

BAB I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila sebagaimana dinyatakan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yang memuat pernyataan “kemerdekaan kebangsaan Indonesia di susun dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945) yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada: ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat dalam permusyawaratan perwakilan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Berdasarkan hal tersebut penulis dapat mengambil *crusial point* bahwa Pancasila di Indonesia selain sebagai dasar falsafah, pandangan hidup bangsa, sumber dari segala sumber hukum adalah juga sebagai landasan filosofis dan landasan normatif bagi kehidupan tatanan demokrasi di Indonesia yang menentukan hakikat, arah dan tujuan demokrasi Pancasila.

Demokrasi Pancasila merupakan demokrasi konstitusional dengan mekanisme kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan negara dan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan UUD 1945 dimana dalam pelaksanaannya demokrasi pancasila harus dibangun dan dikembangkan dengan asas keseimbangan, asas keselarasan, asas keserasian, asas keadilan dalam kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara mencakup semua bidang kehidupan baik itu dibidang politik, ekonomi, sosial dan budaya serta pertahanan keamanan jadi dengan kata lain bahwa mekanisme demokrasi Indonesia pada dasarnya merupakan keseluruhan langkah pelaksanaan kekuasaan pemerintahan yang berdasarkan kerakyatan yang dijiwai oleh nilai-nilai falsafah pancasila dan yang berlangsung menurut hukum yang berkiblat pada kepentingan, aspirasi dan kesejahteraan rakyat banyak ([http://deposos.go.id/modules.php?name=News & file= article&sid= 266](http://deposos.go.id/modules.php?name=News&file=article&sid=266)).

Demokrasi pancasila dalam bidang politik dikenal adanya beberapa prinsip, antara lain :

1. Sistem perwakilan melalui lembaga perwakilan rakyat.
2. Sistem pengisian penyelenggaraan kekuasaan negara dilakukan dengan demokrasi dan konstitusional.
3. Sistem penyelenggaraan pemerintahan negara dengan pertanggungjawaban kepada rakyat melalui lembaga perwakilan rakyat.
4. Sistem politik yang memungkinkan rakyat berpartisipasi dalam politik.
5. Sistem pengambilan keputusan yang bebas, terbuka dan bertanggung jawab

(<http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2005/01/27,id.html>).

Prinsip-prinsip tersebut yang menjadi landasan dasar, bahwa aspirasi masyarakat selayaknya harus ditampung oleh lembaga perwakilan rakyat dalam hal ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Tetapi, mengingat bahwa Indonesia adalah negara besar yang tentunya seluruh rumah tangga demokrasi tidak bisa diakomodasi seluruhnya oleh DPR. Tentunya, perlu lembaga yang kedudukannya setingkat dibawahnya untuk menjawab setiap problematik yang terjadi disetiap daerah dengan berbagai corak dan kultur budaya yang berbeda untuk menuju kesejahteraan bersama.

Untuk mewujudkan sistem demokrasi di Indonesia, maka dikuatkan dengan perundang-undangan yang baik, dan UUD 1945 berperan sebagai dasarnya. Dalam hal ini berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 setelah diamandemen yaitu “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”. Kemudian yang menjadi payung hukum adalah Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terutama dalam Pasal 40 yang menyebutkan bahwa “DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah”.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan di tingkat daerah yang menjalankan roda demokrasi yang tiap anggota dewan menjalankan amanat rakyat yang telah diwakilkan kepadanya. Akan tetapi, harapan memang tidak selalu seindah kenyataan yang ada di lapangan, para anggota dewan yang seharusnya menjadi wakil rakyat dan menjadi penampung

aspirasi masyarakat tersebut. Seringkali mengkhianati kepercayaan yang telah diberikan kepadanya. Hal tersebut dicitrakan dengan bahwa hampir sebagian besar anggota dewan hanya menganggap bahwa menjadi wakil rakyat hanyalah sebuah sambilan. Hal ini tentunya sangatlah mempengaruhi kinerja mereka selaku wakil rakyat. Oleh karena itu, menjadi anggota lembaga perwakilan adalah sebuah pilihan, bukan sebuah pekerjaan sambilan. Tuntutan ini semakin mendesak mengingat para wakil rakyat telah menerima imbalan (dalam bentuk gaji dan berbagai bentuk uang kehormatan) yang amat besar, jauh lebih besar dari gaji pegawai negeri sipil. Oleh karena itu beralasan untuk menuntut tanggung jawab dan komitmen yang lebih besar dari para anggota lembaga perwakilan di masa yang akan datang. Tingginya tingkat absensi di kalangan anggota Lembaga legislatif selama ini antara lain disebabkan oleh rangkap jabatan, di samping tidak adanya mekanisme untuk menegakkan disiplin.

