

BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga politik yang dibentuk di setiap provinsi dan kabupaten/kota. Sebagai lembaga politik karena merupakan wakil dari partai-partai politik, DPRD memiliki peran kekuasaan legislatif, oleh karena itu DPRD biasa disebut dengan lembaga legislatif di daerah. Namun demikian, berdasarkan Undang-Undang (UU) No. 27/2009, DPRD merupakan bagian atau unsur dari pemerintahan daerah. Dalam UU tersebut, pada Bab V dibahas tentang DPRD provinsi dan pada Bab VI dibahas tentang DPRD kabupaten/kota.

Perubahan sosial dan politik di Indonesia mempengaruhi perubahan fungsi dan peran DPRD. Pada masa Orde Baru, berdasar pada UU No. 5/1974, DPRD secara normatif tetap memiliki peran lembaga legislatif, namun fungsinya lebih cenderung sebagai pelengkap pemerintahan daerah. Peran sentral pembangunan terletak pada Pemerintah daerah (eksekutif), karena itu berdasar UU ini, seorang kepala daerah lebih memiliki peran dominan dibandingkan DPRD. Pada periode ini disebut dengan *executive heavy* (Sadu Wasistiono, 2010: 2).

Peran dan fungsi DPRD berubah pasca jatuhnya Orde Baru pada tahun 1998 atau lebih sering disebut reformasi. Lahirnya UU Otonomi Daerah No. 22/1999, peran dan fungsi DPRD berbanding terbalik dengan periode sebelumnya. Berdasar pada UU ini, DPRD memiliki kewenangan kekuasaan

yang sangat besar di daerah sehingga DPRD memiliki peran yang lebih dominan dibandingkan pemerintahan eksekutif di daerah. Dengan demikian, perubahan UU No. 5/1974 kepada UU No. 22/1999 menjadikan peran sentral pembangunan daerah bergeser dari lembaga eksekutif kepada lembaga legislatif daerah. Karena itu Sadu Wasistiono menyebut sistem pemerintahan daerah pada periode UU No. 22/1999 adalah *legislative heavy* (Sadu Wasistiono, 2010: 3).

Seiring perjalanan waktu, lahirnya UU No. 32/2004 tentang Sistem Pemerintahan Daerah menjadikan peran dan fungsi DPRD juga berubah. Lahirnya UU baru tersebut memberikan peranan yang berimbang antar susunan pemerintahan, baik ditingkatan provinsi maupun di kabupaten/kota sebagai keseimbangan secara vertikal, serta keseimbangan secara horisontal. antara kepala daerah dan DPRD. Dengan demikian, berdasar pada UU No 32 /2004, DPRD memiliki kedudukan ganda, yaitu sebagai wakil rakyat dan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Sebagai wakil rakyat, anggota DPRD dipilih oleh rakyat melalui proses pemilihan umum dengan fungsi politik. Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, DPRD adalah mitra yang berkedudukan sejajar dengan Kepala Daerah (Sadu Wasistiono, 2010: 3).

Berdasar pada UU No 32 /2004, fungsi DPRD mencakup 3 (tiga) fungsi dasar. Pertama, fungsi legislasi. Fungsi ini melekatkan kewenangan DPRD dalam membuat Peraturan Daerah (Perda) yaitu melakukan inisiasi, membahas, menyetujui atau bahkan menolak rancangan peraturan daerah (Raperda) yang diusulkan pemerintah daerah. Kedua, fungsi anggaran. Pada fungsi ini, melekat

kewenangan DPRD untuk menyetujui/menolak dan menetapkan Rancangan Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah (RAPBD) menjadi APBD. Ketiga, fungsi pengawasan. Fungsi ini melekat akan kewenangan DPRD untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan lainnya sesuai dengan kewenangannya, baik pengawasan pelaksanaan APBD maupun pengawasan terhadap kebijakan dan kinerja Pemerintah Daerah.

Perdebatan yang kemudian muncul dari fungsi dasar DPRD tersebut kemudian menimbulkan pertanyaan, siapa yang mengawasi para anggota legislatif (DPRD). Terutama bilamana para anggota DPRD ini melakukan pelanggaran, atau setidaknya jika tidak mampu menjalankan tugasnya dengan baik. Pada proses ini lahir apa yang disebut dengan pengawasan dari masyarakat. Namun pada kenyataan ini, pengawasan masyarakat tidak mampu berfungsi dengan baik. Selain tidak adanya mekanisme yang mengatur secara jelas tentang pengawasan oleh masyarakat, metode pengawasan ini juga tidak efektif. Mekanisme yang tidak jelas ini menjadikan sanksi terhadap anggota DPRD juga tidak jelas. Konsep siapa yang dimaksud dengan masyarakat pun kemudian menjadi perdebatan.

Pergulatan wacana dari perdebatan tentang pengawasan terhadap anggota DPRD ini melahirkan apa yang disebut dengan Badan Kehormatan (BK). BK ini kemudian di bentuk disetiap tingkatan, dibentuk di pusat dan di daerah. Secara normatif fungsi dari BK adalah mengawasi kinerja dari para anggota legislatif agar melaksanakan tugas-tugasnya dengan baik. Agar mampu berfungsi secara baik dan efektif, BK ini kemudian diformalisasikan atau dilembagakan.

Dalam DPRD sendiri, BK merupakan alat kelengkapan dewan yang berbentuk badan. BK adalah palang pintu dalam menegakkan fungsi legislatif agar berfungsi sebagaimana seharusnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan (<http://badankehormatan.wordpress.com>).

Keberadaan BK ini semula adalah untuk menjawab kebutuhan mengingat era reformasi berbeda dengan era sebelumnya. Pada masa Orde Baru, anggota DPRD bekerja tanpa ada pengawasan sehingga DPRD sebagai lembaga politik maupun bagian dari pemerintahan daerah tidak melaksanakan tugasnya dengan. Akibatnya fungsi dan peran DPRD tidak dapat berfungsi dengan baik (Nuri Evirayanti, 2009: 5). Namun keadaan setelah reformasi tidak jauh berbeda dengan sebelumnya meski telah dibentuknya BK pada setiap tingkatan. Dibentuknya BK diharapkan kinerja anggota DPRD berkaitan dengan fungsi dan perannya dapat berjalan dengan baik karena kinerja mereka diawasi. Pada kenyataannya pelanggaran masih sering dilakukan oleh anggota DPRD, baik pelanggaran ringan maupun berat. Beberapa pelanggaran seperti jarang berdinass, tidak menghadiri sidang, kasus percaloan, hingga pelanggaran pidana masih jamak terjadi. Fenomena ini tentu merusak citra lembaga legislatif di mata publik.

Kajian untuk melakukan penelitian tentang peran dan fungsi BK DPRD Kota Yogyakarta 2009-2014 ini penting untuk dilakukan sebab tidak dapat dipungkiri bahwa Kota Yogyakarta sebagai salah satu kota penting di Indonesia, akan tetapi pelanggaran terhadap peran dan fungsi DPRD oleh para anggotanya juga sering terjadi. Untuk menyebut beberapa diantaranya adalah;

pada rapat paripurna pelantikan Walikota-Wakil Walikota Yogyakarta periode 2011-2012 beberapa anggota DPRD tidak hadir (Kedaulatan Rakyat, 21/10/2011), demikian juga dengan kehadiran anggota DPRD dalam rapat paripurna pengantar Wali Kota Yogyakarta tentang Rancangan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) Perubahan dan Rancangan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS) Perubahan APBD 2012 yang hanya dihadiri 23 anggota dewan dari jumlah keseluruhan anggota dewan sebanyak 40 orang. Beberapa kasus penyalahgunaan wewenang dan korupsi juga sering terjadi (Tribun Jogja, 09/08/2012).

Selain itu, kondisi empirik kinerja anggota DPRD Kota Yogyakarta periode 2009-2014, khususnya berkaitan dengan peran dan fungsi Badan Kehormatan DPRD Kota Yogyakarta saat ini dalam penelusuran peneliti tidak terpublikasikan secara baik. Jika kita mencari berita tentang apa saja yang dilakukan oleh Badan Kehormatan Kota Yogyakarta saat ini agak sulit, tidak saja dalam media cetak, tetapi juga media elektronik. Oleh karena itu perlu dilakukan penelitian tentang peran dan fungsi badan kehormatan dalam menegakkan kode etik. Ketiadaan publikasi peran dan fungsi Badan Kehormatan DPRD Kota Yogyakarta dalam era digital ini perlu mendapatkan perhatian, hal ini sebagai bentuk partisipasi publik dalam melakukan pengawasan terhadap lembaga publik.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan dari latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka untuk memudahkan memberikan deskripsi dalam penelitian ini sehingga

lebih fokus, rumusan masalah dalam penelitian ini dirumuskan dengan pertanyaan sebagai berikut: “Bagaimana Peran dan Fungsi Badan Kehormatan Dalam Menegakkan Kode Etik Anggota DPRD Kota Yogyakarta Periode 2009-2014?”

C. TUJUAN DAN MANFAAT

1. Tujuan

- a. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui sinergi peran dan fungsi Badan Kehormatan DPRD kota Yogyakarta.
- b. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui cara dan model Badan Kehormatan DPRD kota Yogyakarta menegakkan kode etik.

