawasan yang bersifat mencegah. Mencegah artinya menjaga jangan sampai suatu kegiatan itu terjerumus pada kesalahan. Pengawasan preventif adalah pengawasan yang bersifat mencegah agar pemerintah daerah tidak mengambil kebijakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Pengawasan "intern" (internal) adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri⁷⁴ Pengawasan intern lebih dikenal dengan pengawasan fungsional. Pengawasan fungsional adalah pengawasan terhadap Pemerintah, yang dilakukan secara fungsional oleh lembaga yang dibentuk untuk melaksanakan pengawasan fungsional, yang kedudukannya merupakan bagian dari lembaga yang diawasi.

B. Teori Etika Politik dan Kode Etik Profesi

Hampir semua profesi yang bersentuhan dengan kepentingan publik memiliki etika profesi, etika profesi tersebut bukan sekedar gagah-gagahan atau proteksi terhadap para pelaku profesi yang melakukan penyimpangan terhadap keluhuran profesi yang diembannya, tetapi lebih sebagai petunjuk yang menuntut para pelaku profesi dalam melaksanakan tugas dan

⁷³Viktor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Ctk. Kedua, Rineka Cipta, Jakarta, 1998, hlm. 28.

⁷⁴Viktor M. Situmorang dan Jusuf Juhur... OP. Cit., hlm. 28.

tanggungjawab profesinya. Walaupun dalam praktiknya sering kali terjadi perlindungan oleh teman satu profesi yang diembannya, tetapi lebih sebagai petunjuk yang menuntun para pelaku profesi dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab profesinya. Walaupun dalam praktiknya sering kali terjadi perlindungan oleh teman satu profesi terhadap mereka yang melakukan penyimpangan dalam menjalankan profesinya.

Etika profesi sangat penting agar setiap pelaku profesi benar-benar melaksanakan profesinya sehingga dihindarkan dari perilaku-perilaku yang menyimpang dan perilaku yang dapat menodai keluhuran profesi. Berkaitan dengan hal ini, kita dapat membayangkan bahwa profesi yang telah memiliki etika profesi saja sangat rentan terhadap penyimpangan apalagi profesi-profesi yang tidak memiliki etika profesi. Oleh karena itu, sudah selayaknya seluruh profesi itu memiliki etika apalagi yang menyangkut kepentingan publik⁷⁵. Salah satunya adalah Etika Politik yang mengungkap perandaian-perandaian dan ambiguitas keyakinan pengambilan keputusan. Sumbangan ini menghindarkan etika politik dan filsafat politik tergelincir menjadi ideologi, meskipun masih tetap berpihak ke korban yang lemah, Refleksi etika politik semakin ditantang karena ada ketidakadilan⁷⁶.

Tujuan etika politik sendiri adalah mengarahkan kehidupan politik yang lebih baik, baik bersama dan untuk orang lain, dalam rangka membangun institusi-institusi politik yang adil⁷⁷. Etika politik membantu

⁷⁵Markus Gunawan, *Buku Pintar Calon Anggota dan Anggota Legislatif (DPR, DPRD, DPD)*, Visimedia Pustaka, Jakarta, 2008, hlm. 47.

⁷⁶Haryatmoko, *Etika Politik dan Kekuasaan*. PT. Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2003, hlm. 11.

⁷⁷<http://badankehormatan.wordpress.com/category/badan-kehormatan-dprd/>, diakses 24 Februari 2011.

untuk menganalisa korelasi antara tindakan individual, tindakan kolektif, dan struktur-struktur politik yang ada. Penekanan adanya korelasi ini menghindarkan pemahaman etika politik yang direduksi menjadi hanya sekadar etika individual perilaku individu dalam bernegara. Di dalam etika politik moral akan membantu mempertajam makna tanggung jawab, dan memungkinkan untuk mengorganisir tanggung jawab. Etika Politik tidak identik dengan demokrasi, namun demokrasi sebagai sistem politik lebih memberi peluang bagi penyelesaian konflik secara damai.

Selanjutnya, untuk menjernihkan problema tentang wilayah Etika dan wilayah Hukum, memerlukan setidaknya sedikit pemaknaan epistemologi terhadap “Etika” dan “Ilmu Hukum⁷⁸”. Pertama, penyelidikan etimologi filsafat menyatakan Etika berasal dari bahasa Yunani *ethikos* atau *ethos* yang bermakna adat, kebiasaan, dan praktek⁷⁹. Aristoteles menggunakan istilah ini mencakup ide karakter dan disposisi, sedangkan moralis diperkenalkan ke dalam kosa kata filsafat oleh **Cicero** yang ekuivalen dengan kata *ethikos* yang diangkat oleh Aristoteles. Kedua istilah itu, baik *ethikos* maupun Moralismenyiratkan hubungan dengan kegiatan praktis berupa perilaku etis menyangkut perbuatan dalam kerangka baik dan benar. Analisis etis cenderung berpusat pada istilah-istilah ini.

Kemudian, khusus tentang perkembangan kata serapan dalam bahasa Indonesia, maka sementara ini istilah “Etika” dapat pengkaji padankan dengan “Statistika” yang menunjukkan suatu keilmuan tertentu. Akhiran “-

⁷⁸Anom Surya Putra, *Naskah Kode Etik DPR RI dan Tata Beracara*, Project Management Unit Proper UNDP Bekerjasama dengan Sekretariat Jenderal DPR RI 2007, hlm. 14.

⁷⁹ Lorens Bagus, *Kamus Filsafat*: Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, hlm. 217.

ika” dalam Etika maupun Statistika sama-sama menunjukkan status keilmuan. Sebagai penyengat kesadaran maka dalam konteks keilmuan atau lazimnya pada studi epistemologi. Etika adalah suatu ilmu tentang sesuatu yang etik⁸⁰.

Konsekuensinya, tentu tidak dapat menyamakan antara Etika dengan “etiket”. Etiket tidak mempunyai status keilmuan karena ia hanya menunjukkan suatu cara memenuhi rasa sopan santun dalam situasi tertentu.

K. Bertens⁸¹, menyatakan etika dapat dibedakan dalam dua arti. Pertama etika dalam arti nilai-nilai dan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur perilakunya. Pengertian etika yang pertama dan ke dua dalam penjelasan K. Bertens sebenarnya mengacu pada pengertian etika yang sama, yaitu etika sebagai sistem nilai dan jika kita berbicara tentang etika profesi hukum, berarti kita juga berbicara tentang sistem nilai yang menjadi pegangan suatu kelompok profesi, mengenai apa yang baik dan yang buruk menurut nilai-nilai profesi itu. Biasanya nilai-nilai itu dirumuskan dalam suatu norma tertulis, yang kemudian disebut kode etik jadi kiranya jelas apabila etika diartikan dalam dua; *Pertama*, etika sebagai sistem nilai, dan *Kedua*, etika sebagai ilmu atau lebih tegas lagi sebagai cabang filsafat⁸².

⁸⁰K. Bertens, *Etika*, Ctk. Kesembilan, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005, hlm. 5.

⁸¹*Ibid...*, hlm. 5. K. Bertens menyebutkan banyak arti “*ethos*” ini. Yaitu : tempat tinggal yang biasa; padang rumput, kandang; kebiasaan, adat; akhlak, watak, perasaan, sikap, cara berpikir.

⁸²Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, PT. Refrika Aditama, Bandung, 2006, hlm. 16.

Sebagai cabang filsafat, etika membahas tentang moralitas manusia (*the philosophical study of morality*). Dalam beberapa buku⁸³ Etika diartikan sebagai filsafat moral⁸⁴. Pendapat yang disebutkan terakhir ini lebih tepat karena moral dalam arti luas juga moralitas, merupakan nilai dan norma yang dapat menjadi pedoman sikap dan perilaku manusia, jadi bukan hanya perilaku yang dipedomani, tetapi juga sikap atau lengkapnya dapat dikatakan, bahwa etika adalah filsafat tentang sikap dan atau perilaku.

Bahan kajian etika adalah moralitas. Pengertian moralitas ini sedikit berbeda dengan pengertian moral. **Frans Magnis-Suseno**, mengartikan moral sebagai sesuatu menyangkut baik-buruknya manusia sebagai manusia dan moralitas sebagai keseluruhan norma, nilai dan sikap moral seseorang atau sebuah masyarakat moralitas⁸⁵. Karena etika melakukan pemikiran kritis tentang moral, maka sekali lagi moral (dalam arti yang lebih luas moralitas) adalah bahan kajian dari cabang filsafat yang bernama etika itu. Sebagai pengkaji moral, etika pada dasarnya mendudukan dirinya pada sudut netral. Dikatakan “pada dasarnya” karena etika yang netral biasanya mengacu pada pengertian etika deskriptif. Etika tidak akan berpihak pada salah satu tipe moral. Meskipun demikian, etika akan berusaha menerangkan karakteristik tiap-tiap moral yang dikajinya, selanjutnya

⁸³Antara lain pada buku I.R. Podedjawijatna, *Etika: Filsafat Tingkah Laku*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hlm. 59.

⁸⁴Misalnya dalam karangan Frans-Magnis-Suseno, *Etika Dasar: Masalah-masalah Pokok Filsafat Moral*, Ctk. Ketiga, Kanisus, Yogyakarta, 1991, hlm. 45.

⁸⁵*Ibid...* hlm. 9.

terserah kepada masing-masing individu atau masyarakat tertentu untuk memilihnya. Nilai-nilai moral mempunyai karakteristik berikut⁸⁶:

1. Primer, Moral melibatkan suatu komitmen untuk bertindak dan merupakan landasan hasrat (*appetitive basis*) yang paling utama sehingga termasuk ke dalam nilai primer.
2. Riil, Nilai moral bukan sekedar semu. Orang yang berwatak hipokrit sesungguhnya tidak memercayai nilai moral yang bersangkutan.
3. Terbuka, Ciri universalitas dari moral mengharuskan adanya lingkup yang terbuka sebab sekali nilai moral tertutup maka ia akan kehilangan universalitasnya.
4. Bisa bersifat positif maupun negatif, Secara historik kita dapat menyaksikan perubahan-perubahan penekanan dari nilai negatif menjadi positif ataupun sebaliknya moral bisa berciri larangan-larangan.
5. Orde Tinggi atau Aristektonik, Nilai-nilai yang ordernya rendah (terutama orde pertama) tidak memiliki ciri intrinsik yang mengatur nilai-nilai yang lainnya. Suatu pengaturan yang melibatkan segala macam tindakan lainnya yang penting bagi moralitas, baik berupa ketaatan pada peraturan maupun pedoman-pedoman spritual.
6. Absolut, Moralitas pada manusia mestinya bebas dari sifat-sifat mementingkan diri sendiri yang terdapat pada kehendak-kehendak relatif.

Etika umum membahas tentang prinsip-prinsip dasar moral, seperti tentang pengertian etika, fungsi etika, masalah kebebasan, tanggung jawab dan peranan suara hati. Di lain pihak etika khusus menerapkan prinsip-prinsip dasar dari moral itu pada masing-masing bidang kehidupan manusia. Pertanyaan dasar etika khusus adalah "Bagaimana saya harus bertindak dalam bidang yang bersangkutan atau bagaimana bidang itu perlu ditata agar menunjang pencapaian kebaikan manusia sebagai manusia". Etika khusus yang individual memuat kewajiban manusia terhadap diri sendiri, dan etika sosial membicarakan tentang kewajiban manusia tentang diri sendiri, dan etika sosial membicarakan tentang kewajiban manusia sebagai

⁸⁶WahYudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 24.

anggota umat manusia⁸⁷. Bahwa setiap manusia pasti memiliki sistem moral (moralitas) untuk menyikapi setiap permasalahan yang dihadapinya. Manusia yang bermental sehat tentu ingin agar permasalahan itu dapat dipecahkan dengan penuh tanggung jawab, khususnya secara moral. Hal ini berarti, pemecahan permasalahan kehidupan membutuhkan penyikapan-penyikapan moral. Tentu tidak semua permasalahan harus diselesaikan dengan melakukan refleksi atas nilai-nilai baik dan buruk. Biasanya hanya permasalahan-permasalahan yang berdampak signifikan saja yang membuat kita melakukan perenungan mendalam. Dampak yang dimaksud muncul karena alternatif-alternatif pemecahan yang tersedia mengandung konsekuensi-konsekuensi moral.

Kode etik biasanya dikaitkan dengan suatu profesi khusus, hal pertama perlu diingat ialah bahwa kode etik tidak membebankan sanksi hukum atau paksaan fisik. Kode etik dirumuskan dengan asumsi bahwa tanpa sanksi-sanksi atau hukuman dari pihak luar, setiap orang tetap mentaatinya⁸⁸. Jadi dorongan untuk mematuhi perintah dan kendali untuk menjauhi larangan dalam kode etik bukan dari sanksi fisik melainkan dari rasa kemanusiaan, harga diri, martabat, dan nilai-nilai filosofis. Kode etik adalah juga merupakan hasil kesepakatan atau konvensi suatu kelompok sosial. Kode etik sendiri adalah persetujuan bersama, yang timbul dari diri para anggota itu sendiri untuk lebih mengarahkan perkembangan mereka, sesuai dengan nilai-nilai ideal yang diharapkan⁸⁹.

⁸⁷Shidarta, *Moralitas Profesi...* Op. Cit., hlm. 20.

⁸⁸Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi* Op. Cit., hlm. 399.

⁸⁹O.P. Simorangkir, *Etika Jabatan*, AP Press, Jakarta, 1978, hlm. 17.

Dengan demikian pemakaian kode etik tidak terbatas pada organisasi-organisasi yang personalianya memiliki keahlian khusus. Pelaksanaan kode etik tidak terbatas pada kaum profesi karena sesungguhnya setiap jenis pekerjaan dan setiap jenjang keputusan mengandung konsekuensi moral. Seorang birokrat dan juga penulis menyatakan⁹⁰, kode etik adalah suatu alat untuk menunjang pencapaian tujuan suatu organisasi atau suborganisasi atau bahkan kelompok-kelompok yang belum terikat dalam suatu organisasi. Sesuatu alat itu tentunya bisa saja diadakan kalau ia sudah dirasakan perlunya. Pada dasarnya kode etik adalah suatu hukum etik. Hukum etik itu biasanya dibuat oleh suatu organisasi atau suatu patokan tentang sikap mental yang wajib dipatuhi oleh para anggotanya dalam menjalankan tugasnya.

Maka di samping berfungsi sebagai patokan-patokan sikap mental yang ideal bagi segenap unsur organisasi, kode etik dapat mendorong keberhasilan organisasi itu sendiri. Organisasi akan berhasil jika para pegawai memiliki inisiatif-inisiatif yang baik, teliti, jujur dan memiliki loyalitas yang tinggi. Kualitas-kualitas seperti inilah yang hendak dicapai melalui perumusan dan pelaksanaan kode etik.

Kode etik merupakan norma-norma yang menyediakan seperangkat standar perilaku yang benar bagi anggota profesi yang mengeluarkan kode etik ini. Sedangkan Kode Perilaku merupakan aturan pelaksanaan yang lebih konkret, operasional dan disertai dengan sanksi bagi terjadinya pelanggaran. Kode perilaku parlemen merupakan dokumen formil yang

⁹⁰H. Gerge Frederickson & David K.Hart. "*The Public Service and the Patriotism of Benevolence*", *Public Administration Review*. September/ Oktober, 1985 hlm. 551 dalam Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi* Op. Cit., hlm. 400.

mengatur perilaku anggota parlemen dengan menentukan apa yang tidak diperkenankan.

Dengan kata lain, hal ini dimaksudkan untuk memperjuangkan budaya politik yang menempatkan penekanan. Maka, hal ini dimaksudkan untuk memperjuangkan budaya politik yang menempatkan penekanan pada kesopanan, kebenaran, transparansi dan kejujuran perilaku anggota parlemen. Kode perilaku telah dijalankan oleh Kepulauan Fiji, Jerman, Grenada, Israel, Jepang, Filipina, Inggris, Amerika Serikat dan India. Sedangkan Chile dan Polandia sedang merancang untuk mengesahkan kode perilaku. Materi kode misalnya berisi perbuatan-perbuatan terlarang yang meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. Menggunakan posisi publik untuk mendapatkan keuntungan pribadi.
- b. Mendapatkan keuntungan untuk mempengaruhi tindakan pejabat.
- c. Menggunakan informasi pemerintah yang bersifat rahasia.
- d. Menerima hadiah dari pejabat atau pegawai melebihi nilai tertentu.
- e. Menerima honor dari pejabat publik.
- f. Mempunyai konflik kepentingan dalam hal keuangan.
- g. Melakukan nepotisme.
- h. Melakukan pekerjaan bisnis di luar parleme dengan menggunakan jabatannya.
- i. Menerima pembayaran di luar sistem anggaran resmi.

