

**IMPLEMENTASI FUNGSI BADAN KEHORMATAN DPRD KOTA
YOGYAKARTA DALAM PENEGAKAN KODE ETIK ANGGOTA
DPRD PERIODE 2009-2014**



SKRIPSI

**DIAJUKAN KEPADA FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA
UNTUK MEMENUHI SEBAGIAN SYARAT-SYARAT MEMPEROLEH GELAR
STRATA SATU DALAM ILMU HUKUM**

OLEH:

**BETIK WULANDARI
NIM. 09340063**

PEMBIMBING:

- 1. NURAINUN MANGUNSONG, S.H., M.Hum.**
- 2. SITI FATIMAH, S.H., M.Hum.**

ILMU HUKUM

**FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA**

2013

ABSTRAK

Indonesia menganut sistem demokrasi perwakilan. Mekanisme perwakilan yang dianut Indonesia dinilai dapat menjamin keterwakilan aspirasi rakyat. Dalam sistem demokrasi perwakilan, yang menjalankan kedaulatan rakyat adalah wakil-wakil rakyat yang berada di lembaga perwakilan rakyat yang disebut parlemen. Parlemen di Indonesia terdiri dari MPR, DPR, DPD, dan DPRD. DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan di daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Namun pada kenyataannya DPRD tidak selalu berjalan sebagaimana mestinya. Dalam hal ini diperlukan suatu lembaga pengawasan internal DPRD guna menegakan kode etik DPRD. Maka terbentuklah Badan Kehormatan (BK) DPRD. Dewasa ini BK DPRD kurang terlihat eksistensinya dalam penegakan kode etik DPRD. Penelitian ini memfokuskan pada bagaimana implementasi fungsi BK dalam penegakan kode etik anggota DPRD periode 2009-2014 dan kendala apa saja yang dihadapi BK serta bagaimana upaya BK dalam mengatasi kendala-kendala tersebut.

Penelitian ini bersifat deskriptif-analisis yaitu dengan mendeskripsikan data yang dikaji secara sistematis dan menggunakan pendekatan yuridis normatif yaitu penelitian ini berdasar dari peraturan perundang-undangan sebagai norma hukum positif yang menjadi dasar pembentukan BK dan yang berkaitan dengan fungsi BK. Analisis data menggunakan metode deskriptif kualitatif, yaitu suatu cara menarik kesimpulan dengan memberikan gambaran atau menjabarkan terhadap data yang telah terkumpul dalam bentuk uraian kalimat sehingga pada akhirnya dapat menghantarkan pada kesimpulan. Penyusun menggunakan metode deduktif, yaitu analisis data dari yang bersifat umum, kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat khusus.

Penelitian ini menghasilkan kesimpulan bahwa implementasi fungsi badan kehormatan DPRD Kota Yogyakarta dalam penegakan kode etik anggota DPRD periode 2009-2014 belum maksimal meskipun fungsinya sudah dijalankan dengan baik. Hal ini karena BK DPRD Kota Yogyakarta masih mengalami banyak kendala dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Kendala yang dialami BK antara lain tidak adanya aturan khusus *recruitment* anggota BK, lemahnya tata tertib dan kode etik DPRD, terbentur Pedoman Tata Beracara BK, masalah prosedural pengaduan yang rumit, pengadu kurang bekerjasama, dan adanya sifat “ewuh pakewuh”. Dalam menghadapi kendalanya BK berupaya untuk mengoptimalkan sarana dan prasarana yang ada serta lebih aktif dalam mengamati tingkah laku anggota dewan baik di kantor maupun di luar kantor.

Kata Kunci: Badan Kehormatan, DPRD, Kode Etik



SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI/ TUGAS AKHIR

Hal: Persetujuan Skripsi

Lamp: -

Kepada Yth. Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum
Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta
Di Yogyakarta

Assalamu 'alaikum Wr. Wb

Setelah membaca, meneliti, memberikan petunjuk dan mengoreksi serta mengadakan perbaikan seperlunya, maka kami selaku pembimbing berpendapat bahwa skripsi Saudari:

Nama : Betik Wulandari

NIM : 09340063

Judul : "Implementasi Fungsi Badan Kehormatan DPRD Kota Yogyakarta Dalam Penegakan Kode Etik Anggota DPRD Periode 2009-2014".

Sudah dapat diajukan kembali kepada Fakultas Syari'ah dan Hukum, Jurusan Ilmu Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Strata Satu dalam Ilmu Hukum.

Dengan ini kami mengharap agar skripsi/ tugas akhir Saudari tersebut di atas dapat segera dimunaqasahkan. Atas perhatiannya kami ucapkan terimakasih.

Wassalamu 'alaikum Wr. Wb

Yogyakarta, 20 Juni 2013

Pembimbing I

Nurainun Mangunsong, S.H., M.Hum.

NIP. 19751010 200501 2 005



SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI/ TUGAS AKHIR

Hal: Persetujuan Skripsi

Lamp: -

Kepada Yth. Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta

Di Yogyakarta

Assalamu 'alaikum Wr. Wb

Setelah membaca, meneliti, memberikan petunjuk dan mengoreksi serta mengadakan perbaikan seperlunya, maka kami selaku pembimbing berpendapat bahwa skripsi Saudari:

Nama : Betik Wulandari

NIM : 09340063

Judul : "Implementasi Fungsi Badan Kehormatan DPRD Kota Yogyakarta Dalam Penegakan Kode Etik Anggota DPRD Periode 2009-2014".

Sudah dapat diajukan kembali kepada Fakultas Syari'ah dan Hukum, Jurusan Ilmu Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Strata Satu dalam Ilmu Hukum.

Dengan ini kami mengharap agar skripsi/ tugas akhir Saudari tersebut di atas dapat segera dimunaqasahkan. Atas perhatiannya kami ucapkan terimakasih.

Wassalamu 'alaikum Wr. Wb

Yogyakarta, 20 Juni 2013

Pembimbing II

Siti Fatimah, S.H., M.Hum.

NIP. 19650210 1993032 001



PENGESAHAN SKRIPSI/TUGAS AKHIR

Nomor: UIN. 02/TH/PP.00.9/43/2013

Skripsi/Tugas Akhir dengan judul :

“Implementasi Fungsi Badan Kehormatan DPRD Kota Yogyakarta Dalam Penegakan Kode Etik Anggota DPRD Periode 2009-2014”

Yang dipersiapkan dan disusun oleh :

Nama : Betik Wulandari

NIM : 09340063

Telah dimunaqasyahkan pada : 27 Juni 2013

Nilai Munaqasyah : A

dan dinyatakan telah diterima oleh Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Syari’ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.

TIM MUNAQASYAH :

Ketua Sidang

Nurainun Mangunsong, S.H., M.Hum.

NIP. 19751010 200501 2 005

Penguji I

Mansur, S.Ag., M.Ag.

NIP.19750630 200604 1 001

Penguji II

Iswanto, S.H., M.H.

NIP. 19661010 199202 1 001

Yogyakarta, 28 Juni 2013

Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga

Fakultas Syari’ah dan Hukum

Dekan



Noorhadi Hasan, MA., M.Phil., Ph.D.

NIP. 19711201 199503 1 001



SURAT PERNYATAAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Betik Wulandari
NIM : 09340063
Jurusan : Ilmu Hukum
Fakultas : Syari'ah dan Hukum
Judul : **“Implementasi Fungsi Badan Kehormatan DPRD Kota Yogyakarta Dalam Penegakan Kode Etik Anggota DPRD Periode 2009-2014”**

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi saya ini adalah benar asli hasil karya atau laporan penelitian yang saya lakukan sendiri dan bukan plagiasi dari hasil karya orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam penelitian ini dan disebutkan dalam acuan daftar pustaka.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya.

Yogyakarta, 20 Juni 2013

Penyusun




Betik Wulandari
09340063

MOTTO

*HADAPI HIDUP DENGAN PENUH SEMANGAT
DAN PANTANG MENYERAH*

*PERCAYA KEMAMPUAN DIRI SENDIRI
DAN SELALU OPTIMIS*

PERSEMBAHAN



*SKRIPSI INI KUPERSEMBAHKAN KEPADA:
KEDUA ORANG TUA YANG TERCINTA,
ADEK, DAN KAKANDA TERSAYANG*

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الحمد لله رب العالمين، أشهد أن لا إله إلا الله وحده لا شريك له وأشهد أن محمدا عبده

ورسوله، اللهم صل وسلم على محمد وعلى آله وأصحابه أجمعين، أما بعد.

Segala puji dan syukur penyusun sampaikan kepada Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karuniaNya kepada kita semua sehingga sampai saat ini kita masih merasakan nikmat kehidupan. Shalawat serta salam penyusun kirimkan kepada Nabi Muhammad SAW, yang telah membawa kita dari zaman jahiliyah kepada zaman yang penuh dengan ilmu pengetahuan seperti sekarang ini.

Dengan rahmat dan karuniaNya, alhamdulillah penyusun mampu menyelesaikan skripsi yang berjudul "Implementasi Fungsi Badan Kehormatan DPRD Kota Yogyakarta Dalam Penegakan Kode Etik Anggota DPRD Periode 2009-2014". Adapun penyusunan skripsi ini dimaksudkan untuk memenuhi persyaratan mencapai gelar Sarjana pada jurusan Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.

Penyusunan skripsi ini tidak terlepas dari do'a, bimbingan serta dukungan dari berbagai pihak. Maka pada kesempatan ini, penyusun menyampaikan ucapan terimakasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Musa Asy'arie, M.A., selaku rektor UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.

2. Bapak Noorhaidi Hasan, M.A., M.Phil., Ph.D. selaku Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
3. Bapak Udiyo Basuki, S.H., M.Hum., selaku Ketua Prodi Ilmu Hukum dan Bapak Ach. Tahir, S.H.I., LL.M., M.A. selaku Sekretaris Prodi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
4. Ibu Siti Fatimah, S.H., M.Hum., selaku Pembimbing Akademik (PA), yang telah setia membimbing dan memberikan arahan-arahan kepada penyusun.
5. Ibu Nurainun Mangunsong, S.H., M.Hum., selaku pembimbing I dan Ibu Siti Fatimah, S.H., M.Hum., selaku pembimbing II yang dengan sabar telah memotivasi, membimbing serta mengarahkan penyusun sehingga skripsi ini dapat tersusun.
6. Bapak Badrudin selaku bagian Tata Usaha, terimakasih atas pelayanan yang sangat baik.
7. Bapak Nur Ichsanto Anwar, S.H., selaku pembimbing dari Sekretariat DPRD, Bapak Bambang Anjar Jalumurti, S.Pi dan Bapak R. Bagus Sumbarja, S.E., S.Sos., yang berkenan membantu penyusun dalam penelitian di Badan Kehormatan DPRD Kota Yogyakarta

8. Kedua orang tua tercinta, Ayahanda Riyanto dan Ibunda Bidah, yang dalam situasi apapun tidak pernah berhenti mengalirkan rasa cinta dan kasih sayangnya kepada penyusun. Serta Adik Indah tersayang terimakasih atas do'a dan dukungannya.
9. Kakanda Rahman yang selalu menyemangati dan memberikan kasih sayang yang luar biasa kepada penyusun.
10. Teman – teman seperjuangan IH (Ilmu Hukum) yang tidak bisa disebutkan satu persatu, yang telah memberikan motivasi, dukungan dalam bentuk pemikiran, dan semangatnya.
11. Seluruh pihak dan sahabat yang tidak bisa penyusun sebutkan satu persatu, yang telah memberikan dukungan, motivasi dan inspirasi dalam membantu penyelesaian skripsi.

Penyusun hanya bisa berdoa pada Allah SWT agar segala amal baik yang dilakukan diberikan balasan yang setimpal dan akhir kata penyusun mengucapkan semoga skripsi ini bermanfaat bagi penyusun sendiri pada khususnya dan pembaca pada umumnya.

Yogyakarta, 20 Juni 2013

Penyusun

Betik Wulandari

09340063

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
ABSTRAK	ii
SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI	iii
SURAT PENGESAHAN SKRIPSI	v
SURAT PERNYATAAN SKRIPSI	vi
MOTTO	vii
PERSEMBAHAN	viii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xii
BAB I: PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Pokok Masalah	9
C. Tujuan dan Kegunaan	10
D. Telaah Pustaka	11
E. Kerangka Teori	15
F. Metode Penelitian	26
G. Sistematika Pembahasan	30
BAB II: KERANGKA TEORITIK TENTANG PARLEMEN DAN PENGAWASAN DI INDONESIA	
A. Sistem Parlemen Di Indonesia	32
1. Sejarah Parlemen di Indonesia	32
2. Pengertian dan Fungsi Parlemen	34
3. Parlemen Di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945	39

B. Sistem Pengawasan	49
1. Pengertian, Fungsi, dan Macam-macam Pengawasan	49
2. Pengawasan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	51
C. Etika, Moral, dan Kode Etik	53
1. Pengertian etika, moral, dan kode etik	53
2. Fungsi Kode Etik dan Penegakannya	55

BAB III: TINJAUAN UMUM BADAN KEHORMATAN DPRD KOTA YOGYAKARTA

A. Sejarah Pembentukan Badan Kehormatan	57
B. Badan Kehormatan DPRD Kota Yogyakarta periode 2009-2014	59
1. Struktur Keanggotaan periode 2009-2014	59
2. Tugas dan Wewenang	61
3. Sanksi dan Pengaduan	62
4. Pelanggaran yang terjadi periode 2009-2014	67
C. BK DPRD Kota Yogyakarta periode 2004-2009	68

BAB IV: ANALISIS TENTANG IMPLEMENTASI FUNGSI BADAN KEHORMATAN DPRD DALAM PENEGAKAN KODE ETIK DPRD KOTA YOGYAKARTA

A. Implementasi fungsi Badan Kehormatan DPRD dalam penegakkan kode etik Anggota DPRD Periode 2009-2014	70
--	----

B. Kendala-kendala yang dihadapi BK DPRD Kota Yogyakarta dan upaya mengatasinya	77
BAB V: PENUTUP	84
A. Kesimpulan	84
B. Saran-saran	85
DAFTAR PUSTAKA	87
LAMPIRAN-LAMPIRAN	
1. Pedoman Wawancara	
2. Surat Bukti Wawancara	
3. Surat Bukti Penelitian	
4. Surat Izin Penelitian	
5. Peraturan DPRD Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2010 Tentang Kode Etik	
6. Curriculum Vitae	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Partai politik memiliki peranan yang sangat penting dalam setiap sistem demokrasi. Dalam suatu negara demokrasi, kedudukan dan peranan setiap lembaga negara haruslah sama-sama kuat dan bersifat saling mengendalikan dalam hubungan *checks and balances*. Akan tetapi jika lembaga-lembaga negara tidak berfungsi dengan baik, kinerjanya tidak efektif, atau lemah wibawanya dalam menjalankan fungsinya masing-masing, maka hal tersebut dapat membuat partai-partai politik menjadi rakus.¹

Menurut Miriam Budiardjo, partai politik memiliki 4 (empat) fungsi, antara lain sebagai sarana komunikasi politik, sosialisasi politik, rekrutmen politik, dan pengatur konflik.²

Fungsi ketiga partai politik yaitu rekrutmen politik merupakan sarana untuk menyeleksi kader-kader pemimpin negara pada jenjang-jenjang atau posisi-posisi tertentu. Kader-kader itu ada yang dipilih secara langsung oleh rakyat, ada pula yang dipilih melalui cara yang tidak langsung, seperti oleh Dewan Perwakilan Rakyat, ataupun melalui cara-cara yang tidak langsung lainnya. Namun selain memiliki fungsi, partai politik juga memiliki

¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 402.

² *Ibid*, hlm. 406.

kelemahan yaitu terkadang partai politik cenderung bersifat oligarkis. Partai politik yang seharusnya mengutamakan kepentingan rakyat, namun pada kenyataannya cenderung lebih mengutamakan kepentingan partai politik itu sendiri. Untuk itu dalam partai politik, selain adanya anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, maka diperlukan suatu kode etika positif yang dituangkan *Code of Ethics* yang dijamin tegaknya melalui dewan kehormatan yang efektif.³

Untuk menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), seseorang diberi kesempatan sejak awal untuk menjadi anggota Dewan Perwakilan Partai terlebih dahulu yang disediakan tersendiri strukturnya dalam kepengurusan Partai. Dalam sistem *representative democracy* atau demokrasi perwakilan memang partisipasi rakyat yang berdaulat, disalurkan melalui pemungutan suara rakyat untuk membentuk lembaga perwakilan. Mekanisme perwakilan ini dinilai dapat menjamin keterwakilan aspirasi rakyat. Maka dalam sistem perwakilan, kedudukan dan peranan partai politik dianggap sangat dominan.⁴

Dalam sistem demokrasi perwakilan, yang menjalankan kedaulatan rakyat adalah wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat yang disebut parlemen. Wakil-wakil rakyat tersebut harus ditentukan sendiri oleh rakyat, melalui pemilihan umum. Dalam pemilu yang dipilih tidak saja

³ *Ibid*, hlm. 410.

⁴ *Ibid*, hlm. 413.

wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat atau parlemen, tetapi juga para pemimpin pemerintahan yang duduk di kursi eksekutif. Di cabang kekuasaan legislatif, para wakil rakyat ada yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat, ada yang duduk di Dewan Perwakilan Daerah, dan ada pula yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, baik ditingkat provinsi ataupun tingkat kabupaten dan kota.

Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia tidak hanya terdapat di pemerintah pusat, namun juga terdapat penyelenggaraan pemerintahan di pemerintah daerah. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan dengan prinsip desentralisasi, yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal mengenai pemerintahan daerah dipertegas dalam perubahan kedua Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 yang berbunyi:

1. Negara kesatuan republik indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang;
2. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;
3. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum;
4. Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis;
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat;

6. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain, untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan;
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah di atur lebih lanjut pada UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintah Daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah, yaitu Pemerintah Daerah (Kepala Daerah) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).⁵

Menurut Pasal 40 Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah. DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Secara rinci DPRD memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut:

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

2012), hlm. 116.⁵ Siswanto Sunarto, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, cet IV (Jakarta: Sinar Grafika,

- e. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- i. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah; dan
- k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membenahi masyarakat dan daerah.⁶

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

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

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

⁶ *Ibid*, hlm. 67-68.

ditetapkan dengan keputusan DPRD. DPRD wajib menyusun kode etik untuk menjaga martabat dan kehormatan anggota DPRD dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Arti penting Badan Kehormatan DPRD di sini adalah untuk menegakkan kode etik DPRD. Kode etik DPRD adalah norma-norma atau aturan-aturan yang merupakan kesatuan landasan etik atau filosofi dengan peraturan perilaku dan ucapan mengenai hal-hal yang diwajibkan, dilarang, atau tidak patut dilakukan oleh Anggota DPRD.⁷

DPRD Kota Yogyakarta memiliki tata tertib dewan yang diatur dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta Nomor 01 Tahun 2010 Tentang Tata Tertib dan kode etik dewan yang diatur dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2010 Tentang Kode Etik. Segala sesuatu mengenai apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh Anggota Dewan telah diatur dalam Tata Tertib DPRD dan Kode Etik DPRD.

