

BAB III

PERAN DAN FUNGSI BADAN KEHORMATAN

Badan Kehormatan DPRD Kota Yogyakarta merupakan alat kelengkapan tetap DPRD yang paling muda dibandingkan dengan alat kelengkapan lainnya. Pembentukan Badan Kehormatan DPRD tersebut sebagaimana yang diamanatkan, baru lahir setelah kelahiran UU Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD serta Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Secara operasional kemudian diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib . Peraturan Pemerintah ini menjadi pedoman dalam penyusunan Peraturan DPRD di setiap masing-masing DPRD. Penyusunan tentang tugas dan kewenangan Badan Kehormatan di setiap lembaga DPRD juga mengacu pada Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah tersebut.

Aturan ini menjadi dasar tentang peran dan fungsi Badan Kehormatan. Dalam sepuluh literature yang menjadi acuan penelitian, mengatakan bahwa keberadaan Badan Kehormatan, baik di DPR maupun DPRD pada awalnya hanya dilihat dari sudut pandang pesimisme dan upaya DPR dan DPRD membangun citra. Hal ini disebabkan karena keanggotaan Badan Kehormatan sepenuhnya berasal dari unsur anggota dewan yang dinilai akan membuat badan ini kurang efektif dalam setiap pengambilan keputusan yang terkait dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota dewan terhadap Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik serta Sumpah/Janji. Beberapa penelitian seperti yang dilakukan oleh Jamaludin (2009), Ipung Kurniawan (2008) dan Khaerul Umam (2009)

menunjukkan bahwa BK sangat berperan sentral, yaitu untuk mengawasi serta menegakkan tata tertib dan kode etik DPRD.

Badan Kehormatan DPRD dibentuk oleh DPRD dan merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap. DPRD menetapkan susunan dan keanggotaan Badan Kehormatan dengan memperhatikan perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPRD dan permulaan tahun sidang. Namun dalam beberapa kasus, dalam pembentukan anggota Badan Kehormatan tersebut dibentuk dengan peraturan baru, namun sebagai pedoman berkaitan dengan tugas dan kewenangannya, masih menggunakan pedoman sebelumnya. Hal ini, berkaitan dengan tugas dan kewenangan Badan Kehormatan DPRD Kota Yogyakarta periode 2009-2014 menggunakan pedoman yang dibuat pada tahun 2005, yaitu mengacu pada Peraturan DPRD Nomor 3 tahun 2005 tentang Tata Beracara Badan Kehormatan Dalam Penegakan Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik. Sedangkan untuk Tata Tertib dan Kode Etik anggota DPRD periode 2009-2014, sudah menggunakan aturan baru, yaitu Peraturan DPRD nomor 1 dan 2 tahun 2010. Peraturan DPRD Kota Yogyakarta Nomor 1 tahun 2010 berkaitan dengan Tata Tertib, sedang Peraturan DPRD Kota Yogyakarta nomor 2 tahun 2010 mengatur tentang Kode Etik.

A. PERAN KELEMBAGAAN

1. Pembentukan Badan Kehormatan

Badan Kehormatan di Indonesia didesain sebagai alat kelengkapan yang bersifat tetap, artinya Badan Kehormatan merupakan suatu keharusan

untuk segera dibentuk di seluruh lembaga legislatif di Indonesia, baik lembaga legislatif dipusat dan daerah. Pembentukan alat kelengkapan baru ini disebut sebagai upaya untuk memperkuat peran lembaga legislatif itu sendiri. Hal ini berkaitan dengan pertanyaan, jika tugas lembaga legislatif adalah mengawasi lembaga eksekutif, maka siapa yang akan mengawasi lembaga legislatif. Menurut Jamaludin (2009: 47) penguatan peran DPRD dimulai dengan intensifikasi dan ekstensifikasi pelaksanaan tiga fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yakni lembaga legislasi, lembaga pengawasan dan lembaga representasi. Dalam implementasinya, ketiga fungsi lembaga legislatif itu selanjutnya dioperasionalkan dalam bentuk hak dan kewajiban anggota dalam lembaga DPRD yang kesemuanya harus diatur dengan jelas dalam Peraturan Tata Tertib DPRD. Berkaitan dengan hal apa saja yang dibolehkan dan menjadi larangan anggota DPRD, harus dibuat Peraturan DPRD tentang Kode Etik. Hal ini perlu dilakukan agar pelaksanaan hak dan kewajiban sebagai pengejawantahan dari fungsi tiga fungsinya itu harus dapat dipertanggungjawabkan pada diri sendiri, masyarakat, lingkungan dan terutama konstituen.

Dari hasil temuan peneliti berdasarkan keterangan wawancara dengan pimpinan dan anggota Badan Kehormatan DPRD Kota Yogyakarta tahun 2009-2014, berkaitan dengan dasar tugas kewenangannya mengacu kepada beberapa aturan perundang-undangan. Dalam pembahasan ini, peneliti tidak akan membahas secara keseluruhan peraturan perundangan tersebut secara detail, tetapi mengacu kepada peraturan yang secara khusus membahas

tentang tugas dan kewenangan Badan Kehormatan. Pembahasan ini penting dilakukan sebab pada akhirnya akan diketahui sampai sejauhmana dinamika kinerja Badan Kehormatan.

Pada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 47 dinyatakan bahwa :

(1)Badan Kehormatan DPRD dibentuk dan ditetapkan dengan Keputusan DPRD.

(2)Anggota Badan Kehormatan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih dari dan oleh anggota DPRD dengan ketentuan:

a. Untuk DPRD kabupaten/kota yang beranggotakan sampai dengan 34 (tiga puluh empat), berjumlah 3 (tiga) orang, dan untuk DPRD yang beranggotakan 35 (tiga puluh lima) sampai dengan 45 (empat puluh lima) berjumlah 5 (lima) orang.

b. Untuk DPRD provinsi yang beranggotakan sampai dengan 74 (tujuh puluh empat) berjumlah 5 (lima) orang dan untuk DPRD yang beranggotakan 75 (tujuh puluh lima) sampai dengan 100 (seratus) berjumlah 7 (tujuh) orang.

(3)Pimpinan Badan Kehormatan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas seorang Ketua dan seorang Wakil Ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Kehormatan.

(4)Badan Kehormatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh sekretariat yang secara fungsional dilaksanakan oleh Sekretariat DPRD.

Dasar Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tersebut diperkuat dengan dasar hukum Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pada pasal 50 Peraturan Pemerintah tersebut dinyatakan bahwa:

- (1) Badan Kehormatan merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap yang dibentuk dan ditetapkan dengan keputusan DPRD.
- (2) Substansinya sama dengan Pasal 47 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- (3) Substansinya sama dengan Pasal 47 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- (4) Anggota Badan Kehormatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD berdasarkan usul dari masing-masing Fraksi.
- (5) Anggota DPRD pengganti antar waktu menduduki tempat anggota Badan Kehormatan yang digantikan.
- (6) Masa tugas anggota Badan Kehormatan paling lama dua setengah tahun.
- (7) Badan Kehormatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh Sekretariat yang secara fungsional dilaksanakan oleh DPRD.