Mayoritas substansi kode perilaku berkenaan dengan penyingkapan finansial, oleh karena itu "Badan kehormatan" diseluruh dunia menitikberatkan pada mekanisme pengumuman kekayaan dan

penyingkapan finansial dari anggota parlemen. Sistem hukum di Indonesia, hemat kami tidak dapat sepenuhnya menerapkan Rezim Etik yang berasal dari sektor swasta dan publik di luar negeri tersebut. Sistem hukum Indonesia secara historis adalah *civil law system* yang menekankan pada fungsi aturan tertulis yang hirarkis. Kode etik atau kode perilaku dapat diatur dalam konteks peraturan tertulis sejauh posisinya berada dibawah undang-undang, sedangkan riil saat ini, badan kehormatan, Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik dibentuk oleh undang-undang dan bukan oleh kesepakatan asosiasi/ parlemen, sebagaimana di beberapa parlemen yang dinaungi oleh *common law system*.

Bila Rezim Etik dilaksanakan di Indonesia maka dasar hukum yang diperkenankan adalah undang-undang, Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik. Istilah "Kode Perilaku" tidak dikenal dalam sistem hukum kita, sehingga aturan yang lebih rinci dalam Kode Perilaku cukup diatur dalam Kode Etik. Persoalan yang lebih penting adalah efektifitas pelaksanaan Kode Etik dan Kode Perilaku pada parlemen negara-negara lain. Selaras dengan sistem hukum kita yang mengenal aspek materiil dan formil, maka dibutuhkan suatu aturan formil yang jauh lebih rinci yaitu Tata Aturan beracara Badan Kehormatan DPR dan DPRD yang sepenuhnya bersifat formil.

C. Nilai-nilai dan Etika Bagi Dewan Perwakilan Rakyat dalam Menjalankan Tugasnya.

Akibat dari pergeseran kekuasaan legislatif, maka kinerja Dewan Perwakilan Rakyat juga harus berubah. Perubahan itu tidak serta merta membuat Dewan Perwakilan Rakyat menjadi suatu lembaga yang berkuasa,

tetapi kekuasaan yang dulu dimiliki oleh Presiden dan disalahgunakan, menjadi kewenangan dari Dewan Perwakilan Rakyat sebagai wakil rakyat. Kewenangan tersebut harus berdasar pada nilai-nilai dan etika secara umum sebagai Bangsa Indonesia dan secara khusus sebagai Anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Nilai-nilai dan etika tersebut yang dapat mengendalikan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dari pelanggaran etika atau kode etik sebagai Anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Nilai merupakan kualitas dari sesuatu yang bermanfaat bagi kehidupan manusia, baik lahir maupun batin. Kualitas sehubungan bagi Anggota DPR dapat dijadikan sebagai landasan dalam bersikap dan bertingkah laku. Sikap dan tingkah laku itu sebagai wujud tegaknya kode etik Anggota Dewan. Kode etik tersebut yang mengatur sikap batin Anggota DPR dalam menentukan langkah yang berkaitan dengan cita-cita, keinginan dan harapan rakyat Indonesia

Wujud dari nilai adalah norma. Nilai dan norma ini berkaitan dengan moral dan etika. Kepribadian Anggota DPR ditentukan oleh moralitas yang dimiliki oleh Anggota DPR yang bersangkutan. Moral yang berada dalam kepribadian Anggota DPR itu terdapat dalam perbuatan dan kelakuannya untuk menentukan baik-buruknya suatu tindakan.

Menurut **Franz Magnis-Suseno**, moral adalah ajaran-ajaran, wejangan-wejangan, khotbah-khotbah, patokan-patokan, kumpulan peraturan dan ketetapan, entah lisan atau tertulis, tentang bagaimana manusia harus hidup dan bertindak agar ia menjadi manusia yang baik.⁹¹

⁹¹Darji Darmodiharjo, *Pokok-pokok Filsafat Hukum*, Ctk. Kedua, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, hlm. 250.

Moral Anggota Dewan Perwakilan Rakyat tergantung individunya masing-masing berdasarkan kebiasaan. Kebiasaan itu yang menentukan penilaian rakyat, bahwa Anggota DPR adalah sosok wakil rakyat yang baik. Hal tersebut yang dijadikan landasan Anggota DPR dalam menjaga kehormatannya.

Sehubungan dengan moral itu, menurut **WJS. Poerwadarminta** dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia mengemukakan bahwa pengertian etika adalah ilmu pengetahuan tentang asas-asas akhlak (moral).⁹² Artinya, menyangkut tentang kebenaran, kesalahan atau kepatutan yang menyangkut tentang kebaikan dan keburukan. Pengertian tersebut menegaskan bahwa etika tidak berkaitan dengan suatu tindakan, tetapi sesuatu yang ada dalam diri individu yang bersangkutan. Sering kali etika disamakan dengan akhlak, padahal sebenarnya antara etika dengan akhlak mempunyai persamaan dan perbedaan.

Persamaan etika dan akhlak adalah pada objeknya, maksudnya sama-sama membahas baik dan buruk tingkah laku manusia. Perbedaannya pada parameternya. Etika parameternya akal, sedangkan akhlak parameternya agama.⁹³ Sesuai dengan keterangan tersebut, setiap Anggota DPR dalam menjalankan tugasnya berdasar pada akal yang dilatarbelakangi oleh agama. Setiap tindakan yang dilatarbelakangi oleh agama berdasar pada Al-Qur'an dan Al-Hadits. Sehingga Anggota DPR mempunyai budi pekerti yang sesuai dengan nilai-nilai ajaran Islam.

⁹²Suhrawardi K. Lubis, *Etika Profesi Hukum*, Ctk. Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hlm. 1.

⁹³Aunur Rahim Faqih, *Ibadah dan Akhlak dalam Islam*, Ctk. Kedua, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 89.

H.R. Abu Hurairah r.a. yang diriwayatkan **Ahmad**, menyatakan; “*Orang-orang mukmin yang paling sempurna imannya adalah yang paling baik budi pekertinya.*”⁹⁴ Dari hadits tersebut jelas bahwa Anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang amanah rakyat harus bijaksana dalam segala hal sesuai dengan budi pekerti yang dimiliki.

Budi pekerti tersebut yang memberikan penjelasan bahwa fungsi dari etika adalah pembimbing tingkah laku manusia. Tingkah laku manusia itu berdasarkan pada kaidah/ norma. Norma dalam kaitannya dengan kinerja DPR ini adalah norma hukum. Etika sendiri bersumber dari hukum moral yang bersifat universal yang berdasar pada hati nurani, sedangkan norma hukum bersumber pada peraturan dan undang-undang yang mempunyai sanksi tegas. Antara hukum dengan etika mempunyai keterkaitan, yaitu bahwa dalam hukum dan etika yang menciptakan Kode Etik Anggota DPR maupun DPR sendiri. Sehingga apabila Anggota DPR melanggar kode etik yang berhubungan dengan etika sebagai Anggota DPR, maka akan mendapatkan sanksi sesuai aturan yang berlaku.

Perbedaan antara etika dengan moral adalah, bahwa moral dikaitkan dengan sikap lahiriah seseorang yang ditunjukkan dengan perbuatan, sebab setiap orang mempunyai moral masing-masing dalam hidupnya. Sedangkan dengan etika, selain dipandang secara lahiriah, juga ditunjukkan melalui perbuatan. Dalam islam cakupannya lebih luas lagi yaitu mencakup bidang akidah, ibadah dan syari’ah. Bidang-bidang tersebut yang mendorong suatu tindakan yang diperbolehkan dan dilarang oleh Anggota Dewan.

⁹⁴Aunur Rahim Faqih, *Menuju Kemantapan Tauhid Dengan Ibadah dan Akhlakul Karimah*, Ctk. Kedua, UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 87.

Berdasarkan Peraturan Tata Tertib DPR-RI, mencakup berbagai hal tentang kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak dan tanggung jawab Anggota DPR. Begitu kompleksnya persoalan di dalam masyarakat Indonesia, yang telah memasuki era modern-industrial, maka mau tidak mau akan meningkat pula proses legislasi dalam tubuh DPR.

Untuk membantu kelancaran tugas besar tersebut, pemahaman masyarakat tentang fungsi dan tujuan DPR perlu ditingkatkan. Peningkatan itu harus ada pagar pembatas yang dapat dijadikan tolok ukur DPR dalam menjalankan perannya. Peran tersebut harus di ikuti dengan nilai dan etika yang harus dimiliki oleh Anggota DPR. Nilai dan etika yang di dalamnya memuat akhlak, sikap dan tingkah laku dapat dijadikan pagar pembatas sebagaimana telah disebutkan dalam Peraturan Tata Tertib DPR, memuat perintah yang harus dilakukan dan larangan-larangan yang tidak seharusnya dilakukan oleh Anggota DPR.

D. DPR Sebagai Sarana Demokratisasi Di Indonesia

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipandang sebagai orang yang diperintah dan harus menjalankan perintah tersebut dari yang diwakilinya (rakyat). Menurut *Logeman*, menggunakan kata perwakilan dalam arti hukum perdata, bahwa orang yang menduduki atau mengemban suatu jabatan adalah perwakilan dari jabatan itu.⁹⁵ Sehingga hubungan antara pemilih dalam hal ini adalah rakyat dengan wakil rakyat seolah-olah hanya ada pada waktu pemilu saja.

⁹⁵Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan.....*, Op. Cit., hlm. 53.

Kata perwakilan (*representation*) adalah konsep seorang atau suatu kelompok mempunyai kewajiban atau kemampuan untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar.⁹⁶ Berdasarkan pengertian tersebut Anggota DPR dipilih melalui partai politik. Sehingga Anggota DPR dapat dikatakan sebagai wakil partai, bukan wakil rakyat, sebab pengelompokan Anggota DPR berdasarkan pada partai politik. Kedudukan partai politik menempati posisi yang sangat penting sebagai alat kelengkapan DPR dalam mengambil keputusan. Kelemahan dari sistem tersebut adalah bahwa orang yang terpilih belum tentu menguasai bidang pemerintahan dan hukum, tetapi karena reputasi dalam bidang politik yang digelutinya. Dewasa ini penyelenggara negara dalam mewujudkan suatu demokrasi bersamaan dengan tumbuhnya partai-partai politik yang berkembang dengan cepat.

DPR mempunyai kedudukan yang kuat sebagai lembaga tinggi negara. Penjelasan UUD 1945 menyatakan, “di samping Presiden adalah DPR. Presiden harus mendapat persetujuan DPR untuk membentuk undang-undang (*Gesetzgebung*) dan untuk menetapkan APBN (*Staatsbegrooting*)”.⁹⁷ Rancangan Undang-Undang dari Presiden harus disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR dengan Surat Pengantar Presiden. Apabila Presiden ingin menarik kembali Rancangan Undang-Undang tersebut, maka hanya dapat ditarik berdasarkan persetujuan bersama, yaitu DPR dan Presiden. Hal penetapan APBN juga harus

⁹⁶*Ibid.*....., hlm. 54.

⁹⁷Philipus M. Hadjon, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945 “Suatu Analisa Hukum dan Kenegaraan”*, Bina Ilmu Press, Surabaya, 1987, hlm. 16.

mendapatkan persetujuan bersama dengan pemeriksaan dari BPK yang hasil dari pemeriksaan itu diberitahukan kepada DPR. Dari penjelasan tersebut, memberikan penegasan bahwa Presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR, tetapi antara Presiden dengan DPR terjalin suatu kerjasama untuk merumuskan suatu aturan yang berguna bagi kemakmuran rakyat.

Dalam kedudukannya, Presiden tidak dapat membubarkan DPR, begitu juga sebaliknya bahwa DPR tidak dapat membubarkan Presiden. Walaupun antara DPR dan Presiden sama-sama kuat tetapi DPR mempunyai wewenang untuk melakukan pengawasan terhadap segala tindakan Presiden. DPR dapat melakukan penyelidikan dalam hal pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden. Apabila terbukti, Presiden dapat diberhentikan dari jabatannya oleh MPR berdasarkan rekomendasi DPR yang didukung dengan bukti pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. Pernyataan tersebut ditegaskan dalam Pasal 7A UUD 1945, bahwa:

Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan dan tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Usul dari DPR tersebut harus melalui beberapa proses, yaitu terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi (MK) untuk memeriksa, mengadili dan memutus bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum, seperti pendapat yang diajukan DPR.⁹⁸ Usul dari DPR tersebut memberikan ketegasan bahwa telah diberikannya hak otonomi kepada lembaga legislatif, yaitu Anggota DPR

⁹⁸ Pasal 7B ayat (1) UUD 1945.

yang diberikan kebebasan untuk mengkritik pemerintah atau siapa pun yang dianggap layak dikritik, sehingga DPR dapat melakukan pengawasan terhadap pejabat negara tanpa merasa dibayangi oleh suatu kekuasaan yang dimiliki oleh pejabat negara yang bersangkutan.

E. Tugas dan Fungsi DPR

Fungsi, tugas, dan wewenang DPR tidak begitu saja dilepaskan dari karakter dan eksistensi DPR dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Karakter dan eksistensi itu yang menegaskan DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. Anggota DPR merupakan orang-orang yang dipilih secara langsung dan dipercaya oleh rakyat untuk mewakili kepentingan rakyat.

DPR dalam melaksanakan tugasnya berdasarkan pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan undang-undang. Tugas dan wewenang DPR tertuang dalam Pasal 6 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/DPR RI/I/2009-2010 tentang Tata Tertib, yaitu:

- a. Membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. Memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang.
- c. Menerima rancangan undang-undang yang diajukan DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan hubungan keuangan pusat dan daerah.
- d. Membahas rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam huruf c bersama Presiden dan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.
- e. Membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat

dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikut sertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.

- f. Memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- g. Membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden.
- h. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan APBN.
- i. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.
- j. Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, serta membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang.
- k. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi.
- l. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima duta besar negara lain.
- m. Memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD.
- n. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK.
- o. Memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota komisi yudisial.
- p. Memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan komisi yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh presiden.
- q. Memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden.
- r. Memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara.
- s. Menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat, dan
- t. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam undang-undang.

Dalam menjalankan tanggungjawabnya, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mempunyai fungsi yang kedudukannya sebagai lembaga tinggi negara. DPR mempunyai fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan, yang terdapat dalam Pasal 4 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/DPR RI/I/2009-2010 tentang Tata Tertib dan Paasal 69 Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD:

- a. Fungsi Legislasi;⁹⁹
- b. Fungsi Anggaran;¹⁰⁰
- c. Fungsi Pengawasan;¹⁰¹

DPR sebagai lembaga tinggi negara, bersama-sama dengan lembaga yudikatif, yaitu Kejaksaan Agung dan Mahkamah Agung (serta Polri semestinya), MPR dan DPR seharusnya mampu mengawasi pekerjaan eksekutif, dalam hal ini Presiden beserta para pembantunya. Implementasi fungsi pengawasan DPR dilakukan melalui komisi-komisi atau gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang lain, dengan melakukan serangkaian rapat-rapat dan juga kunjungan kerja. DPR juga dapat mengoreksi semua kegiatan lembaga kenegaraan lainnya. Pengawasan tersebut juga berlaku terhadap lembaga eksekutif dalam mewujudkan suatu negara demokrasi.

⁹⁹ Fungsi Legislasi adalah fungsi membentuk undang-undang.

¹⁰⁰ Fungsi Anggaran adalah fungsi menyusun dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) bersama presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD.

¹⁰¹ Fungsi Pengawasan adalah fungsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan pelaksanaannya.

Seperti kita ketahui dalam melakukan pengawasan, dibutuhkan data dan keterangan dari masyarakat. Data dan keterangan itu bisa berupa aspirasi dari masyarakat dan pengaduan, serta masukan yang bersifat membangun. Sehingga antara DPR dengan masyarakat terjalin kerjasama.

DPR dalam melaksanakan tugas dan wewenang serta fungsinya tersebut, Anggota DPR diberikan hak-hak berupa:¹⁰²

- a. Hak Interpelasi¹⁰³
- b. Hak Angket¹⁰⁴
- c. Hak menyatakan Pendapat¹⁰⁵

Selain hak yang diatur dalam pasal lain UUD 1945 Anggota DPR juga mempunyai hak:¹⁰⁶

- a. Mengajukan Rancangan Undang-Undang
- b. Mengajukan pertanyaan
- c. Menyampaikan usul dan pendapat
- d. Memilih dan dipilih
- e. Membela diri
- f. Imunitas

¹⁰²Pasal 20 A ayat (2) UUD 1945, Pasal 77 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/DPR RI/I/2009-2010 tentang Tata Tertib.

¹⁰³Hak Interpelasi merupakan hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

¹⁰⁴Merupakan hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

¹⁰⁵Merupakan hak DPR sebagai lembaga negara untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau situasi dunia internasional disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket atau terhadap dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela maupun tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

¹⁰⁶Pasal 78 Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

- g. Protokoler
- h. Keuangan dan administratif.