Badan Kehormatan (BK) merupakan salah satu alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan mempunyai tugas sebagai berikut:⁸

1. Memantau dan mengevaluasi disiplin dan/atau kepatuhan terhadap moral, kode etik, dan/atau peraturan tata tertib DPRD dalam rangka menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPRD.
2. Meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD terhadap peraturan tata tertib dan/atau kode etik DPRD

⁷ Pasal 1 angka 6 Peraturan DPRD kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2010 tentang Kode Etik DPRD

⁸ Pasal 66 ayat (1) Peraturan DPRD No. 01 Tahun 2010 Tentang Tata Tertib DPRD

3. Melakukan penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi atas pengaduan pimpinan DPRD, anggota DPRD, dan/atau masyarakat.
4. Melaporkan keputusan Badan Kehormatan atas hasil penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi kepada rapat paripurna DPRD.

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

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

BK sebagai salah satu alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dinilai dapat menjamin tegaknya tata tertib dan kode etik DPRD ternyata hasilnya tidak selalu sesuai dengan apa yang diharapkan. Pada tahun 2010, berdasarkan pemantauan BK DPRD Kota Yogyakarta pada periode Januari hingga September rata-rata kehadiran anggota legislatif pada saat rapat paripurna mencapai 84 persen. Namun, belum lama ini rapat paripurna yang dijadwalkan pada Senin 14 Januari 2013 akhirnya batal digelar lantaran peserta sidang tidak memenuhi kuorum. Hal tersebut bukan lantaran banyak Anggota Dewan yang membolos atau mangkir dari rapat. Sebenarnya banyak Anggota Dewan yang saat itu datang, hanya saja tidak mengikuti rapat dan

hanya berada diluar ruangan. Entah hal tersebut terkait masalah politik atau hal lain.⁹

Tidak hanya dalam rapat paripurna, dalam rapat harian pun terkadang persentase kehadiran Anggota Dewan hanya 30%, dan pada rapat-rapat komisi terkadang kehadiran Anggota Dewan hanya mencapai 50%. Disisi lain, mengenai kode etik Anggota Dewan telah diatur sedemikian rupa dalam Kode Etik DPRD. Salah satunya mengenai kehadiran yang diatur dalam Pasal 7, Peraturan DPRD No. 2 Tahun 2010 Tentang Kode Etik yang berisi antara lain:

1. Anggota DPRD harus mengutamakan tugasnya dengan cara menghadiri secara fisik setiap rapat yang menjadi kewajibannya;
2. Ketidakhadiran anggota DPRD secara fisik di dalam rapat paripurna dan/atau alat kelengkapan DPRD diberitahukan secara tertulis kepada Pimpinan Alat Kelengkapan dengan disertai alasan;
3. Ketidakhadiran anggota DPRD secara fisik sebanyak tiga kali berturut-turut dalam rapat sejenis tanpa izin Pimpinan Fraksi, merupakan suatu pelanggaran yang dapat diberikan teguran tertulis oleh Pimpinan Fraksi;
4. Ketidakhadiran anggota DPRD secara fisik sebanyak tiga kali berturut-turut dalam rapat alat kelengkapan tanpa pemberitahuan secara tertulis, Pimpinan alat kelengkapan meminta keterangan kepada Pimpinan Fraksi melalui Pimpinan Dewan.
5. Ketidakhadiran anggota DPRD secara fisik selama tiga bulan berturut-turut tanpa keterangan apapun dan/atau dalam rapat paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPRD yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah merupakan pelanggaran Kode Etik yang dapat berakibat diberhentikannya sebagai anggota DPRD.

⁹ <http://www.kotajogja.com/berita/index/Memalukan,-Dewan-Bolos-Rapat> (diakses pada tanggal 28 Februari 2013 pukul 16.00 WIB).

Adanya Anggota Dewan yang kerap mangkir dari rapat memang dinilai merugikan. Karena ketidakhadiran Anggota Dewan yang tidak beralasan dapat membuat produktivitas kinerja Anggota Dewan menurun. Hal tersebut secara langsung juga merugikan Negara disisi keuangan, dan disisi lain secara tidak langsung telah merugikan masyarakat karena masyarakat memilih wakil rakyat untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Pengaturan mengenai sanksi ketika terjadi pelanggaran tidak hanya ada pada BK, namun masing-masing fraksi juga memiliki aturan sendiri mengenai sanksi ketika ada anggotanya yang melakukan pelanggaran. Pengaturan sanksi pada fraksi bersifat internal fraksi, jadi terpisah dari BK. Aturan yang terdapat pada Fraksipun tergolong longgar, jadi masih banyak Anggota Dewan yang melanggar. Melihat pelanggaran-pelanggaran kode etik ataupun tata tertib yang telah dilakukan oleh Anggota DPRD Kota Yogyakarta, maka implementasi fungsi BK sebagai salah satu alat kelengkapan DPRD untuk menegakan kode etik perlu dipertanyakan. Dari sini penyusun merasa tertarik untuk melihat bagaimana implementasi fungsi BK DPRD dalam penegakkan kode etik DPRD khususnya di DPRD kota Yogyakarta periode 2009-2014.

B. Pokok Masalah

Dari latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka dapat penyusun sampaikan dual hal yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimanakah implementasi fungsi Badan Kehormatan DPRD kota Yogyakarta dalam penegakan kode etik Anggota DPRD kota Yogyakarta periode 2009-2014?
2. Kendala apa saja yang dihadapi Badan Kehormatan DPRD Kota Yogyakarta dalam menjalankan tugasnya dan bagaimana upaya BK dalam mengatasi kendala tersebut?

C. Tujuan dan Kegunaan

Sesuai dengan latar belakang serta pokok masalah yang telah dipaparkan sebelumnya maka tulisan ini mampu menjawab dan mengungkap persoalan melalui pembahasan yang mudah dipahami dan terarah dengan baik. Adapun tujuan dan nilai guna yang ingin dicapai yaitu antara lain:

Tujuan:

1. Untuk mengetahui bagaimanakah implementasi fungsi Badan Kehormatan DPRD kota Yogyakarta dalam penegakan kode etik Anggota DPRD kota Yogyakarta periode 2009-2014.
2. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi Badan Kehormatan DPRD Kota Yogyakarta dalam menjalankan tugasnya dan upaya BK mengatasi kendala tersebut.

Kegunaan:

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat berupa:

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat mendeskripsikan implementasi fungsi Badan Kehormatan DPRD kota Yogyakarta Dalam Penegakan Kode Etik DPRD.

2. Kegunaan Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran, khususnya kepada Badan Kehormatan di DPRD Kota Yogyakarta dalam rangka agar pelaksanaan tugasnya dalam menegakan kode etik dapat berjalan lebih baik lagi.
- b. Memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan studi dan memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.

D. Telaah Pustaka

Penyusun telah melakukan penelusuran terhadap karya ilmiah yang ada, dan penyusun menemukan ada beberapa karya ilmiah yang membahas mengenai tema yang penyusun angkat yaitu mengenai Badan Kehormatan.

Adapun beberapa karya ilmiah yang membahas tentang Badan Kehormatan antara lain: *pertama*, skripsi Mohammad Adhi Nugroho dengan judul “ *Mekanisme Kerja Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat*

Daerah Di Kota Yogyakarta".¹⁰ Penelitian tersebut menghasilkan kesimpulan bahwa mekanisme kerja Badan Kehormatan dijalankan dari tahan pengawasan sampai dengan tahap rekomendasi untuk mengeluarkan anggota dewan, dan faktor penghambatnya adalah mekanisme kerja Badan Kehormatan tidak dapat berjalan secara efektif karena anggota Badan Kehormatan juga merupakan anggota dewan, serta cara mengatasi hambatan tersebut adalah diperlukan peran serta dari masyarakat dalam mengawasi tingkah laku anggota dewan.

Kedua, skripsi Hasrul Buamona dengan judul "*Peranan Badan Kehormatan Dalam Menegakkan Kode Etik Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*".¹¹ Penelitian tersebut menghasilkan kesimpulan bahwa penegakkan yang dilakukan cukup baik pada saat sekarang, namun tidaklah didukung oleh peraturan kode etik, tata beracara, dan tata tertib yang tegas sehingga BK tidak secara leluasa dapat memberhentikan anggota DPR RI yang telah melanggar kode etik walaupun perbuatan tersebut telah memenuhi Asas Unus Testis Nullus Testis.

Ketiga, Tesis Nuri Evirayanti dengan judul "*Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Kehormatan Sebagai Alat Kelengkapan DPRD Dalam Menjaga Martabat dan Kehormatan Anggota DPRD Berdasarkan Kode Etik*

¹⁰ Mohammad Adhi Nugroho, "Mekanisme Kerja Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Di Kota Yogyakarta", *Skripsi* tidak diterbitkan, Prodi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan Yogyakarta (2007).

¹¹ Hasrul Buamona, "Peranan Badan Kehormatan Dalam Menegakkan Kode Etik Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia", *Skripsi* tidak diterbitkan, Prodi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan Yogyakarta (2012).

DPRD. (Study pada DPRD Provinsi Jambi).¹² Penelitian tersebut menghasilkan kesimpulan bahwa tugas dan wewenang badan kehormatan dalam menjaga martabat dan kehormatan Anggota DPRD dilaksanakan berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD dan berdasarkan undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2005 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman dan Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD. Kemudian untuk lebih efektif dalam pelaksanaan tugas dan wewenang sedangkan kendala badan kehormatan dalam menjalankan tugas dan fungsinya memiliki dua hambatan yaitu hambatan internal dan hambatan eksternal terhadap anggota DPRD, proaktif terhadap laporan-laporan yang dapat dipertanggungjawabkan dan tidak melakukan intervensi proses peradilan karena tindakan badan kehormatan berada pada wilayah moralitas.

Keempat, Skripsi Yulia Eka Wulandari Yompormase dengan judul “Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Kehormatan Sebagai Alat Kelengkapan DPRD Dalam Menjaga Martabat dan Kehormatan Anggota DPRD Kota Sorong”.¹³ Penelitian tersebut menghasilkan kesimpulan yaitu

¹² http://eprints.undip.ac.id/18475/1/NURI_EVIRAYANTI.pdf (diakses tanggal 10 Februari 2012 pukul 22.15 WIB).

¹³ Yulia Eka Wulandari Yompormase, “Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Kehormatan Sebagai Alat Kelengkapan DPRD Dalam Menjaga Martabat dan Kehormatan Anggota DPRD Kota Sorong”, *Skripsi* tidak diterbitkan, Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Atmajaya Yogyakarta (2011).

pelaksanaan tugas dan wewenang Badan Kehormatan DPRD dalam menjaga Martabat dan Kehormatan Anggota DPRD Kota Sorong telah berjalan dengan baik. Hal tersebut ditunjukkan dengan adanya pelanggaran kode etik yang telah dilakukan oleh anggota DPRD yang mana pelanggaran tersebut telah diproses oleh Badan Kehormatan sesuai dengan mekanisme dan prosedur yang diatur dalam peraturan DPRD, yaitu Badan Kehormatan menyelidiki dan memeriksa pelanggaran, menyampaikan pertimbangan hasil penyelidikan dan memberikan sanksi berupa lisan dan tertulis kepada Anggota yang melakukan pelanggaran.

Memang tema atau penelitian yang penyusun lakukan pernah dilakukan banyak peneliti sebelumnya. Namun penelitian yang penyusun lakukan berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti-peneliti sebelumnya dan penyusun tidak menemukan adanya peneliti yang meneliti implementasi fungsi Badan Kehormatan DPRD dalam Penegakkan Kode Etik Anggota Dewan DPRD kota Yogyakarta. Peneliti-peneliti sebelumnya belum menekankan mengenai implementasi fungsi Badan Kehormatan DPRD dalam penegakkan kode etik DPRD, khususnya DPRD kota Yogyakarta. Hal ini menjadi penting karena sepengetahuan penyusun, belum ada yang meneliti implementasi fungsi Badan Kehormatan DPRD dalam penegakkan kode etik DPRD kota Yogyakarta, sedangkan bukan tidak mungkin bahwa implementasi fungsi Badan Kehormatan DPRD masih kurang dalam penegakkan kode etik DPRD kota Yogyakarta.

E. Kerangka Teoritik

1. Teori Negara Hukum

Cita negara hukum pertama kali dikemukakan oleh Plato pada masa Yunani yang kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh muridnya yaitu Aristoteles.¹⁴ Lahirnya konsep negara hukum Plato berawal dari Plato melihat keadaan negaranya yang dipimpin oleh yang haus akan harta, kekuasaan, dan gila kehormatan. Konsep negara hukum adalah negara berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warganya. Indonesia menganut sistem hukum Eropa Kontinental. Dalam sistem hukum Eropa kontinental, negara hukum dikenal dengan istilah *rechtstaats*.¹⁵ Bagi Aristoteles yang memerintah dalam negara bukanlah manusia, melainkan pikiran yang adil, dan kesusilaanlah yang menentukan baik buruknya suatu hukum. Dalam negara hukum, keadilanlah yang memerintah dan harus terjelma di dalam negara, dan hukum berfungsi memberi kepada setiap manusia apa yang sebenarnya berhak ia terima.¹⁶

Dalam konstitusi ditegaskan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum (*rechtstaat*).¹⁷ Adapun ciri-ciri *rechstaat* antara lain:¹⁸

¹⁴ Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 115.

¹⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 1.

¹⁶ SF Marbun dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2001), hlm. 1.

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 57.

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

Negara hukum adalah negara yang berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warganya. Dengan kata lain pelaksanaan pemerintahan di Indonesia harus diatur oleh hukum agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dalam pemerintahan.

Sudargo Gautama mengemukakan tiga ciri atau unsur-unsur dari Negara Hukum, yakni:¹⁹

- a. Terdapat pembatasan kekuatan negara terhadap perorangan, maksudnya negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang, tindakan negara dibatasi oleh hukum, individu mempunyai hak terhadap negara atau rakyat mempunyai hak terhadap penguasa.
- b. Azas Legalitas, yaitu setiap tindakan negara harus berdasarkan hukum yang telah diadakan terlebih dahulu yang harus ditaati juga oleh pemerintah atau aparaturnya.
- c. Pemisahan kekuasaan. Agar hak asasi benar-benar terlindungi adalah dengan pemisahan kekuasaan yaitu badan yang membuat peraturan

¹⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* Edisi Revisi, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 74.

¹⁹ Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 117-118.

perundang-undangan melaksanakan dan mengadili harus terpisah satu sama lain tidak berada dalam satu tangan.

Selain unsur-unsur ataupun ciri-ciri dari *rechtstaat* yang telah dipaparkan diatas, ada pula Freidrich Julius Stahl yang mengemukakan mengenai unsur dari negara hukum (*rechtstaat*). Menurut Stahl, unsur-unsur negara hukum (*rechtstaat*) adalah:²⁰

- a. Perlindungan hak-hak asasi manusia.
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak tersebut.
- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Dari semua unsur-unsur ataupun ciri negara hukum (*rechtstaat*) yang telah dipaparkan di atas, terlihat jelas bahwa inti dari negara hukum (*rechtstaat*) adalah dijunjung tingginya hak asasi manusia. Hal ini menunjukkan bahwa konsep *rechtstaat* memang seharusnya bertumpu pada rasa keadilan yang mana hal tersebut akan tercipta dengan dijalankannya hukum dengan sebenar-benarnya. Apabila hukum telah berjalan dengan sebagaimana mestinya, maka hak asasi manusia juga akan terjaga dengan baik.

²⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 3.

2. Teori Pembagian Kekuasaan

Teori pemisahan atau pembagian kekuasaan pada mulanya lahir akibat dari kekuasaan raja yang absolut di Eropa Barat.²¹ Pada teori negara hukum (*rechtstaat*) yang telah dipaparkan sebelumnya, disebutkan bahwa salah satu ciri *rechtstaat* adalah adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak manusia. Jadi aspek terpenting adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan sebenarnya adalah adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia. Ajaran pemisahan atau pembagian kekuasaan pada awalnya dicetuskan oleh John Locke. John Locke dalam bukunya *Two Treatises on Civil Government* yang terbit tahun 1690, membagi kekuasaan negara atas tiga cabang kekuasaan, yaitu:²²

- a. Legislatif, kekuasaan membuat undang-undang.
- b. Eksekutif, kekuasaan melaksanakan undang-undang.
- c. Federatif, kekuasaan yang meliputi semua yang tidak termasuk dalam kekuasaan legislatif dan eksekutif, meliputi kekuasaan keamanan negara, urusan perang dan damai dalam keterkaitannya dengan hubungan luar negeri.

Montesquieu dalam bukunya *L' Esprit des Lois* yang diterbitkan tahun 1748 Masehi mengadakan modifikasi atas gagasan John Locke. Montesquieu juga membagi kekuasaan menjadi tiga. Namun berbeda

²¹ Juanda, Hukum Pemerintahan Daerah (Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah), (Bandung: PT. ALUMNI, 2008), hlm. 11.

²² *Ibid*, hlm. 12.

dengan John Locke, tiga cabang kekuasaan menurut Montesquieu yang dikenal dengan *trias politica* yaitu:²³

- a. Legislatif, kekuasaan membentuk undang-undang.
- b. Eksekutif, kekuasaan melaksanakan undang-undang.
- c. Yudikatif, kekuasaan yang menjalankan kekuasaan kehakiman, menjatuhkan hukuman atas kejahatan, dan yang memberikan putusan apabila terjadi perselisihan antar para warga.

Pada dasarnya pemisahan atau pembagian kekuasaan menurut John Locke dan Montesquieu hampir sama. Perbedaan hanya ada pada cabang kekuasaan federatif yang dikemukakan John Locke dan cabang kekuasaan yudikatif yang dikemukakan Montesquie.

Maurice Duverger mengemukakan bahwa pengertian pemisahan kekuasaan hendaknya dipahami secara luas, yaitu sebagai salah satu cara untuk membatasi kekuasaan penguasa. Dengan membatasi kekuasaan dengan kekuasaan lain, maksudnya adalah untuk mencegah agar para penguasa jangan sampai menyalahgunakan kekuasaannya atau bertindak sewenang-wenang dan memperdalam cengkeraman totaliternya terhadap rakyat.²⁴ Pada dasarnya pemisahan dan pembagian kekuasaan dapat dibagi kedalam dua cara, yaitu:²⁵

²³ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: PT. ALUMNI, 2004), hlm. 139.