Secara operasional, di DPRD Kota Yogyakarta Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah tersebut diturunkan dalam bentuk Peraturan DPRD Kota Yogyakarta nomor 1 dan 2 tahun 2010. Pada Peraturan DPRD Kota Yogyakarta nomor 1 tahun 2010 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta, pembentukan Badan Kehormatan DPRD disebut dalam pasal 65, yaitu:

- (1) Badan Kehormatan merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap yang dibentuk dan ditetapkan dengan Keputusan DPRD.
- (2) Anggota Badan Kehormatan DPRD berjumlah 5 (lima) orang.
- (3) Pimpinan Badan Kehormatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas seorang ketua dan seorang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Kehormatan.
- (4) Anggota Badan Kehormatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD berdasarkan usul dari masing-masing Fraksi.
- (5) Untuk memilih anggota Badan Kehormatan masing-masing fraksi berhak mengusulkan 1 (satu) orang calon anggota Badan Kehormatan
- (6) Anggota DPRD pengganti antar waktu menduduki tempat anggota Badan Kehormatan yang digantikan.
- (7) Keanggotaan Badan Kehormatan paling lama 2 ½ (dua setengah) tahun dan dapat diusulkan kembali melalui fraksinya.
- (8) Badan Kehormatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dibantu oleh Sekretariat yang secara fungsional dilaksanakan oleh Sekretariat DPRD.

Proses pembentukan anggota Badan Kehormatan diusulkan dari fraksi-fraksi yang ada di DPRD kemudian ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD dengan agenda pembentukan alat kelengkapan DPRD yang salah satunya adalah pembentukan dan pemilihan anggota Badan Kehormatan.

Sebelum ketua dan wakil ketua terpilih maka rapat biasanya dipimpin oleh anggota Badan Kehormatan yang tertua dan dibantu oleh anggota badan kehormatan yang termuda usiannya sebagai pimpinan rapat sementara. Hal ini diungkapkan oleh pimpinan Badan Kehormatan DPRD Kota Yogyakarta dalam wawancara kami pada 26 dan 27 Juni 2013. Peneliti bertemu dengan semua pimpinan dan anggota Badan Kehormatan. Khusus untuk proses pembentukan Badan Kehormatan, keterangan ini peneliti dapatkan dari Ignatius Prayogo Sunaryo, Ketua Badan Kehormatan DPRD Kota Yogyakarta yang baru, menggantikan Danang Wahyu Broto, keduanya berasal dari partai yang sama, partai Demokrat.

2. Mekanisme Pembentukan dan Komposisi Anggota Badan Kehormatan

Badan Kehormatan di DPRD Kota Yogyakarta sebagaimana Badan Kehormatan periode sebelumnya memiliki sekretariat sendiri dimana secara administratif mereka dibantu oleh sekretariat dewan. Pimpinan Badan Kehormatan merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan Badan Kehormatan terdiri atas seorang (1) Ketua dan dua (2) orang Wakil Ketua ditambah dua (2) orang anggota. Dengan demikian secara keseluruhan anggota Badan Kehormatan DPRD Kota Yogyakarta terdiri dari lima (5) orang. Berdasar Peraturan Pemerintah nomor 53 tahun 2005 tersebut, pimpinan dan anggota dipilih dari dan oleh anggota Badan Kehormatan sendiri berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan memperhatikan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Dalam pedoman

pembentukannya, apabila musyawarah mufakat tidak tercapai maka keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Namun dalam implementasinya baik pimpinan dan anggota Badan Kehormatan DPRD Kota Yogyakarta periode 2009-2014 semuanya berjenis kelamin laki-laki, baik sebelum restrukturisasi maupun sesudahnya. Demikian juga dalam penyusunan strukturnya, semua dilakukan secara mufakat atau dalam hal ini tidak ada voting. Pimpinan DPRD dalam rapat paripurna tersebut kemudian menetapkan susunan dan keanggotaan Badan Kehormatan dengan memperhatikan perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPRD dan permulaan tahun sidang.

Proses ini dimulai dari penetapan pimpinan Badan Kehormatan dari masing-masing fraksi. Fraksi yang mendapatkan hak sebagai pimpinan mengajukan satu nama calon pimpinan Badan Kehormatan kepada pimpinan DPRD untuk dipilih dalam rapat Badan Kehormatan. Menurut HM Fursan (Fraksi PAN) dan R. Bagus Sumbarja (Fraksi Golkar), dalam pembentukan komposisi Badan Kehormatan DPRD Kota Yogyakarta 2009-2014, pembentukannya dilakukan berdasarkan mufakat. HM Fursan dan R. Bagus Sumbarja adalah anggota Badan Kehormatan DPRD yang tidak dipindah ke alat kelengkapan anggota dewan yang lain atau sejak awal menjadi anggota Badan Kehormatan, hal ini berbeda dengan posisi ketua dan wakil ketua Badan Kehormatan yang baru, mereka baru masuk ke

Badan Kehormatan tahun 2012 hasil restrukturisasi alat kelengkapan dewan yang dilakukan pada paruh waktu keanggotaan.

Badan Kehormatan “periode” kedua ini, pembentukan dan komposisinya tidak berubah. Karena sudah terbentuk dan ditetapkan sebelumnya, dan anggota baru hanya meneruskan tugas sebelumnya, maka proses yang dilalui tidak seperti awal pembentukan Badan Kehormatan tahun 2009. Demikian juga pada rapat-rapat Badan Kehormatan yang diselenggarakan setelah penetapan susunan dan keanggotaan Badan Kehormatan yang baru. Menurut Emanuel Ardi Prasetyo (Fraksi PDI Perjuangan), proses pada periode kedua ini lebih mudah dilakukan karena secara normatif diantara anggota dewan sudah memiliki pengalaman meski kadang rasa *pakewoh* atau rasa tidak enak karena senioritas masih terjadi. Namun secara umum, Menurut Emanuel Ardi Prasetyo ini, meski rasa *pakewoh* yang dilatar belakangi oleh senioritas itu ada, sama sekali tidak mengurangi profesionalisme anggota dewan.

Berangkat dari latar belakang tersebut, pada paruh kedua Badan Kehormatan DPRD Kota Yogyakarta, penggantian terhadap pimpinan Badan Kehormatan dilakukan oleh fraksi yang bersangkutan dan ditetapkan dalam rapat Badan Kehormatan yang dipimpin oleh pimpinan DPRD tidak mengalami hambatan. Hal yang normal terjadi adalah penyesuaian terhadap tempat baru tersebut. Hal ini menunjukkan fenomena bahwa sebagai lembaga alat kelengkapan DPRD, Badan Kehormatan yang dibentuk oleh

DPRD dan merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap tetapi komposisinya dapat berubah sewaktu-waktu.