BAB IV

**PELAKSANAAN TUGAS BADAN KEHORMATAN DPR RI DALAM
MENEGAKKAN KODE ETIK ATAS PELANGGARAN ETIKA
ANGGOTA DPR RI TAHUN 2005-2010**

A. Profil Badan Kehormatan DPR RI

Sebelum adanya Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, lembaga penegak etika hanya bersifat *ad hoc* atau sementara. Hal ini terbukti dalam Pasal 37 ayat (2) Undang-Undang No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, bahwa alat kelengkapan DPR terdiri atas: (a) Pimpinan; (b) Komisi dan Subkomisi; (c) Badan Musyawarah, Badan Urusan Rumah Tangga, Badan Kerja Sama Antar-Parlemen, dan Badan lain yang dianggap perlu; (d) Panitia-panitia. Maka, apabila Anggota DPR yang melakukan pelanggaran peraturan tata tertib dan Kode Etik, baru akan dibentuk badan khusus yang bersifat sementara dan berfungsi meneliti pelanggaran yang dilakukan Anggota DPR. Lembaga penegak etika tersebut dahulu bernama “Dewan Kehormatan” yang tidak pernah terbentuk secara resmi terhadap penanganan dugaan pelanggaran peraturan tata tertib dan Kode Etik DPR. Oleh karena pengalaman pada periode tersebut dimana Dewan Kehormatan tidak berjalan efektif dan optimal, maka Dewan Kehormatan yang kemudian diganti dengan nama Badan Kehormatan

dijadikan sebagai alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. Sebagaimana dikatakan oleh **Gayus Lumbuun**¹⁰⁷ bahwa;

“perubahan dari Dewan Kehormatan menjadi Badan Kehormatan disesuaikan dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang mencantumkan Badan Kehormatan sebagai salah satu alat kelengkapan DPR”.

Kaitan dengan hal tersebut, terbukti dalam Pasal 98 ayat (2) Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yaitu bahwa alat kelengkapan DPR terdiri atas: (a) Pimpinan; (b) Komisi; (c) Badan Musyawarah; (d) Badan Legislasi; (e) Badan Urusan Rumah Tangga; (f) Badan Kerjasama Antar-Parlemen; (g) Badan Kehormatan; (h) Panitia Anggaran; dan (i) Alat Kelengkapan lain yang diperlukan. Badan Kehormatan DPR mulai efektif menjalankan fungsinya pada Tahun 2005. Berdasarkan Pasal 56 Tata Tertib DPR RI No. 08/DPR RI/I/2005.2006 bahwa Badan Kehormatan dibentuk oleh DPR sebagai alat kelengkapan yang bersifat tetap. Sebagaimana yang dikatakan oleh **Endah Dewi Nawangsasi**¹⁰⁸ bahwa;

“efektifitas kinerja Badan Kehormatan dalam Peraturan tata tertib tersebut ditetapkan pada tanggal 27 September 2005, sebagai tanda berdirinya Badan Kehormatan”.

Gagasan dibentuknya Badan Kehormatan DPR adalah efek dari reformasi etika di seluruh dunia. Reformasi ini memuat Kode Etik dan kode perilaku pada sejumlah parlemen di dunia. Seperti halnya parlemen di Indonesia yang sering mendapat kritik dari masyarakat Indonesia sendiri

¹⁰⁷ Hasil wawancara dengan **Gayus Lumbuun**, Mantan Ketua Badan Kehormatan DPR RI Periode 2009-2010, 5 April 2011.

¹⁰⁸ Hasil wawancara dengan **Endah Dewi Nawangsasi**, Tenaga Ahli Badan Kehormatan DPR RI, 8 April 2011.

maupun dari masyarakat dunia. Kritik tersebut menitik beratkan pada kinerja atau perilaku Anggota DPR yang kurang baik, bahkan sampai pada pelanggaran tata tertib dan Kode Etik DPR yang posisinya sebagai wakil rakyat. Masyarakat Indonesia maupun masyarakat internasional menilai bahwa DPR saat ini tidak lagi dapat menampung aspirasi rakyat dan terkesan mementingkan kepentingan pribadi atau partai yang menunjukkan kekuatan politiknya. Terhadap kenyataan yang demikian, muncul desakan agar Badan Kehormatan DPR untuk segera dibentuk.

Dalam perjalanannya Badan Kehormatan DPR mengalami metamorfosa, salah satunya pada keanggotaan Badan Kehormatan. Pasal 57 ayat (2) Tata Tertib DPR RI No. 08/DPR RI/I/2005.2006, menetapkan bahwa Anggota Badan Kehormatan berjumlah 13 (tiga belas) orang. Anggota Badan Kehormatan ini terdiri dari 3 (tiga) orang Pimpinan dan 10 (sepuluh) Anggota. Sedangkan pada Pasal 124 ayat (2) Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Pasal 80 ayat (2) Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2009 tentang Tata Tertib bahwa Anggota Badan Kehormatan berjumlah 11 (sebelas) orang dan ditetapkan dalam rapat paripurna pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang. Pada awal pembentukannya, Badan Kehormatan melakukan Sidang yang mengagendakan pemilihan Pimpinan Badan Kehormatan. Sesuai amanat Pasal 58 ayat (2) Tata Tertib DPR RI No. 08/DPR RI/I/2005.2006, bahwa Pimpinan Badan Kehormatan terdiri atas 1 (satu) orang Ketua dan 2 (dua) orang Wakil Ketua, yang dipilih dari dan oleh Anggota Badan Kehormatan berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat, dalam Rapat

Badan Kehormatan yang dipimpin oleh Pimpinan DPR, setelah penetapan susunan dan keanggotaan Badan Kehormatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 ayat (1) Tata Tetib DPR RI No. 08/DPR RI/I/2005.2006, yaitu DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Badan Kehormatan menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap Fraksi, pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan Tahun Sidang. Berdasarkan keputusan rapat Badan Kehormatan Pada Masa Sidang I s/d Masa Sidang VI Tahun Sidang 2005-2006, adalah:¹⁰⁹

1. Rapat Pemilihan Pimpinan Badan Kehormatan yang dilaksanakan tanggal 16 Nopember 2005 dipimpin oleh Wakil Ketua DPR-RI/Korpolekku yaitu Bapak Soetardjo Soerjogoeritno. Hasil keputusan Rapat tersebut adalah memilih 3 (tiga) orang Pimpinan Badan Kehormatan yang terdiri dari 1 (satu) orang ketua, yaitu Drs. Slamet Effendy Yusuf, M.Si dan 2 (dua) orang wakil ketua yaitu Prof. Dr. T. Gayus Lumbuun, SH., MH. Dan Tiurlan Basaria Hutagaol, S.TH., MA.
2. Susunan Keanggotaan Badan Kehormatan selama Masa Sidang 2005-2006 telah mengalami beberapa perubahan, yaitu; (a) F-PAN Drs. H. Munawar Sholeh kepada H. Imam Suja, SE, (b) F-BPD K.H Muhammad Zainul Majdi, MA Kepada H. Moh. Darus Agap, dan (c)F-PBR Is Anwar Datuk Rajo Perak kepada Zainal Abidin Hussein, SE.

¹⁰⁹ *DPR RI Periode 2004-2009 Tahun Kedua*, Sekjen DPR RI, 2006, hlm. 785.

Pembentukan Badan Kehormatan sebagai salah satu alat kelengkapan DPR terdapat dalam Pasal 80 No. 1 Tahun 2009 tentang Tata Tertib DPR RI, bahwa:

- 1) DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Badan Kehormatan dengan memperhatikan perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang.
- 2) Anggota Badan Kehormatan berjumlah 11 (sebelas) orang dan ditetapkan dalam rapat paripurna pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang.
- 3) Pimpinan DPR mengadakan konsultasi dengan pimpinan fraksi untuk menentukan komposisi keanggotaan Badan Kehormatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat.
- 4) Dalam hal musyawarah untuk mufakat tidak tercapai dalam penentuan komposisi sebagaimana dimaksud pada ayat (3), keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak dalam rapat paripurna.
- 5) Fraksi mengusulkan nama anggota Badan Kehormatan kepada pimpinan DPR sesuai dengan perimbangan jumlah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk selanjutnya ditetapkan dalam rapat paripurna.
- 6) Penggantian anggota Badan Kehormatan dapat dilakukan oleh fraksinya, apabila anggota Badan Kehormatan yang bersangkutan berhalangan tetap atau ada pertimbangan lain dari fraksinya.

Kaitan dengan hal tersebut, **Nudirman Munir**¹¹⁰ mengatakan bahwa;

“susunan dan keanggotaan Badan Kehormatan diharapkan mewakili semua fraksi di DPR walaupun tidak semua fraksi masuk dalam keanggotaan Badan Kehormatan secara kelembagaan, sebab fraksi-fraksi yang lain sudah masuk dalam alat kelengkapan DPR yang lain. Terhadap segala keputusan yang diambil oleh Badan Kehormatan berdasar pada musyawarah mufakat untuk menghindari kekuasaan politik dalam fraksinya”.

Terhadap fraksi yang tidak masuk dalam keanggotaan Badan Kehormatan, disebabkan karena jumlah kursi terhadap fraksi yang

¹¹⁰ Hasil wawancara dengan **Nudirman Munir**, Wakil Ketua Badan Kehormatan DPR RI Periode 2009-2014, 6 April 2011.

bersangkutan terbatas. Oleh karena keterbatasan tersebut, dilakukan pemerataan dalam alat kelengkapan DPR yang lain. Sehingga ada beberapa fraksi di DPR yang tidak menjadi anggota Badan Kehormatan. Misalnya dari fraksi Hanura dan fraksi Gerindra.

B. Kegiatan Badan Kehormatan DPR dan Pengaduan Masyarakat terhadap Pelanggaran Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik Tahun 2005-2010

Hasil temuan penelitian tentang Penerimaan Pengaduan Masyarakat berkaitan dengan Pelanggaran Kode Etik dan Peraturan Tata Tertib DPR RI dan Kunjungan Kerja Badan Kehormatan DPR RI dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Tahun Sidang 2005-2006.¹¹¹

Jumlah pengaduan yang masuk ke Badan Kehormatan dengan materi sebagai berikut;

- a. Kasus Percaloan dana bencana alam. Badan Kehormatan DPR-RI telah mengadakan penyelidikan dan verifikasi berdasarkan, antara lain sebagai berikut; (1) Adanya pernyataan yang dikemukakan oleh Anggota Yth. Moh. Darus Agap dalam Rapat Paripurna tanggal 29 Agustus 2006 mengenai dugaan adanya percaloan dana bencana alam yang dilakukan oleh sejumlah Anggota Dewan, (2) Surat dari Ketua DPR-RI Nomor KD.02/5857/DPR-RI/2005 tertanggal 5 September 2005, perihal isu negatif terhadap Anggota DPR-RI berkaitan dengan dugaan

¹¹¹ Laporan Kinerja, *DPR RI Periode 2004-2009 Tahun Kedua*, Sekjen DPR RI, 2006, hlm. 785-788.

penyalahgunaan dana bencana alam, (3) Forum Komunikasi Gabungan Organisasi Siantar Simalungun, (4) B. Moenadjad, (5) Paguyuban Pemilih Indonesia, (6) TI-Indonesia, Perludem, ICW, Formappi dan CENTRO, (7) Forum Pemantau Reformasi Anti KKN dan Peduli Harta Negara, dan (8) Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia (KAMMI).

- b. Badan Kehormatan DPR-RI mengadakan penyelidikan dan verifikasi terhadap Kasus Uang Amplop Pansus RUU Pemerintahan Aceh berdasarkan Surat dari Ketua DPR-RI Nomor KD.02/4000/DPR-RI/2006 tertanggal 31 Mei 2006, perihal Tindak Lanjut Laporan Uang Pansus RUU tentang Pemerintahan Aceh.
- c. Pengaduan yang berkaitan dengan masalah lain; (1) Menerima pengaduan dari Lembaga Advokasi Reformasi pada tanggal 2 Maret 2005. Pengaduan yang berkaitan dengan adanya dugaan korupsi dan penyelundupan beras 60.000 MT asal Vietnam yang melibatkan Anggota DPR-RI, (2) Menerima pengaduan dari Amalya Murad mengenai kasus Hutang-Piutang, (3) Menerima pengaduan dari sdr. Sutardjo berkaitan dengan kasus ijazah palsu Anggota Dewan, (4) Menerima pengaduan dari masyarakat Tatar Sunda berkaitan dengan keberadaan atas pernyataan dari Anggota Dewan, (5) Menerima pengaduan dari Komunikasi Lintas Masyarakat Anti Korupsi Prov. Kepri, (6) Menerima surat pengaduan dari Barisan Penegak Konstitusi

berkaitan dengan keberadaan dengan keberatan atas pernyataan dari Anggota Dewan, (7) Menerima pengaduan dari Aliansi Mahasiswa dan Masyarakat Riau dan Yusri Sabri mengenai dugaan keterlibatan seorang Anggota dalam peristiwa pemboman di Provinsi Kepulauan Riau, (8) Menerima surat pengaduan dari Renny Abdul Aziz mengenai kasus Hutang-Piutang, (9) Menerima pengaduan dari Bupati Simeulue mengenai kasus pemerasan, (10) Menerima pengaduan dan Ika Riyani mengenai kasus pemalsuan status perkawinan, (11) Menerima surat pengaduan dari Sekretariat Bersama Pokja Petisi 50, TEWAS ORBA, GRM dan HMI mengenai kasus percaloan di pemondokan haji dan katering, dan (12) Menerima surat pengaduan dari Anggota DPD mengenai pengaduannya terhadap Anggota DPR-RI berkaitan dengan kasus sewa-menyewa Rumah Dinas.

d. Pengaduan yang telah diproses dan diputuskan. Sanksinya adalah sebagai berikut:

- 1) Sanksi Teguran Tertulis sebagai berikut: (a) Berkaitan dengan kasus percaloan dana bencana alam, (b) Berkaitan dengan kasus studi banding BURT ke Mesir, (c) Berkaitan dengan kasus Pemerasan diduga dilakukan oleh Anggota Dewan, (d) Berkaitan dengan perkara sewa-menyewa Rumah Dinas di Kalibata, dan (e) Berkaitan dengan kasus Uang Pansus RUU Pemerintahan Aceh.

- 2) Sanksi Teguran Lisan: (a) Berkaitan dengan kasus percaloan dana bencana alam, (b) Berkaitan dengan kasus studi banding ke Mesir, dan (c) Berkaitan dengan pernyataan seorang Anggota Dewan dalam Rapat.
- 3) Sanksi pemberhentian Anggota DPR-RI terhadap Kasus Percaloan Pemandokan Haji dan Katering.
- 4) Rekomendasi terhadap:
 - a) Kasus ijazah Palsu seorang Anggota Dewan yaitu: (1) Menunggu putusan Peninjauan Kembali dari Mahkamah Agung, dan (2) Badan Kehormatan DPR-RI meminta kepada pimpinan Dewan agar Pimpinan Dewan meminta kepada Mahkamah Agung memberikan prioritas terhadap permohonan Peninjauan Kembali.
 - b) Kasus pemboman di Provinsi Kepulauan Riau, yaitu: (1) Teradu tidak terbukti melanggar syarat-syarat pencaloan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 huruf 1 jo Pasal 9 ayat (2) huruf b Tatib, (2) Badan Kehormatan DPR-RI tidak memiliki kewenangan pemeriksaan yang terkait dengan tindak pidana pemalsuan keterangan yang tertuang dalam Surat Keterangan Catatan Kepolisian, dan (3) Badan Kehormatan DPR-RI menunggu hasil dari proses hukum lebih lanjut.

- c) Kasus Hutang-Piutang, yaitu: (1) Badan Kehormatan DPR-RI meminya kepada Teradu untuk segera menuntaskan kasus ini dan tidak menggunakan jabatannya untuk mempengaruhi proses peradilan, dan (2) Dugaan ingkar janji yang diadukan oleh pengadu merupakan kewenangan pihak Kepolisian dan merekomendasikan kepada Pengadu untuk mencari keadilan pada aparat hukum.
- d) Kasus Pemalsuan Status Perkawinan yang dilakukan oleh Anggota Dewan, yaitu mengabaikan kasus tersebut diatas karena kasus ini terjadi sebelum teradu menjadi Anggota Dewan.
- e. Pengaduan mengenai kericuhan dalam Rapat Paripurna DPR tanggal 15-16 Maret 2005. Badan Kehormatan menerima sejumlah pengaduan dari: (1) Emilia Puspita, surat diterima tanggal 2 Maret 2005, (2) Pinping wiranata, Rudi Sugiarno dan Rohmadi, surat diterima tanggal 16 Maret 2005, (3) Lingkar Studi Indonesia Maju, Surat diterima tanggal 18 Maret 2005, (4) Perempuan FPD, surat diterima tanggal 21 Maret 2005, dan (5) Aliansi Pemuda Peduli Parlemen, surat diterima tanggal 24 Maret 2005.
- f. Pengaduan dari lembaga Advokasi Reformasi Indonesia mengenai dugaan korupsi dan penyelundupan beras 60.000

Metrik Ton asal Vietnam yang melibatkan Anggota DPR, surat diterima tanggal 2 Maret 2005.