²⁴ *Ibid*, hlm. 142

²⁵ <http://click-gtg.blogspot.com/2008/11/teori-pembagian-kekuasaan.html> (diakses tanggal 28 Juni 2013 pukul 16.00 WIB)

1. Secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatnya. Dalam hal ini pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan, seperti antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.
2. Secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Dalam hal ini pembagian kekuasaan lebih menitikberatkan pada perbedaan antara fungsi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif.

3. Teori Demokrasi

Pada dasarnya paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari teori demokrasi. Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari dua kata, yaitu *demos* yang berarti rakyat, dan *cratein* yang berarti memerintah.²⁶ Dengan demikian secara terminologi demokrasi memiliki arti pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Hubungan antara negara hukum dan demokrasi tidak dapat dipisahkan karena demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna.²⁷

Prinsip-prinsip demokrasi antara lain:²⁸

a. Perwakilan politik

Kekuasaan politik tertinggi dalam suatu negara dan dalam masyarakat diputuskan oleh badan perwakilan yang dipilih melalui pemilihan umum.

b. Pertanggungjawaban politik

Organ-organ pemerintahan dalam menjalankan fungsinya sedikit banyak tergantung secara politik yaitu kepada lembaga perwakilan

²⁶ *Ibid*, hlm. 16.

²⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 8.

²⁸ *Ibid*, hlm. 10.

c. Pemencaran kewenangan

Konsentrasi kekuasaan dalam masyarakat pada satu organ pemerintahan adalah kesewang-wenangan. Oleh karena itu, kewenangan badan-badan publik itu harus dipencarkan pada organ-organ yang berbeda.

d. Pengawasan dan kontrol

Penyelenggaraan pemerintahan harus dapat dikontrol

e. Kejujuran dan keterbukaan pemerintahan untuk umum

f. Rakyat diberi kemungkinan untuk mengajukan keberatan

Dari prinsip-prinsip demokrasi yang telah dipaparkan diatas, maka terlihat bahwa munculnya lembaga perwakilan dilatarbelakangi oleh teori demokrasi. Perwakilan dapat dirumuskan sebagai satu konsep yang menunjukkan hubungan antara dua orang atau lebih, yakni antara wakil dengan pihak yang diwakili (terwakili), sementara wakil mempunyai sejumlah wewenang yang diperolehnya melalui kesepakatan dengan pihak yang diwakilinya. Robert Dahl melihat bahwa pemerintahan rakyat dalam skala besar (negara bangsa) hanya dapat dibentuk dengan sistem perwakilan sebagai bentuk pemerintahan yang demokratis, pemerintahan yang berkedaulatan rakyat.²⁹

Adanya lembaga perwakilan juga dipertegas dengan adanya UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintahan daerah ialah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam Pasal 40 UU Pemerintahan daerah,

²⁹ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum Dan Konstitusi*, Cet. II, (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 10.

dikatakan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Arti penting dari badan perwakilan adalah menjadi atribut demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam praktik demokrasi, badan perwakilan sebagai lembaga legislatif memiliki posisi sentral yang biasanya tercermin dalam doktrin kedaulatan rakyat.

4. Teori Pengawasan

Kata pengawasan berasal dari kata “awas”, berarti “penjagaan”.³⁰ Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu hukum. Namun pada umumnya kata pengawasan lebih banyak dipergunakan dalam ilmu manajemen. George R. Terry mendefinisikan istilah pengawasan adalah “*Control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measure, if needed to ensure result in keeping with the plan*”. (Pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil yang sesuai dengan rencana).³¹

Paulus Effendi Lotulung berpendapat bahwa pengawasan terhadap pemerintah merupakan upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik sengaja maupun tidak sengaja, sebagai usaha preventif atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan

³⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm. 101.

³¹ *Ibid*, hlm. 22.

itu sebagai usaha represif.³² Dengan pengawasan tersebut maka akan ditemukan kesalahan-kesalahan yang akhirnya kesalahan-kesalahan tersebut akan dapat diperbaiki dan yang terpenting jangan sampai kesalahan tersebut terulang kembali.³³ Pengawasan dapat bersifat bermacam-macam, antara lain:³⁴

1. Bersifat politik, bilamana yang menjadi ukuran atau sasaran adalah efektivitas dan atau legitimasi.
2. Bersifat yuridis (hukum), bilamana tujuannya adalah menegakan yurisdiksi dan atau legalitas.
3. Bersifat ekonomis, bilamana yang menjadi sasaran adalah efisiensi dan teknologi.
4. Bersifat moral dan susila, bilamana yang menjadi sasaran atau tujuan adalah mengetahui keadaan moralitas.

Pengawasan dapat dilakukan dengan berbagai cara, antara lain:³⁵

³² *Ibid*, hlm. 23.

³³ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2007), hlm. 37.

³⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm. 104.

³⁵ SF Marbun dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2001), hlm. 269-272.

1. Pengawasan intern, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh satu badan yang secara organisatoris/structural masih termasuk dalam lingkungan pemerintahan sendiri.
2. Pengawasan ekstern, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh organ/lembaga secara organisatoris/structural berada di luar Pemerintah (dalam arti eksekutif).
3. Pengawasan preventif, yaitu pengawasan yang dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan/ketetapan pemerintah.
4. Pengawasan represif, yaitu pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkannya keputusan/ketetapan Pemerintah, sehingga bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru.

Pengawasan merupakan salah satu prinsip demokrasi. Selain itu pengawasan juga merupakan salah satu fungsi DPRD sebagai suatu lembaga perwakilan. Pengawasan diperlukan untuk meminimalisir terjadinya kesewenang-wenangan oleh pemerintah. Lembaga perwakilan rakyat diberikan kewenangan untuk melakukan kontrol terhadap jalannya pemerintahan di daerah. Secara rinci fungsi-fungsi kontrol atau pengawasan oleh parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat antara lain:³⁶

³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 302.

- a. Pengawasan terhadap penentuan kebijakan
- b. Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan
- c. Pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara
- d. Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara
- e. Pengawasan terhadap kinerja pemerintahan
- f. Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik dalam bentuk persetujuan atau penolakan, ataupun dalam bentuk pemberian pertimbangan oleh DPR

Pada dasarnya fungsi pengawasan harus diutamakan karena wakil rakyat merupakan juru bicara rakyat untuk menyuarakan aspirasi rakyat. Parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat merupakan wadah dimana kepentingan dan aspirasi rakyat harus diperdengarkan dan diperjuangkan untuk membuat kebijakan-kebijakan oleh pemerintah agar kebijakan-kebijakan tersebut sesuai dengan aspirasi rakyat dan tepat untuk kepentingan rakyat.

DPRD sebagai lembaga perwakilan daerah memiliki fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. Sebagai lembaga legislasi yang para anggotanya dipilih melalui mekanisme Pemilihan Umum, keberadaannya sangat penting untuk mendorong terciptanya suatu pemerintahan daerah yang bersih. Etika merupakan salah satu instrumen penting dalam penegakan aturan-aturan hukum. Standar perilaku sebagai dasar pengawasan dari Badan Kehormatan, maka DPRD diwajibkan untuk menyusun kode etik guna menjaga martabat dan kehormatan anggota

DPRD dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Kode etik paling tidak harus meliputi:³⁷

- a. Pengertian kode etik
- b. Tujuan kode etik
- c. Pengaturan sikap, tata kerja, tata hubungan antara para penyelenggaraan pemerintahan daerah dan antar anggota DPRD dan pihak lainnya
- d. Hal yang baik dan sepatasnya dilakukan oleh anggota DPRD
- e. Etika dalam penyampaian pendapat, tanggapan, jawaban, sanggahan
- f. Sanksi dan rehabilitasi

5. Metode Penelitian

Dalam penyusunan karya ilmiah ini, penyusun menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian lapangan (*field research*), dalam hal ini data atau sumber yang diperoleh bersumber dari Badan Kehormatan DPRD kota Yogyakarta sebagai data primer. Sedangkan data sekunder diperoleh dari buku-buku tentang Badan Kehormatan, Kode etik, dan DPRD serta peraturan-peraturan yang terkait.

³⁷ Suriansyah Murhani, *Aspek Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah*, (Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2008), hlm. 81.

2. Sifat penelitian

Penelitian bersifat *deskriptif-analisis* yaitu mengelola dan mendeskripsikan data yang dikaji secara sistematis, memahami sekaligus menganalisa data tersebut. Setelah data terkumpul, maka kemudian penyusun mendiskripsikan terlebih dahulu mengenai bagaimana kinerja Badan Kehormatan di DPRD Kota Yogyakarta, dan dilanjutkan dengan menganalisis hasil diskripsi tersebut.

3. Subjek dan Objek Penelitian

- a. Subjek penelitian: Anggota DPRD Kota Yogyakarta
- b. Objek penelitian: Kode Etik DPRD kota Yogyakarta

4. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan pendekatan *Yuridis Normatif*, yaitu penelitian ini berdasar dari peraturan perundang-undangan sebagai norma hukum positif yang menjadi dasar pembentukan BK dan yang berkaitan dengan fungsi BK.

5. Metode Pengumpulan data

Penelitian ini merupakan penelitian *field research*, dan menggunakan metode penelitian kualitatif maka dalam pengumpulan datanya menggunakan metode observasi dan wawancara.

- a. Observasi adalah metode pengumpulan data melalui pengamatan langsung atau peninjauan secara cermat dan langsung di lapangan atau lokasi penelitian. Dalam hal ini, penyusun mengunjungi DPRD Kota Yogyakarta.
- b. Wawancara adalah suatu percakapan yang diarahkan pada suatu masalah tertentu, ini merupakan proses tanya jawab lisan dimana dua orang atau lebih berhadap-hadapan secara fisik. Penyusun mengadakan wawancara dengan para pihak yang berkaitan dengan masalah penelitian yaitu anggota Badan Kehormatan DPRD Kota Yogyakarta sehingga mendapat data yang diperlukan.

6. Analisis data

Dalam analisa data ini, penulis menggunakan metode *deskriptif kualitatif*, yaitu suatu cara menarik kesimpulan dengan memberikan gambaran atau menjabarkan terhadap data yang telah terkumpul dalam bentuk uraian kalimat sehingga pada akhirnya dapat menghantarkan pada kesimpulan. Penyusun menggunakan metode deduktif, yaitu analisis data dari yang bersifat umum, kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat khusus.

7. Sumber data

- a. Sumber data primer: data yang diperoleh dari sumber dilapangan sebagai hasil wawancara yaitu wawancara dengan Anggota Badan Kehormatan DPRD Kota Yogyakarta.
- b. Sumber data sekunder: data yang diperoleh tidak langsung dari sumber aslinya yang diperoleh baru studi kepustakaan dan dokumentasi, yaitu:
 - 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat meliputi:
 - a. Undang-Undang Dasar 1945
 - b. UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
 - c. UU No 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD
 - d. PP No. 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
 - e. Peraturan DPRD Kota Yogyakarta Nomor 01 Tahun 2010 tentang Tata Tertib

f. Peraturan DPRD Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2010 tentang Kode Etik

- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti buku-buku, literatur, dan tulisan-tulisan yang berkaitan dengan pokok masalah penelitian.
- 3) Bahan hukum tertier, yakni bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun menjelaskan terhadap bahan buku primer dan sekunder, yakni kamus, diantaranya:
 - a. Kamus Hukum
 - b. Kamus Besar Bahasa Indonesia
 - c. Kamus Bahasa Inggris.

6. Sistematika Pembahasan

Melalui metode penelitian tersebut di atas, maka untuk mempermudah pembahasan dalam penelitian ini penyusun telah membuat sistematika pembahasan sebagai berikut:

Bab *pertama*, merupakan pendahuluan yang berisi tentang latar belakang masalah, pokok masalah, tujuan dan kegunaan, telaah pustaka, kerangka teoritik, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.

Bab *kedua*, membahas tinjauan umum mengenai sistem parlemen dan pengawasan di Indonesia pasca amandemen UUD 1945 yang meliputi

pengertian dan fungsi parlemen, parlemen di Indonesia pasca amandemen UUD 1945, pengertian dan fungsi pengawasan, serta etika, moral, dan kode etik.

Bab *ketiga*, membahas kerangka teoritik mengenai Badan Kehormatan Dewan Permusyawaratan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta yang meliputi struktur keanggotaan, tugas dan wewenang, kasus-kasus yang terjadi periode 2009-2014 dan perbandingan dengan kasus yang terjadi periode 2004-2009.

Bab *keempat*, membahas mengenai implementasi fungsi Badan Kehormatan DPRD Kota Yogyakarta dalam penegakkan kode etik anggota DPRD periode 2009-2014, kendala Badan Kehormatan dalam menjalankan tugasnya serta upaya yang dilakukan BK dalam menghadapi kendala tersebut.

Bab *kelima*, yaitu penutup yang berisi kesimpulan dan saran.

utusan-utusan dari daerah dan golongan-golongan. DPR merupakan hasil pemilu tahun 1955. Sebelum amandemen UUD 1945, MPR merupakan lembaga tertinggi negara. Namun setelah amandemen, MPR ditempatkan pada posisi sebagai lembaga tinggi negara yang didalamnya merupakan anggota DPR dan DPD.

Gagasan pembentukan DPD berawal dari anggapan pentingnya keberadaan perwakilan daerah di parlemen. DPD merupakan utusan daerah yang dalam konstitusi bersanding dengan DPR. Hal tersebut diperkuat dengan Pasal 2 UUD 1945 dimana MPR terdiri atas anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Mengenai susunan kedudukan MPR, DPR, dan DPD memang sudah diatur dalam UUD 1945. Namun disamping itu keberadaan MPR, DPR, dan DPD diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

DPRD merupakan bentuk lembaga perwakilan rakyat (parlemen) daerah (provinsi/kabupaten/kota) di Indonesia yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah bersama dengan pemerintah daerah. DPRD merupakan esensi dari Pasal 18 UUD 1945. Dan sejak diberlakukannya UU No.32 Tahun 2004 Jo. UU No 12 Tahun 2008, DPRD menjadi mitra kepala daerah dalam menjalankan pemerintahan daerah. Susunan dan kedudukan parlemen di Indonesia yaitu MPR, DPR,

DPD, dan DPRD saat ini diatur dalam UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

2. Pengertian dan Fungsi Parlemen

Parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat merupakan suatu badan yang anggotanya merupakan wakil dari partai dalam masyarakat yang dipilih melalui pemilihan umum atau Pemilu. Parlemen dalam istilah teknis biasanya disebut dengan istilah *legislature* yang kurang lebih artinya adalah badan pembuat undang-undang atau badan dalam mana para pembuat undang-undang (*legislator*) bekerja. Akan tetapi pada kenyataannya parlemen tidak selalu berarti seperti yang disebutkan diatas. Sudah menjadi kelaziman bahwa badan-badan politik diluar parlemen bahkan lebih berperan dalam pembuatan undang-undang.³⁹

Fungsi badan perwakilan atau parlemen pada mulanya bukanlah sebagai badan pembuat undang-undang (*legislature*), akan tetapi lebih merupakan media komunikasi antara raja dengan para petinggi gereja. Sesuai dengan tujuan pembentukan parlemen maka ia berfungsi untuk membahas atau mendiskusikan persoalan-persoalan kenegaraan. Stuart Mill dan Walter Bagehot bahkan dengan tegas mendefinisikan fungsi parlemen terutama sebagai institusi pemerintah dengan tugas menanggapi keluhan-keluhan dari rakyat.⁴⁰

³⁹ Bambang Cipto, *Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Era Pemerintahan Modern-Industrial*, (Jakarta: PT. Grafindo Persada, 1995), hlm. 5.

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 9.

Sejak dulu, lembaga parlemen atau lembaga perwakilan biasa dibedakan dalam tiga fungsi, yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran.⁴¹ Namun saat ini parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat memiliki beberapa fungsi, antara lain:

1. Fungsi pengaturan (Legislasi)

Kewenangan untuk menetapkan peraturan diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif yang memang sebagai cabang kekuasaan yang paling mencerminkan kedaulatan rakyat karena wakil rakyat dipilih langsung oleh rakyat. Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara, dan pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara. Fungsi pengaturan atau legislasi merupakan fungsi pertama dari lembaga perwakilan rakyat atau parlemen. Hal ini karena fungsi pengaturan terwujud dalam fungsi pembentukan undang-undang. Fungsi legislasi juga menyangkut empat bentuk kegiatan, yaitu:⁴²

- 1) Prakarsa pembuatan undang-undang
- 2) Pembahasan rancangan undang-undang
- 3) Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang

⁴¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm. 300.

⁴² *Ibid.*

- 4) Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.

2. Fungsi pengawasan

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

Fungsi-fungsi kontrol atau pengawasan oleh parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat dapat pula dibedakan menjadi:⁴³

- a. Pengawasan terhadap penentuan kebijakan
- b. Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan
- c. Pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara
- d. Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara
- e. Pengawasan terhadap kinerja pemerintahan
- f. Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik dalam bentuk persetujuan atau penolakan, ataupun dalam bentuk pemberian pertimbangan oleh DPR

Parlemen haruslah terlibat dalam mengawasi proses perumusan dan penentuan kebijakan pemerintahan, agar kebijakan

⁴³ *Ibid*, hlm. 302.

pemerintahan tidak bertentangan dengan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama oleh parlemen bersama dengan pemerintah.

3. Fungsi Anggaran

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

4. Fungsi Perwakilan (Representasi)

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

kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat yang bersangkutan atau setidaknya aspirasi rakyat benar-benar diperjuangkan sehingga mempengaruhi perumusan kebijakan yang ditetapkan oleh parlemen. Terdapat 3 (tiga) sistem perwakilan yang ada dalam negara demokrasi, yaitu:⁴⁴

1. Sistem perwakilan politik

Sistem perwakilan politik menghasilkan wakil-wakil politik.

2. Sistem perwakilan teritorial

Sistem perwakilan teritorial menghasilkan wakil-wakil daerah

3. Sistem perwakilan fungsional

Sistem perwakilan fungsional menghasilkan wakil-wakil golongan fungsional.