2. Manfaat

- a. Hasil penelitian ini sangat bermanfaat bagi pengembangan teori etika, secara khusus dalam Etika Publik dan Etika Pemerintahan.
- b. Hasil penelitian ini sangat bermanfaat bagi pengembangan pengawasan masyarakat terhadap organisasi publik (legislatif).

D. TINJAUAN PUSTAKA

Penelitian dengan pokok bahasan badan kehormatan dan kode etik secara umum banyak diteliti dengan berbagai sudut pandang, namun secara umum, pendekatan ilmu hukum lebih banyak dilakukan. Sedangkan dalam pendekatan ilmu pemerintahan masih belum banyak dilakukan. Pendekatan penelitian yang memiliki kedekatan dengan ilmu pemerintahan adalah dengan pendekatan ilmu administrasi negara. Dalam penelitian ini, peneliti akan meninjau 10 penelitian

yang berkaitan dengan badan kehormatan dan kode etik, data penelitian ini peneliti cari dengan menggunakan mesin pencari data *Google*. Pilihan untuk menggunakan mesin pencari data tersebut adalah karena jangkauan menjadi cukup luas, berasal dari berbagai universitas dan lembaga di Indonesia sehingga akan memperkaya khazanah penelitian tentang badan kehormatan dan kode etik.

Ipung Kurniawan (2008) melakukan penelitian berjudul "*Pelaksanaan Fungsi Badan Kehormatan Dalam Menegakkan Peraturan Tata Tertib Kaitannya Dengan Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sukoharjo Tahun 2008*". Pendekatan penelitian ini menggunakan pendekatan ilmu hukum, terutama hukum tata negara. Penelitian ini mengulas tentang hambatan-hambatan yang dihadapi Badan Kehormatan dalam menegakkan Peraturan Tata Tertib kaitannya dengan Kode Etik DPRD dan solusinya. Hasil penelitian ini, hambatan Badan Kehormatan dalam pelaksanaan fungsinya adalah, pertama, kurangnya dukungan personal maupun institusional dari luar Badan Kehormatan. Kedua, sifat dasar anggota DPRD yang kurang baik. Ketiga, kurangnya peran dari masyarakat dan keempat belum adanya sanksi yang jelas berdasarkan peraturan perundang-undangan. Ipung kemudian memberikan jalan keluar agar peraturan tata tertib dan kode etik DPRD tersebut dapat dilakukan, yaitu; pertama, harus adanya dukungan penuh baik dukungan personal atau institusional dari luar Badan Kehormatan. Kedua, adanya seleksi yang lebih baik dari partai politik dalam penerimaan calon anggota DPRD. Ketiga, perlu adanya upaya bersama peningkatan peran dari

masyarakat. Keempat, perlu adanya peraturan yang jelas mengenai sanksi-sanksi terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh anggota DPRD.

Penelitian yang dilakukan oleh Jamaludin (2009) ini berjudul "*Fungsi Badan Kehormatan DPRD Dalam Penegakan Kode Etik Anggota DPRD Kabupaten Sumenep Tahun 2009*". Dalam penelitian ini ditemukan data bahwa komposisi keanggotaan Badan Kehormatan DPRD yang sepenuhnya berasal dari unsur Anggota DPRD menyebabkan badan ini kurang efektif dalam setiap pengambilan keputusan yang terkait dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan Anggota DPRD terhadap peraturan tata tertib dan kode etik DPRD. Apalagi Peraturan Perundang-undangan yang berlaku khususnya yang mengatur pelaksanaan dan mekanisme kerja Badan Kehormatan DPRD dirasa belum cukup mengatur secara baik, khususnya penyelesaian terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan Anggota DPRD. Efektifitas yang terjadi justru bukan karena penerapan aturan yang berlaku, tetapi lebih kepada proaktifitas para pimpinan sehingga pelanggaran terhadap tata tertib dan kode etik dapat diminimalkan.

Penelitian yang dilakukan oleh Nuri Evirayanti yang berjudul "*Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Kehormatan Sebagai Alat Kelengkapan DPRD Dalam Menjaga Martabat dan Kehormatan Anggota DPRD Berdasarkan Kode Etik DPRD: Studi pada DPRD Provinsi Jambi*". Penelitian ini dilakukan pada tahun 2009. Pada penelitian ini, Nuri Evirayanti menyatakan bahwa, Badan Kehormatan sebagai salah satu alat kelengkapan DPRD ini bertugas dan berwenang dalam menjaga martabat dan kehormatan

anggota DPRD. Penelitian ini lebih bersifat yuridis normatif, yaitu melakukan kajian antara Undang-undang No. 22/2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 53/2005 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 25/2004 tentang Pedoman dan Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD. Hasil penelitian ini, adanya perubahan tersebut, dengan penambahan tugas dan wewenang Badan Kehormatan harus meningkatkan pengawasan agar tidak terjadi pelanggaran. Badan kehormatan juga harus proaktif terhadap laporan-laporan yang dapat dipertanggungjawabkan dan tidak melakukan intervensi proses peradilan karena tindakan badan kehormatan berada pada wilayah moralitas.

Penelitian yang dilakukan oleh Yulianti Susilo (2012) yang berjudul "*Penegakan Kode Etik Anggota DPR-RI Periode 2009-2014*". Penelitian ini membahas tentang strategi internal dan eksternal penegakan kode etik anggota DPR-RI. Pada ranah internal perlu dilakukan adanya standarisasi etika pada setiap anggota, sedangkan pada ranah eksternal Badan Kehormatan harus melakukan up-date dan publikasi terhadap semua ketentuan sebagai bentuk akuntabilitas. Selain itu juga Badan Kehormatan harus ditopang oleh unsur dari luar parlemen untuk memperkuatnya. Metode penelitian ini menggunakan *soft system methodology* (SSM), yaitu suatu uraian dengan menggunakan bahasa tertentu yang berisikan pikiran para partisipan dalam mempersepsikan realita sebagai cara untuk memecahkan masalah melalui proses pembelajaran (*learning process*) atau *soft system* yang digunakan untuk menganalisis

masalah yang tidak terstruktur dengan jelas dan belum terdefinisi dengan baik, sehingga pendekatan yang digunakan adalah penelitian kualitatif. SSM termasuk dalam penelitian kualitatif. Karena model sistem ini dilakukan dengan menggali permasalahan yang tidak terstruktur, dan melakukan penyelesaian masalah secara bersama.

Penelitian Khoerul Umam (2009) yang berjudul "*Peranan Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Karanganyar Dalam Menegakkan Nilai-Nilai Etika Bagi Anggota Dewan Tahun 2006/2007*" menarik untuk ditelaah, hanya saja pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan ilmu hukum. Khoerul Umam lebih banyak membahas tentang tata beracara dalam penegakan kode etik tersebut sehingga dalam penegakan hukum yang dilakukan oleh Badan Kehormatan tersebut tidak melanggar hukum. Tata beracara seperti proses, verifikasi hingga, pembahasan materi hingga pada dijatuhkannya sanksi atau tidak atau proses pembuktian apakah ada pelanggaran atau tidak.

Penelitian tentang adanya Badan Kehormatan dan penegakan kode etik ternyata tidak hanya dimiliki oleh hanya lembaga legislatif, tetapi juga oleh lembaga lain seperti notaris dan advokat. Hal ini dapat dilihat dari beberapa penelitian. Pertama, penelitian yang dilakukan oleh Hetty Roosmilawati (2008) yang berjudul "*Penerapan Sanksi Kode Etik Terhadap Pelanggaran Jabatan Oleh Notaris Dalam Praktek Di Jakarta Selatan*". Kedua, penelitian yang dilakukan oleh Irmawati Danumulyo (2012) yang berjudul "*Peranan Dewan Kehormatan Ikatan Notaris Indonesia dalam Penegakan Kode Etik Notaris Di Kota Makassar*". Ketiga, penelitian yang dilakukan oleh Minar Meriyanti

(2009) yang berjudul "*Peran Dewan Kehormatan Ikatan Notaris Indonesia Dalam Penegakan Kode Etik Notaris Di Kota Padang*". Keempat, penelitian yang dilakukan oleh T. Muzakkar (2008) yang berjudul "*Perbandingan Peranan Dewan Kehormatan Dengan Majelis Pengawas Notaris Dalam Pengawasan Berdasar Pada UU Nomor 30/2004*". Dan kelima, penelitian yang dilakukan oleh Rondika (2006) yang berjudul "*Peran Dewan Kehormatan Kode Etik Advokat Terhadap Pelanggaran Kode Etik Advokat: Studi Kasus Pada IKADIN Cabang Malang*".