Hal tersebutlah yang menyebabkan sikap skeptis masyarakat terhadap kinerja DPRD dan terhadap anggota DPRD semakin nyata, lewat kesan pemberitaan, bahwa sidang-sidang DPRD sering kosong melompong, anggota DPRD sering “piknik” dengan alasan studi banding di dalam negeri dan ke luar negeri atas biaya negara, serta anggota DPRD yang asal bicara dan lain-lain. Media masa memuat sorotan masyarakat tentang DPRD dengan cukup tajam. Banyak anggapan bahwa DPRD hanya tukang “stempel” dan selalu mengatakan “setuju” terhadap semua Peraturan Daerah (Perda) atas usul pihak eksekutif. Bahkan ada warga masyarakat yang merasa tidak terwakili di DPRD. Situasi seperti ini sangat merugikan posisi dan citra DPRD (BN Marbun, 2006:253).

Layunya semangat demokrasi yang diiringi dengan merosotnya kinerja dan moral anggota dewan, segera ditangkap oleh pemerintah secara responsif. Pada tanggal 31 Juli 2003, akhirnya pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan). Dalam Undang-Undang ini terdapat suatu yang baru dengan memunculkan keberadaan Badan Kehormatan yang diatur pada pasal

98 Undang-Undang ini. Pada Pasal 98 ayat (4) Badan Kehormatan dicantumkan sebagai salah satu alat kelengkapan DPRD Provinsi dan kabupaten/ kota, selain pimpinan, panitia musyawarah, komisi, panitia anggaran dan alat kelengkapan lain yang diperlukan.

Kemudian untuk menindaklanjuti aturan mengenai Badan Kehormatan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003, maka Undang-Undang ini menyatakan bahwa untuk pembentukan, susunan, tugas dan wewenang alat kelengkapan sebagaimana yang telah dikemukakan (Pasal 98 ayat (1), (2), (3), (4)), dalam Pasal 98 ayat (5) diatur peraturan tata tertib MPR, DPR, DPD, DPRD Provinsi dan Kabupaten atau Kota.

Pada tanggal 28 Agustus 2004, Presiden Megawati Soekarno Putri menandatangani Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD Provinsi dan Kabupaten atau Kota. Peraturan Pemerintah tersebut memuat pengaturan tentang Badan Kehormatan dengan lebih terperinci tentang pembentukan, susunan, tugas, dan wewenang dari Badan Kehormatan.

Pada Pasal 50 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 menerangkan tentang keanggotaan Badan Kehormatan yang bunyinya menyatakan bahwa Badan Kehormatan memiliki anggota yang diusulkan oleh Pimpinan DPRD dalam Rapat Paripurna DPRD dengan jumlah ganjil, dengan aturan sekurang-kurangnya tiga orang, terdiri atas seorang anggota DPRD dan dua orang dari luar DPRD dan sebanyak-banyaknya tujuh orang, terdiri atas tiga orang anggota DPRD dan empat orang dari luar.

Tugas dari Badan Kehormatan diatur pada Pasal 51, yang salah satu bunyi ayat pasal tersebut menyatakan Badan Kehormatan mempunyai tugas menyampaikan hasil pemeriksaan kepada pimpinan DPRD dan merekomendasikan untuk pemberhentian anggota DPRD antar waktu sesuai peraturan perundang-undangan.

Pada tanggal 15 Oktober 2004, Presiden Megawati Soekarno Putri menandatangani pengesahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pada Pasal 46 menyebutkan pengaturan mengenai Badan

Kehormatan DPRD Provinsi dan Kabupaten atau Kota sebagai bagian alat kelengkapan DPRD dan pada pasal 47 diatur lebih khusus lagi mengenai Badan Kehormatan tersebut yang notabene telah diatur belum berapa lama dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004. Terdapat hal yang mengejutkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini, dimana pada Pasal 47 ayat (2) menyebutkan bahwa Anggota Badan Kehormatan DPRD dipilih dari dan oleh anggota DPRD.