5. Fungsi Deliberatif dan Resolusi Konflik

Menurut Friedrich, fungsi parlemen yang pokok justru adalah fungsi representatif dan deliberatif.⁴⁵ Dalam setiap pembuatan aturan, selalu dilakukan pembahasan baik antaranggota maupun dengan perwakilan pemerintah. Perdebatan yang terjadi di dalam parlemen adalah cermin dari perdebatan publik atas suatu masalah. Agar masyarakat terlibat dalam proses perdebatan tersebut, maka diperlukan keterbukaan parlemen serta adanya partisipasi masyarakat.

⁴⁴ *Ibid*, hlm. 305.

⁴⁵ *Ibid*, hlm. 306.

Perdebatan dalam parlemen dapat dilihat sebagai upaya mengelola konflik guna mendapatkan penyelesaian yang tepat dan dapat diterima oleh semua pihak.

3. Parlemen Di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945

Sebelum amandemen UUD 1945 Indonesia menganut sistem parlemen (*unicameral*) yaitu sistem parlemen satu kamar dimana dengan menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai supremasi yang memegang penuh kedaulatan rakyat. Setelah amandemen UUD 1945, MPR tidak lagi berada dalam posisi sebagai lembaga tertinggi negara.⁴⁶ Amandemen UUD 1945 menempatkan MPR sebagai lembaga tinggi negara yang keanggotaannya meliputi DPR dan DPD. Dengan hal tersebut maka lembaga parlemen di Indonesia berubah menjasi sistem (*bicameral*) yaitu sistem parlemen dua kamar dimana kedua kamar tersebut yaitu DPR dan DPD. Di bawah ini merupakan parlemen yang ada di Indonesia yang keberadaannya diatur dalam UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Seperti yang sudah dikatakan sebelumnya bahwa sebelum amandemen UUD 1945 MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang membawahi beberapa lembaga tinggi negara. Namun setelah amandemen UUD 1945, MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pemegang kedaulatan rakyat tertinggi.

⁴⁶ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 185.

Pasal 2 ayat (1) disebutkan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum. MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. MPR mempunyai tugas dan wewenang antara lain:⁴⁷

- a. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;
- c. Memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- d. Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- e. Memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya;
- f. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

⁴⁷ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPRD, dan DPRD.

2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Sebelum amandemen UUD 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia menempatkan MPR sebagai lembaga negara tertinggi yang dibawahnya terdapat lima lembaga negara yang berkedudukan sebagai lembaga tinggi termasuk didalamnya yaitu DPR.⁴⁸ Saat itu DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang kuat dan senantiasa dapat mengawasi tindakan-tindakan presiden. Bahkan, jika DPR menganggap bahwa presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh UUD 1945 atau oleh MPR, maka DPR dapat mengundang MPR untuk menyelenggarakan sidang istimewa guna meminta pertanggungjawaban presiden. Namun setelah amandemen UUD 1945, DPR mengalami perubahan. Fungsi legislasi yang sebelumnya berada ditangan presiden, setelah amandemen UUD 1945 fungsi legislasi berpindah ke DPR.

DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara, yang memiliki fungsi antara lain:

- a. Fungsi legislasi, yaitu fungsi untuk membentuk undang-undang yang dibahas dengan presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

⁴⁸ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 191.

- b. Fungsi anggaran, yaitu fungsi untuk menyusun dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) bersama presiden dengan memerhatikan pertimbangan DPD.
- c. Fungsi pengawasan, yaitu fungsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UUD RI 1945, undang-undang, dan peraturan pelaksanaannya.

Sebagaimana yang telah dipaparkan sebelumnya bahwa amandemen UUD 1945 telah menempatkan DPR sebagai lembaga legislasi yang sebelumnya berada ditangan presiden. Dengan demikian DPR memiliki fungsi politik yang sangat strategis, yaitu sebagai lembaga penentu arah kebijakan kenegaraan. DPR mempunyai tugas dan wewenang:⁴⁹

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

⁴⁹ Pasal 71 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPRD, dan DPRD.

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

3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Tujuan dari amandemen UUD 1945 adalah untuk menciptakan fungsi *check and balances* dalam ketatanegaraan Indonesia agar kekuasaan tidak bertumpu pada satu institusi saja. Amandemen UUD 1945 telah memberikan dampak yang besar pada sistem ketatanegaraan Indonesia, terutama pada lembaga-lembaga negara.⁵⁰

Setelah amandemen UUD 1945, ada lembaga negara yang mendapat proporsi baru yaitu dengan bertambahnya kewenangannya dalam konstitusi. Ada pula lembaga negara yang justru berkurang kewenangannya karena kewenangan tersebut telah diberikan pada lembaga negara lainnya. Lembaga perwakilan rakyat termasuk yang paling tampak mengalami perubahan dan penataan. Perubahan pada lembaga perwakilan rakyat diantaranya adalah berubahnya sistem parlemen unicameral menjadi sistem bicameral yang telah merubah kedudukan MPR yang semula menjadi lembaga tertinggi negara yang memegang kedaulatan rakyat tertinggi menjadi lembaga negara yang keanggotaannya terdiri atas anggota-anggota DPR dan DPD yang kesemuanya dipilih melalui pemilihan umum.⁵¹

Pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR),
dimaksudkan agar mekanisme *check and balances* dapat berjalan

⁵⁰ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 196.

⁵¹ *Ibid.*

relatif seimbang, terutama yang berkaitan dengan kebijakan di pusat dan kebijakan di daerah. Menurut Ramlan Surbakti,⁵² beberapa pertimbangan Indonesia membentuk DPD karena distribusi penduduk Indonesia menurut wilayah sangat timpang dan terlampau besar terkonsentrasi di Pulau Jawa, dan sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi kedaerahan sangat nyata dan mempunyai basis materiil yang sangat kuat, yaitu adanya pluralisme daerah otonom seperti daerah istimewa dan daerah khusus.

DPD terdiri atas wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum. DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara. DPD mempunyai fungsi antara lain:⁵³

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

⁵² *Ibid*, hlm 196.

⁵³ Pasal 223 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPRD, dan DPRD.

hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

Selain mempunyai fungsi, DPD juga mempunyai tugas dan wewenang, yaitu:⁵⁴

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

⁵⁴ *Ibid*, Pasal 224.

lainnya, serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Esensi pasal 18 UUD 1945, yaitu diamanatkan bahwa daerah-daerah yang bersifat otonom diadakan atau dibentuk badan perwakilan daerah, karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi pada asas permusyawaratan.⁵⁵ Arti penting dari badan perwakilan adalah menjadi atribut demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Maka di daerah dibentuklah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). DPRD adalah bentuk lembaga perwakilan rakyat daerah di Indonesia yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah. DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Secara rinci DPRD memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut:⁵⁶

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

⁵⁵ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 65.

⁵⁶ *Ibid*, hlm. 67.

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

Selain mempunyai tugas dan wewenang, DPRD juga mempunyai hak yaitu hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

Dalam susunan dan kedudukan parlemen di Indonesia, Badan Kehormatan berkedudukan sebagai alat kelengkapan yang dibentuk guna menegakan kode etik. Disamping itu Badan Kehormatan baik di MPR, DPR, DPD maupun DPRD, dibentuk untuk mengakomodir aspirasi masyarakat ataupun lembaga terkait kinerja dan tingkah laku anggota dewan. Secara umum mengenai BK telah diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 Jo. UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 27 Tahun 2009. Namun secara umum BK telah diatur dalam tata tertib dan kode etik masing-masing parlemen.

B. Sistem Pengawasan

1. Pengertian, fungsi, dan macam-macam pengawasan

Kata pengawasan berasal dari kata “awas”, berarti “penjagaan”.⁵⁷ Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu hukum. Namun pada umumnya kata pengawasan lebih banyak dipergunakan dalam ilmu manajemen. Muchsan berpendapat bahwa pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara de facto, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana/*plan*).⁵⁸

Sedangkan pengawasan terhadap pemerintah menurut Paulus Effendie Lotulung adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik disengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha represif.⁵⁹

Menurut Prayudi, pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau

⁵⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm. 101.

⁵⁸ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: P.T. ALUMNI, 2004), hlm. 89.

⁵⁹ *Ibid*, hlm. 90.

diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan.⁶⁰ Pengawasan dapat bersifat antara lain:

1. Politik, apabila yang menjadi ukuran atau sasaran adalah efektivitas dan atau legitimasi
2. Yuridis (hukum), apabila tujuannya adalah menegakkan yurisdiksi dan atau legalitas
3. Ekonomis, apabila yang menjadi sasaran adalah efisiensi dan teknologi
4. Moril dan susila, apabila yang menjadi sasaran atau tujuan adalah mengetahui keadaan moralitas

Pengawasan dapat dilakukan dengan berbagai cara, antara lain:⁶¹

1. Pengawasan intern, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh satu badan yang secara organisatoris/structural masih termasuk dalam lingkungan pemerintahan sendiri.
2. Pengawasan ekstern, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh organ/lembaga secara organisatoris/structural berada di luar Pemerintah (dalam arti eksekutif).
3. Pengawas preventif, yaitu pengawasan yang dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan/ketetapan pemerintah.

⁶⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm. 104.

⁶¹ SF Marbun dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2001), hlm. 269-272.

4. Pengawasan represif, yaitu pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkannya keputusan/ketetapan Pemerintah, sehingga bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru.

2. Pengawasan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Negara Indonesia adalah negara hukum, oleh karena itu pemerintah harus menjalankan tugas dan wewenang berdasarkan atas undang-undang atau peraturan-peraturan yang berlaku. Segala kekuasaan dan wewenang haruslah dijalankan dengan benar sesuai dengan peraturan yang berlaku agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dari pemerintah. Pemerintahan di Indonesia tidak hanya ada di pusat, namun juga ada di daerah. Untuk menjaga agar pemerintah tidak sewenang-wenang dalam menjalankan kekuasaannya dan menaati undang-undang atau peraturan-peraturan yang berlaku, maka dibutuhkan suatu pengawasan. Pengawasan adalah suatu keharusan yang dilakukan terhadap penyelenggaraan pemerintahan, baik pemerintah pusat maupun daerah demi terwujudnya suatu pemerintahan yang baik.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁶² Mengenai pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Permendagri No. 23 tahun 2007 tentang

⁶² <http://www.ut.ac.id/html/suplemen/ipem4425/Pengawasan.htm> (diakses pada tanggal 18 Juni 2013 pukul 02.00 WIB)

Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 1 Permendagri tersebut dikatakan bahwa pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengawasan yang dilaksanakan oleh pemerintah terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan terutama terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Dalam UU No. 32 tahun 2004 Jo. UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh pemerintah meliputi:

- a. Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah. Pengawasan ini dilaksanakan oleh aparat pengawas intern pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan
- b. Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Dalam rangka pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, sanksi akan diberikan oleh Pemerintah apabila ditemukan adanya penyimpangan dan pelanggaran oleh penyelenggara pemerintahan daerah tersebut.

Di DPRD, pengawasan internal dilakukan oleh Badan Kehormatan agar tata tertib dan kode etik DPRD dapat ditegakkan. BK merupakan alat kelengkapan struktural DPRD yang bersifat tetap yang dibentuk untuk

menjaga agar tidak terjadi kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh anggota dewan. Hal ini untuk menjaga martabat dan kehormatan anggota DPRD dan menjaga citra DPRD yang merupakan lembaga perwakilan rakyat dimana para wakil sepatutnya menjaga nama baik sebagai wakil rakyat yang diharapkan dapat menyalurkan aspirasi rakyat dalam pemerintahan.

C. Etika, Moral, dan Kode Etik

1. Pengertian etika, moral, dan kode etik

Etika berasal dari bahasa Yunani *ethos*, yang berarti kebiasaan.⁶³ Sementara menurut Surahwardi K. Lubis, dalam istilah Latin, *ethos* atau *ethikos* selalu disebut dengan *mos*, sehingga dari perkataan tersebut lahirlah kata *moralitas* atau yang sering diistilahkan dengan perkataan *moral*. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dikatakan bahwa etika adalah ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk dan tentang hak dan kewajiban moral (akhlak). Dengan mengikuti penjelasan dari Kamus Besar Bahasa Indonesia, K. Bertens menyatakan,⁶⁴ etika dapat dibedakan dalam tiga arti, yaitu:

1. Etika dalam arti nilai-nilai dan norma-norma yang menjadi pegangan bagi seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur perilakunya.

Misalnya etika orang Jawa.

⁶³ Abdulkadir Muhammad, *Etika Profesi Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 13.

⁶⁴ *Ibid.*

2. Etika dalam arti kumpulan asas atau nilai moral, yang dimaksud disini adalah kode etik suatu profesi.
3. Etika sebagai ilmu tentang yang baik dan yang buruk, yang dimaksud disini sama dengan filsafat moral.

Etika sering juga disebut sebagai filsafat moral. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “moral” memiliki arti (1) ajaran tentang baik buruk yang diterima umum mengenai perbuatan, sikap, kewajiban, akhlak, budi pekerti, susila; (2) kondisi mental yang membuat orang tetap berani, bersemangat, bergairah, berdisiplin, isi hati atau keadaan perasaan. Dari pengertian-pengertian moral tersebut, dapat disimpulkan bahwa pada prinsipnya moral merupakan alat penuntun, pedoman, sekaligus alat kontrol yang paling ampuh dalam mengarahkan kehidupan manusia.

Etika dan moral berkaitan dengan adanya kode etik. kode etik merupakan norma dan asas yang diterima oleh kelompok tertentu sebagai landasan tingkah laku.⁶⁵ Kode etik merupakan suatu bentuk aturan tertulis yang secara sistematis sengaja dibuat berdasarkan prinsip-prinsip moral yang ada dan pada saat dibutuhkan dapat difungsikan sebagai alat untuk menghakimi segala macam tindakan yang secara umum dinilai menyimpang dari kode etik tersebut.⁶⁶ Kode etik juga dapat diartikan sebagai pola aturan, tata cara, tanda, pedoman etis dalam melakukan suatu

⁶⁵ <http://kamusbahasaIndonesia.org/kode%20etik> (diakses tanggal 22 Mei 2013 pukul 16.02 WIB).

⁶⁶ <http://lisagirgis.blogspot.com/2012/04/pengertian-kode-etik.html> (diakses tanggal 22 Mei 2013 pukul 16.15 WIB).

kegiatan yang mana kode etik tersebut merupakan pola aturan atau tata cara sebagai pedoman berperilaku.⁶⁷

2. Fungsi Kode Etik dan Penegakkannya

Kode etik merupakan hal yang penting didalam suatu organisasi atau lembaga. Kode etik mempunyai fungsi antara lain:⁶⁸

- a. Sebagai sarana kontrol sosial
- b. Sebagai pencegah campur tangan pihak lain
- c. Sebagai pencegah kesalahpahaman konflik
- d. Sebagai pencegah terjadinya kesewenang-wenangan
- e. Sebagai pencegah terjadinya perbuatan yang tidak baik

Sama halnya dengan penegakan hukum, penegakan kode etik juga amat penting. Penegakan kode etik adalah usaha melaksanakan kode etik sebagaimana mestinya, mengawasi pelaksanaannya, supaya tidak terjadi pelanggaran, dan jika terjadi pelanggaran, memulihkan kode etik yang dilanggar itu supaya ditegakkan kembali. Karena kode etik merupakan bagian dari hukum positif, maka norma-norma penegakan hukum undang-undang juga berlaku pada penegakan kode etik.

Penegakan kode etik dalam arti sempit adalah memulihkan hak dan kewajiban yang telah dilanggar, sehingga timbul keseimbangan seperti

⁶⁷ <http://pakgalih.wordpress.com/2009/04/07/pengertian-dan-fungsi-kode-etik/> (diakses tanggal 22 Mei 2013 pukul 17.00 WIB).

⁶⁸ Abdulkadir Muhammad, *Etika Profesi Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 78.

semula. Bentuk pemulihan itu berupa penindakan terhadap pelanggar kode etik. penindakan tersebut meliputi tingkatan seperti berikut:⁶⁹

- a. Teguran himbauan supaya menghentikan pelanggaran, dan tidak melakukan pelanggaran lagi
- b. Mengucilkan pelanggar dari kelompok profesi sebagai orang tidak disenangi sampai dia menyadari kembali perbuatannya
- c. Memberlakukan tindakan hukum undang-undang dengan sanksinya yang keras

Karena kode etik bermuara pada hukum undang-undang, maka terhadap pelanggar kode etik sejauh merugikan kepentingan negara atau kepentingan umum, diberlakukan sanksi undang-undang yang keras itu sesuai dengan berat ringannya pelanggaran yang dilakukan.

⁶⁹ Abdulkadir Muhammad, *Etika Profesi Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm 121.

BAB III

TINJAUAN UMUM BADAN KEHORMATAN (BK) DPRD KOTA YOGYAKARTA

A. Sejarah Pembentukan Badan Kehormatan

Pembentukan BK pada awalnya merupakan tanggapan atas sorotan publik terhadap kinerja buruk sebagian anggota DPR. Misalnya dalam hal rendahnya tingkat kehadiran dalam rapat dan konflik kepentingan. Beberapa kasus pelanggaran kode etik yang terjadi di DPR menimbulkan desakan agar segera dibentuk suatu badan yang dapat menyelesaikan kasus pelanggaran-pelanggaran tersebut.

Maka kemudian dibentuklah BK DPR sebagai alat kelengkapan DPR yang diharapkan dapat menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran yang terjadi serta dalam mencegah terjadinya pelanggaran-pelanggaran lainnya dengan menegakan kode etik dan tata tertib DPR yang ada.

Disamping itu BK juga diharapkan dapat meminimalisir adanya kesewenang-wenangan dari pemerintah yang dalam hal ini adalah DPR. Pada awalnya BK hanya sebagai alat kelengkapan yang bersifat sementara. Namun setelah adanya perubahan Tata Tertib DPR pada tahun 2004, alat kelengkapan ini berubah menjadi alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. Tugas Badan Kehormatan adalah melakukan penyelidikan dan verifikasi terhadap

pengaduan peristiwa yang diduga dilakukan oleh anggota DPR sebagai suatu pelanggaran karena:⁷⁰

- a. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR.
- b. Tidak lagi memenuhi syarat-syarat calon anggota DPR sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang Pemilihan Umum.
- c. Melanggar sumpah/janji, kode etik, dan/atau tidak melaksanakan tugas sebagai anggota DPR.
- d. Melanggar peraturan larangan rangkap jabatan sebagaimana diatur dalam ketentuan perundang-undangan.

Pengaturan mengenai BK terdapat dalam UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD. Di DPRD Kota Yogyakarta, BK terbentuk sejak tahun 2004. Sejalan dengan DPR, di DPRD Kota Yogyakarta BK juga dibentuk agar dapat meminimalisir adanya kesewenang-wenang dari anggota dewan yang dapat mengakibatkan citra buruk terhadap DPRD.