Berangkat dari lima (5) penelitian diatas, pemaknaan kode etik sebagai dasar aturan kinerja yang dilakukan oleh Badan Kehormatan DPRD secara konseptual tidak jauh berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Hetty Roosmilawati (2008), Irmawati Danumulyo (2012), Minar Meriyanti (2009), T. Muzakkar (2008), dan Rondika (2006). Semua berangkat dari konsep etika profesi. Artinya penerapan tersebut dilakukan pada tempat yang berbeda di mana notaris dan advokat sebagai sebuah profesi sedangkan anggota DPRD adalah jabatan publik. Karena itu sanksi yang diberikan kepada para pelanggar kode etik tersebut juga tidak jauh berbeda, seperti teguran, peringatan, *schorzing* (pemecatan) dari keanggotaan perkumpulan (organisasi), *onzetting* (pemecatan) dari keanggotaan perkumpulan dan pemberhentian dengan tidak hormat dari keanggotaan perkumpulan. Namun sanksi pemecatan yang diberikan terhadap Notaris yang melakukan pelanggaran kode etik bukanlah berupa pemecatan dari jabatan Notaris melainkan pemecatan dari keanggotaan Ikatan Notaris Indonesia. Khusus untuk penelitian T. Muzakkar,

membandingkan tentang peran lembaga penegakan kode etik antara Dewan Kehormatan dan Dewan Pengawas. Perbedaan peran tersebut, Dewan Kehormatan hanya pada wilayah pelanggaran kode etik, sedang Majelis Pengawas adalah pelanggaran terhadap undang-undang. Istilah Dewan dalam Dewan Kehormatan di sini memiliki makna yang sebangun dengan istilah Badan dalam Badan Kehormatan.

Penelitian-penelitian sebagaimana sudah disebut di atas belum ada yang berkaitan dengan bagaimana peran dan fungsi Badan Kehormatan DPRD, yaitu secara khusus penelitian dengan pendekatan ilmu pemerintahan. Di sinilah letak penting bahwa penelitian tentang peran dan fungsi Badan Kehormatan dalam menegakkan kode etik anggota DPRD Kota Yogyakarta tahun 2012 dilakukan, khususnya dengan pendekatan ilmu pemerintahan.

E. KERANGKA DASAR TEORI

1. Etika

Etika dan moral sering dimaknai dengan pengertian yang sama, tetapi dalam sisi yang lain kadang dimaknai dengan pengertian yang berbeda. Pemaknaan kedua bahkan saling bertumbuh-tindih meski bukan dalam pengertian pemaknaan yang berlawanan, sama seperti pemaknaan terhadap sopan dan santun dalam masyarakat. Hal ini terjadi karena perbedaan sudut pandang. Etika sering dimaknai dengan perilaku yang seharusnya, sedangkan moral adalah nilai yang seharusnya. Dengan demikian, etika dan moral adalah filsafat antara perilaku dan nilai. Berangkat dari pengertian ini, antara makna etika dan moral dalam pembahasan ini akan dimaknai dengan

pengertian yang cukup luas diatas dengan penyebutan yang bergantian sesuai dengan konteksnya sebagaimana dikemukakan oleh Kees Bertens (1993: 5). Namun dalam pembahasan ini akan dititik beratkan pada pembahasan etika sebagai kajian dasar kerangka teori dalam penelitian ini.

Etika dalam perkembangannya sangat mempengaruhi kehidupan manusia. Etika memberi manusia orientasi bagaimana ia menjalani hidupnya melalui rangkaian tindakan sehari-hari. Etika membantu manusia untuk mengambil sikap dan bertindak secara tepat dalam menjalani hidup ini. Etika pada akhirnya membantu manusia untuk mengambil keputusan tentang tindakan apa yang perlu dan yang tidak perlu dilakukan. Etika membantu manusia memahami lingkungan dan fenomena sosialnya.

Etika memiliki keterkaitan dengan ajaran agama, baik dalam Islam, Kristen, Katholik, Hindu, Budha maupun agama-agama lain. Namun dalam etika yang dimaksudkan disini adalah etika universal di mana konsep-konsep dasar etika dalam agama tersebut diterjemahkan dalam kehidupan bersama. Charis Zubair (1997: 17) misalnya, menjelaskan bagaimana etika dalam Islam tersebut diterapkan dalam kehidupan sosial baik secara pemikiran maupun praksis keseharian dalam sebuah bahasan "*Islam, etika dan kehidupan sosial*".

Beberapa pengertian dasar etika, dalam kamus besar Bahasa Indonesia (1993: 273) etika dirumuskan dengan tiga pengertian. Pertama, etika sebagai ilmu tentang apa yang baik dan yang buruk, tentang hak dan kewajiban moral baik itu dalam kehidupan sehari-hari dalam keluarga maupun dalam

lingkup bermasyarakat bahkan dalam berprofesi. Kedua, etika sebagai kumpulan azas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak atau pribadi seseorang. Dan ketiga, etika sebagai nilai yang mengenal benar dan salah yang dianut masyarakat.

Berdasarkan genealoginya asal-usul kata "etika" berasal dari bahasa Yunani "ethos" yang berarti adat istiadat atau kebiasaan yang baik. Berangkat dari historiografinya, etika akhirnya berkembang menjadi studi kebiasaan yang menggambarkan baik buruknya kepribadian manusia. Karena itu, etika juga dapat dikelompokkan menjadi dua definisi, yaitu; etika sebagai karakter individu dan etika sebagai hukum sosial. Etika merupakan hukum yang mengatur, mengendalikan serta membatasi perilaku manusia, bila mana seseorang atau pribadi yang beretika pastinya dia memahami norma-norma yang berlaku dalam kehidupan dan pasti tidak mungkin melakukan hal yang buruk yang nantinya akan mencerminkan pribadinya tersebut menjadi tidak beretika (Kees Bertens, 1993: 15-22).

Sumber lain menyatakan, istilah etika berasal dari bahasa Yunani yaitu kata *virtus* yang berarti keutamaan dan baik sekali, serta bahasa Yunani yaitu kata *arete* yang berarti utama. Dengan demikian etika merupakan ajaran-ajaran tentang cara berperilaku yang baik dan yang benar. Perilaku yang baik mengandung nilai-nilai keutamaan, nilai-nilai keutamaan yang berhubungan erat dengan hakekat dan kodrat manusia yang luhur. Oleh karena itu kehidupan politik pada jaman Yunani kuno dan Romawi

kuno, bertujuan untuk mendorong, meningkatkan dan mengembangkan manifestasi-manifestasi unsur moralitas (Kees Bertens, 1993: 4).

Bertens kemudian menjelaskan konsepnya tersebut dengan bahwa kebaikan hidup manusia yang mengandung empat unsur yang disebut juga empat keutamaan yang pokok (*the four cardinal virtues*) yaitu pertama, kebijaksanaan, pertimbangan yang baik (*prudence*), kedua berkaitan dengan keadilan (*justice*), ketiga berkaitan dengan kekuatan moral, berani karena benar, sadar dan tahan menghadapi godaan (*fortitude*) dan keempat berkaitan dengan kesederhanaan dan pengendalian diri dalam pikiran, hati nurani dan perbuatan harus sejalan atau "catur murti" (Kees Bertens, 1993: 5).

Pada jaman Romawi kuno ada penambahan satu unsur lagi yaitu *honestum* yang artinya adalah kewajiban bermasyarakat, kewajiban rakyat kepada negaranya. Dalam perkembangannya pada masa abad pertengahan, keutamaan tersebut bertambah lagi yang berpengaruh dari Kitab Injil yaitu kepercayaan (*faith*), harapan (*hope*) dan cinta kasih (*affection*). Pada masa abad pencerahan (*renaissance*) bertambah lagi nilai-nilai keutamaan tersebut yaitu kemerdekaan (*freedom*), perkembangan pribadi (*personal development*), dan kebahagiaan (*happiness*) (Rivan Mubaroq, 2012).

Etika dengan demikian merupakan sistem dari prinsip-prinsip moral tentang baik dan buruk. Baik dan buruk terhadap tindakan dan atau perilaku. Etika menurut Wijaya dibedakan antara etik umum dan etik khusus. Etik umum berlaku umum dan etik khusus berlaku khusus (terbatas) di kalangan

atau lingkungan tertentu, seperti etika dalam pemerintahan ataupun birokrasi. Dalam pandangan AW Wijaya, etika memiliki banyak pemaknaan. Pertama, *ethics* dapat bermakna etika, yaitu berasal dari dalam diri sendiri (hati nurani) yang timbul bukan karena keterpaksaan, akan tetapi didasarkan pada etos dan spirit, jiwa dan semangat. Kedua, *ethics* dapat bermakna etiket, yaitu berasal dari luar diri (menyenangkan orang lain), timbul karena rasa keterpaksaan didasarkan pada norma, kaidah dan ketentuan. Sedang yang ketiga, *ethics* dapat juga bermakna tata susila (kesusilaan) dan tata sopan santun (kesopanan) dalam pergaulan hidup sehari-hari baik dalam keluarga, masyarakat, pemerintah, berbangsa dan bernegara (A.W. Widjaja, 1991: 7).

Kesusilaan adalah peraturan hidup yang berasal dari suara hati manusia. Suara hati manusia menentukan perbuatan mana yang baik dan mana yang buruk, tergantung pada kepribadian atau jati diri masing-masing. Manusia berbuat baik atau berbuat buruk karena bisikan suara hatinya (*conscience of man*). Kesusilaan mendorong manusia untuk kebaikan akhlaknya, misalnya mencintai orang tua, guru, pemimpin dan lain-lain, di samping itu kesusilaan melarang orang berbuat kejahatan seperti mencuri. Kesusilaan berasal dari *ethos* dan *esprit* yang ada dalam hati nurani. Sanksi yang melanggar kesusilaan adalah batin manusia itu sendiri, seperti penyesalan, keresahan dan lain-lain. Sanksi bagi mereka yang melanggar kesopanan adalah dari dalam diri sendiri, bukan dipaksakan dari luar dan bersifat otonom (Frans Magnis Suseno, 1996: 31).