- g. Pengaduan dari Staf Pemda Pesisir Selatan mengenai kunjungan kerja beberapa Anggota DPR yang telah mengurus uang daerah sebesar Rp. 100.000.000,-.
- h. Pengaduan dari Amalya Murad mengenai penyalahgunaan status keanggotaan oleh Anggota DPR dalam pemeriksaan di Polda.
- i. Pengaduan dari Sutardjo dan Chafid Masjkur mengenai penggunaan ijazah palsu dalam pencalonan sebagai Anggota DPR.
- j. Pengaduan dari DPC PAN Pesisir Selatan mengenai pelanggaran oleh Anggota DPR dalam Pilkada.
- k. Surat dari Pimpinan DPR RI Nomor KD.02/2857/DPR RI/2005, tanggal 5 September 2005, perihal isu negatif terhadap Anggota DPR; surat ini menjadi dasar bagi Badan Kehormatan untuk menindaklanjuti pengaduan tersebut;
- l. Pengaduan dari Bupati Semeulue mengenai dugaan pemerasan yang dilakukan Anggota DPR, surat diterima tanggal 9 Februari 2006;
- m. Pengaduan dari Aliansi Mahasiswa & Masyarakat Riau dan Yusri Sabri mengenai dugaan keterlibatan seorang Anggota DPR dalam peristiwa pemboman di Provinsi Riau, surat diterima tanggal 23 Februari 2006;

- n. Pengaduan dari Anggota DPD mengenai permintaan pengembalian uang sewa-menyewa rumah dinas Blok E/412, Kalibata, surat diterima tanggal 5 April 2006;
- o. Surat dari Pimpinan DPR RI Nomor KD.02/2004/DPR RI/2006, tanggal 31 Mei 2006, perihal Tindak Lanjut Laporan Uang Pansus RUU tentang Pemerintahan Aceh;
- p. Pengaduan dari Sekretariat Bersama Pokja Petisi 50, Komite Waspada Orde Baru (TEWAS ORBA), Gerakan Rakyat Marhaen (GRM) dan Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) mengenai kasus percaloan di pemondokan haji dan katering, surat diterima tanggal 12 Juni 2006.

2. Tahun Sidang 2006-2007.¹¹²

- a. Kasus yang cukup menarik perhatian adalah laporan dari ICW tentang kasus dugaan aliran dana non-bujeter DKP senilai Rp 1 miliar ke Anggota DPR. Kasus ini telah ditindaklanjuti dan diputus melalui proses hukum.
- b. Selama tahun sidang 2007-2008, Badan Kehormatan menerima sedikit pengaduan, antara lain dari Koalisi Penegak Citra DPR RI mengenai kasus dugaan aliran dana BI ke DPR yang diterima pada 20 Agustus 2007 serta pengaduan Masyarakat Profesional Madani pada tanggal 13 November 2007 terkait skandal keuangan antar lembaga negara.

¹¹² Laporan Kinerja, **DPR RI 2004-2009 Mengemban Amanat dan Aspirasi Rakyat**, hlm. 131-134.

- c. Tindak lanjut yang dilakukan oleh Badan Kehormatan adalah:
- (1) Mengundang pengadu dan teradu dalam rangka mediasi mengenai pengembalian sertifikat tanah;
 - (2) Mengundang Anggota DPR dalam rangka pemberian nasehat;
 - (3) Mengundang Anggota DPR dalam rangka meminta keterangan terkait dugaan penggunaan ijazah palsu;
 - (4) Mengundang pengadu untuk dimintai keterangan terkait pengaduannya mengenai adanya intervensi hukum dari anggota DPR terhadap kasus penganiayaan;
 - (5) Terkait dugaan aliran dana ke BI ke DPR:
 - (a) Mengundang pengadu untuk dimintai keterangan;
 - (b) Mengundang Ahli Tingkat Madya dari BPK untuk memperoleh pemahaman mengenai prosedur pengelolaan di bidang keuangan pada lembaga-lembaga negara;
 - (c) Mengundang Direktur Penyelidikan KPK untuk konsultasi mengenai kasus dugaan aliran dana BI ke DPR; dan
 - (d) Mengundang tiga pejabat BI untuk dimintai keterangan dalam penanganan kasus;
 - (6) Mengundang Staf BNP2TKI bersama kuasa hukumnya untuk dimintai keterangan atas pengaduannya terhadap Anggota DPR mengenai tindakan pemukulan yang dilakukan oleh Anggota DPR;
 - (7) Mengundang kuasa hukum Syamsir Siregar untuk permintaan keterangan atas pengaduan terhadap anggota DPR mengenai pencemaran nama baik dan fitnah yang dilakukan oleh Anggota DPR terhadap pengadu;
 - (8) Mengundang Kader Muda Demokrat untuk permintaan keterangan atas

pengaduannya terhadap Anggota DPR yang dianggap melecehkan Presiden RI di depan pers dan kebohongan publik; dan (9) Mengundang Masyarakat Peduli Pajak untuk permintaan keterangan atas pengaduannya terhadap Anggota DPR mengenai dugaan penggelapan pajak dan perbuatan tidak etis oknum yang dilakukan Anggota DPR yang merusak citra DPR.

- d. Badan Kehormatan melakukan kunjungan ke sejumlah daerah dalam rangka mencari data/bukti terkait penanganan pengaduan pada Tahun Sidang 2006-2007. Kunjungan dilakukan ke: (1) Provinsi DI Yogyakarta dalam kasus percaloan dana bencana alam, (2) Semarang dalam kasus pengaduan dari Abdul Aziz Bahlmar terhadap Anggota DPR mengenai tindakan ikut campur dalam pengadilan, (3) Provinsi Jawa Timur dalam kasus ijazah palsu atas nama Anggota DPR, dan (4) Provinsi Sulawesi Selatandalam kasus ijazah palsu atas nama Anggota DPR.

3. Tahun Sidang 2008-2009.¹¹³

- a. Pengaduan yang muncul dan cukup menonjol adalah ketika ICW mengirim pengaduan atas dugaan pelanggaran Tata Tertib oleh Ketua DPR paada saat memimpin Rapat Paripurna Pengambilan Keputusan atas Rancangan Undang-Undang tentang Mahkamah Agung tanggal 18 Desember 2008.

Terkait pengaduan ini, Badan Kehormatan memanggil sejumlah pihak terkait, antara lain Sekjen DPR dan Deputi Sekjen Bidang

¹¹³ Laporan Kinerja, *DPR RI Periode 2004-2009* Tahun Ketiga, Sekjen DPR RI, 2009, hlm. 1289-1291.

Persidangan dan KASP. Setelah dilakukan verifikasi oleh Badan Kehormatan, maka Badan Kehormatan memutuskan bahwa Ketua DPR tidak melanggar Peraturan Tata Tertib.

- b. Terkait penyelidikan dan verifikasi yang telah dilakukan, selama periode 2005-2009, Badan Kehormatan telah memberikan sanksi baik melalui pemanggilan langsung oleh Badan Kehormatan ataupun melalui pimpinan fraksi dari anggota yang melanggar Tata Tertib dan Kode Etik DPR, antara lain: (1) Surat teguran tertulis kepada tiga orang anggota yang terlibat pelanggaran pada peristiwa kericuhan Rapat Paripurna tanggal 15-16 Maret 2005; (2) Teguran lisan terkait kasus percaloan dana bencana alam; kunjungan kerja teknis luar negeri ke Mesir; pencemaran nama baik dan fitnah terhadap Kepala BIN; dan pemukulan yang dilakukan oleh Anggota DPR; (3) Teguran tertulis terkait kasus percaloan dana bencana alam; kunjungan kerja teknis luar negeri ke Mesir; dugaan pemerasan oleh Anggota DPR; perkara sewa-menyewa rumah duns di Kalibata; uang Pansus RUU tentang Pemerintahan Aceh; pelecehan dan pencemaran nama baik Presiden RI; penelantaran rumah tangga; dan kasus intervensi yang dilakukan Anggota DPR terhadap proses hukum; (4) Pemberhentian Anggota DPR terhadap kasus Percaloan Pemandokan Haji dan Katering; (5) Pemberhentian sebagai Anggota DPR terkait kasus foto asusila Anggota DPR yang tersebar di media massa dan pelanggaran terhadap Tata

Tertib; (6) Rehabilitasi terkait kasus dugaan pelanggaran Tata Tertib dan Kode Etik DPR dan gratifikasi dalam penyelenggaraan haji; (7) Pemindahan kenaggotaan di Alat Kelengkapan DPR terkait kasus penyelewengan dana *block grant* dari Direktorat Pembinaan dan Pendidikan Luar Biasa dan tindakan penzaliman; dan (8) Putusan Perkara Etik yang menyatakan bahwa Anggota DPR yang diadukan tidak terbukti melanggar Tata Tertib dan Kode Etik.

- c. Kunjungan kerja dalam dan luar negeri, sebagai berikut: (1) Pada Tahun Sidang 2006-2007, untuk menggelar diskusi dan pengenalan Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik DPR RI, Badan Kehormatan Mengunjungi sejumlah Provinsi Jawa Timur, Papua, NAD, Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan Kepulauan Riau, Kabupaten Jombang, Kabupaten Madiun, (2) Pada Tahun Sidang 2006-2007, Badan Kehormatan melakukan kunjungan kerja teknis ke Amerika Serikat, Afrika Selatan, dan Spanyol untuk mendapat masukan mengenai kode etik/kode perilaku anggota parlemen di negara tersebut, (3) Pada Tahun Sidang 2007-2008, Badan Kehormatan mengirim delegasi ke sejumlah daerah dalam rangka mendiskusikan dan mensosialisasikan Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik DPR dan Tata Beracara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Kehormatan serta menjelaskan Tugas dan Wewenang dan Pengalaman Badan Kehormatan dalam menangani pengaduan, (4) Pada Tahun

Sidang 2007-2008, dalam rangka mencari masukan mengenai Badan Kehormatan dan kode etik/kode perilaku yang diterapkan di parlemen negara lain, Badan Kehormatan melakukan kunjungan kerja ke Belgia dan Perancis, (5) Pada Tahun Sidang 2008-2009, Badan Kehormatan melakukan kunjungan kerja ke sejumlah DPRD, antara lain DPRD Provinsi Riau, NAD, dan Sulawesi Utara, dan (6) Pada Tahun Sidang 2008-2009, hingga semester pertama tahun 2009, Badan Kehormatan telah melakukan kunjungan kerja teknis luar negeri ke Chekoslowakia, Inggris, dan Argentina untuk mendapat masukan tentang hal-hal terkait kode etik.

4. Tahun Sidang 2009-2010.¹¹⁴

a. Masa Persidangan I

- 1) Rapat Intern Badan Kehormatan: (a) Tanggal 22 Oktober 2009 membicarakan mengenai, antara lain: *pertama*, Perkenalan secara singkat para Anggota Badan Kehormatan, *kedua*, Penjelasan singkat mengenai Badan Kehormatan oleh Ketua Badan Kehormatan. (b) Tanggal 29 Oktober 2009 membicarakan mengenai: tindak lanjut Badan kehormatan terhadap pengaduan mengenai hilangnya ayat (2) Pasal 113 Undang-Undang tentang Kesehatan dengan mengundang pengadu terlebih dahulu. (c) Tanggal 11 November 2009 membicarakan mengenai: *pertama*, permintaan keterangan

¹¹⁴ Laporan Kinerja, *DPR RI Periode 2009-20014 Tahun Pertama*, Sekjen DPR RI, 2010, hlm. 1385-1405.

pada hari Kamis, 19 November 2009 terkait dengan pengaduan mengenai hilangnya hilangnya ayat (2) Pasal 113 Undang-Undang Kesehatan kepada, Peneliti dari P3DI/ Tim Asistensi dalam pembahasan RUU Kesehatan; dan Mantan Anggota Pansus RUU Kesehatan. *Kedua*, Surat-surat pengaduan terkait pembatalan Rapat Komisi IX dengan Menteri Kesehatan dan Ketua DPR RI, Penerimaan Kunjungan dari DPRD Kota Salatiga, DPRD Kota Bogor dan DPRD Kota Bandung pada hari Selasa, 17 November 2009.

- 2) Rapat Badan Kehormatan dalam rangka verifikasi dengan pengadu dan saksi serta pihak terkait sebanyak 4 (empat) kali yaitu: (a) Rapat Badan Kehormatan 5 November 2009 permintaan keterangan kepada pengadu terkait kasus hilangnya ayat (2) Pasal 113 Undang-Undang tentang Kesehatan, (b) Rapat Badan Kehormatan 11 November 2009 permintaan keterangan terkait kasus hilangnya ayat (2) Pasal 113 Undang-Undang tentang Kesehatan kepada: *pertama*, Sekretaris Pansus RUU Kesehatan; *kedua*, Peneliti P3DI Setjen DPR RI, (c) Rapat Badan Kehormatan 19 November 2009 permintaan keterangan terkait kasus hilangnya ayat (2) Pasal 113 Undang-Undang tentang Kesehatan kepada: *pertama*, Peneliti P3DI Setjen DPR RI; *kedua*, Irjen Departemen Kesehatan; dan *ketiga*, Kepala Biro Hukum dan Organisasi Departemen Kesehatan, (d) Rapat Badan

Kehormatan 26 November 2009 permintaan keterangan terkait kasus hilangnya ayat (2) Pasal 113 Undang-Undang tentang Kesehatan kepada: *pertama*, Mantan Pimpinan Pansus; dan *kedua*, Anggota Pansus RUU tentang Kesehatan.

b. Masa Persidangan II

- 1) Rapat Intern Badan Kehormatan: (a) Rapat Intern 7 Januari 2010 membicarakan mengenai: *pertama*, Persiapan revisi Kode Etik dan Tata Beracara Pelaksanaan tugas dan wewenang Badan Kehormatan DPR RI; *kedua*, Surat dari Pimpinan Badan Kehormatan ke Pimpinan Dewan perihal permohonan konsultasi dalam rangka membicarakan Anggota DPR RI yang terkena masalah hukum dan Anggota DPR RI yang melontarkan perkataan tidak sopan dalam Rapat Century. (Surat dikirim pada tanggal 8 Januari 2010), (b) Rapat Intern 4, 18, dan 25 Februari 2010 dengan acara membahas surat-surat yang masuk ke Badan Kehormatan dan membahas anggaran Badan Kehormatan untuk Tahun Anggaran 2011, namun rapat-rapat tersebut diatas ditunda karena tidak mencapai kuorum.
- 2) Rapat Badan kehormatan dalam rangka verifikasi dengan saksi serta pihak terkait sebanyak 3 (tiga) kali yaitu: (a) Rapat Badan Kehormatan 14 Januari 2010 permintaan keterangan terkait kasus hilangnya ayat (2) Pasal 113 Undang-Undang tentang Kesehatan kepada: *pertama*, Mantan pimpinan pansus

RUU Kesehatan; *kedua*, Mantan anggota pansus RUU Kesehatan; dan *ketiga*, Sekretaris pansus RUU Kesehatan, (b) Rapat Badan Kehormatan 21 Januari 2010 permintaan keterangan terkait kasus hilangnya ayat (2) Pasal 113 Undang-Undang tentang kesehatan kepada: *pertama*, Kabag Peraturan Perundang-undangan Biro Hukum Departemen Kesehatan; *kedua*, Kepala Biro Hukum dan Organisasi Departemen Kesehatan; dan *ketiga*, Irjen Departemen Kesehatan, (c) Rapat Badan Kehormatan 28 Januari 2010 permintaan keterangan terkait kasus hilangnya ayat (2) Pasal 113 Undang-Undang tentang Kesehatan kepada: *pertama*, Kepala Biro Persidangan Setjen DPR RI; *kedua*, Mantan Ketua Pansus RUU tentang Kesehatan

c. Masa Persidangan III

- 1) Rapat Intern Badan Kehormatan: (a) Rapat Intern 22, 27, dan 29 April 2010 membicarakan mengenai rencana kerja Badan Kehormatan Masa Persidangan III Tahun Sidang 2009-2010, namun rapat-rapat tersebut diatas ditunda karena tidak mencapai kuorum, (b) Rapat Intern 6 Mei 2010 membicarakan hal-hal sebagai berikut: *pertama*, Pemanggilan beberapa pengadu yang telah menyampaikan pengaduannya ke Badan Kehormatan DPR RI mengenai: Beberapa anggota DPR RI yang terkena masalah hukum; dan Anggota DPR RI yang diadukan karena kasus hutang piutang, *kedua*,

Mengirimkan Materi Aduan kepada Anggota DPR RI yang menjadi teradu karena dugaan kasus yaitu Tindak pidana pemalsuan ijazah; Korupsi proyek pembangunan jaringan pembangkit listrik Tenaga Diesel Sungai Bahar, Muoro Jambi; Suap dan korupsi dana pinjaman daerah; Hutang piutang; (Surat penyampaian materi aduan dikirimkan pada tanggal 14 Mei 2010); Kunjungan Kerja Badan Kehormatan ke Provinsi Sulawesi Selatan dan provinsi Sumatera Utara dalam rangka Sosialisasi Kode Etik dan Tata Beracara Pelaksanaan tugas dan wewenang Badan Kehormatan DPR RI; Penjadwalan mengenai revisi Kode Etik dan Tata Beracara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Kehormatan DPR RI sebagaimana telah ditugaskan dalam Rapat Badan Musyawarah DPR RI tanggal 11 Februari 2010, (c) Rapat intern 3 Juni 2010 membicarakan hal-hal sebagai berikut: *pertama*, Badan Kehormatan DPR RI akan melaksanakan Sidang Verifikasi terhadap teradu (undangan sudah dikirim) yang akan dilaksanakan pada hari Kamis tanggal 10 juni 2010 karena dugaan kasus: Tindak pidana pemalsuan ijazah; Korupsi proyek pembangunan jaringan pembangkit listrik Tenaga Diesel Sungai Bahar, Muoro Jambi; Suap dan korupsi dana pinjaman daerah; Hutang piutang; *kedua*, Konsinyering ke Wisma Griya Sabha Kopo dalam rangka *Brainstorming* mengenai Evaluasi dan

Penyempurnaan Peraturan DPR RI tentang Tata Beracara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Kehormatan DPR RI, *ketiga*, Kunjungan kerja ke Parlemen negara lain dalam rangka mencari masukan mengenai Kode Etik di Parlemen negara tersebut yang rencananya akan dilaksanakan pada akhir Juli 2010 atau awal Agustus 2010.