Pengaturan mengenai BK di DPRD terdapat di PP No. 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Namun BK DPRD Kota Yogyakarta juga diatur lebih lanjut dalam Peraturan DPRD Kota Yogyakarta No. 01 Tahun 2010 tentang Tata Tertib dan Peraturan DPRD Kota Yogyakarta No. 2 Tahun 2010 tentang Kode Etik.

⁷⁰ http://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Rakyat (diakses tanggal 20 Juni 2013 pukul 16.00 WIB).

B. Badan Kehormatan DPRD Kota Yogyakarta

Pasal 56 Peraturan Pemerintah (PP) 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dijelaskan bahwa kedudukan BK DPRD Kota Yogyakarta merupakan sebagai alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap yang dibentuk oleh DPRD dan ditetapkan dengan keputusan DPRD Kota Yogyakarta.

1. Struktur keanggotaan BK Kota Yogyakarta periode 2009-2014

Dalam PP No. 16 Tahun 2010 juga sudah diatur mengenai keanggotaan BK. Dalam Pasal 56 dijelaskan bahwa keanggotaan BK dipilih dari dan oleh anggota DPRD dengan ketentuan bahwa untuk DPRD kabupaten/kota yang beranggotakan sampai dengan 34 (tiga puluh empat) orang berjumlah 3 (tiga) orang, dan untuk DPRD kabupaten/kota yang beranggotakan 35 (tiga puluh lima) orang sampai dengan 50 (lima puluh) orang berjumlah 5 (lima) orang.

DPRD Kota Yogyakarta beranggotakan 40 orang yang berasal dari berbagai fraksi, yaitu:

Nama Fraksi	Jumlah Anggota	Asal Partai
Fraksi PDIP	13	PDIP dan Gerindra
Fraksi Demokrat	10	Demokrat
Fraksi PAN	7	PAN dan PPP
Fraksi PKS	5	PKS
Fraksi Golkar	5	Golkar

Mengacu pada Pasal 56 Peraturan Pemerintah No. 16 tahun 2010 dan jumlah anggota DPRD Kota Yogyakarta tersebut, maka BK DPRD Kota Yogyakarta terdiri dari 5 (lima) orang anggota. Adapun keanggotaan BK dipilih dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD yang didasarkan usul dari masing-masing fraksi. Masing-masing fraksi berhak mengusulkan 1 orang calon anggota BK. Keanggotaan BK paling lama adalah $2\frac{1}{2}$ (dua setengah) tahun.

Berikut ini Struktur Keanggotaan BK DPRD Kota Yogyakarta periode 2009-pertengahan 2012:

Jabatan	Nama	Asal Fraksi
Ketua	Danang Wahyu Broto, SE	Demokrat
Wakil	Ardianto	PKS
Anggota 1	Suharyanto	PDIP
Anggota 2	HM. Fursan, SE	PAN
Anggota 3	R. Bagus Sumbarja	Golkar

Mengacu pada Pasal 56 ayat (8) bahwa masa tugas anggota BK paling lama $2\frac{1}{2}$ (dua setengah) tahun, maka pada pertengahan tahun 2012 diadakan penggantian antarwaktu anggota BK DPRD Kota Yogyakarta. Penggantian antarwaktu tersebut merubah struktur keanggotaan BK dari pertengahan tahun 2012-2014 menjadi:

Jabatan	Nama	Asal Fraksi
Ketua	IGN. Prayogo Sunaryo	Demokrat
Wakil	Bambang Anjar Jalumurti, Spi	PKS
Anggota 1	Emanuel Ardi Prasetya	PDIP
Anggota 2	HM. Fursan, SE	PAN
Anggota 3	R. Bagus Sumbarja	Golkar

Dalam hal penggantian antarwaktu, fraksi dapat mengusulkan kembali calon anggota Badan Kehormatan dimana Anggota DPRD pengganti antarwaktu menduduki tempat anggota Badan Kehormatan yang digantikan.

2. Tugas dan Wewenang BK DPRD Kota Yogyakarta

Mengenai tugas dan wewenang BK telah diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2010 dan Peraturan DPRD Kota Yogyakarta No. 01 Tahun 2010 tentang Tata Tertib. Dalam Pasal 57 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2010 disebutkan bahwa BK DPRD Kota Yogyakarta mempunyai tugas antara lain:

- a. Memantau dan mengevaluasi disiplin dan/atau kepatuhan terhadap moral, kode etik, dan/atau peraturan tata tertib DPRD dalam rangka menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPRD;
- b. Meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD terhadap peraturan tata tertib dan/atau kode etik DPRD;

- c. Melakukan penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi atas pengaduan pimpinan DPRD, anggota DPRD, dan/atau masyarakat; dan
- d. Melaporkan keputusan Badan Kehormatan atas hasil penyelidikan, verifikasi, klarifikasi sebagaimana dimaksud dalam huruf c kepada rapat paripurna DPRD.

Mengenai wewenang Badan Kehormatan (BK) diatur dalam Pasal 58 PP No. 16 Tahun 2010.⁷¹ Untuk melaksanakan tugasnya, BK berwenang untuk:

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

3. Sanksi dan Pengaduan Badan Kehormatan

Mengenai sanksi dan pengaduan telah diatur dalam PP No. 16 Tahun 2010 dan Peraturan DPRD No. 01 Tahun 2010 tentang Tata Tertib. BK menjatuhkan sanksi kepada anggota DPRD yang terbukti melanggar kode etik dan/atau peraturan tata tertib DPRD berdasarkan hasil

⁷¹ Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi oleh Badan Kehormatan. Sanksi yang diberikan dapat berupa:

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

Keputusan BK mengenai penjatuhan sanksi berupa teguran lisan, teguran tertulis, atau pemberhentian sebagai pimpinan alat kelengkapan DPRD disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada anggota DPRD yang bersangkutan, pimpinan fraksi, dan pimpinan partai politik yang bersangkutan. Keputusan BK mengenai penjatuhan sanksi berupa pemberhentian sebagai anggota DPRD diproses sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Dalam hal pengaduan bila terlihat adanya pelanggaran kode etik oleh anggota DPRD, pengaduan dapat disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD disertai identitas pengadu yang jelas dengan tembusan kepada Badan Kehormatan. Berikut alur pengaduan dan penindakannya:⁷²

1. Pengaduan disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD disertai identitas pengadu yang jelas dengan tembusan kepada Badan Kehormatan

⁷² *Ibid*, Pasal 60-62.

2. Pimpinan DPRD wajib menyampaikan pengaduan sebagaimana dimaksud pada poin 1 diatas kepada BK paling lama 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak tanggal pengaduan diterima
3. Apabila dalam jangka waktu seperti yang disebutkan pada poin 2 tersebut pimpinan DPRD tidak menyampaikan pengaduan kepada BK, BK menindaklanjuti pengaduan tersebut
4. Dalam hal pengaduan tidak disertai dengan identitas pengadu yang jelas, pimpinan DPRD tidak meneruskan pengaduan sebagaimana dimaksud pada poin 1 kepada Badan Kehormatan.
5. Setelah menerima pengaduan, Badan Kehormatan melakukan penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi.
6. Penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi dilakukan dengan cara meminta keterangan dan penjelasan kepada pengadu, saksi, teradu, dan/atau pihak-pihak lain yang terkait, dan/atau memverifikasi dokumen atau bukti lain yang terkait
7. Hasil penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi Badan Kehormatan dituangkan dalam berita acara penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi
8. Pimpinan DPRD dan/atau Badan Kehormatan menjamin kerahasiaan hasil penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi
9. Dalam hal hasil penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi menyatakan bahwa teradu terbukti bersalah, BK menjatuhkan sanksi sesuai dengan tingkat kesalahannya

10. Sanksi ditetapkan dengan keputusan BK dan dilaporkan kepada rapat peripurna DPRD
11. Dalam hal keputusan BK, menjatuhkan sanksi berupa pemberhentian sebagai anggota DPRD, pimpinan DPRD menyampaikan keputusan tersebut kepada pimpinan partai politik yang bersangkutan
12. Partai politik sebagaimana dimaksud pada poin sebelumnya, dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak keputusan BK diterima, menyampaikan keputusan dan usul pemberhentian anggotanya kepada pimpinan DPRD
13. Dalam hal pimpinan partai politik tidak menyampaikan keputusan dan usul pemberhentian sebagaimana disebutkan pada poin sebelumnya, pimpinan DPRD menyampaikan usul pemberhentian anggota DPRD tersebut berdasarkan keputusan Badan Kehormatan sebagaimana dimaksud pada poin 11 kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur bagi anggota DPRD provinsi, dan kepada gubernur melalui bupati/walikota bagi anggota DPRD kabupaten/kota
14. Menteri Dalam Negeri meresmikan pemberhentian anggota DPRD provinsi dan gubernur meresmikan pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota berdasarkan usul pimpinan DPRD sebagaimana dimaksud pada poin 13.

Terdapat ketentuan khusus mengenai pengaduan yang akan diajukan kepada Badan Kehormatan. Pengaduan yang diajukan kepada BK harus memuat:⁷³

- a. Identitas pengadu, meliputi:
 1. Nama lengkap
 2. Tempat dan tanggal lahir/umur
 3. Jenis kelamin
 4. Pekerjaan
 5. Kewarganegaraan
 6. Alamat lengkap/domisili
 7. Fotocopy ktp
- b. Identitas anggota dewan sebagai teradu, sekurang-kurangnya meliputi nama lengkap dan fraksi tempat anggota dewan tersebut berasal.
- c. Uraian peristiwa yang diduga pelanggaran, meliputi uraian singkat fakta perbuatan yang dilakukan oleh anggota dewan sebagai teradu dengan kejelasan mengenai tempat dan waktu terjadinya disertai bukti awal.

Pengaduan tersebut diajukan secara tertulis dalam bahasa Indonesia yang ditandatangani dan/atau dibubuhi cap jempol pengadu. Mengenai muatan pengaduan, BK DPRD Kota Yogyakarta masih

⁷³ Pasal 4 Peraturan DPR RI No. 2 tahun 2011 tentang Tata Beracara Badan Kehormatan DPR.

mengacu pada Tata Beracara BK DPR. Hal tersebut karena pada BK DPRD Kota Yogyakarta periode 2009-2014 belum mempunyai Pedoman Tata Beracara. Pedoman Tata Beracara BK DPRD Kota Yogyakarta Periode 2009-2014 masih dalam proses pembahasan rancangan Pedoman Tata Beracara BK.

4. **Pelanggaran yang terjadi periode 2009-2014**

Dalam periode 2009-2014 BK DPRD Kota Yogyakarta telah menemukan beberapa pelanggaran yang dilakukan oleh anggota dewan. Penemuan tersebut berdasarkan hasil investigasi BK sendiri ataupun dari pengaduan yang masuk ke BK. Memang tidak semua pelanggaran diproses oleh BK, karena BK ranahnya adalah mengenai etika.

Sedangkan untuk pelanggaran-pelanggaran yang sifatnya perdata maupun pidana, terlebih dulu BK menunggu proses peradilan. BK tidak pernah mendahului proses hukum yang berlaku. Setelah suatu kasus atau pelanggaran mendapat putusan dari pengadilan, baru BK akan memproses dari segi etikanya.

Jika suatu pelanggaran dijatuhi hukuman, sudah tentu pelanggaran tersebut juga merupakan pelanggaran kode etik. namun jika pelanggaran yang diproses hukum tersebut tidak dijatuhi hukuman, belum tentu pelanggaran tersebut melanggar kode etik.

Berikut ini pelanggaran-pelanggaran yang terjadi di DPRD Kota Yogyakarta periode 2009-2014:

1. Asusila⁷⁴

Dalam periode 2009-2014 ditemukan 1 pelanggaran asusila yang dilakukan oleh salah satu anggota dewan. AP diadakan oleh MM kepada BK DPRD Kota Yogyakarta karena MM mengaku dihamili oleh AP.

2. Indisipliner

Dalam periode 2009-2014 ditemukan pelanggaran dalam bentuk indisipliner seperti tidak mengikuti apel, tidak menghadiri rapat baik rapat komisi, fraksi, ataupun paripurna tanpa keterangan dan surat ijin. Selain itu BK juga menemukan adanya anggota dewan yang sering pergi ke hiburan malam.⁷⁵ Hal ini juga ditindak oleh BK karena anggota dewan sebagai wakil rakyat seharusnya menjaga perilakunya. Sudah sepatutnya anggota dewan menjaga citra dan martabatnya sebagai wakil rakyat.

C. Badan Kehormatan DPRD Kota Yogyakarta periode 2004-2009

BK DPRD Kota Yogyakarta mulai dibentuk pada periode 2004-2009. Pada awal pembentukannya BK DPRD Kota Yogyakarta tidak banyak menemukan kasus pelanggaran. Memang pada periode tersebut BK masih terbilang baru sebagai alat kelengkapan. Eksistensi BK juga belum terlihat pada periode tersebut. Pelanggaran di DPRD Kota Yogyakarta pada periode

⁷⁴ Wawancara dengan Bambang Anjar Jalumurti, Anggota Badan Kehormatan DPRD Kota, Yogyakarta, tanggal 24 Mei 2013.

⁷⁵ Wawancara dengan Bagus Sumbarja, Anggota Badan Kehormatan DPRD Kota, Yogyakarta, 3 Mei 2013.

tersebut hanya berkisar mengenai pelanggaran indiscipliner seperti ketidakhadiran dalam rapat. BK hanya menerima 2 aduan namun juga tidak ditindaklanjuti karena pihak pengadu tidak berkenan menjadi saksi. Dan disamping itu memang aduan yang masuk tersebut termasuk aduan yang salah alamat karena seharusnya aduan tersebut diperuntukan pada Pansus DPRD Kota Yogyakarta.

BAB IV

ANALISA TENTANG IMPLEMENTASI FUNGSI BADAN KEHORMATAN DPRD KOTA YOGYAKARTA DALAM PENEGAKAN KODE ETIK ANGGOTA DPRD PERIODE 2009-2014

A. Implementasi fungsi Badan Kehormatan DPRD dalam penegakan kode etik DPRD Kota Yogyakarta

Badan Kehormatan (BK) merupakan alat kelengkapan DPRD Kota Yogyakarta yang keberadaannya penting untuk menegakan kode etik Anggota Dewan. Pengimplementasian fungsi BK dalam penegakan kode etik sangatlah penting guna menjaga etika dan moral Anggota DPRD sebagai wakil rakyat. Dalam hal ini implementasi fungsi BK diartikan dengan bagaimana pelaksanaan atau penerapan fungsi BK dalam penegakan kode etik di DPRD Kota Yogyakarta periode 2009-2014. BK bertugas untuk melaksanakan pengawasan dan kontrol terhadap DPRD. Pengawasan dan kontrol dalam hal ini adalah pengawasan dan kontrol internal terhadap DPRD.⁷⁶

Anggota DPRD merupakan para wakil rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum. Tentang etika, pada dasarnya merupakan tentang etis dan tidaknya suatu tindakan tertentu terkait dengan fungsi, tugas, wewenang, dan tanggungjawab serta kedudukan seseorang sebagai anggota DPRD. Dalam profesinya sebagai anggota DPRD, maka disini perlu adanya kode etik

⁷⁶ Suriansyah Murhani, *Aspek Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah*, (Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2008), hlm. 69.

profesi untuk memberikan batasan guna menjaga profesionalitas anggota DPRD agar tidak terjadi penyimpangan. Kode etik profesi tersebut terwujud dalam tata tertib dan kode etik DPRD. Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, BK memiliki pedoman beracara tersendiri. Tata tertib sebagai aturan normatif di DPRD, kode etik sebagai batas-batas aturan main anggota dewan dan pedoman beracara BK merupakan aturan main BK sendiri. Kode Etik DPRD merupakan keberlanjutan dari Tata Tertib DPRD.

Pada dasarnya BK mempunyai 2 fungsi, yaitu fungsi aktif dan fungsi pasif. Fungsi aktif BK yaitu dengan mengevaluasi setiap absensi anggota dewan dalam rapat-rapat, mengawasi produk hukum yang dihasilkan DPRD, dan meninjau intensitas rapat yang dilakukan oleh DPRD.

BK selalu mengevaluasi absensi anggota dewan setiap 3 (tiga) bulan sekali. Dalam kurun waktu 2009-2014, terdapat beberapa anggota dewan yang kerap mangkir dari rapat. Rapat tersebut tidak hanya pada rapat paripurna yang berskala besar, namun juga pada rapat-rapat lain seperti rapat komisi maupun rapat fraksi yang berskala kecil.

Menindaklanjuti hal itu, BK telah memberikan teguran lisan untuk anggota dewan tersebut melalui fraksi tempat anggota dewan tersebut berasal. Selain mengevaluasi absensi, BK juga mengevaluasi intensitas rapat yang dilakukan oleh anggota dewan. Ini penting, karena ketika intensitas rapat menurun, maka produk hukum yang dihasilkan bisa jadi juga menurun.⁷⁷

⁷⁷ Wawancara dengan Bambang Anjar Jalumurti, Anggota Badan Kehormatan DPRD Kota, Yogyakarta, tanggal 24 Mei 2013.

Dalam hal ini BK telah memberi teguran lisan dan peringatan untuk komisi, fraksi, dan rapat-rapat yang lain yang dinilai intensitas rapatnya menurun. BK juga sering melakukan investigasi pada anggota dewan, tetapi tidak hanya ketika di kantor DPRD. BK menemukan indikasi adanya anggota dewan yang kerap pergi ke tempat hiburan malam. Hal itu sangat mencoreng citra anggota dewan maupun DPRD sendiri. Untuk itu BK telah memberikan teguran lisan pada anggota dewan yang kerap pergi ke tempat hiburan malam dan memberi peringatan kepada fraksi yang bersangkutan.

Fungsi pasif BK yaitu tindakan BK terhadap pengaduan yang masuk. Pengaduan dalam hal ini adalah pemberitahuan tertulis disertai bukti awal terhadap suatu tindakan dan/atau peristiwa yang patut diduga sebagai suatu pelanggaran Tata Tertib dan Kode Etik yang dilakukan oleh Anggota Dewan. BK secara internal membahas surat-surat pengaduan yang masuk setiap 1 (satu) bulan sekali.⁷⁸

Pengaduan tersebut dapat diajukan oleh masyarakat ataupun lembaga. Sepanjang tahun 2009-2014, memang ada beberapa aduan yang masuk dari masyarakat. Namun dari pengaduan-pengaduan yang masuk tersebut, tidak semua ditindaklanjuti oleh BK karena pengaduan tidak sesuai prosedur yang berlaku. Pada periode tersebut BK telah menindak 1 (satu) pengaduan yang telah sesuai prosedur, yaitu kasus asusila yang dilakukan oleh salah satu anggota dewan.