Kesopanan adalah peraturan hidup yang timbul karena ingin menyenangkan orang lain, pihak luar, dalam pergaulan sehari-hari bermasyarakat, berpemerintahan dan lain-lain. Kesopanan dasarnya adalah kepantasan, kepatutan, kebiasaan dan kepedulian yang berlaku dalam pergaulan, baik dalam masyarakat, pemerintah, bangsa dan negara. Kesopanan disebut pula sopan santun, tata krama, adat, dan habit. Jika kesusilaan ditujukan kepada sikap batin (batiniah), maka kesopanan di titik beratkan kepada sikap lahir (lahiriah) setiap subyek pelakunya, demi ketertiban dan kehidupan masyarakat dalam pergaulan (Frans Magnis Suseno, 1987: 14).

Tujuan bukan pribadinya akan tetapi manusia sebagai makhluk sosial yaitu kehidupan masyarakat, pemerintah, berbangsa dan bernegara. Sanksi terhadap pelanggaran kesopanan adalah mendapat celaan di tengah-tengah masyarakat lingkungan, di mana ia berada, misalnya dikucilkan dalam pergaulan. Sanksi dipaksakan oleh pihak luar (norma, kaidah yang ada dan hidup dalam masyarakat). Sanksi kesopanan dipaksakan oleh pihak luar oleh karena itu bersifat heretonom. Karena itu dalam sebuah lingkungan tertentu misalnya secara umum memiliki apa yang disebut dengan *code etik rule of conduct* (A.W. Widjaja, 1991: 5).

Berbeda dengan A.W. Wijaya, Kees Bertens dalam bukunya, *Etika*, menggambarkan konsep etika dengan beberapa arti, salah satu diantaranya dan biasa digunakan orang adalah kebiasaan, adat atau akhlak dan watak. Menurutnya, filsuf besar Aristoteles, telah menggunakan kata etika ini

dalam menggambarkan filsafat moral, yaitu ilmu tentang apa yang biasa dilakukan atau ilmu tentang adat kebiasaan. Bertens juga mengatakan bahwa di dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, karangan Purwadarminta, etika dirumuskan sebagai ilmu pengetahuan tentang asas-asas akhlak (moral), sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1988), istilah etika disebut sebagai (1) ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk dan tentang hak dan kewajiban moral; (2) kumpulan asas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak; dan (3) nilai mengenai benar dan salah yang dianut suatu golongan atau masyarakat (Kees Bertens, 1993: 7).

Pandangan Bertens diatas juga sama sebagaimana dikemukakan oleh Frans Magnis Suseno, dapat disimpulkan bahwa ada tiga arti penting etika, yaitu etika sebagai nilai-nilai moral dan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah lakunya, atau disebut dengan sistem nilai; etika sebagai kumpulan asas atau nilai moral yang sering dikenal dengan kode etik; dan etika sebagai ilmu tentang yang baik atau buruk. Hal inilah yang sering disebut dengan filsafat moral (Frans Magnis Suseno, 1991: 13).

Pandangan Bertens dan Magnis Suseno ini kemudian diperjelas oleh Keban. Salah satu uraian menarik dari Bertens adalah tentang perbedaan atas konsep etika dari konsep etiket. Etika lebih menggambarkan norma tentang perbuatan itu sendiri yaitu apakah suatu perbuatan boleh atau tidak boleh dilakukan, misalnya mengambil barang milik orang tanpa ijin tidak

pernah diperbolehkan. Sementara etiket menggambarkan cara suatu perbuatan itu dilakukan manusia, dan berlaku hanya dalam pergaulan atau berinteraksi dengan orang lain, dan cenderung berlaku dalam kalangan tertentu saja, misalnya memberi sesuatu kepada orang lain dengan tangan kiri merupakan cara yang kurang sopan menurut kebudayaan tertentu, tapi tidak ada persoalan bagi kebudayaan lain. Karena itu etiket lebih bersifat relatif, dan cenderung mengutamakan simbol lahiriah, bila dibandingkan dengan etika yang cenderung berlaku universal dan menggambarkan sungguh-sungguh sikap batin (Yeremias T. Keban, 2001: 2).

2. Etika Politik

Etika politik berkembang sesuai dengan perubahan sosial dan politik yang terjadi dalam masyarakat. Perubahan sosial ini menjadikan makna-makna politik mengalami pergeseran, sedangkan pergeseran makna ini menjajadikan adanya pergeseran kepada nilai sehingga baik istilah maupun pemaknaannya saling berkelindan saling mempengaruhi. Hal inilah yang menjadikan nilai mengalami pergeseran. Politik mempengaruhi etika dan etika mempengaruhi politik. Adanya hubungan timbal balik ini menunjukkan bahwa masyarakat hidup. Hal inilah yang menjadi dasar dari etika politik (Frans Magnis Suseno: 1987: 5).

Etika Politik termasuk dalam filsafat praksis yang isinya mempertanyakan, membahas tanggungjawab dan kewajiban manusia. Tujuan etika politik adalah mengarahkan manusia pada kehidupan yang lebih baik, bersama dan untuk orang lain, dalam rangka memperluas lingkup

kebebasan dan membangun institusi-institusi yang adil. Adanya etika dalam politik membantu manusia melakukan analisa korelasi antara tindakan individual, tindakan kolektif, dan struktur-struktur yang ada. Penekanan adanya korelasi ini menghindarkan pemahaman etika politik yang direduksi menjadi hanya sekadar etika individual perilaku individu dalam bernegara.

Pengertian etika politik dalam perspektif Frans Magnis Suseno (1987: 13) mengandung tiga tuntutan. Pertama, upaya untuk hidup baik bersama dan untuk orang lain. Kedua, upaya untuk memperluas lingkup kebebasan. Dan ketiga, upaya untuk membangun institusi-institusi yang adil. Pandangan Magnis Suseno tersebut diperkuat oleh Haryatmoko, bahwa tujuan politik harus diterjemahkan sebagai upaya untuk mewujudkan kesejahteraan umum melalui organisasi publik yang berkualitas dan relevan. Kedua, sarana membangun institusi-institusi yang lebih adil dirumuskan sebagai membangun infrastruktur etika politik dengan menciptakan regulasi, hukum, aturan agar dijamin akuntabilitas, transparansi, dan netralitas organisasi publik. Ketiga aksi difahami sebagai tindakan integritas publik untuk menjamin organisasi publik yang berkualitas dan relevan. Etika publik memposisikan etika sebagai sebuah refleksi tentang standar dan norma yang menentukan baik atau buruk, benar dan salah perilaku, tindakan dan keputusan untuk mengarahkan kebijakan publik dalam rangka menjalankan tanggung jawab (Haryatmoko, 2013).

Dengan demikian, etika politik tidak hanya menyangkut perilaku individual saja, tetapi terkait dengan tindakan kolektif (etika sosial). Dalam

etika individual, kalau orang mempunyai pandangan tertentu bisa langsung diwujudkan dalam tindakan. Sedangkan dalam etika politik, yang merupakan etika sosial, untuk dapat mewujudkan pandangannya dibutuhkan persetujuan dari sebanyak mungkin warganegara karena menyangkut tindakan kolektif. Maka hubungan antara pandangan hidup seseorang dengan tindakan kolektif dilembagakan atau diformalkan baik secara langsung maupun tidak langsung.

Hubungan tidak langsung ini tidak dapat ditemukan relasi langsung, oleh karena itu relasi tersebut berfungsi untuk menjembatani pandangan pribadi dengan tindakan kolektif. Perantara itu bisa berupa simbol-simbol maupun nilai-nilai seperti simbol agama, demokrasi, dan nilai-nilai keadilan, kebebasan, kesetaraan, dan sebagainya. Melalui simbol-simbol dan nilai-nilai itu, politikus berusaha meyakinkan sebanyak mungkin warganegara agar menerima pandangannya sehingga mendorong kepada tindakan bersama. Dari sini politik disebut seni karena membutuhkan kemampuan untuk meyakinkan melalui wicara dan persuasi, bukan manipulasi, kebohongan, dan kekerasan. Etika politik akan kritis terhadap manipulasi atau penyalahgunaan nilai-nilai dan simbol-simbol itu. Ia berkaitan dengan masalah struktur sosial, politik, ekonomi, dan budaya yang mengkondisikan tindakan kolektif.

Institusi-institusi sosial harus adil karena mempengaruhi struktur dasar masyarakat. Terlebih lagi, institusi-institusi sosial tertentu mendefinisikan hak-hak dan kewajiban masyarakat, yang pada gilirannya akan

mempengaruhi masa depan setiap orang, cita-citanya, dan kemungkinan terwujudnya. Dengan demikian institusi-institusi sosial itu sudah merupakan sumber kepincangan karena sudah merupakan titik awal keberuntungan bagi yang satu dan kemalangan bagi yang lain. Maka membangun institusi-institusi yang adil adalah upaya memastikan terjaminnya kesempatan sama sehingga kehidupan seseorang tidak pertama-tama ditentukan oleh keadaan, tetapi oleh pilihannya.