Hal tersebut tentu saja menghapus pemberlakuan terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD Provinsi dan Kabupaten atau Kota tentang Badan Kehormatan khususnya yang tidak berapa lama dikeluarkan dikarenakan perbedaan materi yang diatur, yang kemudian berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2005 tentang perubahan terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD Provinsi dan Kabupaten atau Kota. Selain itu hal ini berdampak juga pada perubahan susunan anggota dari Badan Kehormatan yang telah terbentuk di beberapa DPRD.

Terlepas dari permasalahan tersebut, lahirnya Badan Kehormatan dengan dilakukan pembentukan Badan Kehormatan itu sendiri di DPRD berbagai daerah baik provinsi maupun kabupaten atau kota telah menimbulkan beberapa opini. Keraguan terhadap kemampuan Badan Kehormatan dalam rangka menjaga martabat, kehormatan, citra dan kredibilitas DPRD dapatlah dimengerti. Sebab ketika kewenangan legislatif yang begitu *powerfull*, ternyata perilaku sebagian anggota dewan yang selalu disebut terhormat itu menimbulkan kekecewaan yang amat mendalam di hati rakyat. Disamping tidak sedikit kasus Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) yang melibatkan anggota dewan, bahkan ada juga oknum anggota dewan yang melakukan penyelewengan seksual dan tindak kriminal lainnya. Namun tidak sedikit pula yang merasa yakin terhadap keberadaan Badan Kehormatan di DPRD sebagai badan yang mencegah terulangnya sejarah kelam DPRD.

Badan Kehormatan yang kini sudah mulai banyak terbentuk di DPRD di berbagai daerah memiliki tugas yang cukup berat dengan kewenangan yang dimiliki. Selain itu dengan komposisi anggota yang berasal dari internal DPRD sendiri tentu saja hal ini berarti objek pekerjaan Badan Kehormatan adalah dirinya sendiri, sehingga tidak tertutup kemungkinan menghasilkan dua hal: Badan Kehormatan menelanjangi diri sendiri atau sebaliknya, melindungi anggota yang bersalah.

Kewenangan yang dimiliki Badan Kehormatan dalam melaksanakan tugas yang diemban kepadanya hanya sebatas dengan apa yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksanaannya yang kini berlaku yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2005. Selain itu diatur secara lebih khusus dalam Tata Tertib DPRD yang telah disahkan.

Secara umum, fenomena perilaku anggota DPRD yang kurang baik terjadi di hampir setiap daerah di Indonesia. Akan tetapi dalam penulisan ini, penulis akan mengkhususkan apa yang terjadi di daerah Kota Surakarta. Kasus demi kasus yang terjadi dalam ruang lingkup anggota DPRD telah menjadi pekerjaan rumah bagi Badan Kehormatan DPRD Kota Surakarta. Keseriusan BK dalam menyelesaikan permasalahan yang ada ditunjukkan dengan keluarnya Peraturan DPRD Kota Surakarta Nomor 31 Tahun 2006 tentang Tata Tertib Anggota DPRD Kota Surakarta, dengan harapan dapat menyelesaikan permasalahan yang ada.

Oleh karena itu penulis mencoba untuk membahas masalah ini dengan mengangkat judul **“Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta”**.

B. Perumusan Masalah

Dalam suatu penelitian diperlukan adanya perumusan masalah untuk mengidentifikasi persoalan yang diteliti sehingga sasaran yang hendak dicapai menjadi jelas, terarah serta mencapai tujuan yang ingin dicapai. Berdasarkan

uraian latar belakang masalah di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelaksanaan tugas dan wewenang Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta?
2. Hambatan apa saja yang dihadapi oleh Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya?

C. Batasan Masalah

Agar penelitian dapat mengarah ke inti yang sesungguhnya, maka diperlukan pembatasan penelitian sehingga penelitian yang dihasilkan menjadi lebih fokus dan tajam. Dalam penelitian ini, penulis memilih lokasi penelitian di kota Surakarta dikarenakan wilayah penelitian berada di daerah domisili penulis, sehingga dapat mempermudah akses demi terciptanya sebuah hasil penelitian yang mendetail.

Adapun permasalahan yang diangkat dibatasi dalam sebuah ruang lingkup badan kehormatan DPRD Kota Surakarta periode 2004-2009 sehingga data yang diperoleh adalah data terbaru, dengan tujuan agar hasil penelitian ini dapat berguna juga untuk beberapa tahun kedepan.

Batasan pengertian “tugas” dalam penelitian ini adalah yang wajib dikerjakan atau yang ditentukan untuk dilakukan; pekerjaan yang menjadi tanggung jawab seseorang; pekerjaan yang dibebankan (Kamus Besar Bahasa Indonesia).