⁷⁸ Wawancara dengan Nur Ichanto Anwar, Sekretariat DPRD Kota, Yogyakarta, tanggal 20 Mei 2013.

Dalam kasus tersebut BK mengedepankan musyawarah, yaitu dengan menjadi penengah antara pengadu dan teradu. BK mengusahakan agar kasus tersebut diselesaikan secara kekeluargaan. Saat ini pihak teradu telah menyetujui untuk memberi nafkah pada anak yang telah lahir tersebut, tetapi belum bersedia menikahi. Pada dasarnya kedua pihak sempat akan menikah, namun karena terbentur prinsip sehingga keduanya batal menikah. Kasus tersebut belum sepenuhnya selesai karena dari pihak pengadu memang belum membuat surat pernyataan bahwa kasus tersebut telah selesai.

BK juga tidak dapat memaksakan anggota dewan tersebut untuk menikahi korban karena memang terbentur prinsip dimana antara pengadu dan teradu berbeda keyakinan (agama). Mengenai sanksi yang diberikan BK untuk teradu, BK hanya memberikan sanksi lisan secara langsung pada teradu dan juga peringatan diberikan pada fraksi yang bersangkutan. BK seharusnya lebih tegas dalam menindak kasus ini. Perbuatan asusila sangat berhubungan dengan moral dan etika. Dalam Tata Tertib DPRD juga sudah diatur mengenai hal-hal yang tidak patut dilakukan oleh anggota DPRD, salah satunya yaitu mengenai asusila.⁷⁹

Dibawah ini merupakan tindakan BK terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh anggota dewan DPRD Kota Yogyakarta periode tahun 2009-2014:

⁷⁹ Pasal 114, Peraturan DPRD No. 01 Tahun 2010 tentang Tata Tertib DPRD.

No.	Jenis Pelanggaran	Sanksi yang diberikan	Keterangan proses penindakan oleh BK
1.	Indisipliner (bolos)	Teguran lisan	BK mengevaluasi absensi para anggota dewan setiap 3 bulan sekali. Dalam evaluasi terakhir yang dilakukan, hasilnya bahwa tingkat kehadiran rata-rata adalah 70%, sedangkan tingkat kehadiran personal hanya 30%. ⁸⁰ Oleh karena itu BK langsung menindak siapa saja yang kerap tidak hadir tanpa surat ijin atau keterangan. Tahun 2009-2014, ada beberapa anggota dewan yang memang kerap tidak menghadiri rapat. BK segera menindak dengan memberikan teguran lisan terhadap anggota dewan yang bersangkutan tersebut dan menyampaikan pula peringatan pada ketua fraksi dimana anggota dewan tersebut berasal. Ada dua anggota dewan yang memang kerap tidak hadir dalam rapat, antara lain TS dan SY.
2.	Asusila	Teguran lisan	Tahun 2009-2014 terdapat 1 pelanggaran yang sifatnya asusila, yaitu dimana salah satu anggota dewan berinisial AP diadukan oleh seorang wanita karena dinilai anggota dewan tersebut telah menghamili dirinya. Pengaduan wanita tersebut disampaikan lewat pengacaranya. Karena pengaduan wanita tersebut sudah sesuai prosedur, jadi BK langsung menindaklanjuti permasalahan tersebut. Yang pertama dilakukan BK adalah mengundang pengacara pihak wanita sebagai kuasa hukum, kemudian BK mengkonsultasikan permasalahan tersebut kepada tenaga ahli yang ada di BK. Setelah itu BK mempertemukan pihak pengadu dan teradu untuk mencoba menyelesaikannya dengan musyawarah mufakat. Dari proses tersebut dihasilkan kesepakatan bahwa

⁸⁰ Wawancara dengan Bambang Anjar Jalumurti, Anggota Badan Kehormatan, DPRD Kota, Yogyakarta, tanggal 24 mei 2013.

			<p>pihak teradu menyatakan kesanggupannya untuk memberikan nafkah terhadap anak yang saat ini sudah dilahirkan oleh pihak pengadu. Kasus ini belum sepenuhnya selesai karena dari pihak pengadu belum memberikan pernyataan bahwa kasus tersebut telah benar-benar selesai kepada BK.⁸¹</p>
3.	Intensitas rapat menurun	Teguran lisan	<p>Periode 2009-2014 ini dirasa intensitas rapat menurun. Untuk rapat komisi seharusnya seharusnya diadakan setiap hari kerja. Namun periode ini kadang rapat komisi hanya dilakukan 2 kali seminggu. Hal ini sangatlah tidak baik karena dengan menurunnya intensitas rapat, tidak menutup kemungkinan menurun pula produk hukum yang dihasilkan. Langkah BK dalam masalah ini yaitu dengan memberikan semacam peringatan kepada komisi yang intensitas rapatnya menurun tersebut.⁸²</p>
4.	Pergi ke tempat-tempat hiburan malam	Teguran lisan dan peringatan	<p>BK langsung memberi teguran lisan serta peringatan untuk fraksi yang bersangkutan. Karena dinilai perilaku tersebut dapat mencoreng citra dan nama baik dewan. Anggota dewan yang diketahui kerap pergi ke tempat hiburan malam antara lain AP, EAP, BSB, APS dan beberapa lainnya.⁸³</p>

Selain tindakan BK yang tersebut diatas, BK juga selalu berperan aktif dalam memberikan himbauan kepada anggota-anggota dewan agar tidak melakukan pelanggaran atau melakukan perilaku-perilaku menyimpang yang

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*

⁸³ Wawancara dengan Bagus Sumbarja, Anggota Badan Kehormatan DPRD Kota, Yogyakarta, 3 Mei 2013.

dapat merusak citra dewan.⁸⁴ Dan untuk anggota yang tidak hadir 1 (satu) kali tanpa keterangan, BK juga langsung memberikan peringatan agar hal tersebut tidak terulang. Pada periode 2009-2014, BK DPRD Kota Yogyakarta belum pernah sampai memberikan sanksi tertulis maupun sanksi memberhentikan. Sejauh ini BK lebih sering memberikan sanksi lisan, karena BK mengutamakan sifat kekeluargaan. Namun justru hal tersebut membuat BK terlihat kurang berani dalam menindak suatu pelanggaran.

Jika dibanding dengan periode sebelumnya, kasus yang ada di DPRD Kota Yogyakarta memang lebih banyak pada periode ini. Pada periode ini, anggota BK juga lebih aktif dalam memberikan himbauan, peringatan, maupun teguran. Tetapi karena mengutamakan rasa kekeluargaan maka BK jadi terlihat pasif.

Dari penelitian yang dilakukan di BK DPRD Kota Yogyakarta, peneliti menyimpulkan bahwa implementasi fungsi BK dalam penegakan kode etik DPRD belum maksimal. Pada dasarnya fungsi BK sudah dijalankan dengan baik, hanya saja masih kurang maksimal karena masih banyak kendala yang dihadapi. Disamping itu BK masih kurang “bertaring” dalam menegakan kode etik.⁸⁵ Hal tersebut karena selama ini apa yang dilakukan BK dalam menegakan kode etik masih belum memberikan efek jera terhadap anggota dewan yang melanggar kode etik.

Pembentukan BK di parlemen pada dasarnya sudah tepat, namun pelaksanaannya masih belum cukup kuat untuk benar-benar menegakan Kode

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ Wawancara dengan Bambang Anjar Jalumurti, Anggota Badan Kehormatan, DPRD Kota, Yogyakarta, tanggal 24 mei 2013.

Etik yang ada. Sebagai lembaga pengawas internal DPRD yang bertugas menegakan tata tertib dan kode etik DPRD, BK harus tegas agar tata tertib dan kode etik benar-benar dapat ditegakan.

B. Kendala yang dihadapi Badan kehormatan DPRD Kota Yogyakarta dan upaya mengatasinya

Setiap organisasi atau lembaga tentunya mempunyai kendala dalam menjalankan tugasnya. Tentunya Badan Kehormatan sebagai alat kelengkapan yang diharapkan dapat menegakkan aturan-aturan yang ada juga menemukan kendala-kendala dalam menjalankan tugasnya. Berikut ini beberapa kendala yang dihadapi Badan Kehormatan DPRD Kota Yogyakarta dalam menjalankan tugasnya.

1. Tidak adanya aturan khusus mengenai *recruitment* anggota BK

Dalam Pasal 56 ayat (5) PP Nomor 16 tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disebutkan bahwa anggota BK dipilih dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD berdasarkan usul dari masing-masing fraksi. Dalam hal ini masing-masing fraksi berhak mengusulkan 1 (satu) orang calon anggota BK. Dalam aturan tersebut tidak terdapat aturan yang jelas mengenai *recruitment* calon anggota BK. Tidak ada aturan mengenai syarat khusus yang harus dipenuhi untuk menjadi calon anggota BK

yang diusulkan oleh fraksi.⁸⁶ Hal ini tentu saja dapat menjadi kendala BK dalam menjalankan tugasnya. Karena terdapat fraksi yang justru memasukkan anggotanya yang bermasalah untuk menjadi anggota BK guna untuk memperbaiki diri anggota tersebut. BK bukan merupakan tempat untuk sarana memperbaiki diri, namun BK dibentuk untuk menegakan tata tertib dan kode etik yang mana seharusnya orang-orang yang dimasukkan sebagai anggota BK adalah benar-benar orang yang berkualitas dan tidak bermasalah.

2. Lemahnya tata tertib dan kode etik DPRD

Kode etik merupakan suatu aturan-aturan tertulis yang diharapkan dapat membimbing anggota dewan agar tidak terjadinya kesewenang-wenangan kekuasaan. Namun tampaknya kode etik yang ada mudah untuk disiasati oleh anggota dewan yang “nakal” agar tidak terkena sanksi yang ada. Hal itu terlihat pada Pasal 7 ayat (3) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2010 tentang Kode Etik. dalam pasal tersebut dikatakan bahwa ketidakhadiran anggota DPRD secara fisik sebanyak tiga kali berturut-turut dalam rapat sejenis tanpa izin Pimpinan Fraksi, merupakan suatu pelanggaran yang dapat diberikan teguran tertulis oleh Pimpinan Fraksi. Perlu digaris bawahi pada kalimat “tiga kali berturut-turut”, hal tersebut sangat mudah sekali disiasati oleh anggota DPRD. Anggota dewan yang tidak hadir

⁸⁶ Wawancara dengan Bambang Anjar Jalumurti, Anggota Badan Kehormatan DPRD Kota, Yogyakarta, tanggal 24 Mei 2013.

dalam rapat sejenis 2 kali berturut-turut, dapat saja hadir untuk yang ketiga kalinya pada rapat tersebut agar tidak dikenakan sanksi tertulis. BK hanya dapat memberikan teguran lisan pada pelanggaran seperti tersebut diatas. teguran lisan tidak membuat anggota dewan menjadi jera untuk terus melakukan pelanggaran. Kode etik yang ada juga terlihat fleksible dan tidak tegas. Contohnya seperti aturan merokok. Sebelumnya dalam kode etik telah diatur bahwa anggota dewan dilarang merokok ketika rapat. Tetapi karena terkadang ketua rapat sendiri merokok, aturan tersebut kemudian dirubah. Kelemahan tersebut terlihat pada Pasal 9 ayat (5) dan (6) Peraturan DPRD No. 2 Tahun 2010 tentang Kode Etik. dalam Pasal 9 ayat (5) disebutkan bahwa selama rapat berlangsung setiap anggota DPRD tidak diperbolehkan merokok, tetapi karena alasan yang telah disebutkan sebelumnya bahwa pimpinan rapat sendiri melanggar aturan tersebut, maka kemudian ditambahkan pada Pasal 9 ayat (6) bahwa ketentuan larangan merokok sebagaimana dimaksud pada ayat (5) tidak berlaku sepanjang diizinkan oleh pimpinan rapat. Disini terlihat bahwa kode etik sangat mudah dirubah dan terlihat tidak tegas.

3. Terbantur Pedoman Tata Beracara BK

BK memiliki aturan main atau pedoman tata beracara. BK dalam bertindak terikat oleh tata beracara yang ada. Pedoman tata beracara BK yang ada dinilai belum jelas karena terkadang aturan tersebut malah membatasi BK dalam menjalankan tugasnya. BK

dapat dituntut ketika tidak mengikuti prosedural beracara yang ada. Seperti pengaduan, ada pengaduan yang masuk ke BK namun tidak diproses karena pengaduan tersebut tidak lengkap. Pengaduan yang masuk ke BK tanpa adanya identitas dari pengadu, maka pengaduan tersebut hanya dijadikan catatan oleh BK.⁸⁷ Hal ini membuat BK terbatas oleh aturan yang malah terkadang membuat BK sulit untuk menindak anggota dewan yang benar-benar melanggar tata tertib ataupun kode etik. Seharusnya pedoman tata beracara BK dibuat sedemikian rupa agar semakin mempertegas tata tertib dan kode etik. Untuk saat ini BK memang masih mengacu pada pedoman Tata Beracara DPR RI. Namun seharusnya BK dapat lebih cepat dalam merumuskan Pedoman Tata Beracara agar BK terlihat lebih Mandiri.

4. Masalah prosedural pengaduan yang rumit

BK dapat menindak suatu pelanggaran karena ada pengaduan dari pimpinan DPRD, anggota DPRD, dan/atau masyarakat. Tata cara pengaduan telah diatur dalam kode etik dan pedoman tata beracara BK. Pengaduan harus memuat identitas pengadu, identitas teradu, dan uraian singkat mengenai pelanggaran yang dilakukan. Hal ini dapat menghambat BK menindaklanjuti pengaduan ketika muatan dalam pengaduan tersebut tidak lengkap.

Seringkali ada pengaduan yang masuk ke BK, tetapi kadang identitas pengadu maupun teradu tidak lengkap dan jenis

⁸⁷ Wawancara dengan Bagus Sumbarja, Anggota Badan Kehormatan, DPRD Kota, Yogyakarta, 3 Mei 2013.

pelanggaran yang diadukan tidak jelas. Pengaduan yang tidak sesuai ketentuan hanya akan dianggap sebagai surat kaleng dan hanya menjadi catatan BK. Masyarakat menjadi enggan untuk mengajukan pengaduan karena aturan mengajukan pengaduan yang dinilai rumit. Sehingga pada periode 2009-2014 tidak banyak pengaduan yang masuk ke BK.⁸⁸

5. Pengadu kurang bekerjasama

Pihak pengadu yang sulit dihubungi juga menjadi hambatan atau kendala BK untuk menjalankan tugasnya. Hal ini karena beberapa pengaduan yang masuk, seringkali pengadu sulit dihubungi.⁸⁹ Ketika pengaduan yang masuk sudah sesuai prosedur, BK dalam menindaklanjutinya perlu keterangan langsung dari pengadu. Namun ketika pengadu sulit dihubungi maka BK menjadi terhambat dalam menindaklanjutinya. BK tidak dapat menindaklanjuti ketika tidak ada keterangan lebih lanjut dari pengadu, karena mau tidak mau BK harus mengikuti pedoman tata beracara yang ada. Jika tidak sesuai pedoman dan prosedur yang ada ketika menindaklanjuti pengaduan, maka BK dapat dituntut.⁹⁰

⁸⁸ Wawancara dengan Nur Ichsanto Anwar, Sekretariat DPRD Kota, Yogyakarta, tanggal 20 Mei 2013.

⁸⁹ Wawancara dengan Bagus Sumbarja, Anggota Badan Kehormatan, DPRD Kota, Yogyakarta, 3 Mei 2013.

⁹⁰ Wawancara dengan Bambang Anjar Jalumurti, Anggota Badan Kehormatan, DPRD Kota, Yogyakarta, tanggal 24 Mei 2013.

6. Sifat “ewuh pakewuh”⁹¹

Unsur politis menjadi hambatan yang sangat mempengaruhi kinerja BK. Anggota BK juga merupakan anggota dewan yang terdiri dari masing-masing fraksi yang ada di DPRD. Hal ini sangat berpengaruh pada BK ketika akan menegakan kode etik yang ada. Di satu sisi BK merupakan alat kelengkapan yang memang dibuat untuk menegakan kode etik, namun disisi lain BK juga merupakan anggota dewan yang berasal dari fraksi-fraksi. Dalam suatu kasus BK sulit menegakan kode etik yang berlaku karena pelanggaran dilakukan oleh ketua dalam fraksinya sendiri.⁹² Hal itu karena ketika BK hendak menegakan kode etik yang berlaku, namun terbentur oleh posisinya di fraksi tersebut yang dapat terancam karena pelanggar tersebut adalah ketuanya sendiri. Selain itu BK juga sulit bertindak ketika pelanggaran dilakukan oleh teman dekat sendiri yang sesama anggota dewan. Ada sifat “ewuh pakewuh” dan proteksi yang diberikan karena kedekatan psikologis.⁹³

Dalam mengatasi kendala-kendala yang dihadapi, BK DPRD Kota Yogyakarta memiliki upaya-upaya yang ditempuh. Upaya- upaya tersebut antara lain:

1. Mengoptimalkan sarana dan prasarana yang tersedia agar BK dapat memaksimalkan penegakan tata tertib dan kode etik DPRD. BK dapat

⁹¹ Dalam bahasa Indonesia berarti sungkan.

⁹² Wawancara dengan Bambang Anjar Jalumurti, Anggota Badan Kehormatan, DPRD Kota, Yogyakarta, tanggal 24 Mei 2013.

⁹³ *Ibid.*

memanfaatkan CCTV (*Closed-circuit television*) yang telah terpasang di setiap sudut ruangan di DPRD Kota Yogyakarta untuk mengawasi tingkah laku anggota dewan. BK juga mendapat bantuan dari sekretariat DPRD dalam pengumpulan absensi anggota dewan.

2. Mengamati secara langsung tingkah laku anggota dewan baik ketika di kantor DPRD Kota Yogyakarta maupun diluar kantor.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Badan Kehormatan (BK) merupakan alat kelengkapan DPRD yang dibentuk untuk menegakan kode etik DPRD. Pada dasarnya BK merupakan lembaga pengawasan internal DPRD. Fungsi badan kehormatan ada 2 (dua), yaitu fungsi aktif dan fungsi pasif. Fungsi aktif BK yaitu fungsi pengawasan yang dalam hal ini BK mengevaluasi absensi, produk hukum yang dihasilkan oleh DPRD, dan intensitas rapat yang dilakukan oleh anggota dewan. Fungsi pasif BK yaitu tindakan BK menindaklanjuti ketika ada pengaduan adanya indikasi pelanggaran oleh anggota dewan.