Keadilan prosedural adalah hasil persetujuan melalui prosedur tertentu dan mempunyai sasaran utama peraturan-peraturan, hukum-hukum, undang-undang. Jadi prosedur ini terkait dengan legitimasi dan justifikasi. Ketika aktivitas yang dilakukan itu penuh dengan tanggungjawab sosial maka tentunya ada suatu pertanggungjawaban moral kepada masyarakat atas semua hal yang dilakukan. Etika politik didefinisikan sebagai upaya hidup baik dengan memperjuangkan kepentingan publik untuk dan bersama orang lain dalam rangka memperluas lingkup kebebasan dan membangun institusi-institusi yang lebih adil.

3. Etika Publik

Etika publik lahir dari keprihatinan terhadap masalah publik yang buruk, baik disebabkan oleh adanya konflik kepentingan didalamnya maupun adanya penyalahgunaan jabatan dan kewenangan. Beberapa diantaranya, berbagai upaya perbaikan birokrasi dan organisasi politik saat ini telah dilakukan, namun belum memiliki hasil sebagaimana yang diharapkan. Dalam beberapa kasus pelanggaran etika publik, lembaga-

lembaga etik atau komisi-komisi sudah dibentuk, pejabat-pejabat juga sudah banyak yang diganti, akan tetapi penyalahgunaan jabatan tidak kunjung surut, bahkan dalam beberapa kasus pelayanan yang dilakukan oleh organisasi publik memburuk.

Diskursus tentang etika publik dapat diketahui dari dua sudut pandang yaitu sebagai filsafat dan *professional standards* atau sesuatu aturan yang menetapkan perilaku yang benar dan harus dijadikan sebagai pijakan dalam budaya kerja para administrator publik. *Professional standards* ini dimaknai dalam pengertian yang lebih terbatas, yaitu dalam pemerintahan yang didasarkan pada pengelolaan birokrasi pemerintahan. Diskursus berikutnya adalah etika sebagai substansi yang harus dipenuhi manakala para pejabat administrasi membuat keputusan atau kebijakan publik dan secara normatif memberi arah bagi terwujudnya keteraturan dan ketertiban dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berpemerintahan dan bernegara (Haryatmoko, 2011).

Menurut Haryatmoko, etika publik adalah refleksi tentang standar atau norma yang menentukan baik-buruk dan benar-salah suatu perilaku, tindakan, dan keputusan yang mengarahkan kebijakan publik dalam menjalankan tanggung jawab organisasi publik. Ada tiga fokus etika publik. Pertama, organisasi publik berkualitas dan relevan, artinya, kebijakan publik harus responsif dan mengutamakan kepentingan publik. Kedua, fokus refleksi karena tak hanya menyusun kode etik atau norma, etika publik membantu mempertimbangkan pilihan sarana kebijakan publik dan alat

evaluasi yang memperhitungkan konsekuensi etis. Dua fungsi ini menciptakan budaya etika dalam organisasi dan membantu integritas pejabat publik. Ketiga, modalitas etika: bagaimana menjembatani norma moral dan tindakan. Ketiga fokus itu mencegah konflik kepentingan (Haryatmoko, 2011).

Konflik kepentingan tersebut, tidak hanya mendapatkan uang, materi, atau fasilitas untuk dirinya tetapi juga semua bentuk kegiatan (penyalahgunaan kekuasaan) untuk kepentingan keluarga, perusahaan, partai politik, ikatan alumni, atau organisasi keagamaannya. Konflik kepentingan mendorong pengalihan dana publik. Modus operandinya beragam seperti korupsi pengadaan barang atau jasa, penjualan saham, penalangan, proyek fiktif, manipulasi pajak, dan “memarkirkan” uang di bank dengan menunda pembayaran untuk memperoleh bunga. Konflik kepentingan yang mencolok (pendanaan ilegal parpol, penguasa yang pengusaha), dan yang tersamar (calo anggaran, cari posisi pasca-jabatan, turisme berkedok studi banding) membentuk kejahatan struktural yang merugikan kepentingan publik.

Haryatmoko kemudian mencontohkan bahwa pendanaan ilegal parpol yang sarat konflik kepentingan menyeret ke korupsi kartel-elite. Korupsi ini melibatkan jaringan partai politik, pengusaha, penegak hukum, dan birokrasi karena: (a) para pemimpin menghadapi persaingan politik dalam lembaga yang masih lemah; (b) partai politik tak mengakar, lebih mewakili kepentingan elite; (c) sistem peradilan korup; (d) birokrasi rentan korupsi.

Situasi ini bikin politik penuh resiko dan ketidakpastian. Dengan korupsi kartel-elite, ketidakpastian dihindari tak hanya dengan cara mempengaruhi kebijakan publik, juga menghalangi atau mengooptasi pesaing potensial, menghimpun pengaruh untuk menguasai keuntungan ekonomi dan kebijakan publik dari tekanan sosial dan elektoral. Korupsi kartel-elite adalah cara elite menggalang dukungan politik dari masyarakat dan memenangi kerja sama dengan lembaga legislatif, penegak hukum, dan birokrasi (Haryatmoko, 2011).

Konflik kepentingan ini menurutnya semakin sulit dihindari ketika pejabat publik sekaligus pemilik perusahaan. Apabila akuntabilitas lemah, terutama pemisahan kepentingan publik dan perusahaan, sumber daya negara bisa dianggap asetnya. Kekuasaan bisa disalahgunakan untuk menguntungkan perusahaannya. Imbasnya, konflik kepentingan merusak kebijakan anggaran. Fungsi pengawasan *budget* bisa berubah menjadi politik manipulasi ketika alokasi dana dalam perencanaan budget diperdagangkan antar-kelompok kepentingan. DPR bisa berubah jadi pemangsa yang siap memeras. Konflik kepentingan yang tersamar adalah mengatur nasib masa depan, diantaranya menggunakan pengaruh saat masih pejabat publik untuk mencari kedudukan setelah habis jabatan. Untuk itu harus ada partai oposisi yang serius dan jaminan akuntabilitas.

Akuntabilitas berarti memenuhi tanggung jawab untuk melaporkan, menjelaskan, menjawab, menjalankan kewajiban, dan menyerahkan apa yang dilakukan dan diminta sebagai pertanggungjawaban atau yang ingin

diketahui pihak di luar organisasi, terutama publik yang dilayani. Akuntabilitas perlu demi menjamin integritas publik dan organisasi publik. Etika publik ini berfungsi untuk melakukan pencegahan dan pendidikan untuk para pejabat publik dan politisi di mana etika publik memiliki tiga dimensi yang digambarkan dalam segitiga yang mengacu ke tujuan, sarana dan tindakan. Etika publik adalah bagian dari etika politik.

4. Etika Pemerintahan

Berbagai tulisan literatur tentang organisasi dan administrasi publik, etika merupakan elemen penting yang sangat menentukan keberhasilan organisasi publik, khususnya etika pemerintahan. Dennis F. Thompson (2000: 47) menyebutnya dengan tanggung jawab moral. Namun realitas menunjukkan sisi yang lain, kajian tentang etika pemerintahan di Indonesia belum mendapatkan tempat atau setidaknya belum banyak dibahas secara komprehensif sebagaimana di negara-negara maju. Apalagi jika etika tersebut dikaitkan dengan etika para pemangku kebijakan publik.

A. W. Widjaja dalam bukunya *Etika Pemerintahan*, menyebutkan bahwa dalam menyelesaikan berbagai permasalahan sosial, upaya yang sering dilakukan adalah mengaitkannya dengan etika. Menurutnya, etika menarik untuk dibicarakan, akan tetapi sulit untuk dipraktekkan. Di Indonesia, etika pemerintahan baru mendapatkan tempat dan menjadi bahasan publik secara komprehensif setelah diundangkannya UU No. 22/2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD di mana Badan Kehormatan ditetapkan menjadi sebuah lembaga dalam

pemerintahan. Sebelumnya etika sering dilihat bukan sebagai elemen yang berkaitan dengan pengelolaan pemerintahan. Etika hanya sering dilihat sebagai perilaku dan moral individu serta tanggung jawabnya terhadap kehidupan sosial (Haryatmoko, 2003: 2).

Nilai penting dari etika ini, seharusnya etika menjadi dasar utama organisasi pemerintahan untuk mencapai tujuannya. Prinsip pengelolaan didasarkan pada prinsip-prinsip birokrasi sebagaimana disebut oleh Max Weber. Karena itu pusat perhatian ditujukan kepada norma sekaligus para aktor yang terlibat dalam setiap fase, termasuk di dalamnya adalah kepentingan aktor-aktor tersebut yaitu apakah para aktor telah benar-benar mengutamakan kepentingan publik di atas kepentingan-kepentingan yang lain dengan menggunakan nilai-nilai moral yang berlaku umum (*six great ideas*) seperti nilai kebenaran (*truth*), kebaikan (*goodness*), kebebasan (*liberty*), kesetaraan (*equality*), dan keadilan (*justice*). Karena itu etika pemerintahan ini merujuk pada etika yang didasari oleh *profesional standards* dalam pengelolaan pemerintahan. Penegasan ini disampaikan oleh Yeremias T. Keban (2001: 1).