- 2) Rapat Badan Kehormatan 12 Mei 2010 dalam rangka verifikasi kepada pengadu permintaan terkait kasus antara lain: (a) Beberapa Anggota DPR RI yang terkena masalah hukum; dan (b) Anggota DPR Riyang diadukan karena kasus hutang piutang.

d. Masa Persidangan IV

- 1) Rapat Intern Badan Kehormatan tanggal 13 Juli 2010 membicarakan mengenai rencana kerja Badan Kehormatan yaitu: (a) Penerimaan beberapa DPRD dalam rangka konsultasi mengenai Kode Etik dan Tata Beracara pelaksanaan Tugas dan Wewenang badan Kehormatan DPR RI, (b) Mengundang pakar/ narasumber dalam rangka mendapat masukan mengenai revisi Kode Etik dan Tata Beracara pelaksanaan Tugas dan Wewenang badan Kehormatan DPR RI, (c) Rencana Kunjungan Kerja Badan Kehormatan baik ke daerah maupun keluar negeri, (d) Pemanggilan kepada Anggota DPR RI yang menjadi teradu, (e) Konsinyering ke Wisma Griya Sabha Kopo dalam rangka

melanjutkan pembahasan revisi Kode Etik dan Tata Beracara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan kehormatan DPR RI, (f) Tanggal 23 s/d 25 Juli 2010, melaksanakan konsinyering dalam rangka membahas revisi Kode Etik dan Tata Beracara Pelaksanaan tugas dan wewenang Badan Kehormatan DPR RI.

- 2) Rapat Dengar Pendapat Umum tanggal 19 Juli 2010 mengundang Pakar/ Narasumber guna mendapatkan masukan dalam rangka revisi Kode Etik dan Tata Beracara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Kehormatan yaitu: (a) Drs. Irsyad Sudiro, M.Si. (mantan Ketua Badan Kehormatan DPR RI Periode 2004-2009), dan (b) Prof. Kemal Roemawi (Parlemen Watch).
- 3) Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan kehormatan, yaitu:
 - (a) Menerima Pengaduan Masyarakat Berkaitan dengan pelanggaran Kode Etik dan Peraturan Tata Tertib DPR RI. Pada tanggal 11 dan 17 Maret 2010 yaitu Reses Masa Sidang II Tahun Sidang 2009-2010, Sekretariat Badan Kehormatan telah menerima pengaduan secara langsung dari 9 (sembilan) LSM yang mengadakan beberapa Anggota DPR RI yang diduga terlibat dalam kericuhan Rapat Paripurna tentang Century dan Anggota DPR RI yang terkena masalah hukum,
 - (b) Sidang Klarifikasi dan Verifikasi, dalam Masa Persidangan I sampai dengan IV Tahun Sidang 2009-2010,

Badan Kehormatan DPR RI telah melaksanakan Sidang Verifikasi yaitu: *pertama*, Tanggal 6 Mei 2010, verifikasi kepada mantan Ketua Pansus RUU Kesehatan terkait kasus hilangnya ayat (2) Pasal 113 Undang-Undang Tentang Kesehatan, namun yang bersangkutan tidak hadir dikarenakan memimpin Rapat Kerja di Komisi IX DPR RI, *kedua*, Tanggal 10 Juni 2010, verifikasi kepada: Anggota DPR RI yang diduga melakukan tindak pidana pemalsuan ijazah namun yang bersangkutan tidak hadir dikarenakan sedang kunjungan ke daerah, Anggota DPR RI yang diduga melakukan korupsi proyek pembangunan jaringan pembangkit listrik Tenaga Diesel Sungai Bahar, Muoro Jambi namun yang bersangkutan tidak hadir dikarenakan kunjungan ke daerah dan meminta agar sidang verifikasi ditunda, Anggota DPR RI yang diduga melakukan suap dan korupsi dana pinjaman daerah namun yang bersangkutan tidak hadir dikarenakan kunjungan ke daerah, dan Anggota DPR RI yang diduga terkena kasus hutang piutang, namun yang bersangkutan tidak hadir karena beranggapan apa yang diadukan oleh pengadu tidak benar, (c) Tanggal 22 Juli 2010, verifikasi kepada: Anggota DPR RI terkait kasus tindak pidana korupsi pinjaman dana daerah sebesar Rp. 200 Miliar pada Bank Jabar Cabang Pandeglang dan diduga melakukan suap sebesar Rp. 1,5 Miliar, Anggota DPR RI terkait kasus tindak pidana korupsi dalam perkara

korupsi proyek pembangunan jaringan pembangkit listrik tenaga diesel sungai Bahar, Muoro Jambi, Anggota DPR RI terkait kasus pemalsuan ijazah dan telah divonis oleh Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung yang bersangkutan tidak hadir karena sedang berada di luar kota, dan Anggota DPR RI terkait kasus permasalahan Hutang Piutang. Yang bersangkutan tidak bersedia hadir karena menganggap aduan dari pengadu tidak benar.

C. Pelaksanaan Tugas Badan Kehormatan DPR RI Dalam Penegakan Pelanggaran Kode Etik DPR.

Peran yang sebenarnya dari Badan Kehormatan DPR RI adalah menegakkan Kode Etik dan Peraturan Tata Tertib DPR. Sebagaimana dikatakan oleh *Gayus Lumbuun*¹¹⁵ bahwa;

“kode etik bagi anggota DPR mempunyai tujuan yaitu untuk menjaga martabat, kehormatan, citra dan kredibilitas DPR RI, serta membantu Anggota dalam melaksanakan setiap wewenang, tugas, kewajiban dan tanggung jawabnya kepada negara, masyarakat dan konstituennya”.

Kode Etik¹¹⁶ tersebut sebagai pengendali Anggota DPR dalam bertindak dan bertingkah laku. Harapan dari penegakan Kode Etik DPR tersebut bahwa tindakan dan tingkah laku Anggota DPR dapat menjadi panutan bagi rakyat secara keseluruhan. Penekanan aspek normatif (kode etik) adalah mengedepankan etika legislator di dalam berfungsi peran dalam

¹¹⁵ Hasil wawancara dengan *Gayus Lumbuun* Mantan Ketua Badan Kehormatan DPR RI Periode 2009-2010, 5 April 2011.

¹¹⁶ Kode Etik DPR RI, selanjutnya disebut Kode Etik, adalah norma-norma atau aturan-aturan yang merupakan landasan etik atau filosofis dengan peraturan perilaku maupun ucapan mengenai hal-hal yang diwajibkan, dilarang, patut atau tidak patut dilakukan oleh Anggota DPR RI.

optimalisasi pelaksanaan fungsi parlemen.¹¹⁷ Untuk mengoptimalisasikan peran tersebut, maka Kode Etik DPR harus benar-benar ditegakkan. Kode Etik tersebut merupakan norma yang mengikat dan harus dipatuhi oleh semua Anggota DPR dalam menjalankan tugasnya selama di dalam maupun di luar gedung DPR RI. Apabila norma yang berupa Kode Etik itu dilanggar, maka penanganannya menjadi kewenangan Badan Kehormatan. Berdasarkan Pasal 281 Tata Tertib DPR RI, larangan yang tidak boleh dilakukan oleh Anggota DPR adalah:

1. Anggota dilarang merangkap jabatan sebagai:¹¹⁸
 - a. Pejabat negara lainnya;
 - b. Hakim pada badan peradilan; atau
 - c. 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.
2. Anggota dilarang melakukan pekerjaan sebagai pejabat struktural pada lembaga pendidikan swasta, akuntan publik, konsultan, advokat atau pengacara, notaris, dan pekerjaan lain yang ada hubungannya dengan tugas dan wewenang DPR serta hak sebagai anggota.¹¹⁹

¹¹⁷ Endah Dewi N., *“Etika Politik Legislatif dan Tata Beracara Badan Kehormatan DPRD”* makalah, LP3HET Centre, Jakarta, 2007.

¹¹⁸ Sebelum menjadi Anggota DPR, calon Anggota DPR harus bersedia untuk mengundurkan diri dari pekerjaannya atau tidak merangkap jabatannya, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri dan yang tidak dapat ditarik kembali, lihat Pasal 50 ayat (1) huruf k Undang-Undang Republik Indonesia No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

¹¹⁹ Anggota DPR harus bersedia untuk tidak berpraktik dan tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan, lihat Pasal 50 ayat (1) huruf l

3. Anggota dilarang melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta dilarang menerima gratifikasi.¹²⁰

Di samping larangan yang terdapat pada Peraturan Tata Tertib tersebut, Anggota DPR RI dilarang memasuki tempat-tempat yang dipandang tidak pantas secara etika, moral, dan norma yang berlaku umum di masyarakat, seperti tempat pelacuran dan perjudian, kecuali untuk kepentingan tugasnya sebagai Anggota DPR RI¹²¹.

Hal ini tidak lepas dari peranan Badan Kehormatan DPR dalam menegakkan Kode Etik dan Tata Tertib DPR. Lebih lanjut *Endah Dewi Nawangsasi*¹²² menyatakan bahwa:

“bukti Badan Kehormatan berperan dalam menegakkan Kode Etik adalah masyarakat masih melakukan pengaduan ke Badan Kehormatan dan masih ada masyarakat yang memberikan kepercayaan kepada Badan Kehormatan untuk melakukan proses penyelidikan terhadap dugaan pelanggaran Kode Etik dan Tata Tertib”.

Undang-Undang Republik Indonesia No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

¹²⁰ Anggota DPR RI tidak diperkenankan melakukan hubungan dengan mitra kerjanya dengan maksud meminta atau menerima gratifikasi, atau hadiah untuk kepentingan atau keuntungan pribadi, keluarga, dan/atau golongan, lihat Pasal 4 ayat (4) Kode Etik DPR RI.

¹²¹ Pasal 3 ayat 6 Kode Etik DPR RI.

¹²² Hasil wawancara dengan *Endah Dewi Nawangsasi*, Tenaga Ahli Badan Kehormatan DPR RI, 8 April 2011.

Sebagai wujud dari peranan Badan Kehormatan tersebut tertuang dalam tugas dan wewenang Badan Kehormatan DPR, yaitu:¹²³

Badan Kehormatan bertugas melakukan penyelidikan¹²⁴ dan verifikasi¹²⁵ atas pengaduan terhadap Anggota DPR RI karena;

- a. tidak dapat melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam undang-undang.
- b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai Anggota DPR RI selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa alasan yang sah
- c. tidak menghadiri Rapat Paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPR RI yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah dan jelas;
- d. tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon Anggota DPR RI sesuai dengan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD; dan/atau
- e. melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Tata Tertib, dan Kode Etik.

Penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan masyarakat terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Anggota DPR, Badan Kehormatan harus mendapat dukungan dan kerjasama antara pengadu dengan teradu.

¹²³ Pasal 2 ayat (1) Tata Beracara Badan Kehormatan DPR RI.

¹²⁴ Penyelidikan adalah serangkaian kegiatan untuk mencari dan menemukan bukti terkait dengan suatu peristiwa yang diduga sebagai pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan, Tata Tertib, dan Kode Etik, yang dilakukan sebelum dan pada saat Sidang Badan Kehormatan, Lihat Pasal 1 angka 19 Tata Beracara Badan Kehormatan DPR RI.

¹²⁵ Verifikasi adalah proses pemeriksaan terhadap unsur administratif dan materi pengaduan, Lihat Pasal 1 angka 18 Tata Beracara Badan Kehormatan DPR RI.

Sebagaimana pernyataan dari *Endah Dewi Nawangsasi*¹²⁶ menyatakan bahwa;

“antara pengadu dan teradu harus kooperatif terhadap tahapan proses persidangan Badan Kehormatan. Terhadap kewenangan yang dimiliki, Badan Kehormatan dapat memanggil Anggota dan pengadu untuk memberikan keterangan dengan menunjukkan bukti atas pengaduannya tersebut”.

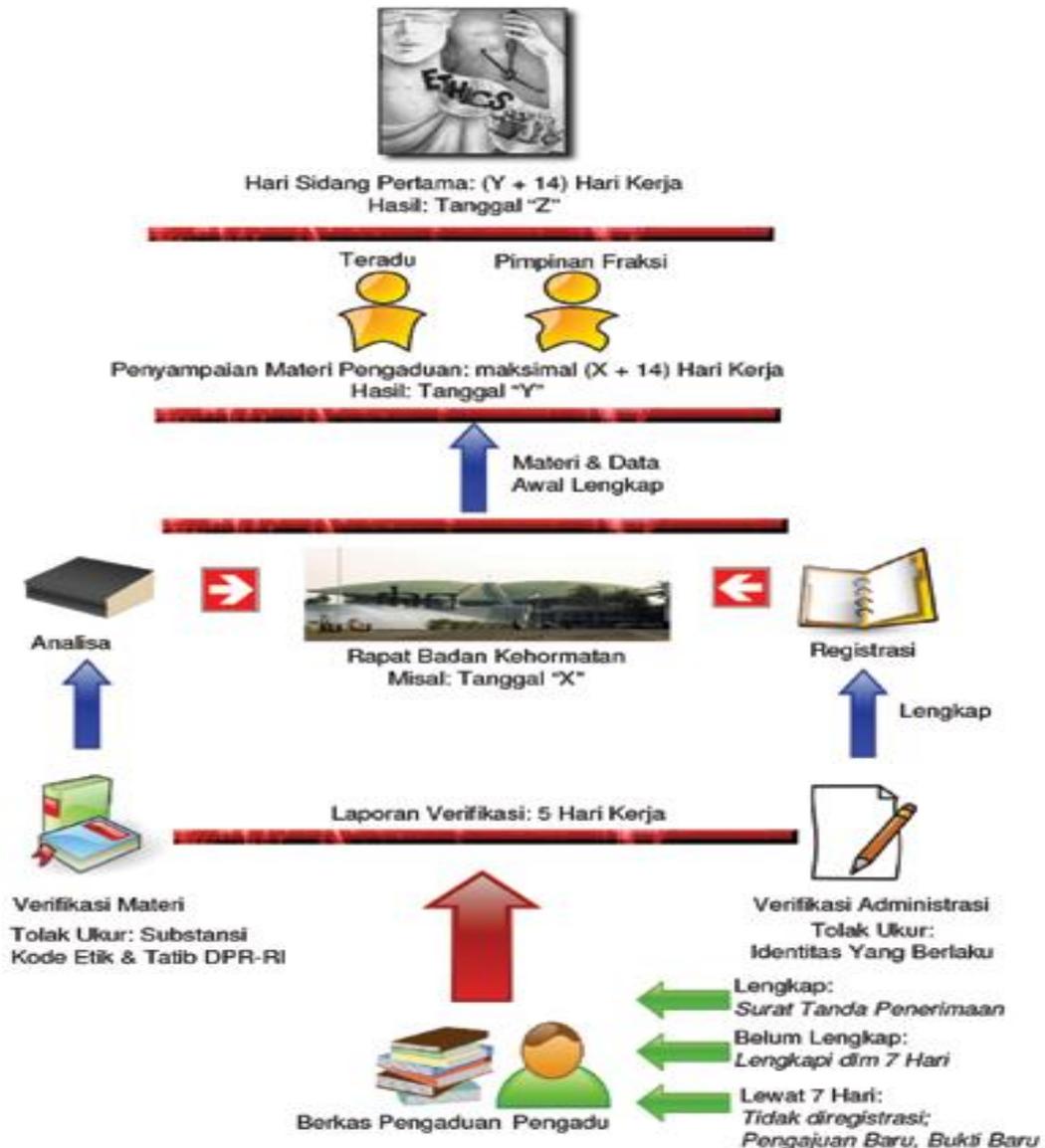
Tata Beracara pelaksanaan tugas dan wewenang Badan Kehormatan

DPR RI:



¹²⁶ Hasil wawancara dengan *Endah Dewi Nawangsasi*, Tenaga Ahli Badan Kehormatan DPR RI, 8 April 2011.