BK selalu memberi himbauan kepada anggota-anggota dewan agar tidak melakukan pelanggaran ataupun tindakan penyimpangan. Mengenai implementasi fungsi BK DPRD Kota Yogyakarta dalam penegakan kode etik Anggota DPRD periode 2009-2014, pada dasarnya BK telah melaksanakan fungsinya dengan baik, namun belum maksimal dalam penegakannya. BK selama ini masih kurang “bertaring” karena tindakan-tindakan yang dilakukan BK dalam menegakkan kode etik belum memberikan efek jera bagi para anggota dewan yang “nakal”. Dengan demikian implementasi fungsi BK dalam penegakan kode etik belum maksimal dan belum sesuai dengan apa yang diharapkan. Karena

pada kenyataannya masih banyak anggota dewan yang melakukan pelanggaran tanpa memandang BK.

2. Kendala-kendala yang dihadapi BK antara lain: tidak adanya aturan khusus *recruitment* anggota BK, lemahnya tata tertib dan kode etik DPRD, terbentur Pedoman Tata Beracara BK, masalah prosedural pengaduan yang rumit, pengadu kurang bekerjasama, dan adanya sifat “ewuh pakewuh”. Dalam menghadapi kendala-kendala yang dihadapi, BK berupaya lebih aktif dalam mengamati tingkah laku anggota dewan baik di kantor maupun di luar kantor. Selain itu BK juga lebih mengoptimalkan sarana dan prasarana yang ada dan dapat mendukung kinerja BK.

B. Saran

Dari paparan kesimpulan tersebut, penyusun memberikan beberapa saran, antara lain:

1. Aturan-aturan yang ada, yaitu kode etik dan tata tertib hendaknya lebih dipertegas dan diperbaiki sedemikian rupa agar anggota dewan tidak memiliki celah untuk terhindar dari sanksi-sanksi BK.
2. Aturan main BK atau tata beracara BK hendaknya diperjelas sebaik mungkin agar BK dalam menegakan kode etik tidak terbentur aturan-aturan prosedural yang malah membatasi BK dalam bertindak.

3. Hendaknya Pedoman Tata Beracara BK DPRD Kota Yogyakarta segera diselesaikan.
4. Tata cara pengaduan hendaknya tidak dibuat rumit sehingga memudahkan masyarakat dalam melakukan pengaduan ketika ada indikasi pelanggaran kode etik oleh anggota dewan.
5. Perlu adanya sosialisasi kepada masyarakat mengenai tata cara pengaduan agar masyarakat lebih paham ketika akan mengadukan suatu perbuatan anggota dewan yang dianggap tidak pantas.
6. Mengenai *recruitment* anggota BK hendaknya diatur tersendiri mengenai syarat-syarat yang wajib dipenuhi. Akan lebih baik anggota BK diambil dari luar anggota dewan agar kinerja BK tidak terbentur unsur politisi dan BK dapat lebih tegas dalam penegakan kode etik DPRD.
7. Hendaknya fungsi pasif BK tidak hanya menunggu ketika ada pengaduan, namun BK juga harus lebih aktif menyelidiki jika ada indikasi anggota dewan melakukan penyimpangan. Dan ketika memang ditemukan indikasi pelanggaran, BK hendaknya segera memprosesnya dengan tegas.
8. Hendaknya BK memberikan sanksi yang tegas pada anggota dewan yang melanggar agar dapat menciptakan efek jera dan perbuatan tersebut tidak terulang kembali.

DAFTAR PUSTAKA

A. Kelompok Buku-buku:

- Asshiddiqie, Jimly. 2011. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Cipto, Bambang. 1995. *Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Era Pemerintahan Modern-Industrial*. Jakarta: PT Grafindo Persada.
- Fachruddin, Irfan. 2004. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. Bandung: PT Alumni.
- Hakim, Abdul Aziz. 2011. *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Huda, Ni'matul. 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media.
- Huda, Ni'matul. 2011. *Hukum Tata Negara Indonesia Edisi Revisi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Juanda. 2008. *Hukum Pemerintahan Daerah (Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah)*. Bandung: PT. Alumni.
- Marbun dkk. 2001. *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta. UII Press.
- Muchsan. 2007. *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah*

dan Peradilan Tata Usaha Negara. Yogyakarta: Liberty.

Muhammad, Abdulkadir. 2006. *Etika Profesi Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

Murhani, Suriansyah. 2008. *Aspek Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah*. Yogyakarta: Laksbang Mediatama.

Ridwan HR. 2010. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.

Sunarto, Siswanto. 2012. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

Thaib, Dahlan. 2000. *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*. Yogyakarta: Liberty.

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

B. Kelompok Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Jo. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Peraturan DPRD Kota Yogyakarta Nomor 01 Tahun 2010 tentang Tata Tertib.

Peraturan DPRD Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2010 tentang Kode Etik.

Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan

Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD.

Peraturan DPR RI No. 2 Tahun 2011 tentang tata Beracara Badan

Kehormatan DPR.

C. Kelompok Skripsi, Tesis, Jurnal dan Karya Ilmiah.

Mohammad Adhi Nugroho, “Mekanisme Kerja Badan Kehormatan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah Di Kota Yogyakarta”, *Skripsi* tidak diterbitkan, Prodi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan Yogyakarta (2007).

Hasrul Buamona, “Peranan Badan Kehormatan Dalam Menegakkan Kode

Etik Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia”, *Skripsi* tidak diterbitkan, Prodi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan Yogyakarta (2012).

Yulia Eka Wulandari Yompormase, “Pelaksanaan Tugas dan Wewenang

Badan Kehormatan Sebagai Alat Kelengkapan DPRD Dalam Menjaga Martabat dan Kehormatan Anggota DPRD Kota Sorong”, *Skripsi* tidak diterbitkan, Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Atmajaya Yogyakarta (2011).

D. Kelompok Artikel dan Internet.

<http://www.kotajogja.com/berita/index/Memalukan,-Dewan-Bolos-Rapat>

(diakses tanggal 28 Februari 2013 pukul 16.00 WIB).

http://eprints.undip.ac.id/18475/1/NURI_EVIRAYANTI.pdf (diakses tanggal

10 Februari 2012 pukul 22.15 WIB).

<http://pakgalih.wordpress.com/2009/04/07/pengertian-dan-fungsi-kode-etik/>

(diakses tanggal 22 Mei 2013 pukul 17.00 WIB).

<http://kamusbahasaindonesia.org/kode%20etik> (diakses tanggal 22 Mei 2013

pukul 16.02 wib).

<http://lisagirgis.blogspot.com/2012/04/pengertian-kode-etik.html> (diakses

tanggal 22 Mei 2013 pukul 16.15 WIB).

<http://daradjadi.wordpress.com/category/sejarah/> (diakses tanggal 18 Juni

2013 pukul 01.59 WIB).

http://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Rakyat (diakses tanggal 20

Juni 2013 pukul 16.00 WIB).

<http://www.ut.ac.id/html/suplemen/ipem4425/Pengawasan.htm> (diakses

tanggal 18 Juni pukul 02.00 WIB).

<http://click-gtg.blogspot.com/2008/11/teori-pembagian-kekuasaan.html>

(diakses tanggal 28 Juni 2013 pukul 16.00 WIB).

PEDOMAN WAWANCARA

1. Bagaimana struktur kelembagaan BK di DPRD Kota Yogyakarta?
2. Bagaimana struktur keanggotaan BK DPRD Kota Yogyakarta periode 2009-2014?
3. Bagaimana proses rekrutmen anggota BK DPRD Kota Yogyakarta?
4. Bagaimana hubungan Tatib DPRD dengan Kode Etik DPRD?
5. Bagaimanakah BK DPRD Kota Yogyakarta dalam menjalankan tugas dan fungsinya?
6. Apakah BK DPRD Kota Yogyakarta hanya bergerak ketika ada pengaduan dari masyarakat?
7. Bagaimana tindak lanjut pengaduan masyarakat terhadap pelanggaran Anggota Dewan yang masuk ke BK DPRD Kota Yogyakarta?
8. Bagaimana tahapan BK DPRD Kota Yogyakarta dalam menyelesaikan kasus-kasus atau pelanggaran yang terjadi tersebut?
9. Apakah sepanjang tahun 2009-2014 ada pelanggaran diluar kode etik? Jika ada, bagaimana cara menyelesaikannya?
10. Apakah semua kasus yang masuk ke BK DPRD Kota Yogyakarta selalu dapat ditangani dan terselesaikan?
11. Bagaimana tindakan BK terhadap Anggota Dewan yang dalam proses hukum?
12. Apa saja faktor penghambat BK DPRD Kota Yogyakarta dalam menjalankan tugas dan fungsinya?
13. Bagaimana upaya yang ditempuh BK DPRD Kota Yogyakarta dalam mengatasi hambatan dan kendala yang dihadapinya tersebut?
14. Sejauh ini bagaimana peran BK DPRD Kota Yogyakarta?

PERATURAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA YOGYAKARTA
NOMOR 2 TAHUN 2010
TENTANG
KODE ETIK

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA YOGYAKARTA,

- Menimbang : a. bahwa berdasarkan Pasal 107 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta Nomor 01 Tahun 2010 tentang Tata Tertib, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyusun kode etik yang berisi norma yang wajib dipatuhi oleh setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selama menjalankan tugasnya untuk menjaga martabat, kehormatan, citra dan kredibilitas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- : b. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana tersebut dalam huruf a di atas, perlu ditetapkan dengan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta;
- Mengingat : 1. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kota Besar Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat dan Dalam Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Tahun 1955 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 859);
2. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3851);
3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437) sebagaimana telah diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 (Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4844);
4. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5043);
5. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Tertib;
6. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta Nomor 17/K/DPRD/2010 tentang Penetapan Keanggotaan Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

MEMUTUSKAN :

Menetapkan : **PERATURAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH TENTANG KODE ETIK.**

BAB I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Ketentuan Umum

Dalam Peraturan ini yang dimaksud dengan :

1. Daerah adalah Daerah Kota Yogyakarta.
2. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kota Yogyakarta.
3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta.
4. Pimpinan DPRD ialah Ketua dan Wakil-wakil Ketua DPRD.
5. Anggota DPRD adalah anggota DPRD Kota Yogyakarta.
6. Kode Etik DPRD adalah norma-norma atau aturan-aturan yang merupakan kesatuan landasan etik atau filosofis dengan peraturan perilaku dan ucapan mengenai hal-hal yang diwajibkan, dilarang, atau tidak patut dilakukan oleh Anggota DPRD.
7. Badan Kehormatan adalah alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Tata Tertib DPRD.
8. Mitra Kerja adalah pihak-pihak baik jajaran pemerintah daerah, instansi vertikal, perseorangan, kelompok, organisasi, badan swasta dan lain-lain yang mempunyai hubungan tugas dengan DPRD.
9. Rapat adalah semua jenis rapat sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Tata Tertib DPRD.
10. Keluarga adalah suami atau istri dan anak.
11. Sanak famili adalah pihak-pihak yang mempunyai hubungan pertalian darah dan semenda sampai tiga derajat ke samping.
12. Perjalanan Dinas adalah perjalanan pimpinan atau anggota untuk kepentingan daerah dalam hubungan pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang dilakukan di dalam wilayah Republik Indonesia maupun di luar batas wilayah Republik Indonesia.
13. Rahasia adalah sesuatu yang sengaja disembunyikan supaya tidak diketahui pihak lain yang tidak berwenang untuk mengetahuinya sehingga mengakibatkan kerugian materiil dan/atau non materiil.

BAB II

MAKSUD DAN TUJUAN

Pasal 2

Penetapan Kode Etik DPRD dimaksudkan sebagai pedoman yang wajib dipatuhi oleh setiap anggota DPRD selama menjalankan tugasnya untuk menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPRD.

Pasal 3

Kode Etik DPRD bertujuan untuk menjaga martabat, citra, kehormatan dan kredibilitas anggota DPRD serta membantu anggota DPRD dalam melaksanakan tugas, wewenang dan kewajibannya serta tanggung jawabnya kepada pemilih, masyarakat dan negara.

BAB III

SIKAP DAN PERILAKU SERTA TATA KERJA ANGGOTA DPRD

Bagian Pertama

Sikap dan Perilaku

Pasal 4

Sikap dan perilaku anggota DPRD selama melaksanakan tugasnya :

- a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. mempertahankan keutuhan negara serta menjaga persatuan dan kesatuan bangsa;
- c. menjunjung tinggi demokrasi dan hak asasi manusia;
- d. memiliki integritas tinggi dan jujur;
- e. menegakkan kebenaran dan keadilan;
- f. memperjuangkan aspirasi masyarakat tanpa memandang perbedaan suku, agama, ras, asal usul, golongan, dan jenis kelamin;
- g. mengutamakan pelaksanaan tugas dan kewajiban anggota DPRD daripada kegiatan lain di luar tugas dan kewajiban DPRD; dan
- h. menaati ketentuan mengenai kewajiban dan larangan bagi anggota DPRD sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Bagian Kedua

Tata Kerja Anggota DPRD

Pasal 5

Dalam melaksanakan tugasnya, Anggota DPRD harus :

- a. menunjukkan profesionalisme sebagai anggota DPRD;
- b. melaksanakan tugas dan kewajiban demi kepentingan dan kesejahteraan masyarakat;
- c. berupaya meningkatkan kualitas dan kinerja;
- d. mengikuti seluruh agenda kerja DPRD, kecuali berhalangan atas izin dari pimpinan fraksi;
- e. menghadiri rapat DPRD secara fisik;
- f. bersikap sopan dan santun serta senantiasa menjaga ketertiban pada setiap rapat DPRD;
- g. menjaga rahasia termasuk hasil rapat yang disepakati untuk dirahasiakan sampai dengan dinyatakan terbuka untuk umum;
- h. memperoleh izin tertulis dari pejabat yang berwenang untuk perjalanan ke luar negeri, baik atas beban APBD maupun pihak lain;

- i. melaksanakan perjalanan dinas atas izin tertulis dan/atau penugasan dari pimpinan DPRD, serta berdasarkan ketersediaan anggaran sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- j. tidak menyampaikan hasil dari suatu rapat DPRD yang tidak dihadirinya kepada pihak lain; dan
- k. tidak membawa anggota keluarga dalam perjalanan dinas, kecuali atas alasan tertentu dan seizin pimpinan DPRD.

Bagian Ketiga

Tata Hubungan DPRD dengan Pemerintah Daerah, Antar Anggota DPRD serta Antara Anggota DPRD dan Pihak Lain.

Pasal 6

Dalam melaksanakan hubungan kerja antara DPRD dengan Pemerintah Daerah, antar anggota DPRD, serta antar anggota DPRD dan Pihak lain, setiap anggota DPRD senantiasa bersikap :

- a. adil ;
- b. terbuka;
- c. akomodatif;
- d. responsif; dan
- e. profesional dalam hubungan kemitraan;
- f. saling menghormati lembaga DPRD dan lembaga penyelenggara pemerintahan lainnya.

BAB IV

KEHADIRAN, PENYAMPAIAN PENDAPAT, TANGGAPAN, JAWABAN DAN SANGGAHAN

Pasal 7

- (1) Anggota DPRD harus mengutamakan tugasnya dengan cara menghadiri secara fisik setiap rapat yang menjadi kewajibannya.
- (2) Ketidakhadiran anggota DPRD secara fisik di dalam rapat paripurna dan/atau alat kelengkapan DPRD diberitahukan secara tertulis kepada Pimpinan Alat Kelengkapan dengan disertai alasan.
- (3) Ketidakhadiran anggota DPRD secara fisik sebanyak tiga kali berturut-turut dalam rapat sejenis tanpa izin Pimpinan Fraksi, merupakan suatu pelanggaran yang dapat diberikan teguran tertulis oleh Pimpinan Fraksi.
- (4) Ketidakhadiran anggota DPRD secara fisik sebanyak tiga kali berturut-turut dalam rapat alat kelengkapan tanpa pemberitahuan secara tertulis, Pimpinan alat kelengkapan meminta keterangan kepada Pimpinan Fraksi melalui Pimpinan Dewan.
- (5) Ketidakhadiran anggota DPRD secara fisik selama tiga bulan berturut-turut tanpa keterangan apapun dan/atau dalam rapat paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPRD yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah merupakan pelanggaran Kode Etik yang dapat berakibat diberhentikannya sebagai anggota DPRD.

Pasal 8

Setiap Anggota DPRD dalam menyampaikan pendapat, tanggapan, jawaban dan sanggahan senantiasa memperhatikan tata krama, etika, moral, sopan santun, dan kepatutan sebagai wakil rakyat.

Pasal 9

- (1) Pendapat, tanggapan, jawaban dan sanggahan yang disampaikan dalam rapat adalah pernyataan dalam kapasitas sebagai anggota DPRD, pimpinan masing-masing alat kelengkapan, atau pimpinan DPRD.
- (2) Pendapat, tanggapan, jawaban dan sanggahan di luar sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dianggap sebagai pernyataan pribadi.
- (3) Anggota DPRD yang tidak menghadiri rapat dilarang menyampaikan hasil rapat dengan mengatasnamakan anggota DPRD kepada pihak lain.
- (4) Selama rapat berlangsung setiap anggota DPRD wajib bersikap sopan santun, bersungguh-sungguh menjaga ketertiban dan memenuhi tatacara rapat sebagaimana diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD.
- (5) Selama rapat berlangsung setiap anggota DPRD tidak diperbolehkan merokok.
- (6) Ketentuan larangan merokok sebagaimana dimaksud pada ayat (5) tidak berlaku sepanjang diizinkan oleh pimpinan rapat.
- (7) Dalam melaksanakan tugasnya, anggota DPRD berpakaian rapi, sopan dan pantas.

BAB V

KEWAJIBAN ANGGOTA DPRD

Pasal 10

Anggota DPRD mempunyai kewajiban:

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- b. melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundangundangan;
- c. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
- e. memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat;
- f. menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- g. menaati tata tertib dan kode etik;
- h. menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- i. menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala;
- j. menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan
- k. memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

BAB VI
LARANGAN

Pasal 11

- (1) Anggota DPRD dilarang merangkap jabatan sebagai:
 - a. pejabat negara atau pejabat daerah lainnya;
 - b. hakim pada badan peradilan; atau
 - c. pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia/Kepolisian Negara Republik Indonesia, pegawai pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan lain yang anggarannya bersumber dari APBN/APBD.
- (2) Anggota DPRD dilarang melakukan pekerjaan sebagai pejabat struktural pada lembaga pendidikan swasta, akuntan publik, konsultan, advokat atau pengacara, notaris, dan pekerjaan lain yang ada hubungannya dengan tugas dan wewenang DPRD serta hak sebagai anggota DPRD.
- (3) Anggota DPRD dilarang melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta dilarang menerima gratifikasi.