3. Peran Individu Dalam Kelembagaan

Keberadaan individu tidak dapat dipungkiri sangat mempengaruhi kinerja kelembagaan, sebab inti dari kinerja kelembagaan ini terletak pada integritas dan kualitas individunya selain keberadaan sistem yang menjadi pedoman kinerja kelembagaan. Dalam konteks sosiologi, peran seorang individu dan status sosialnya hanya dapat dilihat dari peran-peran yang dilakukan dalam kesehariannya (Horton dan Hunt, 1993: 129-130). Dalam Badan Kehormatan sendiri, kualitas individu anggota-anggota BK sudah cukup memiliki integritas. Hal ini terlihat dari obyektifitas mereka dalam menyelesaikan suatu kasus.

Pada sub bagian ini akan dibahas bagaimana anggota DPRD Kota Yogyakarta membentuk Badan Kehormatan ini agar kuat dan agar dapat melaksanakan tugas dengan baik. Ada beberapa hal yang telah menjadi kesepakatan, tetapi tidak tertulis dalam pedoman atau aturan tentang pembentukan Badan Kehormatan. Menurut HM Fursan (Fraksi PAN), beberapa hal tersebut adalah, *pertama*, senioritas. Istilah senioritas tidak dikenal dalam peraturan apapun. Namun dalam berbagai hal, adanya senioritas tidak dapat dipungkiri, disemua partai dapat dipastikan ada pola hubungan senioritas. Peran senioritas ini menjadi sangat penting, sebab senior biasanya akan menjadi panutan anggotanya. Selain itu, para senior ini dianggap memiliki pengalaman lebih dibandingkan dengan “junior” yang

merupakan anggota-anggota baru dalam partai. Dalam beberapa hal, sebelum permasalahan secara umum dilakukan konsultasi partai, biasanya dilakukan konsultasi dengan senior partai. Di dalam fraksi, juga terdapat hubungan senioritas. Hubungan ini dapat merujuk kepada umur tertentu, juga dapat merujuk pada lama atau tidaknya seseorang dalam partai dan menjadi anggota dewan.

Kedua, tidak memiliki konflik kepentingan. Hal ini mensupport pernyataan dari Haryatmoko (2011) bahwa untuk menghindari konflik kepentingan, maka BK harus berkualitas dan relevan serta memiliki modalitas etika: bagaimana menjembatani norma moral dan tindakan. Seperti yang dijelaskan oleh HM Fursan, bahwa orang yang tidak memiliki konflik kepentingan akan lebih obyektif dalam mengambil keputusan bilamana dalam menyelesaikan masalah. Obyektitas ini selain memang harus didasarkan pada pedoman, juga sangat ditentukan oleh obyektifitas individu. Dalam pedoman peraturan, obyektifitas yang dibangun adalah obyektifitas formal, sedangkan fakta-fakta lain tidak terlihat padahal fakta-fakta lain tersebut sangat penting. Fursan mencontohkan, secara formal mungkin dapat dibuktikan bahwa dalam beberapa kasus ada anggota dewan yang tidak hadir dalam rapat paripurna. Secara formal tidak mungkin ada tanda tangan daftar kehadiran, demikian juga tidak ada konfirmasi faktor ketidakhadiran atau minimal tidak ada pemberitahuan kepada sekretariat atau pimpinan dewan. Namun secara non formal perlu diketahui bahwa apa sesungguhnya yang menjadi penyebab seseorang tidak hadir dalam rapat

paripurna tersebut. Misalnya, ada keluarganya yang meninggal dunia, sakit, atau mungkin mengalami hambatan lain dimana catatan tentang penyebab ketidakhadiran hanya dapat disaksikan, tetapi tidak ada bukti tertulisnya. Oleh karena itu obyektifitas individu menjadi penting dalam Badan Kehormatan sehingga hasil keputusan Badan Kehormatan akan dapat diterima oleh semua pihak sebab keputusan yang dikeluarkan oleh Badan Kehormatan bersifat final dan mengikat. Ketiadaan konflik kepentingan akan memperkuat kelembagaan di Badan Kehormatan. Sebagai salah satu anggota Badan Kehormatan, HM. Fursan menyatakan bahwa setiap keputusan yang diambil oleh anggota Badan Kehormatan saat ini sudah cukup baik dilihat dari tidak adanya konflik kepentingan, baik dalam internal partai maupun antar partai. Setiap keputusan yang dikeluarkan dapat diterima dan mendapat dukungan dari semua partai politik.

Ketiga, secara umum dapat menjadi panutan masyarakat. Faktor ketiga ini Fursan menjelaskan: Panutan ini menjadi ciri integritas seseorang. Secara umum, seseorang yang tidak memiliki integritas diri dalam masyarakat maka keputusannya dalam menyelesaikan masalah tentu saja akan dapat menjadi panutan. Jika seseorang telah menjadi panutan dalam masyarakat tentu saja dalam lingkup kecil seperti dalam DPRD tersebut tentu akan juga dapat menjadi panutan.

Berkaitan dengan beberapa hal tentang bagaimana peran individu dalam peran kelembagaan tersebut, semua anggota Badan Kehormatan lain menyetujui pendapat HM. Fursan tersebut meski tidak menyebut secara

eksplisit persetujuannya tersebut. Dengan demikian semua anggota Badan Kehormatan setuju bahwa kapasitas individu seseorang dalam Badan Kehormatan akan sangat menentukan hasil-hasil keputusan yang dapat diterima oleh semua orang sebab keputusan sudah obyektif dan adil.

B. PENEGAKAN TATA TERTIB DAN KODE ETIK ANGGOTA DPRD

1. Upaya Pencegahan

Upaya pencegahan pelanggaran merupakan langkah yang lebih baik daripada mengatasi pelanggaran. Hal ini termaktub dalam definisi operasional penelitian ini bahwa salah satu dari peran dan fungsi BK ialah mencegah terjadinya pelanggaran. Hal tersebut berkaitan dengan pernyataan HM Fursan dan R. Bagus Sumbarja sebagai anggota DPRD Kota Yogyakarta yang sejak awal telah menjadi anggota Badan Kehormatan menyatakan, pertama, secara umum upaya pencegahan pelanggaran dapat dilakukan dengan melakukan perbaikan mekanisme kerja internal anggota DPRD. Adanya tata tertib dan kode etik menurut keduanya sudah merupakan upaya pencegahan agar anggota DPRD tidak melakukan pelanggaran. Penyusunan kode etik DPRD tersebut diperlukan untuk mempermudah pengawasan internal anggota DPRD. Kode etik merupakan norma-norma atau aturan-aturan yang merupakan kesatuan landasan etik atau filosofis dengan peraturan perilaku maupun ucapan mengenai hal-hal yang diwajibkan, dilarang, atau tidak patut dilakukan oleh anggota DPRD. Kode etik tersebut tidak saja diperlukan untuk menjaga martabat,