Mekanisme pengaduan ke Badan Kehormatan harus memuat meteri pengaduan¹²⁷, yaitu:



Tata cara pengaduan tersebut adalah¹²⁸;

Pengaduan kepada Badan Kehormatan disampaikan oleh Pimpinan DPR RI, setiap orang, kelompok atau organisasi melalui sekretariat Badan Kehormatan. Pengaduan ini diajukan secara tertulis maupun lisan dalam

¹²⁷ Pasal 4 Tata Beracara Badan Kehormatan DPR RI.

¹²⁸ Pasal 6 Tata Beracara Badan Kehormatan DPR RI.

bahasa Indonesia. Apabila pengaduan telah dinyatakan lengkap secara administratif dan memenuhi ketentuan Tata Tertib, Kode Etik, dan Tata Beracara Badan Kehormatan selanjutnya dapat diajukan dalam Rapat Badan Kehormatan. Dalam hal pengaduan dinyatakan belum lengkap, maka pengadu diminta melengkapi pengaduan paling lambat 14 (empat belas) hari kerja sejak diterimanya surat pemberitahuan kekuranglengkapan pengaduan. Apabila pengaduan tersebut tetap belum lengkap, maka pengaduan dinyatakan tidak diterima dan tidak dapat diajukan kembali, kecuali ditemukan bukti-bukti baru. Pengaduan yang telah dinyatakan lengkap, tenaga ahli akan melakukan verifikasi terhadap materi pengaduan dalam waktu paling lambat 5 (lima) hari kerja.

Berdasarkan Pasal 9 Tata Beracara Badan Kehormatan, pengaduan yang diajukan kepada Badan Kehormatan akan gugur apabila teradu/ Anggota Badan Kehormatan; (a) Meninggal dunia; (b) telah mengundurkan diri; atau (c) telah ditarik oleh partai melalui fraksinya. Apabila teradu telah memenuhi unsur tersebut, maka Badan Kehormatan tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan proses penyelidikan dan verifikasi terhadap pelanggaran Kode Etik dan Tata Tertib DPR yang dilakukan oleh Anggota DPR. Badan Kehormatan dalam hal menindaklanjuti pengaduan, maka materi pengaduan disampaikan kepada teradu/ Anggota DPR dan pimpinan fraksi teradu dengan surat resmi, paling lambat 10 (sepuluh) hari kerja setelah Badan Kehormatan memutuskan untuk menindaklanjuti Pengaduan.

Terhadap mekanisme pengaduan yang masuk ke Badan Kehormatan tersebut, menurut **Endah Dewi Nawangsasi**¹²⁹ menyatakan bahwa:

“Badan Kehormatan yang akan menyaring laporan dalam rapat pleno, dengan tujuan mempertimbangkan apakah pengaduan tersebut bisa ditanggapi atau tidak. Jika pengaduan tersebut sudah bisa ditanggapi tentu kita beri nomor register perkara. Tetapi, jika tidak tentu kita tolak. Namun, ada kemungkinan bisa kita panggil yang melapor untuk dimintai keterangan dan bukti-bukti. Pengaduan tersebut bisa saja ditolak oleh Badan Kehormatan, karena, dianggap tidak melanggar etika atau dari hasil pemeriksaan tidak ditemukan bukti-bukti yang memberatkan”.

Oleh karenanya, jelas bahwa Badan Kehormatan dalam melaksanakan tugas dan perannya sesuai dengan kewenangannya. Apabila tidak masuk dalam lingkup kewenangannya, maka dari tahap pengaduan, Badan Kehormatan akan menolak dan tidak akan melakukan proses lebih lanjut terhadap pengaduan tersebut.

Pada dasarnya sidang Badan Kehormatan bersifat tertutup dan mengenai materi pengaduan, proses verifikasi, dan informasi yang diperoleh sampai dengan perkara diputus, Badan Kehormatan wajib merahasiakannya. Pasal 14 Tata Beracara Badan Kehormatan menyebutkan bahwa, dalam sidang Badan Kehormatan meliputi; (a) mendengarkan pokok permasalahan yang diajukan oleh pengadu, (b) mendengarkan keterangan teradu (c) memeriksa alat bukti, (d) mendengarkan pembelaan teradu. Apabila pelanggaran yang dilakukan oleh Anggota DPR telah berkembang luas di masyarakat sehingga tidak memerlukan pengaduan, maka Sidang Badan Kehormatan dilakukan tanpa mendengarkan keterangan dari pengadu.

¹²⁹ Hasil wawancara dengan **Endah Dewi Nawangsasi**, Tenaga Ahli Badan Kehormatan DPR RI, 13 Mei 2011.

Surat panggilan dari Badan Kehormatan disampaikan kepada teradu dengan ditembuskan kepada pimpinan fraksi teradu paling lambat 5 (lima) hari kerja sebelum Sidang Badan kehormatan sebanyak 3 kali. Apabila teradu tidak memenuhi panggilan sidang karena sakit yang memerlukan perawatan secara intensif atau rawat inap harus dibuktikan dengan surat keterangan dokter dan apabila teradu tidak memenuhi panggilan karena tugas negara harus dibuktikan dengan Surat Keputusan Pimpinan DPR RI, serta surat keterangan pimpinan komisi atau pimpinan fraksi dan sidang ditunda paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak pemanggilan pertama. Dalam Sidang Badan Kehormatan, teradu wajib hadir sendiri dan tidak dapat menguasakan kepada pihak lain atau tidak dapat didampingi oleh penasehat hukum dalam setiap tahap Sidang Badan Kehormatan¹³⁰. Sebagaimana yang dikatakan oleh **Nudirman Munir**¹³¹ bahwa;

“teradu wajib hadir sendiri dan tidak dapat diwakilkan oleh siapapun terkait rapat untuk meminta keterangan teradu. Diperbolehkan di dampingi oleh kuasa hukum teradu, tetapi kuasa hukum yang bersangkutan bersifat pasif”.

Teradu yang tidak memenuhi panggilan Badan Kehormatan sebanyak 3 (tiga) kali tanpa alasan yang sah, maka Badan Kehormatan akan melakukan rapat untuk mengambil keputusan tanpa kehadiran teradu (*in absentia*).

Dalam melakukan pemeriksaan terhadap pengaduan masyarakat, Badan Kehormatan berpedoman pada Kode Etik dan Tata Tertib DPR. Dari

¹³⁰Pasal 19 ayat (1) Tata Beracara badan Kehormatan DPR RI.

¹³¹ Hasil wawancara dengan **Nudirman Munir**, Wakil Ketua Badan Kehormatan DPR RI periode 2009-2014, 6 April 2011.

pengaduan tersebut, banyak fakta dari pengaduan masyarakat ditemukan praktek – praktek pelanggaran Kode Etik, diantaranya adalah¹³²:

No.	Pengaduan	No.	Pengaduan
1.	Absensi	10.	Studi banding
2.	Percaloan	11.	Pemboman
3.	Korupsi	12.	Kericuhan dalam Rapat Paripurna
4.	Hutang piutang	13.	Perselingkuhan
5.	Ijazah Palsu	14.	Nikah siri
6.	Pemerasan	15.	Pencemaran nama baik
7.	Pemalsuan status perkawinan	16.	Foto asusila
8.	Sewa menyewa	17.	Penyuapan
9.	Pemeriksaan	18.	Ingkar janji

¹³² Sekretariat Badan Kehormatan DPR RI.

**Jumlah Pengaduan Masyarakat terkait perilaku Anggota DPR yang
diduga melanggar kode etik yang diterima oleh Badan Kehormatan
DPR RI dari September 2005 sampai dengan 3 Desember 2010¹³³**

No.	Jenis Surat	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Jml.
1	Berkas Pengaduan yang diregister	18	17	19	19	33	44	150
2.	Berkas Pengaduan yang tidak diregister	4	7	11	14	3	0	39
Jumlah		22	24	29	33	36	44	189

Sumber: Laporan pengaduan masyarakat yang melanggar Kode Etik.

Dalam Sidang Badan Kehormatan harus didukung dengan alat bukti. Alat bukti tersebut berupa¹³⁴: (a) keterangan saksi; (b) keterangan ahli; (c) surat; (d) data atau informasi yang dapat dilihat, dibaca dan/atau didengar yang dapat dikeluarkan dengan atau tanpa bantuan suatu sarana, baik yang tertuang di atas kertas, benda fisik apapun selain kertas, maupun yang terekam secara elektronik atau optik yang berupa tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto, huruf, tanda, angka, atau perforasi yang memiliki makna; (e) ketangan pengadu dan teradu; dan/atau (f) petunjuk lain.

Pelanggaran yang dilakukan oleh Pimpinan dan/atau Anggota Badan Kehormatan, maka berdasar Pasal 31 ayat (2) Tata Beracara Badan Kehormatan DPR RI bahwa pengaduan ditindaklanjuti oleh Badan Kehormatan berdasarkan hasil Rapat Badan Kehormatan. Apabila yang

¹³³ Sekretariat Badan Kehormatan DPR RI.

¹³⁴ Pasal 21 Tata Beracara Badan kehormatan DPR RI.

menjadi teradu adalah Pimpinan dan/atau Anggota Badan Kehormatan, maka Pimpinan Badan Kehormatan memberitahukan kepada Pimpinan DPR RI dan pimpinan fraksi bahwa teradu akan diproses lebih lanjut. Setelah menerima pemberitahuan tersebut, maka Pimpinan DPR RI akan menonaktifkan sementara waktu Pimpinan dan/atau Anggota Badan Kehormatan yang diadakan.

Keputusan Badan Kehormatan DPR itu tidak lepas oleh permasalahan etika Anggota DPR. Oleh karena itu, Badan Kehormatan tidak akan mengambil keputusan yang tidak didasari oleh pertimbangan etika. Hal-hal yang di luar etika sebagai Anggota DPR bukan merupakan kewenangan Badan Kehormatan, apabila tetap dilakukan, maka Badan Kehormatan telah menyalahi kewenangan yang dimiliki dan aturan perundang-undangan. Terhadap putusan Badan Kehormatan DPR, harus bisa dipertanggungjawabkan dengan baik, sebab masyarakat akan menilai putusan tersebut telah sesuai dengan pelanggaran yang dilakukan oleh Anggota DPR atau tidak. Apabila putusan yang diambil itu salah, maka masyarakat akan berasumsi bahwa keberadaan Badan Kehormatan DPR tidak berperan secara optimal sebagai penegak etika Anggota DPR.

Pada saat pengambilan keputusan dalam Rapat Kehormatan diambil secara musyawarah untuk mencapai mufakat, apabila hal tersebut tidak terpenuhi maka keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Disamping hal itu juga keputusan Rapat Badan Kehormatan bersifat final dan mengikat serta berlaku sejak tanggal diputuskan dan keputusan tersebut tidak dapat dirubah, sehingga tidak ada upaya hukum banding. Apabila teradu

dinyatakan tidak terbukti melakukan pelanggaran Kode Etik, maka keputusan tersebut disertai rehabilitasi kepada teradu yang disampaikan kepada Pimpinan DPR dan ditembuskan kepada pimpinan fraksi yang bersangkutan paling lambat 5 (lima) hari kerja sejak tanggal ditetapkannya keputusan, yang kemudian diumumkan dalam Rapat Paripurna DPR RI yang pertama sejak diterimanya keputusan Badan Kehormatan oleh Pimpinan DPR RI dan dibagikan kepada seluruh Anggota DPR RI.

Sanksi terhadap keputusan Badan Kehormatan yang dinyatakan terbukti melakukan pelanggaran Kode Etik DPR adalah¹³⁵: (a) teguran lisan; (b) teguran tertulis; (c) pemindahan keanggotaan; (d) pemberhentian dari jabatan Pimpinan DPR RI aatau Pimpinan Alat Kelengkapan DPR RI; (e) pemberhentian sementara; atau (f) pemberhentian sebagai Anggota DPR RI.

Jumlah Anggota DPR yang mendapatkan sanksi terkait pelanggaran

Kode Etik dan Tata Tertib DPR Tahun 2005-2010

No.	Uraian	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Jml.
1	Anggota yang dijatuhi sanksi	16	14	15	19	33	0	97

Sumber: Anggota DPR yang mendapatkan sanksi.

¹³⁵Pasal 38 ayat (3) Tata Beracara Badan Kehormatan DPR RI.

Anggota yang telah diberikan sanksi oleh Badan Kehormatan DPR diantaranya adalah:¹³⁶

1. teguran lisan:

Berkaitan dengan kasus kericuhan dalam Rapat Paripurna tanggal 15 Maret 2005. Sanksi tersebut dijatuhkan kepada tiga Pimpinan DPR Periode 2004-2009 yaitu Agung Laksono, Zaenal Ma'arif, dan Muhaimin Iskandar.

Lebih lanjut, **Endah Dewi Nawangsasi**¹³⁷ mengatakan bahwa;

“tegurannya lisan ini diberikan karena ketiga pimpinan DPR yang dianggap tidak dapat menjalankan sepenuhnya tata tertib persidangan. Ke depan, pimpinan DPR harus lebih tegas lagi. Aturan harus dilakukan apa adanya sesuai dengan tata tertib”.

2. teguran tertulis:

berkaitan dengan kasus perlakuan tidak menyenangkan dalam sidang Pansus Century. Sanksi tersebut dijatuhkan kepada Ruhut Sitompul dari Fraksi Demokrat.

Lebih lanjut **Nudirman Munir**¹³⁸; menjelaskan bahwa;

“terkait kasus ini, posisi pak Gayus sebagai Ketua Badan Kehormatan DPR sekaligus sebagai pelapor, maka pak Gayus non-aktif sebagai Ketua Badan Kehormatan DPR, hal ini agar tidak terjadi sentimen di antara Anggota DPR”.

¹³⁶Sekretariat Badan Kehormatan DPR RI.

¹³⁷Hasil wawancara dengan **Endah Dewi Nawangsasi**, Tenaga Ahli Badan Kehormatan DPR RI, 8 April 2011.

¹³⁸Hasil wawancara dengan **Nudirman Munir**, Wakil Ketua Badan Kehormatan DPR RI Periode 2009-2014, 6 April 2011.

3. pemindahan anggota:

berkaitan dengan kasus membolos saat hak angket mafia pajak tanpa keterangan tanggal 22 Februari 2011. Sanksi tersebut dijatuhkan kepada Indah Kurnia, Herman Heri, dan Sugianto dari Fraksi PDIP.

Terkait kasus tersebut, **Nudirman Munir**¹³⁹ menyatakan bahwa;

“dari fraksi PDIP membuat pengaduan ke Badan Kehormatan DPR terhadap Anggotanya yang membolos saat hak angket mafia pajak, sebab dengan ketidakhadirannya itu di rasa merugikan rakyat untuk mengusut tuntas mafia pajak”.

4. pemberhentian dari jabatan Pimpinan DPR atau Pimpinan Alat

Kelengkapan DPR RI:

berkaitan dengan kasus pembukaan Hutan Lindung Bintang yang posisinya sebagai anggota tim bersama Al Amin Nasution. Sanksi ini dijatuhkan kepada Ganjar Pranowo dari Fraksi PDIP.

Hal ini sejalan dengan pernyataan **Gayus Lumbuun**¹⁴⁰ bahwa;

“terkait kasus pada waktu itu dan posisi pak Ganjar Pranowo sebagai Pimpinan Komisi II, maka beliau diberhentikan dari Pimpinan Alat kelengkapan DPR agar Komisi II DPR dapat berfungsi sebagaimana semestinya dan tidak menghambat agenda-agenda Komisi II”.

5. pemberhentian sementara:

berkaitan dengan kasus suap pemilihan Deputy Gubernur Senior Bank Indonesia Miranda Swaray Goeltom pada tahun 2004. Anggota DPR yang terlibat diantaranya adalah Dudhie Makmun Murod dari Fraksi PDIP. Berdasarkan keputusan Badan Kehormatan DPR, Anggota DPR

¹³⁹ Hasil wawancara dengan **Nudirman Munir**, Wakil Ketua Badan Kehormatan DPR RI Periode 2009-2014, 6 April 2011.