BAB VII
KONFLIK KEPENTINGAN

Pasal 12

- (1) Sebelum mengemukakan pendapatnya dalam pembahasan sesuatu permasalahan, Anggota DPRD harus menyatakan dihadapan seluruh peserta rapat apabila ada suatu kepentingan antara permasalahan yang sedang dibahas dengan kepentingan pribadinya di luar kedudukannya sebagai Anggota DPRD.
- (2) Anggota DPRD mempunyai hak suara pada setiap pengambilan keputusan kecuali apabila rapat memutuskan lain karena yang bersangkutan mempunyai konflik kepentingan dalam permasalahan yang sedang dibahas.

BAB VIII

RAHASIA

Pasal 13

Anggota DPRD wajib menjaga kerahasiaan yang dipercayakan kepadanya, termasuk hasil rapat yang dinyatakan sebagai rahasia sampai dengan permasalahan tersebut sudah dinyatakan terbuka untuk umum.

BAB IX
REHABILITASI

Pasal 14

- (1) Badan Kehormatan dapat menetapkan keputusan rehabilitasi, apabila Anggota DPRD yang diadukan terbukti tidak melanggar peraturan perundang-undangan dan Kode Etik;
- (2) Rehabilitasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diumumkan dalam Rapat Paripurna dan dibagikan kepada seluruh Anggota DPRD.

BAB X
SANKSI DAN MEKANISME PENJATUHAN SANKSI

Bagian Kesatu

Sanksi

Pasal 15

- (1) Anggota DPRD yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dan/atau peraturan tata tertib DPRD dikenai sanksi berdasarkan keputusan Badan Kehormatan.
- (2) Anggota DPRD yang dinyatakan terbukti melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) dan/atau ayat (2) dikenai sanksi pemberhentian sebagai anggota DPRD.
- (3) Anggota DPRD yang dinyatakan terbukti melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (3) berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pemberhentian sebagai anggota DPRD.

Pasal 16

Jenis sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (1) berupa:

- a. teguran lisan;
- b. teguran tertulis; dan/atau
- c. diberhentikan dari pimpinan pada alat kelengkapan.

Bagian Kedua

Mekanisme Penjatuhan Sanksi

Pasal 17

Penjatuhan sanksi dilaksanakan memperhatikan asas obyektivitas dan keadilan.

Bagian Ketiga

Tata Beracara

Pasal 18

- (1) Mekanisme Pelaksanaan Kode Etik diatur lebih lanjut dalam bentuk Pedoman Tata Beracara Badan Kehormatan.
- (2) Pedoman Tata Beracara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat mengikat bagi seluruh Anggota DPRD.
- (3) Pedoman Tata Beracara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan DPRD.

BAB XI

USUL PERUBAHAN

Pasal 19

- (1) Usul perubahan Kode Etik DPRD dapat diajukan oleh sekurang-kurangnya 5 (lima) orang Anggota DPRD atau alat kelengkapan DPRD.
- (2) Usul perubahan yang berasal dari Anggota DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan penjelasannya, disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPRD dengan disertai daftar nama dan tanda-tangan pengusul serta nama Fraksinya.
- (3) Usul perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Badan Kehormatan untuk dilakukan pembahasan lebih lanjut.
- (4) Dalam melakukan pembahasan, Badan Kehormatan mengundang para pengusul sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (5) Setelah melakukan pembahasan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Badan Kehormatan dapat menerima atau menolak usulan perubahan kode etik.

- (6) Apabila usulan perubahan kode etik diterima, Badan Kehormatan memberikan rekomendasi perubahan kode etik kepada Pimpinan Dewan, untuk diambil keputusan dalam Rapat Paripurna.

BAB XII KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 20

- (1) Peraturan DPRD tentang Tata Beracara Badan Kehormatan yang telah ada sebelum Peraturan DPRD ini ditetapkan dinyatakan tetap berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan DPRD tentang Tata Beracara Badan Kehormatan yang sesuai dengan Peraturan DPRD ini.
- (2) Peraturan DPRD tentang Tata Beracara Badan Kehormatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus telah ditetapkan paling lama 6 (enam) bulan sejak Peraturan DPRD ini ditetapkan.

BAB XIII PENUTUP

Pasal 21

Peraturan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Yogyakarta
pada tanggal 12 Juli 2010

**KETUA,
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KOTA YOGYAKARTA**

HENRY KUNCOROYEKTI

SURAT BUKTI WAWANCARA

Yang bertanda tangan di bawah ini saya:

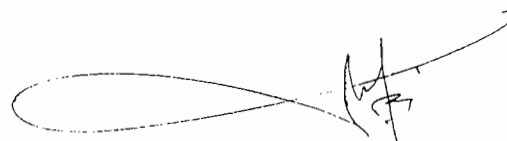
Nama : Bambang Anjar Jalumurti, S.Pi
Pekerjaan : Wakil Ketua BK DPRD Kota UH.
Alamat : Gendeng GK IV / 730 Yogyakarta

Menyatakan bahwa saya telah diwawancarai oleh pihak peneliti guna penyusunan skripsi yang berjudul: "PERAN BADAN KEHORMATAN DPRD KOTA YOGYAKARTA DALAM PENEGAKAN KODE ETIK ANGGOTA DPRD PERIODE 2009-2014" yang disusun oleh:

Nama : Betik Wulandari
NIM : 09340063
Semester : VIII (Delapan)
Prodi : Ilmu Hukum
Fakultas : Syari'ah dan Hukum
Universitas : Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta
Alamat : Pakel Rejo UH VI/1206 A Yogyakarta 55162

Demikianlah surat bukti wawancara ini saya buat untuk digunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 24 Mei 2013


Bambang Anjar J. - S.Pi

SURAT BUKTI WAWANCARA

Yang bertanda tangan di bawah ini saya:

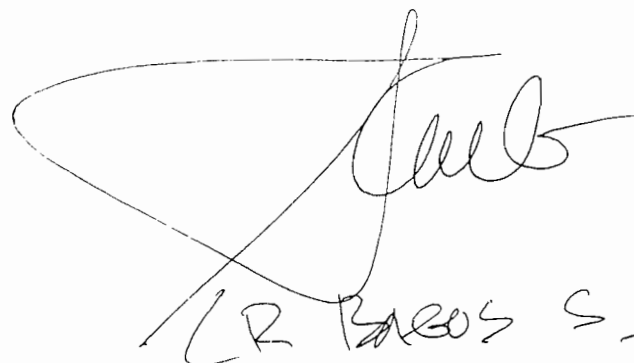
Nama : R. BAGUS SUMBANGA SE S S OS
Pekerjaan : WIRASWASTA / ANGG DPRD KOTA YOGY
Alamat : Jl. ATMOSWIKARDO 9 A 37 Yogyakarta

Menyatakan bahwa saya telah diwawancarai oleh pihak peneliti guna penyusunan skripsi yang berjudul: "PERAN BADAN KEHORMATAN DPRD KOTA YOGYAKARTA DALAM PENEGAKAN KODE ETIK ANGGOTA DPRD PERIODE 2009-2014" yang disusun oleh:

Nama : Betik Wulandari
NIM : 09340063
Semester : VIII (Delapan)
Prodi : Ilmu Hukum
Fakultas : Syari'ah dan Hukum
Universitas : Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta
Alamat : Pakel Rejo UH VI/1206 A Yogyakarta 55162

Demikianlah surat bukti wawancara ini saya buat untuk digunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 3 Mei 2013


R. BAGUS S

SURAT BUKTI WAWANCARA

Yang bertanda tangan di bawah ini saya:

Nama : Nur Ichsanto Anwar, SH
Pekerjaan : PNS di Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta
Alamat : Jl. Ipda Tut Harsono No. 43 Yogyakarta

Menyatakan bahwa saya telah diwawancarai oleh pihak peneliti guna penyusunan skripsi yang berjudul: "PERAN BADAN KEHORMATAN DPRD KOTA YOGYAKARTA DALAM PENEGAKAN KODE ETIK ANGGOTA DPRD PERIODE 2009-2014" yang disusun oleh:

Nama : Betik Wulandari
NIM : 09340063
Semester : VIII (Delapan)
Prodi : Ilmu Hukum
Fakultas : Syariat dan Hukum
Universitas : Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta
Alamat : Pakel Rejo UH VI/1206 A Yogyakarta 55162

Demikianlah surat bukti wawancara ini saya buat untuk digunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 20 Mei 2013


Nur Ichsanto Anwar, SH



PEMERINTAH KOTA YOGYAKARTA
SEKRETARIAT DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH

JLN. IPDA TUT HARSONO NO. 43 TELP. (0274) 540645 - 540650 FAX. (0274) 540651 YOGYAKARTA 55165

Email : dprd@jogja.go.id – Email Intranet : dprd@intra.jogja.go.id

SURAT KETERANGAN

NOMOR : 070 / 343

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Bejo Suwarno, S.H.
NIP : 19590307 198503 1 007
Pangkat/Gol. : Pembina Utama Muda/IVc
Jabatan : Sekretaris DPRD Kota Yogyakarta

Dengan ini memerangkan dengan sesungguhnya bahwa :

Nama : Betik Wulandari
Pekerjaan : Mahasiswa Fakultas Syari'ah dan Hukum –
UIN SUKA Yogyakarta
Nmr Mahasiswa : 09340063
Alamat : Jl. Marsda Adisucipto, Yogyakarta


Benar-benar telah melakukan penelitian di DPRD Kota Yogyakarta dalam rangka penyusunan Skripsi dengan judul Proposal : **“PERAN BADAN KEHORMATAN DPRD KOTA YOGYAKARTA DALAM PENEGAKAN KODE ETIK ANGGOTA DPRD PERIODE 2009 - 2014”**.

Dari tanggal 18 April 2013 s/d 17 Juni 2013

Demikian Surat Keterangan ini saya buat dengan sesungguhnya untuk dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Dibuat di Yogyakarta
Pada tanggal : 17 Juni 2013

SEKRETARIS DPRD KOTA YOGYAKARTA


BEJO SUWARNO, S.H.
NIP. 19590307 198503 1 007



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
Alamat: Jl. Marsda Adisucipto Telp. (0274) 512840, Fax. (0274) 545614
Yogyakarta 55281



No. : UIN.02/DS.1/PP.00.9/ 743 /2013
Lamp. : -
Hal : Permohonan Izin Penelitian

Yogyakarta, 11 April 2013

Kepada :
Yth GUBERNUR DIY
Cq Kepala Biro Administrasi Pembangunan DIY
di Yogyakarta

Assalamu'alaikum wr.wb.

Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta mohon kepada Kepala Biro Administrasi Pembangunan DIY berkenan memberi izin kepada mahasiswa Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagaimana yang tersebut di bawah ini :

No	Nama	NIM / JURUSAN
1.	BETIK WULANDARI	09340063 / ILMU HUKUM

Untuk melakukan penelitian skripsi dengan judul : PERAN BADAN KEHORMATAN DPRD KOTA YOGYAKARTA DALAM PENEGAKAN KODE ETIK ANGGOTA DPRD PERIODE 2008-2012.

Demikian surat permohonan ini disampaikan atas perkenannya diucapkan terima kasih

Wassalamu'alaikum wr.wb.

Dekan,
Pembantu Dekan Bidang Akademik,
Dr. H. Widiyanti, MA.
NIP. 19570207 198703 1 003

Tembusan :

Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta



PEMERINTAH DAERAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
SEKRETARIAT DAERAH

Kompleks Kepatihan, Danurejan, Telepon (0274) 562811 - 562814 (Hunting)
YOGYAKARTA 55213

SURAT KETERANGAN / IJIN

070/3371/V/4/2013

Membaca Surat : Dekan Fakultas Syariah dan Hukum UIN Nomor : UIN.02/DS.1/PP.00.9/743/2013
Tanggal : 11 April 2013 Perihal : Ijin Penelitian

- Mengingat :
1. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2006, tentang Perizinan bagi Perguruan Tinggi Asing, Lembaga Penelitian dan Pengembangan Asing, Badan Usaha Asing dan Orang Asing dalam melakukan Kegiatan Penelitian dan Pengembangan di Indonesia;
 2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2007, tentang Pedoman penyelenggaraan Penelitian dan Pengembangan di Lingkungan Departemen Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah;
 3. Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 37 Tahun 2008, tentang Rincian Tugas dan Fungsi Satuan Organisasi di Lingkungan Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
 4. Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 18 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelayanan Perizinan, Rekomendasi Pelaksanaan Survei, Penelitian, Pendataan, Pengembangan, Pengkajian, dan Studi Lapangan di Daerah Istimewa Yogyakarta.

DIIJINKAN untuk melakukan kegiatan survei/penelitian/pendataan/pengembangan/pengkajian/studi lapangan kepada:

Nama : BETIK WULANDARI NIP/NIM : 09340063
Alamat : JL MARSDA ADISUCIPTO, YOGYAKARTA
Judul : PERAN BADAN KEHORMATAN DPRD KOTA YOGYAKARTA DALAM PENEKAKKAN KODE ETIK ANGGOTA DPRD PERIODE 2008-2012
Lokasi : DPRD KOTA YOGYAKARTA Kota/Kab. KOTA YOGYAKARTA
Waktu : 18 April 2013 s/d 18 Juli 2013

Dengan Ketentuan

1. Menyerahkan surat keterangan/ijin survei/penelitian/pendataan/pengembangan/pengkajian/studi lapangan *) dari Pemerintah Daerah DIY kepada Bupati/Walikota melalui institusi yang berwenang mengeluarkan ijin dimaksud;
2. Menyerahkan soft copy hasil penelitiannya baik kepada Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta melalui Biro Administrasi Pembangunan Setda DIY dalam compact disk (CD) maupun mengunggah (upload) melalui website adbang.jogjaprov.go.id dan menunjukkan cetakan asli yang sudah disahkan dan dibubuhi cap institusi;
3. Ijin ini hanya dipergunakan untuk keperluan ilmiah, dan pemegang ijin wajib mentaati ketentuan yang berlaku di lokasi kegiatan;
4. Ijin penelitian dapat diperpanjang maksimal 2 (dua) kali dengan menunjukkan surat ini kembali sebelum berakhir waktunya setelah mengajukan perpanjangan melalui website adbang.jogjaprov.go.id;
5. Ijin yang diberikan dapat dibatalkan sewaktu-waktu apabila pemegang ijin ini tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.

Dikeluarkan di Yogyakarta

Pada tanggal 18 April 2013

A.n Sekretaris Daerah

Asisten Perekonomian dan Pembangunan
Ub.



Tembusan :

1. Yth. Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (sebagai laporan);
2. Walikota Yogyakarta cq. Dinas Perizinan
3. Ka. Kanwil Kementerian Hukum dan HAM DIY
4. Dekan Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta
5. Yang Bersangkutan



SURAT IZIN

NOMOR : 070/1186
2815/34

- Dasar : Surat izin / Rekomendasi dari Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta
Nomor : 070/3371/V/4/2013 Tanggal : 18/04/2013
- Mengingat : 1. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pembentukan, Susunan Kedudukan dan Tugas Pokok Dinas Daerah
2. Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 85 Tahun 2008 tentang Fungsi, Rincian Tugas Dinas Perizinan Kota Yogyakarta;
3. Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemberian Izin Penelitian Praktek Kerja Lapangan dan Kuliah Kerja Nyata di Wilayah Kota Yogyakarta;
4. Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 18 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perizinan pada Pemerintah Kota Yogyakarta;
5. Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor: 18 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelayanan Perizinan, Rekomendasi Pelaksanaan Survei, Penelitian, Pendataan, Pengembangan, Pengkajian dan Studi Lapangan di Daerah Istimewa Yogyakarta;

Dijinkan Kepada : Nama : BETIK WULANDARI NO MHS / NIM : 09340063
Pekerjaan : Mahasiswa Fak. Syariah dan Hukum - UIN SUKA Yk
Alamat : Jl. Marsda Adisucipto, Yogyakarta
Penanggungjawab : Nurainun Mangunsong, SH., M.Hum.
Keperluan : Melakukan Penelitian dengan judul Proposal : PERAN BADAN KEHORMATAN DPRD KOTA YOGYAKARTA DALAM PENEGAKAN KODE ETIK ANGGOTA DPRD PERIODE 2008-2012

Lokasi/Responden : Kota Yogyakarta
Waktu : 18/04/2013 Sampai 18/07/2013
Lampiran : Proposal dan Daftar Pertanyaan
Dengan Ketentuan : 1. Wajib Memberi Laporan hasil Penelitian berupa CD kepada Walikota Yogyakarta (Cq. Dinas Perizinan Kota Yogyakarta)
2. Wajib Menjaga Tata tertib dan mentaati ketentuan-ketentuan yang berlaku setempat
3. Izin ini tidak disalahgunakan untuk tujuan tertentu yang dapat mengganggu kestabilan Pemerintah dan hanya diperlukan untuk keperluan ilmiah
4. Surat izin ini sewaktu-waktu dapat dibatalkan apabila tidak dipenuhinya ketentuan -ketentuan tersebut diatas
Kemudian diharap para Pejabat Pemerintah setempat dapat memberi bantuan seperlunya

Tanda tangan
Pemegang Izin

BETIK WULANDARI

Dikeluarkan di : Yogyakarta
pada Tanggal : 18-4-2013

An. Kepala Dinas Perizinan
Sekretaris

ENY RETNOWATI, SH

NIP. 196103031988032004

Tembusan Kepada :

1. Walikota Yogyakarta (sebagai laporan)
2. Ka. Biro Administrasi Pembangunan Setda Prop. DIY
3. Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta
4. Ybs.

CURRICULUM VITAE

A. Data Pribadi

Nama : Betik Wulandari
Tempat Tanggal Lahir : Bantul, 23 Maret 1991
Jenis Kelamin : Perempuan
Status : Belum Menikah
Kebangsaan : Indonesia
Agama : Islam
Alamat Asal : Wojo, Bangunharjo, Sewon, Bantul
Alamat Tinggal : Jl. Menteri Supeno, Gg. Dewi Sartika UH VI/1206 A
Pakel Rejo Yogyakarta 55162
Email : byan_nda@yahoo.co.id
Telp/Hp : 08562599080

B. Riwayat Pendidikan

- a. TK Margo Asih Yogyakarta Lulus 1997
- b. SDN Batikan 1 Yogyakarta Lulus 2003
- c. MTs N Yogyakarta 2 Lulus 2006
- d. SMA N 1 Jetis Bantul Lulus 2009
- e. Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Lulus 2013