kehormatan, citra dan kredibilitas individu anggota DPRD tetapi juga menjaga institusi DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Kedua, selain itu, selain adanya tata tertib dan kode etik, dibutuhkan kelembagaan untuk menegakkan tata tertib dan kode etik sebagai anggota. Badan Kehormatan adalah lembaga tersebut. Lembaga ini tidak ideal sebab pengawasan yang dilakukan berasal dari pengawasan internal. HM. Fursan dan R. Bagus Sumbarja menambahkan bahwa secara legal hukum, DPRD adalah lembaga perwakilan ditingkat daerah. DPRD tidak diawasi oleh lembaga peradilan, tetapi oleh rakyat sendiri. Oleh karena itu menurutnya, Badan Kehormatan yang berasal dari unsur anggota DPRD diawasi oleh anggota DPRD itu sendiri. Hal ini menurutnya diperkuat berdasarkan ketentuan Pasal 98 Ayat (4) huruf d, Badan Kehormatan merupakan salah satu alat kelengkapan yang harus dibentuk oleh DPRD. Sekalipun bersifat internal, badan kehormatan berfungsi untuk melakukan penelitian dan pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran terhadap (1) peraturan perundang-undangan, (2) peraturan tata tertib, dan (3) pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota DPRD.

Dalam upaya pencegahan, masyarakat memiliki peran penting, namun pada batas-batas tertentu tidak dapat dilakukan secara langsung seperti pada pelaksanaan proses penegakan tata tertib dan kode etik serta sampai pada pembuatan keputusan. Oleh karena itu Badan Kehormatan memiliki sekretariat aduan sehingga jika ada anggota dewan yang melakukan pelanggaran, masyarakat dapat melaporkan pelanggaran tersebut kepada

Badan Kehormatan dan Badan Kehormatan akan menindaklanjuti aduan tersebut. Dalam posisi ini Badan Kehormatan menghadapi kendala, jika masyarakat yang pro aktif tersebut terkadang tidak didukung oleh situasi yang juga mendukung. Dimungkinkan anggota Badan Kehormatan terlambat atau bahkan tidak hadir dalam pembahasan masalah tertentu yang akhirnya kinerja Badan Kehormatan terganggu. Hal inilah yang secara umum disuarakan oleh masyarakat bahwa Badan Kehormatan harus pro aktif, tidak menunggu adanya laporan dari masyarakat. HM. Fursan menambahkan, bahwa disinilah tantangannya bahwa pimpinan dan anggota Badan Kehormatan harus kompak.

Ketiga, upaya pencegahan lain diluar kelembagaan tersebut dikembalikan kepada partai masing-masing atau pada saat di lembaga DPRD dilakukan oleh Fraksi. Batas intervensi yang dapat dilakukan oleh Badan Kehormatan adalah menyangkut pelanggaran yang bersifat individu, bukan sebagai kapasitasnya sebagai anggota partai. Badan Kehormatan tidak dapat melakukan intervensi terhadap partai-partai tertentu yang anggotanya melakukan pelanggaran. Dengan demikian, batas kewenangan Badan Kehormatan terbatas hanya dalam ruang lingkup anggota DPRD. Jika hal tersebut berkaitan dengan fraksi atau partai politik, mekanismenya harus melalui Pimpinan DPRD, bukan langsung dilakukan oleh Badan Kehormatan sendiri. Disinilah letak dari pentingnya partai politik untuk mengawasi anggotanya yang telah menjadi wakil rakyat di daerah.

2. Penegakan Tata Tertib dan Kode Etik Oleh Badan Kehormatan

Penegakan tata tertib dan kode etik anggota DPRD oleh Badan Kehormatan terletak pada pelanggaran-pelanggaran sebagaimana termaktub dalam tata tertib dan kode etik DPRD dan aturan perundangan yang berlaku mengaturnya. Hal ini mempertegas bahwa jika pelanggaran tersebut dilakukan di luar peraturan perundangan yang mengaturnya tersebut, maka Badan Kehormatan tidak memiliki hak untuk melakukan proses sidang kode etik. Jika pelanggaran tersebut memiliki unsur pidana maka akan di proses dengan hukum pidana, bukan dalam proses sidang kode etik anggota DPRD.

Badan kehormatan memiliki mekanisme tersendiri dalam melakukan proses penegakan etika jika anggota DPRD melakukan pelanggaran. Hal tersebut diatur dalam Peraturan DPRD tentang Tatacara Beracara Badan Kehormatan. Peraturan DPRD Kota Yogyakarta semuanya merujuk pada Peraturan Tatacara Beracara Badan Kehormatan DPR RI. Dalam pelaksanaannya juga, bilamana DPRD mengalami kesulitan atau hambatan akan langsung melakukan konsultasi dengan Badan Kehormatan DPR RI. Menurut R. Bagus Sumbarja, DPRD memang diberikan untuk melakukan studi banding terhadap kinerja Badan Kehormatan di berbagai DPRD di Indonesia. Namun setelah melakukan penelusuran, hampir semuanya selalu merujuk kepada Badan Kehormatan DPR RI. Karena itu, daripada melakukan kerja dua kali, semua anggota Badan Kehormatan DPRD sepakat untuk melakukan konsultasi langsung dengan pimpinan atau anggota Badan Kehormatan DPR RI.

C. MEKANISME PENEGAKAN ETIKA ANGGOTA DPRD

Pembuktian menjadi dasar penting pengambilan keputusan dalam sidang Badan Kehormatan sebagai proses verifikasi. Dalam Peraturan DPRD Kota Yogyakarta Nomor 3 tahun 2010 disebutkan bahwa proses pengambilan keputusan Badan Kehormatan adalah verifikasi terhadap masalah atau transkrip rekaman rapat dan/atau sidang verifikasi, pendapat etik seluruh pimpinan dan anggota Badan Kehormatan. Dalam verifikasi tersebut, Badan Kehormatan menetapkan keputusan hasil penyelidikan dan verifikasi. Sebelum mengambil keputusan, seluruh hasil sidang rapat Badan Kehormatan diverifikasi dan hasilnya ditulis dalam lembar keputusan. Badan Kehormatan DPRD dalam fungsinya melakukan penelitian dan pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh anggota DPRD, dan pada akhirnya memberikan laporan akhir berupa rekomendasi kepada Pimpinan DPRD sebagai bahan pertimbangan untuk menjatuhkan sanksi atau melakukan rehabilitasi nama baiknya. Berikut adalah proses Tata Beracara Badan Kehormatan dalam penegakan etika.