Berangkat dari kacamata ini, kita dapat menilai apakah para pemangku kepentingan organisasi pemerintahan tersebut telah melaksanakan tugas dan kewajibannya atau tidak. Dalam etika pemerintahan, perbuatan melanggar moral atau etika sulit ditelusuri dan dipersoalkan karena adanya kebiasaan organisasi. Sementara itu juga, kita dihadapkan pada tantangan tentang standar nilai etika terus berubah sesuai

perkembangan paradigmanya yang secara substantif mengalami pergeseran nilai. Secara umum juga tidak mudah mencapai kedewasaan dan otonomi beretika. Kegagalan memahami ini, saat ini dapat dipastikan bahwa pelanggaran moral atau etika dalam organisasi publik di Indonesia akan terus terjadi (Yeremias T. Keban, 2001: 2).

Etika pemerintahan sulit untuk diterapkan bilamana tidak ada lembaga atau badan yang melaksanakannya. Etika publik berbeda dengan etika sosial, etika publik ini berkaitan dengan kehidupan publik, secara khusus terdapat pada struktur organisasi publik (pemerintahan). Dengan demikian struktur organisasi publik ini mencakup lembaga-lembaga publik. Hal ini berbeda dengan etika sosial di mana dalam penerapannya dilakukan dengan metode kultural. Karena itu, Frans Magnis Suseno menulis beberapa karya tentang etika, seperti; *Kuasa dan Moral* (1986), *Etika Politik* (1991), *Etika Jawa* (1995) dan beberapa tulisan lainnya. Pemikiran Etika ini kemudian banyak diteruskan oleh murid-muridnya seperti Kees Bertens dan Haryatmoko. Kees Bertens secara khusus menulis tentang etika secara normatif-filosofis, *Etika* (1993), sedangkan Haryatmoko menulis kaitan etika dengan kehidupan sosial, *Etika Politik dan Kekuasaan* (2003).

Di setiap organisasi pemerintah dibutuhkan komisi etika untuk: (a) mengawasi sistem transparansi menyingkap keuangan publik; (b) memeriksa laporan kekayaan, sumber pendapatan, dan utang sebelum jabatan publik; (c) memeriksa laporan hubungan yang berisiko untuk meminimalkan konflik kepentingan; (d) di setiap pertemuan staf dan

pengambilan keputusan, komisi etika disertakan untuk mengangkat masalah etika, memfasilitasi audit, dan evaluasi kinerja untuk mengidentifikasi dimensi etika (Haryatmoko, 2011).

Perubahan yang terjadi selanjutnya adalah, dalam konsep kelembagaan organisasi publik, etika publik ditegakkan dengan melakukan institusionalisasi kelembagaan. Perubahan norma yang dilembagakan ini dimaksudkan untuk menjadi *profesional standards* bagi para aktor di dalamnya. Instusionalisasi ini menjadi pedoman yang menjadi sebuah kewajiban bagi para aktor di dalamnya.

5. Peran dan Fungsi Badan Kehormatan

Perilaku individu dalam hidup keseharian bermasyarakat memiliki hubungan erat dengan peran sebab peran mengandung sesuatu hal tentang hak dan kewajiban yang harus dijalani oleh individu dalam bermasyarakat. Oleh karena itu sebuah peran harus dijalankan sesuai dengan norma-norma yang berlaku juga di masyarakat. Dalam konteks sosiologi, peran seorang individu dan status sosialnya hanya dapat dilihat dari peran-peran yang dilakukan dalam kesehariannya. Dalam konteks peran, masyarakat dalam kajian ini dapat merujuk pada kumpulan individu dan organisasi publik maupun organisasi privat (Horton dan Hunt, 1993: 129-130).

Peran adalah aspek dinamis dari kedudukan (status). Dalam psikologi sosial, apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka dia menjalankan suatu peran. Pada kaitan ini hubungan peran yang dimiliki seseorang terjadi karena meduduki status

sosial tertentu (Ahmadi, 1982: 50). Dalam konteks kerjasama sebuah organisasi peran merujuk pada hal yang harus dijalankan seseorang di dalam sebuah tim. Karena itu peran adalah pola perilaku yang ditetapkan saat anggota keluarga berinteraksi dengan anggota lainnya.

Peran menjadi bermakna ketika dikaitkan dengan orang lain, komunitas sosial atau politik. Peran adalah kombinasi posisi dan pengaruh. Dalam kajian politik, peran adalah kekuasaan dan bagaimana kekuasaan itu bekerja, baik sebagai sesuatu yang sudah melekat pada seseorang maupun secara organisasi. Peran adalah simbiosi yang berkaitan dengan keuntungan dan kerugian, sebab dengan peran ada yang dirugikan dan diuntungkan. Peran dalam politik adalah seperangkat tingkah laku yang diharapkan oleh orang lain terhadap seseorang sesuai kedudukannya dalam suatu sistem. Pada konteks tersebut, peran seseorang perlu diatur dalam aturan-aturan yang harus dipatuhi bersama. Jabatan politik tanpa sebuah aturan menjadikan kekuasaan menjadi absolut. Karena itu aturan tentang peran juga menjadi mutlak diperlukan sebab peran sangat dipengaruhi oleh keadaan sosial (Hendropuspito, 1989: 105-107).

Jika peran dimaknai sebagai bentuk dari perilaku yang diharapkan dari seseorang pada situasi sosial tertentu dalam masyarakat, istilah peran tidak dapat pisahkan dengan fungsi. Fungsi dan peran berkait erat sebagaimana dua sisi mata uang yang tidak dipisahkan. Dalam KBBI, fungsi diartikan sebagai suatu bentuk hubungan timbal-balik dan kausalitas yang menyatakan hubungan ketergantungan (fungsional) antara satu unsur

dengan unsur lain. Fungsi menunjuk pada sebuah proses yang sedang atau yang akan berlangsung, yaitu menunjukkan pada benda tertentu yang merupakan elemen atau bagian dari proses tersebut, sehingga terdapat perkataan "masih berfungsi" atau "tidak berfungsi." Dengan demikian fungsi tergantung pada predikatnya.

Dalam ilmu-ilmu sosial, fungsi menunjukkan kepada aktivitas dan dinamika manusia dalam mencapai tujuan hidupnya, baik tujuan pribadi dan kolektifitasnya. Fungsi dalam pengertian ini dimaknai sebagai suatu pola tindakan yang diarahkan bagi dicapainya tujuan atau kepentingan. Fungsi menurut Robert K. Merton (1989: 5) merupakan akibat yang tampak yang ditujukan bagi kepentingan adaptasi dan pengaturan (adjustments) dari suatu sistem tertentu. Fungsi dalam pemikiran ini merujuk pada teori fungsional struktural dalam konsep yang digagas oleh Merton tersebut.

Menurut Nasikun (2001: 52), teori fungsional struktural adalah suatu bangunan teori yang memiliki pengaruh besar dalam ilmu-ilmu sosial sehingga teori ini melahirkan teori baru, yaitu teori konflik. Menurut Nasikun, pemikiran Robert K Merton sangat dipengaruhi oleh pemikiran-pemikiran tokoh sosiologi seperti August Comte, Emile Durkheim dan Herbet Spencer. Pemikiran teori fungsional struktural sangat dipengaruhi oleh pemikiran biologis yaitu menganggap masyarakat sebagai organisme biologis yaitu terdiri dari organ-organ yang saling ketergantungan, ketergantungan tersebut merupakan hasil atau konsekuensi agar organisme tersebut tetap dapat bertahan hidup. Sama halnya dengan pendekatan

lainnya pendekatan structural fungsional ini juga bertujuan untuk mencapai keteraturan sosial. Struktur dalam sistem politik adalah semua aktor (institusi atau person) yang terlibat dalam proses-proses politik seperti partai politik, media massa, kelompok kepentingan (interest group), dan aktor termasuk ke dalam infrastruktur politik. Sedangkan lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif termasuk ke dalam supra-struktur politik (Nasikun, 2001: 53-54).

Fungsi individu dalam lembaga politik melekat bersama peran-peran kedudukannya dalam jabatan politik. Berkaitan dengan peran dan fungsi individu dalam lembaga politik, individu berperan sesuai dengan norma-norma yang telah diatur bersama dalam menjalankan hak dan kewajiban sebagai pelaku dari lembaga politik. Sedangkan fungsi individu dalam lembaga politik adalah pola-pola tindakan yang dilakukan.

Berkaitan dengan peran dan fungsi anggota Badan Kehormatan, peran tersebut merujuk pada individu dan kelembagaan yang melekat dimana keduanya tidak dapat dipisahkan, tetapi dapat dibedakan. Yaitu individu sebagai pelaku dan lembaga Badan Kehormatan sebagai ruang aktualisasi yang mewajibkan individu anggotanya melakukan pola tindakan sesuai dengan hak dan kewajibannya.