Sedangkan “wewenang” adalah kekuasaan posisi dan legal rasional dapat disebut sebagai kekuasaan yang terbatas pada lingkup kecil dan mudah untuk diganti (<http://wikipedia.org.id>).

Pelaksanaan adalah tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam

kebijaksanaan (Van Metter dan Van Horn:
<http://blog.unila.ac.id/maulana/files/2009/05/materi-3-kp.pdf>).

D. Tujuan Penelitian

Sehubungan dengan perumusan masalah di atas maka penulisan skripsi ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan tugas dan wewenang Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta.
2. Untuk mengetahui hambatan apa saja yang dihadapi oleh Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya.

E. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
Hasil penulisan ini diharapkan dapat memberikan sedikit sumbangan pengetahuan dan pemikiran sebagai salah satu referensi perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret.
2. Manfaat Praktis
 - a. Hasil penulisan ini diharapkan dapat memberikan sedikit sumbangan pemikiran yuridis yang berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan Badan Kehormatan DPRD.
 - b. Tulisan ini juga diharapkan dapat memberikan informasi kepada masyarakat mengenai keberadaan Badan Kehormatan DPRD sebagai sosialisasi dan sekaligus pengawasan terhadap Alat Kelengkapan DPRD.

F. Metode Penelitian

Metodologi pada hakekatnya memberikan pedoman tentang cara-cara seorang ilmuwan mempelajari, menganalisa dan memahami lingkungan-lingkungan yang dihadapinya (Soerjono Soekanto, 2006:6). Maka dalam penulisan skripsi ini bisa disebut sebagai suatu penelitian ilmiah dan dapat dipercaya kebenarannya dengan menggunakan metode yang tepat. Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kantor DPRD Surakarta. Pemilihan lokasi tersebut didasarkan kepada pertimbangan bahwa di Kantor DPRD Surakarta tersedia data yang berkaitan dengan implementasi kewenangan Badan Kehormatan DPRD.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif. Penelitian deskriptif adalah suatu penelitian yang berusaha untuk menggambarkan tentang keadaan dan gejala-gejala lainnya dengan cara mengumpulkan data, menyusun, mengklarifikasi, menganalisa, serta menginterpretasikannya (Soerjono Soekanto, 1986:10).

3. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian hukum empiris atau sosiologis, yaitu penelitian yang mengkaji hukum dalam realitas atau kenyataan di dalam masyarakat (*law in action*).

4. Jenis Data

Jenis data yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder:

a. Data Primer

Data primer merupakan keterangan atau fakta yang diperoleh secara langsung melalui penelitian lapangan, baik dengan wawancara atau studi lapangan secara langsung dalam penelitian ini.

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan keterangan atau fakta yang tidak diperoleh secara langsung dari lapangan, melainkan diperoleh dari studi kepustakaan berbagai buku, arsip, dokumen, peraturan perundang-undangan, hasil penelitian ilmiah dan bahan-bahan kepustakaan lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang telah diteliti.

5. Sumber Data

Sumber data adalah tempat ditemukan data. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Sumber Data Primer

Data primer dalam penelitian ini bersumber dari khususnya Anggota Badan Kehormatan DPRD Surakarta dan pejabat yang terkait.

b. Sumber Data Sekunder

Data sekunder dalam penelitian ini berupa keterangan atau data-data tentang kewenangan Badan Kehormatan Kota Surakarta.

6. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

a. Wawancara

Wawancara ini dilakukan dengan mengadakan tanya jawab secara langsung baik lisan maupun tertulis sambil tatap muka secara langsung

dengan para anggota Badan Kehormatan DPRD Kota Surakarta mengenai hal yang penulis teliti.

b. Studi Dokumen

Dalam studi dokumen ini penulis mendapat data sekunder yang bersifat teoritis yaitu mempelajari putusan, perundang-undangan, buku-buku, literatur, dokumen, majalah, internet serta bahan lain yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

7. Teknik Analisis Data

Analisis data merupakan proses pengorganisasian dan pengurutan data dalam pola, kategori dan uraian dasar, sehingga akan ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data (Lexy J.Maleong, 2002:103). Dalam penelitian ini, penulis menggunakan teknik analisis data kualitatif dengan model interaktif yaitu komponen reduksi data dan penyajian data dilakukan bersama dengan pengumpulan data, kemudian setelah data terkumpul maka tiga komponen tersebut berinteraksi dan bila kesimpulan dirasakan kurang maka perlu ada verifikasi dan penelitian kembali mengumpulkan data lapangan (H.B. Sutopo, 2002:8).