1. Tahap Pengaduan.

- a. Pengaduan tentang adanya dugaan pelanggaran diajukan secara tertulis oleh pimpinan DPRD, masyarakat dan/atau pemilih dilengkapi dengan identitas pengadu kepada Badan Kehormatan DPRD, dan identitas pengadu tersebut harus dijamin kerahasiannya oleh Badan Kehormatan DPRD dari pihak yang tidak berkepentingan.

- b. Badan Kehormatan DPRD menyampaikan tembusan/fotocopy surat pengaduan kepada anggota yang diadukan (anggota DPRD yang diduga melanggar tata tertib dan kode etik) selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari dengan surat resmi yang ditandatangani oleh pimpinan Badan Kehormatan DPRD.
- c. Badan Kehormatan DPRD menyampaikan pemanggilan kepada anggota yang diadukan setelah lewat 14 (empat belas) hari sejak surat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan.

Pengaduan atau pelaporan diajukan secara tertulis dalam Bahasa Indonesia oleh pengadu yang memuat:

a. Identitas pengadu, meliputi:

- 1) Nama
- 2) Tempat
- 3) Tanggal lahir/umur
- 4) Agama
- 5) Pekerjaan
- 6) Kewarganegaraan
- 7) Alamat Lengkap
- 8) Nomor telepon/faksimili/telepon seluler/email (bila ada)

b. Uraian mengenai hal yang menjadi dasar permohonan yang meliputi:

- 1) Tugas dan wewenang Badan Kehormatan sebagaimana diatur dalam peraturan perundangundangan dan Peraturan Tata Tertib.

- 2) Kedudukan pengadu dan keterkaitannya langsung dengan materi pengaduan.
- 3) Alasan pengaduan harus diuraikan secara jelas dan rinci bahwa seorang teradu telah patut diduga melanggar ketentuan larangan, melanggar kewajiban, dan/atau melanggar kepatutan, yang diatur dalam peraturan perundangundangan, Peraturan Tata Tertib DPRD, atau Kode Etik DPRD.
- 4) Pengaduan atau pelaporan harus disertai dengan alasan dan/atau alat bukti lain yang mendukung pengaduan atau pelaporan tersebut.

Hal-hal yang dimohonkan untuk diputus dalam pengaduan, yaitu:

- 1) Mengabulkan pengaduan pengadu ;
- 2) Menyatakan bahwa perilaku teradu tidak sesuai dengan Kode Etik DPRD, Peraturan Tata Tertib DPRD dan peraturan perundangundangan lain;
- 3) Meminta agar teradu diberi sanksi sesuai ketentuan dalam Peraturan Tata Tertib DPRD.

Mekanisme pengaduan dan proses tersebut dapat dijelaskan bahwa pengaduan diajukan kepada Badan Kehormatan melalui Sekretariat DPRD dimana Sekretariat wajib memeriksa kelengkapan administrasi dan alat bukti yang mendukung pengaduan. Beberapa alat bukti dan pendukung tersebut adalah, pertama, bukti diri pengadu yang meliputi surat resmi dengan logo DPRD jika dalam hal tersebut pengadu adalah Pimpinan DPR atau foto kopi identitas diri berupa KTP yang dalam hal tersebut pengadu

adalah masyarakat perorangan warga negara. Serta foto kopi identitas diri berupa kartu anggota dalam hal pengadu adalah selaku pemilih.

Kedua, bukti surat atau tulisan yang berkaitan dengan alasan pengaduan. Bila diperlukan pengadu dapat mengajukan daftar calon saksi disertai pernyataan singkat tentang hal-hal yang akan diterangkan terkait dengan alasan pengaduan, serta pernyataan bersedia menghadiri persidangan, dalam hal tersebut pengadu bermaksud mengajukan saksi.

Ketiga, daftar buktibukti lain yang dapat berupa informasi yang terkait dengan alasan pengaduan. Apabila berkas pengaduan dinilai telah lengkap, berkas pengaduan dinyatakan diterima oleh Sekretariat dengan memberikan Surat Penerimaan Berkas Perkara kepada Pengadu. Apabila pengaduan belum lengkap, Sekretariat memberitahukan kepada pengadu tentang kelengkapan pengaduan yang harus dipenuhi, dan Pengadu harus sudah melengkapinya dalam waktu selambatlambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak diterimanya Surat Pemberitahuan Kekuranglengkapan Berkas. Apabila kelengkapan pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak dipenuhi, maka Sekretariat menerbitkan surat yang menyatakan bahwa pengaduan tersebut tidak diregistrasi dalam Buku Registrasi Perkara Etik dan diberitahukan kepada pengadu disertai dengan pengembalian berkas pengaduan. Pengaduan yang diajukan tersebut tidak dibebani oleh biaya.

2. Tahap Pemanggilan.

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

3. Tahap Persidangan

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

Proses pada tahap persidangan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut. Pertama, proses pemeriksaan persidangan dilakukan dalam sidang Badan Kehormatan yang bersifat tertutup dimana Badan Kehormatan wajib menjaga kerahasiaan informasi yang diperoleh dari pengadu, teradu, saksi atau pihak terkait. Kedua, materi pemeriksaan meliputi:

- a. Pemeriksaan pokok-pokok pengaduan.

- b. Pemeriksaan alat-alat bukti.
- c. Mendengarkan keterangan pengadu.
- d. Mendengarkan keterangan teradu.
- e. Mendengarkan keterangan saksi.
- f. Mendengarkan keterangan ahli.
- g. Mendengarkan keterangan pihak terkait.
- h. Pemeriksaan rangkaian data, keterangan, perbuatan, keadaan dan/atau peristiwa yang bersesuaian dengan alat-alat bukti lain yang dapat dijadikan petunjuk.
- i. Pemeriksaan alat-alat bukti lain yang berupa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima, atau disimpan secara elektronik atau yang serupa dengan itu.

Dalam hal pengadu mengajukan permohonan penarikan kembali di tengah jalannya pemeriksaan persidangan, Rapat Badan Kehormatan dapat mengambil keputusan penarikan kembali dan meminta kepada Sekretariat untuk mencatat dalam Buku Registrasi Perkara Etik. Pembuktian di persidangan Badan Kehormatan dibebankan kepada pengadu. Namun apabila dipandang perlu, Badan Kehormatan dapat pula membebankan pembuktian kepada teradu. Pihak pengadu, teradu, saksi dan pihak terkait dapat mengajukan bukti sebaliknya. Alat bukti yang tidak dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, tidak dapat dijadikan sebagai alat bukti yang sah. Karena itu Badan Kehormatan menentukan sah atau tidak sahnya suatu alat bukti dalam persidangan di Badan Kehormatan. Dari sini

Badan Kehormatan menilai alat-alat bukti yang diajukan dalam pemeriksaan dengan memperhatikan persesuaian antara alat bukti yang satu dan alat bukti yang lain.