Salah satu atribut penting dari sebuah organisasi agar dapat berjalan sesuai dengan peran dan fungsinya, adalah dengan menegakkan aturan yang berlaku dalam organisasi sebagai pedoman yang harus ditaati dan dipatuhi oleh anggotanya. Pedoman organisasi ini salah satunya disebut dengan kode

etik. Kode etik ini merupakan sekumpulan prinsip-prinsip yang memberikan batasan mengenai ekspektasi terhadap anggotanya, sebagai ikhtisar yang menegaskan dan memerinci aturan-aturan mengenai perilaku. Batasan ini merupakan pertanggungjawaban dan perilaku yang diharapkan serta pertanggungjawaban dari perilaku yang diwajibkan (Burhanudin Salam, 1997: 150).

Kode etik ini secara normatif, berangkat dari nilai filosofinya adalah mekanisme dalam memelihara perilaku dimana lingkungan diciptakan secara kondusif agar perilaku anggota lingkungan sesuai dengan apa yang diharapkan. Dalam konsep pendekatan psikologi, kode etik ini merupakan abstraksi tentang modifikasi dan identifikasi terhadap perilaku. Dalam modifikasi dan identifikasi perilaku ini, terdapat dua langkah yang ditempuh, yaitu perilaku sebagai proses belajar dan simtomatis. Sebagai proses belajar, kode etik ini menjadi panduan agar anggota tidak keluar dari batasan yang telah dirumuskan. Hal ini mengambil sisi dimana perilaku anggota organisasi dapat dibentuk oleh sebuah sistem, dimana sistem tersebut adalah adaptif. Sedangkan simtomatis menekankan perilaku dari sudut pandang predikat yang melekat pada anggotanya (Soetarlinah Soekadji, 1983, 4-6).

Pelembagaan organisasi modern dimana organisasi tidak lagi dijalankan berdasar prinsip pendekatan organisme, tetapi juga dengan mekanis yang mengharuskan adanya tata yang baku. Pada aktifitas tertentu, tata baku sebagai pedoman ini sering disebut dengan etika profesi. Profesi

ini pada tahap perkembangannya tidak terbatas pada organisasi-organisasi privat dimana orientasinya adalah laba dan keuntungan, profesi ini juga diadopsi dalam organisasi publik. Dapat kita lihat dalam berbagai model atau elemen organisasi yang diperkenalkan oleh Henry Mintzberg sebagaimana dikutip oleh Winardi dimana setiap elemennya dapat memiliki aturan dan mekanisme sendiri dimana pedoman didasarkan pada prinsip-prinsip elemen yang digunakan. Sebagai misal, dalam elemen *technostructure* tidak mungkin diterapkan aturan yang ada dalam *middle line*. Demikian juga dalam elemen *strategic apex*, tidak mungkin dapat diterapkan aturan dalam *operating core*, *supporting staff* atau dalam *adhocracy*. Hal yang sama juga berlaku kebalikannya (Winardi, 2011; 1118-119).

Salah satu hal penting dalam perkembangan politik dewasa ini di Indonesia, adalah dimasukkannya norma moral dalam norma politiknya. Kode etik dalam lembaga negara menjadi arti penting sebagai tanda kelembagaan modern. Itu artinya sebuah organisasi publik tidak lagi tergantung pada figur-figur tertentu, tetapi mekanisme kerjanya ditentukan oleh sistem. Bahkan sosok figur juga merupakan bagian yang harus turut serta menegakkan sistem. Budi Setiyono menyatakan bahwa organisasi tidak mungkin berfungsi secara bertanggung jawab tanpa memiliki etika ketika menjalankan urusan kesehariannya. Setiap organisasi menurutnya, baik publik maupun swasta, harus memiliki dan menerapkan suatu tatanan perilaku yang dihormati setiap anggotanya dalam mengelola kegiatan

organisasi. Tatanan ini dimaksudkan sebagai pedoman dan acuan utama bagi anggota organisasi dalam pengambilan keputusan sehari-hari. Tatanan ini digunakan untuk memperjelas misi, nilai-nilai dan prinsip-prinsip organisasi, serta mengaitkannya dengan standar perilaku profesional yang disebut *standard of conduct* (Budi Seiyono 2006: 284).

Dalam lembaga politik, dalam hal ini lembaga legislatif, perilaku anggota dewan secara normatif merupakan cerminan dari identitas nilai-nilai yang melekat, yaitu wakil rakyat. Nilai ini yang mendasari untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan/perilaku. Nilai itu juga mengharuskan anggota dewan memiliki semangat untuk melakukan hal yang baik atau buruk, salah atau benar. Seseorang akan melakukan suatu tindakan apabila dia yakin bahwa tindakannya benar dan tidak akan melakukan suatu tindakan apabila diyakininya bahwa tindakan itu salah, baik menurut nilai-nilai yang dianutnya atau nilai-nilai yang berlaku dalam lingkungannya. Dari sini menjadi dasar bahwa keberadaan kode etik lembaga legislatif itu penting. Namun demikian, peran individu sangat juga penting, dimana aturan atau pedoman tidak mungkin bisa tegak jika individu tidak menegakkan. Karena itu etika dalam organisasi juga disebut sebagai budaya dalam organisasi (Johannesen, 1996: 162).

Lembaga legislatif merupakan organisasi yang terbentuk dari adanya kelompok politik yang saling berinteraksi dalam mewujudkan tujuan tertentu. Pada level daerah, lembaga yang disebut DPRD tersebut merupakan sistem hubungan yang terstruktur yang mengkoordinasikan

suatu usaha individu atau kelompok orang untuk mencapai tujuan dimana DPRD juga dapat dipandang sebagai koordinasi rasional kegiatan sejumlah orang untuk mencapai beberapa tujuan umum melalui pembagian pekerjaan dan fungsi berdasarkan hierarki otoritas dan tanggung jawab. Dengan demikian, anggota DPRD harus dipandang sebagai entitas sosial yang terkoordinasi dengan batas-batas yang relatif dapat diidentifikasi dan relatif berfungsi secara kontinyu untuk mencapai tujuan bersama sehingga etika menjadi fungsional terhadap anggotanya (Thomson, 2002, 144-145).

Kemudian bagaimana menegakkan etika ini. Penegakan etika dalam organisasi ini dibentuk dengan apa yang disebut dengan Badan Kehormatan (BK). Badan kehormatan adalah lembaga yang dibentuk untuk menegakkan *profesional standards* bagi sebuah organisasi. Anggota BK dapat berasal dari eksternal dan internal organisasi. Badan Kehormatan dalam lembaga legislasi ini menjadi salah satu alat kelengkapan DPR, memiliki tugas yang setingkat dengan Badan Anggaran, Badan Musyawarah dan sebagainya. Konsideran Badan Kehormatan menunjuk pada suatu makna yaitu pertimbangan-pertimbangan tertentu yang digunakan dalam merumuskan suatu aturan hukum dalam sebuah kelembagaan. Dalam pandangan praktek pembentukan perundang-perundangan, istilah tersebut melingkupi pertimbangan filosofis, sosiologis dan yuridis-dogmatik.

Pembentukan Badan Kehormatan memiliki landasan penting, pertama, pembentukan Badan Kehormatan meletakkan tanggung jawab dan kewajiban moral tentang pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui hikmat

kebijaksanaan dalam kinerjanya sebagai bagian dari lembaga perwakilan rakyat yang berfungsi untuk menegakkan martabat manusiawi anggota parlemen. Kedua, pembentukan Badan Kehormatan meletakkan hubungan yang erat antara moral dan agama, serta moral dan politik, apabila kita melihat dari sumpah atau janji anggota parlemen. Sebagai pendasarannya adalah moralitas sebagai ciri khas manusia, di mana Badan Kehormatan menilai seluruh perbuatan yang dilakukan anggota parlemen dalam cara pandang moralitas. Dan ketiga, pembentukan Badan Kehormatan meletakkan hubungan yang erat antara moral dan hukum, untuk menguji sejauhmana anggota parlemen telah melanggar kewajiban dan tanggung jawab moralnya sebagaimana diatur dalam hukum positif yaitu aturan perundang-undangan dan khususnya yang diatur dalam Tata Tertib dan Kode Etik (<http://badankehormatan.wordpress.com>).

F. DEFINISI KONSEPTUAL

1. Kode etik anggota dewan adalah standar atau norma yang menentukan baik-buruk dan benar-salah suatu perilaku, tindakan, dan keputusan dalam menjalankan tanggung jawab sebagai anggota dewan.
2. Badan Kehormatan adalah lembaga yang dibentuk untuk menegakkan *profesional standards* yang diatur dalam hukum positif yaitu aturan perundang-undangan dan khususnya diatur dalam Tata Tertib dan Kode Etik DPRD.
3. Peran dan fungsi Badan Kehormatan adalah peran individu dan lembaga Badan Kehormatan dalam lembaga legislatif yang berkaitan dengan hak dan

kewajiban sebagai tugas mengawal norma-norma yang telah diatur dalam Tata Tertib lembaga legislatif.

G. DEFINISI OPERASIONAL

1. Kode etik legislatif mencakup pengukuran terhadap :
 - 1) Sikap legislatif dalam menjalankan fungsi sebagai anggota dewan.
 - 2) Perilaku legislatif dalam menjalankan fungsi sebagai anggota dewan.
 - 3) Moral dan etika legislatif dalam menjalankan fungsi sebagai anggota dewan.
2. Peran dan fungsi Badan Kehormatan mencakup :
 - 1) Mengevaluasi disiplin, etika, dan moral anggota dewan.
 - 2) Mencegah terjadinya pelanggaran.
 - 3) Mengawasi dan memberi sanksi terhadap pelanggaran etika anggota dewan.

H. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif. Pendekatan ini dipilih karena penelitian kualitatif mampu menjelaskan divergensi (kenyataan ganda) sebuah obyek penelitian di mana peneliti dan obyek penelitiannya menjadi instrumen. Divergensi yang terjadi dapat bersifat bertolak belakang, linier maupun kausalitas (sebab-akibat). Dapat dimaknai bahwa, dalam satu sisi anggota legislatif merupakan orang-orang pilihan yang dihormati namun disisi lain sebagai orang terhormat tersebut

tidak sedikit anggota dewan yang melakukan pelanggaran dengan tidak menjalankan tugas dan kewajibannya sebagaimana seharusnya. Oleh karena itu, pengumpulan data dalam penelitian ini tidak selalu dapat dijelaskan secara teoretik, tetapi dipandu oleh fakta-fakta dalam penelitian lapangan (Sugiyono, 2005: 1-3).

Metode penelitian ini dipilih dan digunakan dalam penelitian ini adalah untuk membangun hipotesa, bukan untuk mengujinya. Menurut Sugiyono, pendekatan penelitian kualitatif akan memudahkan dalam melakukan analisa terhadap fenomena divergensi tersebut karena pendekatan kualitatif lebih fleksibel dan terbuka (Sugiyono, 2005: 4). Oleh karena itu dalam menemukan dinamika masalah penegakkan kode etik oleh BK DPRD Kota Yogyakarta analisisnya akan dilakukan bersamaan dengan pelaksanaan penelitian.

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini di DPRD Kota Yogyakarta di Kota Yogyakarta. Obyek penelitian secara khusus akan difokuskan pada Badan Kehormatan DPRD Kota Yogyakarta.

3. Jenis Data

Pada penelitian ini, penelitian membedakan data berdasar pada sumbernya. Data yang peneliti dapatkan dari lapangan secara langsung disebut dengan data primer. Data primer adalah data yang diperoleh dari sumber-sumber asli. Sumber asli disini diartikan sebagai sumber pertama darimana data tersebut diperoleh. Sedangkan data yang peneliti dapatkan

tidak secara langsung, seperti data tulisan media, foto atau visual video peneliti masukkan dalam data sekunder. Data sekunder merupakan sumber data penelitian yang diperoleh peneliti secara tidak langsung melalui media perantara (diperoleh dan dicatat oleh pihak lain). Data sekunder umumnya berupa bukti, catatan atau laporan historis yang telah tersusun dalam arsip (data dokumenter) yang dipublikasikan dan yang tidak dipublikasikan.

Data primer ini peneliti dapatkan berdasarkan data wawancara kepada pimpinan dan anggota Badan Kehormatan DPRD Kota Yogyakarta 2009-2014. Selain data wawancara, data primer lain adalah dokumen-dokumen yang menjadi pijakan Badan Kehormatan dalam melaksanakan tugasnya, yaitu aturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh DPRD Kota Yogyakarta dalam bentuk Peraturan DPRD, yaitu Tata Tertib dan Kode Etik anggota DPRD Kota Yogyakarta 2009-2014.

Tabel 1.1
Mekanisme Memperoleh Data Primer

NO	PENJELASAN	SUMBER DATA	METODE
1	Pelanggaran Tata Tertib	Sekwan dan Anggota BK	Wawancara
2	Pelanggaran Kode Etik	Sekwan dan Anggota BK	Wawancara
3	Kasus pelanggaran Tata Tertib dan Kode Etik	Sekwan dan Anggota BK	Wawancara
4	Masalah penegakan Tata Tertib dan Kode Etik	Sekwan dan Anggota BK	Wawancara
5	Dinamika penegakan Tata Tertib dan Kode Etik	Anggota BK	Wawancara

Data sekunder digunakan sebagai sarana pendukung untuk memahami masalah yang teliti. Data sekunder bermanfaat untuk memperjelas masalah

dan menjadi lebih operasional dalam penelitian karena didasarkan pada data sekunder yang tersedia. Dengan data sekunder akan dapat diketahui komponen-komponen situasi lingkungan yang mengelilinginya. Hal ini akan menjadi lebih mudah bagi peneliti untuk memahami persoalan yang akan diteliti, khususnya mendapatkan pengertian yang lebih baik mengenai pengalaman-pengalaman yang mirip dengan persoalan yang akan diteliti.

Data sekunder dalam penelitian ini berasal dari berita-berita media, baik media cetak seperti koran dan media *on-line*. Media cetak yang biasa memberikan informasi peristiwa-peristiwa lokal diantaranya adalah Kedaulatan Rakyat, Bernas Jogja, Harian Jogja, Tribun Jogja, Radar Jogja dan dapat dimungkinkan Kompas, Republika dan Jawa Pos. Media *on-line* ini menjadi bagian penting karena media ini selalu melakukan update berita secara cepat dan kemudian update berita ini dapat diakses kapan dan dimana saja. Media *on-line* ini biasanya dimiliki oleh media cetak sebagaimana disebut diatas. Perbedaannya, media cetak melakukan ulasan secara lebih *rigid* dan *detail*, sedangkan media online melakukan ulasan sekedar informasi singkat. Dalam media ini digambarkan tentang opini-opini publik masyarakat.

Tabel 1.2
Mekanisme Memperoleh Data Sekunder

NO	PENJELASAN	SUMBER DATA	METODE
1	Berita kinerja Anggota DPRD	Media	Membaca dan <i>searching</i> berita
2	Berita pelanggaran Tata Tertib dan Kode Etik	Media	Membaca dan <i>searching</i> berita
3	Berita kinerja BK	Media	Membaca dan <i>searching</i> berita

4	Berita penyelesaian kasus penegakan Tata Tertib dan Kode Etik oleh BK	Media	Membaca dan <i>searching</i> berita
---	---	-------	-------------------------------------

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini peneliti lakukan dengan dua hal. Pertama, wawancara mendalam. Metode ini peneliti gunakan untuk menggali informasi sesuai dengan kebutuhan informasi yang diperlukan. Menurut Lexy J. Moleong (2005: 186), pertanyaan yang diajukan ini juga merupakan pertanyaan-pertanyaan terbuka, dengan demikian dalam melakukan wawancara peneliti tidak menggunakan panduan pertanyaan secara khusus, akan tetapi dalam melakukan wawancara digunakan pedoman konsep *who* (siapa), *what* (apa), *why* (mengapa), *where* (di mana), *when* (kapan) dan *how* (bagaimana) atau sering juga disebut dengan konsep 5W+1H. Metode wawancara yang dilakukan adalah wawancara mendalam, dalam hal ini wawancara dimaknai sebagai proses untuk menggali informasi secara komprehensif, terbuka dan bebas namun tetap pada fokus masalah penelitian. Kedua, dokumentasi. Bentuk dokumentasi dapat berbagai macam bentuk seperti tulisan dan foto, dalam era digital sebagaimana sekarang ini dapat juga dalam bentuk video dan sebagainya. Metode terakhir ini, selain untuk mengabadikan bukti-bukti hasil penelitian, dokumentasi juga peneliti gunakan untuk melakukan afirmasi terhadap data lapangan (Sanapiah Faisal, 2007: 64-67).

5. Teknik Pemilihan Narasumber

Metode pemilihan narasumber dalam penelitian ini menggunakan metode *nonprobability sampling*, yaitu metode pemilihan narasumber yang dilakukan tidak secara acak. Artinya, narasumber dalam penelitian ini sudah ditentukan. Metode *nonprobability sampling* ini diderivasikan dalam *convenience sampling* dan *judgment sampling* (Sanapiah Faisal, 2007: 64-67). Berangkat dari metode ini dapat dirumuskan bahwa populasi dalam penelitian ini adalah anggota DPRD Kota Yogyakarta, sedangkan sampling (narasumber) pokok dalam penelitian ini adalah anggota Badan Kehormatan DPRD Kota Yogyakarta yang berjumlah 5 orang yang terdiri dari 1 ketua, 1 wakil ketua dan 3 anggota.

6. Teknik Analisis Data

Sesuai dengan jenis penelitian ini, teknik analisa data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan teknik analisa kualitatif. Teknik analisa kualitatif adalah analisa data dengan menggunakan keterangan atau penjelasan-penjelasan secara teoritis tentang hubungan antara fakta yang terjadi, informasi dan data. Metode teknik analisa kualitatif secara spesifik yang digunakan adalah teknik induktif. Fakta, informasi data serta analisa tersebut diklasifikasikan dan dikelompokkan (*cluster*). Klasifikasi dan pengelompokan ini disesuaikan dengan kebutuhan penelitian, khususnya sesuai dengan pembahasan pada setiap bab pembahasan penelitian ini. Proses analisa ini dilakukan sejak penelitian ini dilakukan dari melakukan reduksi data (pengumpulan data),

display data (penyajian data) hingga pada verifikasi dan melakukan simpulani data. Hasilnya dituangkan dalam laporan penelitian (Sugiyono, 2005: 89-116).