Model analisis interaktif maksudnya peneliti tetap bergerak di antara tiga komponen analisis dengan proses pengumpulan data selama kegiatan pengumpulan data berlangsung. Tiga tahap tersebut adalah:

a. Reduksi Data

Reduksi data adalah bagian analisis, berbentuk mempertegas, memperpendek, membuat fokus, membuang hal-hal yang tidak penting, dan mengatur data sedemikian rupa sehingga kesimpulan akhir dapat dilakukan. Menurut H.B. Soetopo (1991:12), reduksi data merupakan proses seleksi, pemfokusan, penyederhanaan dan abstraksi data dari

field not. Reduksi data berlangsung terus-menerus sepanjang pelaksanaan penelitian lapangan sampai laporan akhir lengkap tersusun.

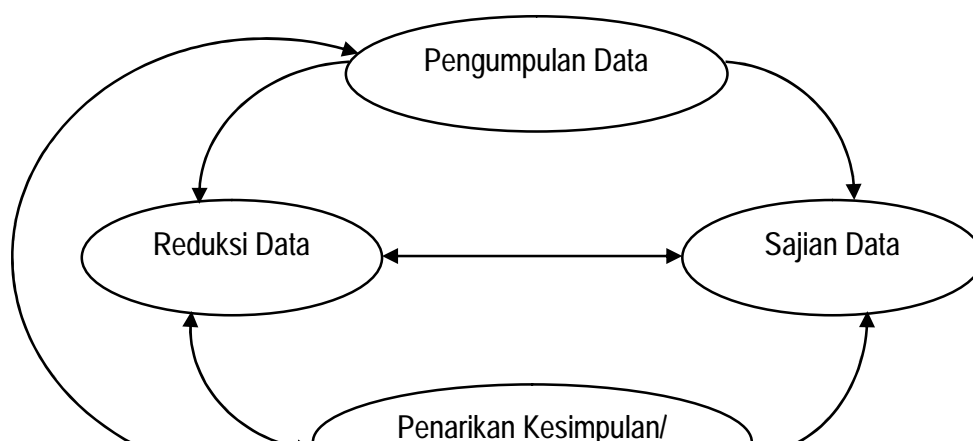
b. Penyajian Data

Suatu rakitan organisasi informasi, deskripsi dalam bentuk narasi yang memungkinkan simpulan penelitian dapat dilakukan. Selain itu, penyajian data sebagai kumpulan informasi tersusun yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian-penyajian yang lebih merupakan suatu cara yang utama bagi analisis kualitatif yang valid (Matthew B.Miles dan A.Michael Huberman dalam Tjejep Rohendi Rohidi,1992:17).

c. Menarik Kesimpulan

Dari permulaan data, seorang penganalisis kualitatif mulai mencari arti benda-benda, mencatat keteraturan, pola-pola, penjelasan, konfigurasi yang mungkin, alur sebab akibat dan proposi. Kesimpulan akan ditangani dengan longgar, tetap terbuka dan skeptis, tetapi kesimpulan telah disediakan, mula-mula belum jelas, meningkat menjadi lebih rinci dan mengakar dengan pokok. Kesimpulan-kesimpulan juga diverifikasi selama penelitian berlangsung. Verifikasi itu mungkin sesingkat pemikiran kembali yang melintas dalam pemikiran penganalisis selama ia menulis, atau mungkin dengan seksama dan makan tenaga dengan peninjauan kembali (HB. Sutopo, 2002:97).

Berikut ini penulis memberikan ilustrasi bagan dari tahap analisis data:



Gambar I. Analisis Data

Maksud model analisis interaktif ini, pada waktu pengumpulan data peneliti selalu membuat reduksi dan sajian data. Reduksi dan sajian data harus disusun pada waktu peneliti sudah memperoleh unit data dari sejumlah unit yang diperlukan dalam penelitian. Pada waktu pengumpulan data sudah berakhir, peneliti mulai melakukan usaha untuk menarik kesimpulan dan verifikasi berdasarkan pada semua hal yang terdapat dalam reduksi maupun sajian datanya. Jika kesimpulan dirasa kurang mantap karena kurangnya rumusan dalam reduksi maupun sajiannya, maka peneliti dapat kembali melakukan kegiatan pengumpulan data yang sudah terfokus untuk mencari pendukung kesimpulan yang ada dan juga bagi pendalaman data (HB. Sutopo, 2002 : 95 – 96).