Saksi dapat diajukan oleh pengadu, teradu, pihak terkait atau dipanggil atas perintah Badan Kehormatan. Pemeriksaan saksi dimulai dengan menanyakan identitas (nama, tempat tanggal lahir/umur, agama, pekerjaan, dan alamat) saksi dan kesediaannya diambil sumpah atau janji berdasarkan agamanya untuk menerangkan apa yang didengar, dilihat, dan dialaminya sendiri. Saksi ahli juga dapat diajukan oleh pengadu, teradu, pihak terkait atau dipanggil atas perintah Badan Kehormatan. Pemeriksaan terhadap saksi ahli dimulai dengan menanyakan identitas (nama, tempat tanggal lahir/umur, agama, pekerjaan, dan alamat) dan riwayat hidup serta keahliannya. Badan Kehormatan juga berhak meminta kesediaan saksi ahli untuk diambil sumpah atau janji berdasarkan agamanya untuk menerangkan sesuai keahliannya. Keterangan dari saksi ahli dapat dipertimbangkan oleh Badan Kehormatan bila tidak memiliki kepentingan yang bersifat pribadi dengan pengadu, teradu, pihak terkait dan kasus yang diadukan.

4. Tahap Pengambilan Keputusan

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

Pada sidang pengambilan keputusan tersebut, rapat Badan Kehormatan dilakukan secara tertutup dan rahasia yang dipimpin oleh Ketua Badan Kehormatan. Jika Ketua Badan Kehormatan berhalangan memimpin sidang, rapat pengambilan keputusan dipimpin oleh Wakil Ketua Badan Kehormatan. Keputusan Badan Kehormatan secara normatif memang harus diambil secara musyawarah untuk mufakat. Akan tetapi jika tidak dicapai mufakat maka pengambilan keputusan ditunda sampai rapat berikutnya. Namun jika setelah diusahakan tetap tidak dapat dicapai mufakat maka keputusan diambil dengan suara terbanyak. Dalam laporan keputusan atau sidang, untuk menghormati perbedaan pendapat anggota Badan Kehormatan yang berbeda terhadap keputusan, maka perbedaan pendapat tersebut dapat dimuat dalam keputusan, kecuali anggota Badan Kehormatan yang bersangkutan tidak menghendaki. Rapat sidang pengambilan keputusan Badan Kehormatan didasarkan atas:

- a. Asas kepatutan;
- b. Fakta-fakta dalam hasil sidang verifikasi;
- c. Fakta-fakta dalam pembuktian;
- d. Fakta-fakta dalam pembelaan; dan
- e. Tata tertib dan kode etik.

Isi putusan terkait dengan terbukti atau tidaknya suatu pelanggaran, disertai pemberian sanksi atau rehabilitasi. Selanjutnya hasil keputusan Badan Kehormatan disampaikan kepada pimpinan DPRD. Keputusan Badan Kehormatan bersifat final dan mengikat.

Terdapat dua jenis amar putusan Badan Kehormatan, yaitu; menyatakan teradu tidak terbukti melanggar atau menyatakan teradu terbukti melanggar. Jika tidak terbukti terjadi pelanggaran, dilakukan rehabilitasi terhadap teradu. Jika pelanggaran tidak terbukti, BK DPRD menyampaikan rehabilitasi yang bersangkutan kepada pimpinan DPRD dan ditembuskan kepada pimpinan fraksi bersangkutan. Rehabilitasi yang dimaksud diumumkan dalam rapat paripurna DPRD yang pertama sejak diterimanya keputusan BK DPRD oleh pimpinan DPRD dan dibagikan kepada seluruh anggota DPRD. Dalam hal pelanggaran terbukti, pelaksanaan sanksi kepada teradu masing-masing dilakukan sebagai berikut:

- a. Sanksi berupa teguran lisan disampaikan Badan Kehormatan kepada teradu di dalam rapat Badan Kehormatan.
- b. Sanksi berupa teguran tertulis disampaikan oleh Badan kehormatan kepada pimpinan DPRD dan pimpinan fraksi yang bersangkutan.
- c. Sanksi berupa pemindahan dari alat kelengkapan DPRD disampaikan oleh BK kepada pimpinan DPRD dan pimpinan fraksi yang bersangkutan.
- d. Sanksi berupa pemberhentian dari jabatan pimpinan DPRD atau pimpinan alat kelengkapan DPRD disampaikan oleh Badan Kehormatan kepada pimpinan DPRD dan ditembuskan kepada pimpinan fraksi yang bersangkutan. Pemberhentian yang dimaksud dibacakan di dalam rapat paripurna DPRD yang pertama sejak diterimanya keputusan Badan Kehormatan DPRD oleh pimpinan DPRD.

e. Sanksi berupa pemberhentian dari keanggotaan DPRD disampaikan oleh Badan Kehormatan kepada pimpinan DPRD dan ditembuskan kepada pimpinan fraksi yang bersangkutan. Pemberhentian yang dimaksud dibacakan di dalam rapat paripurna DPRD yang pertama sejak diterimanya keputusan Badan Kehormatan DPRD oleh pimpinan DPRD dan pemberhentian tersebut disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk diresmikan dengan Keputusan Kepala Daerah.

D. KASUS PELANGGARAN ANGGOTA DPRD SERTA PENEGAKAN TATA TERTIB DAN KODE ETIK

Data tentang pelanggaran etika yang dilakukan oleh anggota DPRD Kota Yogyakarta agak sulit didapatkan, namun ada beberapa hal yang bisa diperoleh dari anggota DPRD. Disamping itu bukti formal tentang bagaimana proses tidak dapat ditemukan, tetapi diperoleh berdasar kepada keterangan-keterangan dari anggota badan Kehormatan DPRD. Kasus pelanggaran ini sulit untuk diungkap karena, dari pihak sekretariat dewan tidak berani memberikan data-datanya secara lengkap karena mereka tidak memiliki kewenangan meskipun kasus-kasus yang diputuskan harus diketahui oleh publik. Sedangkan anggota dewan masih kurang terbuka berkaitan dengan kasus-kasus tersebut. Berdasar pada kesulitan-kesulitan pencarian data ini, pada skripsi ini akan disajikan beberapa kasus yang ditangani oleh Badan Kehormatan. Beberapa kasus tersebut adalah:

Pertama kasus yang menyangkut kasus moral yang menyangkut anggota DPRD bernama Anton Prabu. Pada kasus ini Anton Prabu dilaporkan telah

melakukan hubungan diluar nikah dengan akibat ada kehamilan diluar nikah. Pada tahap awal perempuan tersebut (korban) melaporkan perilaku Anton Prabu. Setelah dilakukan verifikasi dengan semua data yang ada dan kemudian berbagai alat bukti dan saksi maka kasus tersebut diagendakan dalam segera masuk sidang Badan Kehormatan. Akan tetapi, pada saat proses penyelesaian tersebut, perempuan (korban) tersebut mencabut laporan karena sudah diselesaikan secara kekeluargaan. Di dalam Badan Kehormatan itu sendiri terdapat perdebatan apakah sidang akan tetap dilanjutkan atau harus dihentikan karena laporan tersebut dicabut. Setelah melakukan konsultasi dengan Badan Kehormatan DPR maka disimpulkan bahwa sidang dapat terus dilanjutkan. Meski proses sidang tersebut mengadopsi prinsip-prinsip hukum, tetapi dalam hal ini konteksnya adalah penegakan etika. Karena itu proses sidang Badan Kehormatan dapat terus dilaksanakan. Dalam sidang Badan Kehormatan yang dilakukan beberapa kali tersebut, Anton Prabu dinyatakan terbukti melakukan pelanggaran terhadap Tata Tertib dan Kode Etik. Dampak dari hasil putusan tersebut, Fraksi kemudian mengajukan Pergantian Antar Waktu setelah berkonsultasi dengan Badan Kehormatan DPRD.

Kasus kedua, juga terjadi pada tahun 2012. Kasus ini melibatkan anggota sekaligus pimpinan Badan Kehormatan, yaitu Ketua Badan Kehormatan sendiri, Danang Wahyu Broto. Pada penyelesaian kasus ini Badan Kehormatan mengalami kesulitan karena yang terlibat itu justru orang yang harusnya menegakkan. Kasus ini dapat segera diselesaikan setelah dilakukan perubahan struktur di pimpinan Badan Kehormatan. Pada periode ini satu orang ketua dan

dua orang ketua (lihat perubahan struktur Badan Kehormatan pada bahasan bab II) diganti semua, meski anggota tersebut berasal dari partai yang sama.

Emanuel Ardi Prasetya menjelaskan, masalah yang menyangkut Ketua Badan Kehormatan tersebut dilaporkan (pengadu) berkaitan dengan masalah tanah (komplain), karena Danang Wahyu Broto selain sebagai anggota dewan, juga seorang developer/kontraktor. Masalah yang dilaporkan adalah berkaitan dengan sertifikat-sertifikat dan perizinan. Emanuel Ardi Parsetya tidak mau menjelaskan secara detail tentang bagaimana proses sidang Badan Kehormatan secara lebih rinci sehingga kesulitan melakukan konfirmasi data. Namun Emanuel Ardi Prasetya menjelaskan, akhirnya Danang Wahyu Broto dilakukan PAW pada akhir tahun 2012.

Sedangkan pada tahun 2013, kasus-kasus yang terjadi adalah kasus yang lebih cenderung pada kasus internal, seperti presensi di komisi, paripurna dan keaktifan anggota DPRD. Dalam hal ini, Badan Kehormatan juga mengalami kesulitan karena setelah dilakukan konfirmasi antara anggota DPRD saling melempar tanggung jawab sehingga yang dapat diproses oleh Badan Kehormatan adalah bukti-bukti formal sehingga rekomendasi dari badan kehormatan hanya sampai pada peringatan lisan dan tulisan, tetapi terbatas pada keaktifan anggota DPRD. Untuk kasus moral atau pelanggaran pidana atau secara khusus kasus pelanggaran tidak ada.

Kasus kedua adalah kasus anggota DPRD yang pindah partai, yaitu apakah orang tersebut masih mewakili partai bersangkutan atau tidak. Hal ini mengalami kesulitan karena belum ada putusan formalnya. Dari partai politik

memang sudah ada keputusan bahwa anggota tersebut bukan lagi wakil dari partai, karena itu seseorang yang telah menjadi anggota partai lain tidak lagi dapat mewakili kepentingan partai di DPRD. Dalam sidang Badan Kehormatan, memang terjadi beberapa perbedaan pendapat diantara anggota Badan Kehormatan sendiri karena surat keputusan dari Gubernur tentang pergantian anggota DPRD belum ada maka masih berhak mewakili. Namun pendapat yang lain mengatakan bahwa orang tersebut sudah tidak bisa mewakili, karena itu lebih baik kursi dibiarkan kosong. Hasil dari perbedaan pendapat tersebut, keduanya dicantumkan tetapi dalam keputusan akhir, orang yang bersangkutan dinyatakan sudah tidak dapat lagi mewakili partai meski belum ada surat pergantian antar waktu sehingga kursi kosong di DPRD menjadi pilihan.

E. DINAMIKA PENEGAKAN ETIKA BADAN KEHORMATAN

Proses penegakan tata tertib dan kode etik Badan Kehormatan bukan merupakan proses yang linier. Dinamika selalu akan terjadi berkait erat dengan situasi, kondisi dan perubahan yang terjadi, bahkan berkait erat dengan semua stakeholder di dalamnya. Oleh karena itu, dalam upaya untuk menegakkan tata tertib dan kode etik DPRD, Badan Kehormatan DPRD sering mengalami kesulitan atau hambatan dalam memutuskan seseorang anggota DPRD bersalah atau tidak, sebab jika dinyatakan bersalah dan kemudian dijatuhkan sanksi maka sanksi tersebut sangat kuat legitimasinya. Dalam UU Susduk DPR, MPR, DPD dan DPRD disebutkan, adanya sanksi tersebut tidak ada banding, final

dan mengikat karena itu kecermatan sangat penting dilakukan sebab jika tidak justru akan mendeligitimasi keputusan tersebut.

Selain itu, dinamika yang terjadi juga terjadi pada pemahaman antara para pelaksanan undang-undang itu sendiri. Diantara sesama anggota Badan Kehormatan, seringkali perbedaan pemahaman tersebut memunculkan berbagai penafsiran. Di Badan kehormatan DPRD Kota Yogyakarta, perbedaan pemahaman mengenai aturan perundangan tersebut juga terjadi. Berangkat dari beberapa perbedaan tersebut, dalam bahasan ini peneliti akan membahas tentang beberapa dinamika yang terjadi berkaitan dengan sinkronisasi aturan perundang-undangan yang mengatur tentang tugas dan kewenangan Badan Kehormatan di DPRD.

Pertama, ketentuan yang terdapat dalam Pasal 48 huruf d UU nomor 32 tahun 2004 *junto* Pasal 51 huruf d PP No. 53/2005 tentang Perubahan atas PP 25/2004 tentang Penyusunan Peraturan Tatib DPRD, disebutkan bahwa BK DPRD mempunyai tugas menyampaikan kesimpulan atas hasil penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi sebagai rekomendasi untuk ditindaklanjuti oleh DPRD. Istilah “rekomendasi” yang sama sekali bertentangan dengan UU nomor 27 tahun 2009 yang tidak mengenal istilah “rekomendasi Badan Kehormatan DPRD”. Akibatnya dalam dinamika anggota Badan Kehormatan sendiri memiliki faham bahwa segala putusan etik Badan Kehormatan DPRD tidak mempunyai kekuatan hukum yang final dan mengikat, sebagaimana dalam UU nomor 27 tahun 2009 tentang Susduk DPR, MPR, DPD dan DPRD.