¹⁴⁰ Hasil wawancara dengan **Gayus Lumbuun**, Mantan Ketua Badan Kehormatan DPR RI Periode 2009-2010, 5 April 2011.

dapat diberhentikan sementara walaupun sudah berstatus terpidana dan menjalani hukuman.

Hal ini sejalan dengan pernyataan **Nudirman Munir**¹⁴¹ bahwa;

“Anggota DPR yang berstatus terdakwa dapat diberhentikan sementara dari status keanggotaannya. Ketentuan ini telah dicantumkan dalam kode etik Anggota DPR”.

6. pemberhentian sebagai anggota:

berkaitan dengan kasus percaloan pemondokan haji dan catering yang dijatuhkan kepada Aziddin dari fraksi Partai Demokrat dengan vonis melanggar Kode Etik DPR.

Sejalan dengan keterangan dari **Gayus Lumbuun**¹⁴² bahwa;

“Badan Kehormatan DPR merekomendasikan pemberhentian Aziddin karena dinilai telah melanggar kode etik yang sangat serius. Keputusan tersebut sudah tepat, karena dapat dijadikan pelajaran berharga, suatu cermin pembelajaran bagi para politisi dan masyarakat”.

Badan Kehormatan akan terlihat berperan di akhir masa persidangan dengan menjatuhkan sanksi terhadap Anggota DPR yang melakukan pelanggaran Kode Etik dan Peraturan Tata Tertib DPR. Keinginan untuk dapat melaksanakan fungsi Badan Kehormatan DPR ini patut diberikan apresiasi karena dapat menjadi preseden baik dan titik awal dari harapan perbaikan secara internal di DPR.

¹⁴¹ Hasil wawancara dengan **Nudirman Munir**, Wakil Ketua Badan Kehormatan DPR RI Periode 2009-2014, 6 April 2011.

¹⁴² Hasil wawancara dengan **Gayus Lumbuun**, Mantan Ketua Badan Kehormatan DPR RI Periode 2009-2010, 5 April 2011.

D. Kekuatan Rekomendasi Badan Kehormatan DPR RI terhadap Eksistensi Anggota DPR yang dinyatakan Melanggar Kode Etik DPR.

Pada dasarnya keputusan Rapat Badan Kehormatan bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dirubah dengan alasan apapun. Badan Kehormatan dalam pengambilan keputusan tidak dapat dipengaruhi atau diintervensi oleh pihak manapun termasuk Pimpinan DPR. Lebih lanjut ditegaskan oleh *Gayus Lumbuun*¹⁴³ bahwa upaya intervensi terhadap keputusan Badan Kehormatan dapat dikategorikan sebagai pelanggaran Kode Etik. Rekomendasi yang dimiliki oleh Badan Kehormatan merupakan amanah dari peraturan perundang-undangan yang berlaku dan harus dipatuhi serta dijalankan oleh semua Anggota DPR. Kekuatan rekomendasi Badan Kehormatan DPR RI terhadap eksistensi Anggota DPR yang dinyatakan melanggar Kode Etik DPR terdapat pada pelaksanaan keputusan berupa sanksi yang dijatuhkan kepada Anggota DPR. Pelaksanaan keputusan itu adalah:

1. Teguran lisan¹⁴⁴

Sanksi ini akan disampaikan Badan Kehormatan DPR kepada teradu dalam Rapat Badan Kehormatan, paling lambat 5 (lima) hari kerja sejak tanggal ditetapkannya keputusan. Misalnya pada kasus pencemaran nama baik yang dilakukan oleh Anggota DPR.

¹⁴³ Hasil wawancara dengan *Gayus Lumbuun*, Mantan Ketua Badan Kehormatan DPR Periode 2009-2010, 5 April 2011.

¹⁴⁴ Pasal 40 Tata Beracara Badan Kehormatan DPR RI.

2. Teguran tertulis¹⁴⁵

Sanksi ini disampaikan oleh Badan Kehormatan kepada Pimpinan DPR RI dan pimpinan fraksi Anggota DPR RI yang bersangkutan, paling lambat 5 (lima) hari kerja sejak tanggal ditetapkannya keputusan. Pimpinan DPR RI akan menyampaikan kepada Anggota DPR RI yang bersangkutan paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak tanggal diterimanya keputusan dari Badan Kehormatan perihal teguran tertulis. Misalnya pada kasus intervensi yang dilakukan oleh Anggota DPR terhadap proses hukum.

3. Pemindahan keanggotaan¹⁴⁶

Badan Kehormatan akan menyampaikan kepada Pimpinan DPR RI dan pimpinan fraksi Anggota DPR RI yang bersangkutan paling lambat 5 (lima) hari kerja sejak tanggal ditetapkannya keputusan dan kemudian Pimpinan DPR RI akan menyampaikan kepada Anggota DPR RI yang bersangkutan paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak tanggal diterimanya keputusan dari Badan Kehormatan. Misalnya pada kasus penyelewengan dana oleh Anggota DPR.

4. Pemberhentian dari jabatan Pimpinan DPR RI atau Pimpinan Alat Kelengkapan DPR RI¹⁴⁷

Sanksi ini akan disampaikan oleh Badan Kehormatan kepada Pimpinan DPR RI dan ditembuskan kepada Pimpinan fraksi Anggota DPR RI yang bersangkutan paling lambat 5 (lima) hari kerja sejak tanggal ditetapkannya keputusan. Sanksi pemberhentian tersebut akan dibacakan dalam Rapat Paripurna DPR RI sejak diterimanya keputusan Badan

¹⁴⁵ Pasal 41 Tata Beracara Badan Kehormatan DPR RI.

¹⁴⁶ Pasal 42 Tata Beracara Badan Kehormatan DPR RI.

¹⁴⁷ Pasal 43 Tata Beracara Badan Kehormatan DPR RI.

Kehormatan oleh Pimpinan DPR RI. Misalnya pada kasus pelecehan terhadap Presiden RI.

5. Pemberhentian sementara¹⁴⁸

Pimpinan Badan Kehormatan memberitahukan kepada Pimpinan DPR RI tentang adanya Anggota DPR RI yang menjadi terdakwa dalam perkara tindak pidana umum yang diancam pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih atau menjadi terdakwa dalam perkara tindak pidana khusus. Dalam hal ini pimpinan DPR RI akan mengirimkan surat untuk meminta status Anggota DPR yang menjadi terdakwa dari pejabat yang berwenang, baik dengan adanya pemberitahuan maupun tanpa pemberitahuan dari Pimpinan Badan Kehormatan. Setelah mendapatkan surat keterangan terhadap status tersebut, maka akan diteruskan kepada Badan Kehormatan dan akan dilakukan pemeriksaan dan diambil keputusan yang akan dilaporkan kepada Rapat Paripurna untuk mendapatkan penetapan pemberhentian sementara yang keputusan tersebut akan disampaikan kepada partai politik Anggota DPR RI yang bersangkutan. Misalnya pada kasus korupsi yang sudah masuk proses di pengadilan.

6. Pemberhentian sebagai Anggota DPR RI¹⁴⁹

Sanksi ini akan disampaikan oleh Badan Kehormatan kepada Pimpinan DPR RI dan ditembuskan kepada Pimpinan fraksi yang bersangkutan paling lambat 5 (lima) hari kerja sejak tanggal ditetapkannya keputusan. Pemberhentian ini akan dibacakan dalam Rapat Paripurna paling lama 7 (tujuh) hari sejak keputusan Badan Kehormatan dilaporkan dalam

¹⁴⁸ Pasal 44 Tata Beracara Badan Kehormatan DPR RI.

¹⁴⁹ Pasal 45 Tata Beracara Badan Kehormatan DPR RI.

Rapat Paripurna yang akan disampaikan kepada Pimpinan partai politik yang bersangkutan. Pimpinan partai politik yang bersangkutan menyampaikan keputusan tentang pemberhentian anggota kepada Pimpinan DPR RI paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya keputusan Badan Kehormatan dari Pimpinan DPR RI. Apabila Pimpinan partai politik tidak memberikan keputusan pemberhentian tersebut, maka Pimpinan DPR RI akan meneruskan keputusan Badan kehormatan kepada Presiden untuk memperoleh peresmian pemberhentian. Dalam hal Presiden meresmikan pemberhentian paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya keputusan Badan Kehormatan atau keputusan pimpinan partai politik tentang pemberhentian anggotanya. Misalnya pada kasus foto asusila Anggota DPR RI. Pada sanksi ini lebih lanjut, ***Endah Dewi Nawangsasi***¹⁵⁰ menyatakan bahwa;

“Saya menyambut baik keputusan sanksi pemberhentian tersebut, karena sanksi tersebut akan menimbulkan efek jera bagi anggota dewan yang lain, agar tidak melakukan pelanggaran etika maupun hukum, ke depan apabila ada anggota dewan yang melakukan pelanggaran terlalu jauh, harus bertanggungjawab secara moral pada daerah pemilihannya dengan sanksi pemberhentian.”

Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) Kode Etik DPR RI menegaskan bahwa Anggota DPR RI bertanggung jawab atas keputusan dan tindakan yang diambil dalam rangka menjalankan tugas dan wewenangnya demi kepentingan negara. Oleh karenanya, segala tindakan dan perbuatan yang dilakukan harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum serta mematuhi segala ketentuan yang menjadi keputusan bersama Anggota DPR.

¹⁵⁰ Hasil wawancara dengan ***Endah Dewi Nawangsasi***, Tenaga Ahli Badan Kehormatan DPR RI, 8 April 2011.

E. Faktor Pendukung dan Penghambat Badan Kehormatan DPR RI dalam Menegakkan Kode Etik DPR

Badan Kehormatan DPR dari awal pembentukannya memang mempunyai misi untuk menegakkan Kode Etik. Kode Etik ini yang dapat dijadikan sebagai alat untuk mengontrol perilaku Anggota DPR dalam menjalankan fungsinya sebagai wakil rakyat. Sehingga peran Badan Kehormatan itu patut menjadi contoh dan sebagai acuan bagi negara-negara dan daerah-daerah lain dalam melakukan pengawasan etika terhadap lembaga legiaslasi. Pengawasan yang dilakukan oleh Badan Kehormatan DPR tersebut, terdapat faktor pendukung adalah sebagai berikut:

- a. Penegakan Kode Etik dalam DPR tidak lepas dari partisipasi masyarakat¹⁵¹. Dalam hal ini masyarakat mempunyai hak serta kewajiban untuk memberikan laporan atau keterangan atas pelanggaran yang dilakukan oleh Anggota DPR yang dinilai tidak sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPR dan Kode Etik yaitu pelanggaran etika yang dapat merusak martabat, kehormatan, citra dan kredibilitas DPR RI. Pelanggaran yang dilakukan oleh Anggota DPR tersebut sangat meresahkan dan merugikan rakyat. Oleh sebab itu, keterbukaan terhadap kegiatan DPR kepada masyarakat sangat membantu agar masyarakat dapat menilai, mengadukan, dan memberikan keterangan sehubungan dengan pelanggaran tersebut. Lebih lanjut, *Nudirman Munir*¹⁵² menyatakan bahwa,

¹⁵¹ Badan Kehormatan bertugas melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan, lihat Pasal 2 ayat (1) Tata Beracara Badan Kehormatan DPR RI.

¹⁵² Hasil wawancara dengan *Nudirman Munir*, Wakil Ketua Badan Kehormatan DPR RI Periode 2009-2014, 6 April 2011.

“peran dan kerjasama masyarakat terhadap pengaduan tersebut sangat penting sehubungan dengan kelanjutan dari tindakan yang akan dilakukan oleh Badan Kehormatan DPR”.

Tindak lanjutnya adalah bahwa Badan Kehormatan DPR akan melakukan proses setelah adanya pengaduan terhadap permasalahan yang diadukan serta berdasarkan pada bukti dan saksi sebagai pendukungnya dari masyarakat, sebab proses tersebut harus jelas peristiwa hukumnya.

- b. Berdasar pada Pasal 3 ayat (1) huruf c Tata Beracara Badan Kehormatan DPR RI, penegakan Kode Etik terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh Anggota DPR dapat juga dilakukan tanpa adanya pengaduan. Sebagaimana pernyataan dari **Gayus Lumbuun**¹⁵³ bahwa:

“Dengan adanya aturan yang baru yang menyatakan bahwa Anggota DPR dapat di proses di Badan Kehormatan sesuai dengan perkembangan kasus yang berkembang di masyarakat, sehingga tidak diperlukan adanya pengaduan”.

Hal tersebut Badan Kehormatan dapat melakukan proses penyelidikan dan verifikasi terhadap ketidakhadiran Anggota DPR dalam Rapat DPR RI yang menjadi kewajibannya. Di samping hal itu juga apabila Anggota DPR tertangkap tangan melakukan pelanggaran peraturan perundang-undangan. Hal tersebut dapat juga dilakukan apabila sudah tersiar di beberapa media cetak dan/atau elektronik. Oleh karena itu, Badan Kehormatan dituntut untuk segera melakukan tindakan terhadap dugaan seperti yang diberitakan di media cetak dan/atau elektronik dan telah tersebar di masyarakat.

¹⁵³ Hasil wawancara dengan **Gayus Lumbuun**, Mantan Ketua Badan Kehormatan DPR RI Periode 2009-2010, 5 April 2011.

Berkaitan dengan pelanggaran yang juga tidak memerlukan pengaduan adalah apabila Anggota terbukti melakukan tindak pidana dengan ancaman lebih dari 5 (lima) tahun penjara dan telah mendapat putusan yang berkekuatan hukum tetap.

- c. Pengaduan sebagai wujud dari partisipasi masyarakat itu akan memberikan implikasi terhadap tindakan Badan Kehormatan yaitu berupa penyelidikan dan verifikasi terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Anggota DPR. Pemeriksaan tersebut harus didukung dengan adanya alat bukti, baik berupa bukti saksi maupun bukti tertulis serta bukti-bukti lain sebagai pendukungnya. Bukti tersebut yang dapat membawa suatu kasus pelanggaran etika diajukan kepersidangan Badan Kehormatan DPR.
- d. Sidang terhadap kasus yang masuk dalam Badan Kehormatan DPR tersebut akan memperoleh hasil akhir berupa keputusan yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Putusan Badan Kehormatan DPR tidak dapat dipengaruhi oleh pihak manapun karena putusan itu bersifat final dan mengikat, sehingga tidak ada upaya banding seperti di pengadilan pada umumnya. Hasil keputusan terhadap sidang Badan Kehormatan DPR itu akan direkomendasikan kepada Pimpinan DPR. Rekomendasi dari Pimpinan DPR tersebut akan disampaikan di Rapat Paripurna DPR sebagai forum tertinggi dalam DPR.

Badan Kehormatan DPR akan memberikan tindakan terhadap kasus yang menjadi lingkup kewenangan badan kehormatan. Oleh sebab itu, yang menjadi faktor penghambatnya adalah sebagai berikut :

a. Badan Kehormatan terkesan pasif.

Sifat pasif ini walaupun Badan Kehormatan dapat melakukan penyelidikan dan verifikasi tidak hanya berdasarkan pada pengaduan saja, tetapi dapat juga dengan perkembangan kasus yang terjadi di masyarakat, tetap belum dapat dikatakan berfungsi secara optimal, sebab Badan Kehormatan ini prosesnya tidak seperti di pengadilan yang aktif mencari bukti sehingga sanksi dapat dijatuhkan apabila Anggota benar-benar melakukan pelanggaran. *Endah Dewi Nawangsasi*¹⁵⁴ menyatakan bahwa:

“secara teknis Badan Kehormatan memang tidak dapat mencari bukti sebagai pendukung terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh Anggota DPR, tetapi dari pihak pengadu yang harus melengkapi semua bukti-bukti yang ada, baik itu saksi maupun berupa benda”.

b. Birokrasi yang tidak sistematis.

Sistem birokrasi ini yang terkesan menunda proses persidangan Badan Kehormatan tidak dapat segera dilakukan. Disamping hal itu juga pada proses persidangan yang menuai pro dan kontra dari peserta sidang dalam hal ini adalah Anggota, serta adanya intervensi dari partai yang bersangkutan, walaupun berdasarkan Pasal 33 Tata Beracara Badan Kehormatan DPR bahwa upaya intervensi dari Anggota, pimpinan fraksi, dan/atau Pimpinan DPR RI merupakan

¹⁵⁴ Hasil wawancara dengan *Endah Dewi Nawangsasi*, Tenaga Ahli Badan Kehormatan DPR RI, 8 April 2011.

pelanggaran Kode Etik. Hal tersebut yang menyebabkan proses sidang penegakan kode etik dalam Badan Kehormatan menjadi lambat.