G. Sistematika Penelitian Hukum

Agar skripsi ini dapat tersusun secara teratur dan berurutan sesuai apa yang hendak dituju dan dimaksud dengan judul skripsi, maka dalam sub bab ini penulis akan membuat sistematika sebagai berikut:

BAB I: PENDAHULUAN

Dalam bab ini penulis akan menguraikan gambaran umum mengenai

penulisan hukum yang mencakup latar belakang masalah, perumusan masalah, batasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian yang digunakan dan sistematika penulisan hukum.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini penulis akan menguraikan mengenai :

A. Kerangka Teori

Kerangka teori akan menjelaskan teori-teori yang berhubungan dengan judul. Pada bab II memberikan penjelasan mengenai tinjauan umum tentang parlemen di Indonesia diantaranya sejarah parlemen di Indonesia, DPRD, kedudukan dan kewenangan DPRD dan tinjauan tentang Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, diantaranya BK sebagai alat kelengkapan DPRD, susunan dan kedudukan BK DPRD dalam peraturan perundang-undangan, kewenangan BK.

B. Kerangka Pemikiran

Berisi alur pemikiran yang hendak ditempuh oleh penulis, yang dituangkan dalam bentuk skema atau bagan.

BAB III: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini, penulis akan menyajikan hasil penelitian disertai dengan pembahasan mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang Badan Kehormatan DPRD Surakarta serta permasalahan dan hambatan yang dihadapi Badan Kehormatan DPRD Surakarta dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.

BAB IV: PENUTUP

Bab ini berisi simpulan dan saran berdasarkan analisa dari data yang diperoleh selama penelitian sebagai jawaban terhadap pembahasan bagi

para pihak yang terkait agar dapat menjadi bahan pemikiran dan pertimbangan untuk menuju perbaikan sehingga bermanfaat bagi semua pihak.

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN



BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Kerangka Teori

1. Tinjauan Umum tentang Parlemen di Indonesia

a. Tinjauan Tentang Sejarah Parlemen di Indonesia

Pada masa penjajahan Belanda di Indonesia, terdapat lembaga semacam parlemen yang dibentuk penjajah Belanda yang dinamakan *Volksraad*. Pada tanggal 8 Maret 1942 Belanda mengakhiri masa penjajahan selama 350 tahun di Indonesia. Pergantian penjajahan dari Belanda kepada Jepang mengakibatkan keberadaan *Volksraad* secara otomatis tidak diakui lagi, dan bangsa Indonesia memasuki masa perjuangan kemerdekaan. Setelah kemerdekaan, struktur parlemen Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 dibedakan antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Majelis Perwakilan Rakyat (MPR). DPR disebut sebagai lembaga perwakilan rakyat, sedangkan MPR disebut sebagai lembaga permusyawaratan rakyat. Kemudian setelah berlakunya konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) 1949, struktur parlemen Indonesia berubah yang terdiri atas, Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat. Namun, dengan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950, struktur parlemen itu berubah lagi menjadi Dewan Perwakilan Rakyat saja. Sekarang setelah reformasi, UUD 1945 membedakan menjadi tiga lembaga, yaitu MPR, DPR dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai lembaga perwakilan daerah. Namun pada hakikatnya ketiganya sama-sama merupakan lembaga perwakilan rakyat yang menyalurkan aspirasi rakyat dalam rangka perwujudan kedaulatan rakyat (Jimly Asshiddiqie, 2006:183-184).

Awal dari adanya DPR di Indonesia dimulai sejak dibentuknya Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) oleh Presiden pada tanggal 29 Agustus 1945. Hal ini didasari atas ketentuan peralihan Undang-Undang Dasar 1945 pasal 4 dimana menyatakan sebelum MPR, DPR dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan komite nasional.

Berdasarkan ketentuan tersebut KNIP hanya bersifat membantu sampai terbentuknya MPR, DPR dan DPA. Namun dengan keluarnya Maklumat Nomor X tanggal 16 Oktober 1945 oleh Wakil Presiden RI, tentang pemberian kekuasaan legislatif kepada KNIP maka kedudukan Komite Nasional Pusat dipertegas dan pada waktu itu dianggap dan memang berfungsi sebagai Dewan Perwakilan Rakyat untuk Tingkat Pusat (BN Marbun, 2006:29).