Dalam memahami perbedaan ini, antara anggota yang sejak awal menjadi anggota Badan Kehormatan (HM. Fursan dan R. Bagus Sumbarja) dengan anggota Badan Kehormatan yang baru (masuk tahun 2012) terdapat persamaan dan perberbedaan. Menurut HM. Fursan dan R. Bagus Sumbarja, keputusan terhadap putusan Badan Kehormatan tersebut final dan mengikat, hal ini didukung oleh Emanuel Ardi Prasetya (F PDI Perjuangan). Akan tetapi menurut 2 anggota yang lain, hal ini berbeda, dan perlu ada pendalaman. Namun subyektifitas peneliti, hal ini karena beberapa kasus memang melibatkan anggota dari partai yang sama tersebut.

Beberapa perbedaan lain, HM. Fursan dan R. Bagus Sumbarja menjelaskan pemahaman lain, yaitu; pertama, ketentuan dalam Pasal 51 huruf e PP No. 53/2005 yang menafsirkan lebih lanjut tentang istilah “rekomendasi” dalam UU 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa Badan Kehormatan DPRD mempunyai tugas menyampaikan rekomendasi kepada pimpinan DPRD berupa rehabilitasi nama baik apabila tidak terbukti adanya pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD atas pengaduan pimpinan DPRD, masyarakat dan atau pemilih; sehingga penyusun PP No. 53/2005 ini menambahkan aspek prosedural tentang rehabilitasi yang mereduksi dan mematahkan seluruh bangunan putusan etik Badan Kehormatan DPRD, serta bertentangan dengan UU nomor 27 tahun 2009 tentang Susduk.

Kedua, ketentuan yang bersifat prosedural dalam Pasal 51B ayat (2) huruf e PP No. 53/2005 yang menunjukkan bahwa Rapat Paripurna DPRD dapat menyetujui atau menolak kesimpulan Badan Kehormatan DPRD; sehingga

nantinya akan terjadi perbenturan kepentingan antara kepentingan etika dan politik (*conflict of interest*). Ketiga, ketentuan dalam Pasal 51C PP No. 53/2005 yang mengatur bahwa sanksi teguran lisan dan teguran tertulis disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada anggota yang bersangkutan, dan disampaikan kepada pimpinan fraksi dan pimpinan partai politik yang bersangkutan secara tertulis; yang nantinya akan menciptakan situasi perbenturan kepentingan (*conflict of interest*) antara kepentingan politik fraksi dan partai politik versus Badan Kehormatan DPRD. Dan keempat, ketentuan dalam Pasal 51C PP No. 53/2005 bahwa sanksi berupa pemberhentian sebagai anggota DPRD diproses sesuai dengan ketentuan peraturan. Perbedaan ini menjadi temuan dalam penelitian yang dilakukan oleh Yulianto Susilo (2012) dan Khaerul Umam (2009) dalam penelitiannya. Yulianto Susilo melihat dengan pendekatan politik, sedang Khaerul Umam menggunakan pendekatan hukum.

Diantara anggota Badan Kehormatan DPRD Kota Yogyakarta, kedua pendekatan inilah yang kadang menjadi perdebatan. Namun secara umum perbedaan yang tidak dapat diselesaikan tersebut dapat dituntaskan setelah melakukan konsultasi langsung dengan Badan Kehormatan DPR RI dimana faktor politik dan hukum terkadang saling berkait erat sehingga kadang sulit dibedakan. Dalam kasus yang menyangkut PAW terhadap anggota DPRD yang pindah ke partai lain misalnya, kedua pendekatan tersebut juga menjadi perdebatan. Di satu sisi secara formal karena belum ada SK dari gubernur tentang pemberhentian anggota, maka orang yang bersangkutan masih dapat

mewakili partai sebelumnya, tetapi secara etika politik orang atau anggota yang sudah keluar dari partai tidak mungkin mewakili partai bersangkutan. Dalam hal ini Badan Kehormatan DPRD Kota Yogyakarta memberikan rekomendasi bahwa anggota yang sudah pindah ke partai lain dinyatakan tidak lagi boleh menjadi wakil dari partai sebelumnya di DPRD. Dan rekomendasi tersebut final dan mengikat.

Permasalahan selanjutnya, beberapa kasus asusila yang dilakukan oleh anggota DPRD juga menimbulkan perdebatan, yaitu apakah ruang lingkup jangkauan Badan Kehormatan bergerak dalam wilayah Etika atau wilayah Hukum. Jika hanya menangani masalah etika, namun dalam proses-proses penyelesaiannya selalu menggunakan metode penyelesaian kasus hukum seperti aduan, saksi dan prosedurnya. Demikian juga kinerja Badan Kehormatan dalam pengambilan keputusan yang bentuk formalnya terwujud dalam bentuk sanksi. Badan Kehormatan DPRD Kota Yogyakarta dalam kasus asusila mengambil keputusan, meski laporan sudah dicabut dan sudah diselesaikan secara kekeluargaan, Badan Kehormatan tetap memprosesnya. Artinya hal tersebut menjawab bahwa proses yang dilakukan oleh Badan Kehormatan adalah proses penegakan tata tertib dan kode etik. R. Bagus Sumbarja kemudian menjelaskan, prosedur yang memiliki persinggungan dengan hukum tersebut adalah konsekwensinya, karena itu yang menjadi penting adalah substansi dan prosesnya, bukan pada bentuk-bentuk formalnya.

Implikasi dari perbedaan tersebut, dalam rapat paripurna DPRD pernah terjadi penolakan terhadap keputusan Badan Kehormatan tersebut. Hal ini

merujuk pada pasal 51 B, PP Nomor 53 Tahun 2005 disebutkan bahwa pemeriksaan dokumen hanya dicukupkan pada bukti formil berupa dugaan tertulis dan identitas pelapor dan juga badan kehormatan melakukan penelitian dan pemeriksaan pengaduan atau laporan melalui permintaan keterangan dan penjelasan pelapor saksi dan atau yang bersangkutan serta pemeriksaan dokumen atau bukti lain. Hal ini terlihat bias menimbulkan penafsiran yang berbeda, putusan atau kesimpulan atau rekomendasi etik dari Badan Kehormatan DPRD merupakan keputusan etik dan bukan keputusan politik sehingga tidak perlu ditolak atau diterima dalam Rapat Paripurna DPRD. Keputusan terakhir tersebut lahir setelah pimpinan DPRD dan anggota Badan Kehormatan DPRD Kota Yogyakarta melakukan konsultasi dengan Badan Kehormatan DPR RI.