- c. Sidang Badan Kehormatan dalam kasus dugaan pelanggaran Kode Etik dan Tata Tertib oleh Anggota DPR dalam pengambilan Keputusan Anggota Badan Kehormatan DPR RI harus berdasarkan pada suara mayoritas. Suara mayoritas itu yang menyebabkan terjadinya perbedaan pendapat dalam mengambil keputusan. Berdasarkan Pasal 34 ayat (1) Tata Beracara Badan Kehormatan, bahwa Rapat Badan Kehormatan untuk mengambil keputusan dihadiri oleh lebih dari $\frac{1}{2}$ (satu perdua) jumlah anggota Badan Kehormatan dan terdiri atas lebih dari $\frac{1}{2}$ (satu perdua) jumlah fraksi pada Badan Kehormatan.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Kesimpulan yang diperoleh dari hasil penelitian terhadap Pelaksanaan Tugas Badan Kehormatan DPR RI Dalam Menegakkan Kode Etik Atas Pelanggaran Etika Anggota DPR RI Tahun 2005-2010 adalah sebagai berikut:

1. Pelaksanaan tugas Badan Kehormatan DPR mempunyai peran yang sangat penting. Peran tersebut adalah menegakkan kode etik dan Tata tertib DPR. Kode Etik bagi Anggota DPR digunakan untuk menjaga kehormatan institusi, sehingga wajib dipatuhi oleh semua Anggota DPR dalam menjalankan fungsinya. Etika tersebut tidak hanya berlaku untuk Anggota dalam lingkungan DPR tetapi juga saat mewakili di luar lingkungan DPR yang memakai atribut DPR. Badan Kehormatan akan terlihat berperan di akhir masa persidangan dengan penanganan kasus yang diikuti dengan menjatuhkan sanksi terhadap Anggota DPR yang melakukan pelanggaran Kode Etik dan Peraturan Tata Tertib DPR. Keinginan untuk dapat melaksanakan fungsi Badan Kehormatan DPR ini patut diberikan apresiasi karena dapat menjadi preseden baik dan titik awal dari harapan perbaikan secara internal di DPR. Berdasarkan pada Pasal 2 ayat (1) Tata Beracara Badan Kehormatan DPR RI, yaitu:

Badan Kehormatan bertugas melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap Anggota DPR RI karena;

- a. tidak dapat melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam undang-undang.
- b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai Anggota DPR RI selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa alasan yang sah
- c. tidak menghadiri Rapat Paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPR RI yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah dan jelas;
- d. tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon Anggota DPR RI sesuai dengan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD; dan/atau
- e. melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Tata Tertib, dan Kode Etik.

Jenis pengaduan yang masuk ke Badan Kehormatan DPR RI diantaranya adalah: absensi, percaloan, korupsi, hutang piutang, ijazah palsu, pemerasan, pemalsuan status perkawinan, sewa menyewa, pemerkosaan, studi banding, pemboman, kericuhan dalam Rapat Paripurna, perselingkuhan, nikah siri, pencemaran nama baik, foto asusila, penyuapan, ingkar janji.

Dari jenis pengaduan tersebut, jumlah pengaduan yang masuk ke Badan Kehormatan DPR RI dari tahun 2005-2010 adalah 189 kasus, yaitu 150 berkas pengaduan yang diregister dan 39 berkas pengaduan yang tidak diregister. Dari 150 berkas pengaduan yang diregister oleh Badan Kehormatan, 97 Anggota DPR mendapat sanksi terhadap pelanggaran Kode Etik dan Tata Tertib DPR.

2. Kekuatan Rekomendasi Badan Kehormatan DPR RI Terhadap Eksistensi Anggota DPR yang Dinyatakan Melanggar Kode Etik DPR terletak pada jenis sanksi terhadap Keputusan Sidang Badan Kehormatan yang sesuai dengan Pasal 38 Tata Beracara Badan Kehormatan DPR RI, yaitu:
 - a. Teguran lisan
 - b. Teguran tertulis
 - c. Pemindahan keanggotaan pada alat kelengkapan DPR RI
 - d. Pemberhentian dari jabatan Pimpinan DPR RI atau Pimpinan Alat Kelengkapan DPR RI
 - e. Pemberhentian sementara
 - f. Pemberhentian sebagai Anggota DPR RI.

Keputusan Sidang Badan Kehormatan ini bersifat final dan mengikat, serta tidak ada upaya hukum banding dan dapat diberlakukan sejak tanggal diputuskan keputusan tersebut. Terhadap keputusan tersebut, seluruh Anggota DPR wajib mematuhi dan mempertanggungjawabkannya secara hukum.

3. Kode etik DPR yang ditegakkan oleh Badan kehormatan mempunyai serangkaian faktor pendukung dan faktor penghambatnya.
 - a. Faktor Pendukungnya adalah:
 - 1) Adanya partisipasi dari masyarakat berupa pengaduan.
 - 2) Kasus dapat diproses di Badan Kehormatan tanpa adanya pengaduan, yaitu dengan perkembangan kasus yang terjadi di masyarakat baik melalui media cetak atau elektronik yang telah tersebar secara luas di masyarakat.
 - 3) Adanya alat bukti
 - 4) Keputusan Badan Kehormatan DPR tidak dapat dipengaruhi oleh pihak manapun.
 - b. Faktor penghambatnya adalah:
 - 1) Badan Kehormatan terkesan pasif.
 - 2) Birokrasi yang tidak sistematis.
 - 3) Proses Pengambilan Keputusan yang lama.

B. Saran-Saran

1. Pelaksanaan tugas dalam hal peranan Badan Kehormatan DPR dalam menegakkan Kode Etik terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh Anggota DPR harus bersifat aktif, sehingga Badan Kehormatan DPR dapat melakukan penyelidikan tanpa harus didahului dengan pengaduan dari masyarakat sehingga Badan Kehormatan mempunyai bukti yang cukup untuk melakukan proses penyelidikan dan verifikasi.

2. Peran dari Badan Kehormatan dapat berjalan secara optimal apabila kewenangan Badan Kehormatan DPR diperbesar. Dengan kewenangan yang diperbesar itu, Badan Kehormatan dapat menjangkau Anggota DPR yang berpengaruh sekalipun. Sehingga sanksi-sanksi yang dijatuhkan dapat berlaku bagi siapapun yang melanggar Peraturan Tata Tertib DPR dan Kode Etik DPR.
3. Sebenarnya hal yang mendukung dan menghambat dalam tegaknya kode etik tergantung dari pihak-pihak yang bersangkutan. Hal yang mendukung penegakkan kode etik harus ditingkatkan. Serta hal yang menjadi penghambat tegaknya kode etik DPR diminimalisir agar Badan Kehormatan dapat bergerak secara profesional. Pada dasarnya pelanggaran kode etik dapat diminimalisir apabila masing-masing Anggota DPR menyadari akan pentingnya Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik dalam DPR, sehingga martabat dan kehormatan DPR baik di mata rakyat Indonesia maupun masyarakat dunia.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU-BUKU :

- Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Ctk. Pertama, Fokusmedia, Bandung, 2007.
- Anom Surya Putra, *Naskah Kode Etik DPR RI dan Tata Beracara*, Project Management Unit Proper UNDP Bekerjasama dengan Sekretariat Jenderal DPR RI 2007.
- Aunur Rahim Faqih, *Ibadah dan Akhlak dalam Islam*, Ctk kedua, UII Press, Yogyakarta, 2002.
- , *Menuju Kemantapan Tauhid Dengan Ibadah dan Akhlakul Karimah*, Ctk Kedua, UII Press, Yogyakarta, 2004.
- Bung Hatta, *Demokrasi kita: Idealisme dan Realitas serta Unsur yang Memperkuatnya*, PT. Balai Pustaka, Jakarta, 2004.
- Dadang Juliantara, *Meretas Jalan Demokrasi*, Ctk. Pertama, Kanisius, Yogyakarta, 1998.
- Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sisitem Ketatanegaraan Indonesia*, Ctk. kedua, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta, 2004.
- , *Teori dan Hukum Konstitusi*, Ctk. Ketiga, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Darji Darmodiharjo, *Pokok-pokok Filsafat Hukum*, Ctk kedua, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.
- Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat*, Ctk Pertama, Nusamedia, Bandung, 2007.
- Firmansyah Arifin, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Ctk. Pertama, Jakarta, 2005.
- Frans-Magnis-Suseno, *Etika Dasar: Masalah-masalah Pokok Filsafat Moral*, Cet. 3. Kanisus. Yokyakarta. 1991.
- H. Gerge Frederickson & David K.Hart. “*The Public Service and the Patriotism of Benevolence*”, *Public Administration Review*. September/ Oktober, 1985.

- Haryatmoko, 2003. *Etika Politik dan Kekuasaan*. PT. Kompas Media Nusantara. Jakarta.
- Hidayat Nur Wahid, *Eksistensi Lembaga Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 4 No. 3 September 2007.
- I.R. Podejawijatna, *Etika: Filsafat Tingkah Laku*, Rineka Cipta, 1990 Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Ctk. Kedua, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- , *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Press, Jakarta, 2005.
- K. Bertens, *Etika*, Cetakan Kesembilan. PT Gramedia Pustaka Utama. 2005.
- Kaelan, *Pendidikan Pancasila*, Ctk. Kedelapan, Paradigma Offset, Yogyakarta, 2004.
- Lorens Bagus, 1996. *Kamus Filsafat*: Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- M. J. Manulang, *Dasar-dasar Manajemen*, Gramedia, Jakarta, 1981.
- Mahfud MD, *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pers, Jakarta 2009.
- Markus Gunawan, *Buku Pintar Calon Anggota dan Anggota Legislatif (DPR, DPRD, DPD)*, Visimedia Pustaka, Jakarta. 2008.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia. Jakarta. 1982.
- Muchsan, *Sistem Pengawasan Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara*, Liberty. Yogyakarta. 2000.
- Musanep, *Sistem Pemerintahan di Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 1985.
- Mustopadidjaja AR., *Reformasi Birokrasi, Good Governance dan Pembangunan Masyarakat Madani*, Makalah, Jakarta, 1999.
- Nawawi Hadari, *Metodologi Penelitian Bidang sosial*, Bumi Aksara, Jakarta, 1993.

- Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Masa Transisi menuju Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007.
- O.P. Simorangkir, *Etika Jabatan*, AP Press, 1978.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002.
- Samsul Wahidin, *Dimensi Kekuasaan Negara Indonesia*, Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007.
- Sedarmayanti, *Good Governance, Pemerintahan Yang Baik, Bagian Kedua, Membangun system manajemen kinerja guna Meningkatkan Produktifitas Menuju Good Governance Pemerintahan Yang Baik*, cetkn pertama. Mandar Maju. Bandung. 2004.
- Sedarmayanti, *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Pemerintahan yang Baik)*, Ctk. Pertama, PT. Refika Aditama, Bandung, 2009.
- Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, PT. Refika Aditama, Bandung. 2006.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1986.
- Suhrawardi K. Lubis, *Etika Profesi Hukum*, Ctk ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2002.
- Sujanto, *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 1990.
- Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Bulan Bintang, Jakarta. 1992.
- Terry, Geogre R dan Ruc Leslie W, *Dasar-dasar Manajemen*, Buku Aksara. Jakarta 1986.
- Viktor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineka Cipta, Jakarta (Cetakan II), 1998.
- W.J.S Perwadarminta, *Kamus Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, 1976.
- Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, Pt. Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2008.

Zainuddin Ali, *Sosiologi Hukum*, Ctk pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2006.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari KKN.

Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPRD, dan DPRD.

Keputusan Presiden RI Nomor 44 Tahun 2004 tentang Ombudsman.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/DPR RI/I/2009-2010.

Kode Etik DPR RI

Tata Beracara DPR RI

INTERNET :

Alik Ibe <http://alikebe.blogspot.com//03/asas-kepastian-hukum-rule-of-law-html>, diakses 18 Januari 2011.

Abd. Choliq, *Fungsi hukum dan asas-asas dasar Negara*, [http:// www. Google.co.id/search?client=firefox-a&rls=org.mozilla%3AenUs%3Aofricial&channel=s&hl=id&soerce=hp&q=asas+kepastian+hukum&meta=&btnG=Telusuri+dengan+Google](http://www.Google.co.id/search?client=firefox-a&rls=org.mozilla%3AenUs%3Aofricial&channel=s&hl=id&soerce=hp&q=asas+kepastian+hukum&meta=&btnG=Telusuri+dengan+Google) diakses 18 Januari 2011.

- DPP PPP tak intervensi Kasus Dimiyati, at [http://www. antaraneews.com /berita/1258093169/dpp-ppp-tak-intervensi-kasus-dimiyati.htm/](http://www.antaraneews.com/berita/1258093169/dpp-ppp-tak-intervensi-kasus-dimiyati.htm/), di akses 28 Januari 2011.
- Ratu Munawaroh Anggota DPR juara mangkir, at <http://www.oktyana.com/news/ratu-munawaroh-anggota-dpr-juara-mangkir.html/>, di akses 30 Januari 2011.
- M. Nazarudin Demokrat, at [http:// duluthmed .com/m-nazarudin-demokrat .htm/](http://duluthmed.com/m-nazarudin-demokrat.htm/) di akses 30 Januari 2011.
- Diskominfo disampaikan, *Dalam Peningkatan Pemahaman Mengenai Pengelolaan laporan Harta Kekayaan Penyelenggaraan Negara dan Bimbingan Teknis Pengisian Laporan Harta Kekayaan Penyelenggaraan Negara Provinsi Kepulauan Bangka Belitung* di Lt. III Kantor Gubernur Air Itam Pangkalpinang [http://www. babelprov.go. id/daftar _berita?q=/node/470](http://www.babelprov.go.id/daftar_berita?q=/node/470) diakses 22 Februari 2011, hlm 3.
- Sramdas, Keterbukaan dan Keadilan, <http://sramdas.blogdetik.com/> diakses 22 Januari 2011.
- Roy Sanjaya, Analisis asas pemerintahan yang baik dengan kaitannya dengan UU penyelenggaraan pemerintahan yang baik” [http:// roysanjaya.blogspot. com/ analisis-asas- pemerintahan-yang- baik.html](http://roysanjaya.blogspot.com/analisis-asas-pemerintahan-yang-baik.html), diakses 23 Februari 2011.
- Liang Gie, Filsafat Administrasi [http://pustaka.ut.ac.id/puslata/online.php? menu= bmpshort_ detail &ID =434](http://pustaka.ut.ac.id/puslata/online.php?menu=bmpshort_detail&ID=434), diakses 4 Januari 2011.
- Definisi Demokrasi, at [http://Mendefinisikan Demokrasi _ Simpul Demokrasi.htm](http://Mendefinisikan-Demokrasi-Simpul-Demokrasi.htm), 2 Februari 2011.
- Demokrasi dari Wikipedia Indonesia, ensiklopedia bebas berbahasa Indonesia, at <http://Demokrasi.htm>, 10 Februari 2011.
- Titok Priastomoa, kebatilan istilah Demokrasi-islam, at [http :\titok. Wordpress .com.htm](http://titok.wordpress.com.htm), 22 Januari 2011.
- Suryaningsih, Serukanlah Syariah Islam, Bukan Demokrasi, at [http:\Suryaningsih.wordpress.com.Site.htm](http://Suryaningsih.wordpress.com.Site.htm), 20 Januari 2011.
- Dr.Leonard Siregar, Demokrasi dan Keberanian Moral, at [http:// opini 99 November- demokrasi.htm.](http://opini99November-demokrasi.htm), 15 Februari 2011.
- Dipl. DNP. Lathif Hakim, LSq. BEc., Mempertegas Kembali; Demokrasi Untuk Kemakmuran Rakyat, at [http: Mempertegas Kembali;](http://Mempertegas-Kembali;)

Demokrasi Untuk Kemakmuran Rakyat - .. Icmi - Ikatan Cendekia Muslim Indonesia.htm, 15 Februari 2011.

Max H. Pohan, at http://GoodGov_MusiBanyumasin.pdf, 21 Januari 2011

Gemala Meiyanti, Dari Local Wisdom Menuju Good governance, at <http://KOMMPAK » Blog Archive » DARI LOCAL WISDOM MENUJU GOOD GOVERNANCE.htm>, 12 Februari 2011.

Satish Candra Mishra, Government and Governance: Understanding the Political Economy of the Reform of Institutions, at <http://www.bappenas.com>, 12 Februari 2011..

DR Rochman Achwan, Good governance: Manifesto Politik Abad ke-21, at <http://www.unisosdem.org>, 12 Februari 2011.

Dr.Leonard Siregar, *Demokrasi dan Keberanian Moral*, at <http://opini99November-demokrasi.htm>, 15 Februari 2011.

Badankehormatan.wordpress.com/category/badan-kehormatan-dprd/, di akses pada tanggal 24 Februari 2011.