Lahirnya KNIP sebagai badan legislatif berdasarkan Maklumat Nomor X tersebut membawa konsekuensi pada kedudukan Komite Nasional Daerah yang berdasarkan putusan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 23 Agustus 1945 dibentuk di daerah-daerah yang dipimpin dan diberi petunjuk oleh Komite Nasional Pusat, menjadi badan legislatif di daerah. Dengan demikian embrio Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau legislatif daerah berasal-usul dari Komite Nasional Daerah, walau dalam banyak hal seperti tugas, susunan, hak dan seterusnya belum diatur secara rinci dan sama untuk semua daerah di Indonesia serta belum sempat berfungsi sebagaimana mestinya (BN Marbun, 2006:30-31). Keberadaan DPRD setelah adanya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 pasca reformasi diatur dalam pasal 18 ayat (3) yang menentukan bahwa: "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum".

Ketentuan lebih lanjut mengenai DPRD ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susduk. Sebagaimana dalam pasal 39 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa ketentuan tentang DPRD sepanjang tidak diatur dalam Undang-Undang ini berlaku ketentuan Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Sedangkan sejarah terbentuknya Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia adalah BP - KNP (Badan Pekerja - Komite Nasional Pusat) adalah merupakan institusi pertama yang dibentuk untuk melaksanakan kekuasaan legislatif di Indonesia. Membuat UU adalah merupakan salah satu tugas KNP yang dibentuk segera setelah kemerdekaan diumumkan tanggal 17 Agustus 1945.

Lembaga tersebut telah mengalami perubahan bentuk sesuai dengan perkembangan pemerintahan di Indonesia. Bentuk pertama adalah DPR pada masa RIS (Republik Indonesia Serikat) 1949. Pada saat ini ada DPR dan ada Senat yang merupakan badan perwakilan dari negara-negara bagian dalam lingkungan Negara Serikat RIS. Bentuk Negara Serikat berubah menjadi NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia) tahun 1950 sebagai akibat ketidakpuasan bangsa dengan bentuk Negara Serikat tersebut. Perubahan ini berakibat pula pada perubahan keanggotaan badan legislatif yang semula hanya terdiri dari DPR dan Senat, sekarang ditambah atau diperluas dengan seluruh anggota BP-KNP dan seluruh anggota DPA. Oleh karena sifatnya sementara, maka dia diberi nama DPRS (DPR Sementara). Tugasnya adalah sampai pada pembentukan DPR hasil pemilihan umum pertama tahun 1955.

Perubahan situasi kenegaraan menyebabkan Presiden mengeluarkan Dekrit tanggal 5 Juli 1959 yang menyatakan kembali pada UUD 1945, sedangkan UUDS 1950 dinyatakan tidak berlaku lagi. DPR hasil pemilu 1955 ditetapkan sebagai DPRS dan akhirnya tahun 1960 dibentuk DPR - GR (DPR - Gotong Royong) sebagai pengganti DPRS. Pemilihan umum pertama dalam Pemerintahan Orde Baru tahun 1971 kembali menghasilkan DPR sebagai pengganti DPR - GR yang telah bekerja sekitar 10 tahun (24 Juni 1960 - 28 Oktober 1971). Kedudukan, susunan, tugas dan wewenang DPR hasil pemilihan umum ini telah mengalami berbagai perubahan dan terakhir ditetapkan dengan UU 2/1985.

Tugas dan Wewenang DPR

Ada 4 (empat) tugas dan wewenang DPR pada masa itu yaitu:

- 1) Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR.
- 2) Anggota-anggota DPR berhak mengajukan RUU
- 3) Anggaran Pendapatan dan Belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan Undang- Undang. Apabila DPR tidak menyetujui anggaran yang diusulkan Pemerintah, maka Pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.
- 4) Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan pemeriksa Keuangan (BPK), yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-Undang. Hasil Pemeriksaan itu diberikan kepada DPR.

Dari uraian di atas jelas DPR menjalankan kekuasaan legislatif. Fungsi pengawasan yang terkait pada keuangan negara tidak dilakukan oleh DPR sendiri, tetapi dilaksanakan bersama BPK. BPK bertugas melakukan pemeriksaan dan hasil pemeriksaan disampaikan pada DPR, tentu dengan sendirinya untuk ditindaklanjuti jika terjadi penyimpangan dari UU yang mengaturnya. Oleh karena itu pulalah APBN ditetapkan dengan Undang-Undang.

b. Tinjauan Tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

DPRD adalah merupakan wadah untuk pelaksanaan demokrasi yang berdasarkan Pancasila. Pancasila yang terdiri dari:

- 1) Ketuhanan Yang Maha Esa,
- 2) Kemanusiaan yang adil dan beradab,
- 3) Persatuan Indonesia,
- 4) Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan, dan
- 5) Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. DPRD mempunyai tugas dan wewenang. DPRD mempunyai hak: (a) interpelasi; (b) angket; dan (c) menyatakan pendapat.

Pasca reformasi, upaya dalam menghidupkan demokrasi adalah dengan memunculkan eksistensi DPRD yang diperkuat kewenangannya dengan ditetapkannya undang-undang tentang pemerintahan daerah yang baru, menggantikan produk hukum yang mengatur tentang pemerintahan daerah termasuk DPRD itu sendiri. Perubahan tersebut dilakukan untuk menghadapi permasalahan otonomi daerah yang multi segi ini maka sejak tahun 2002 telah beredar kampanye untuk merevisi Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, yang akhirnya baru dapat diselesaikan pada akhir periode masa jabatan DPR 1999-2004, pada bulan September 2004. Proses pembahasan revisi Undang-

Undang Nomor 22 Tahun 1999 sangat berlarut-larut dalam hal tertentu dikaitkan dengan kepentingan politik dari partai-partai tertentu.

Pencanangan otonomi daerah pada tanggal 1 Januari 2001, tentu saja tidak sedemikian saja memenuhi keinginan daerah, bahwa dengan otonomi daerah segalanya akan berjalan dengan lancar dan mulus. Keberhasilan otonomi daerah sangat tergantung kepada pemerintahan daerah, yaitu DPRD dan kepala daerah dan perangkat daerah serta masyarakatnya untuk bekerja keras, terampil, disiplin, dan berperilaku sesuai dengan nilai, norma, dan moral serta ketentuan peraturan perundangan yang berlaku dengan memperhatikan prasarana dan sarana serta dana yang terbatas secara efisien, efektif, dan profesional (H.A.W Widjaja, 2005:23-24).

Sebagai badan legislatif di daerah, DPRD mempunyai kekuasaan untuk mensahkan Perda (Peraturan Daerah), menetapkan APBD bersama Kepala Daerah dan melakukan fungsi pengawasan. Kedudukan DPRD dipisahkan dari Pemerintah Daerah sesuai dengan bunyi Ps. 14 UU 22/1999 ayat (1). Undang-undang ini menyatakan bahwa di Daerah dibentuk DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah. Sedangkan Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah beserta perangkat Daerah lainnya. Ada 2 (dua) pasal utama yang menunjukkan peranan atau fungsi DPRD di daerah yaitu Ps.16 dan Ps. 22. Pasal 16 ayat (1) berbunyi sebagai berikut: *DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di Daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila.*

Perkataan demokrasi seperti yang tertulis di atas muncul dua kali pada ketentuan menimbang dalam UU 22/1999. Demokrasi pertama muncul pada butir (b) dan demokrasi kedua muncul pada butir (c). Keduanya merupakan alasan pemberian atau penyelenggaraan Otonomi Daerah. Diharapkan penyelenggaraan pemerintahan di daerah dilandaskan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat.

Selanjutnya, Ps. 22 menyebutkan 5 (lima) kewajiban DPRD yaitu:

- a) Mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI
- b) Mengamalkan Pancasila dan UUD 1945, serta mentaati segala peraturan perundang-undangan.

- c) Membina demokrasi dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah.
- d) Meningkatkan kesejahteraan rakyat di Daerah berdasarkan demokrasi ekonomi.
- e) Memperlihatkan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan
- f) pengaduan masyarakat, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya.

Kembali perkataan demokrasi muncul dalam Ps. 22 yang dijadikan sebagai Kewajiban DPRD. Isi Pasal ini kelihatannya adalah merupakan penegasan tentang makna yang terkandung pada Pasal (16) ayat (1) seperti telah dikemukakan di atas. Demokrasi, tidak hanya untuk penyelenggaraan Pemerintahan, tetapi juga untuk pelaksanaan perekonomian.

Terjemahan dalam UU 22/1999 tidak mungkin didasarkan pada pasal demi pasal yang ada dalam undang-undang tersebut. Penelitian harus dimulai dari pembukaan, isi dan penjelasan UU 22/1999. Pengertian demokrasi pada pembukaan sudah disinggung pada awal bagian ini. Perkataan demokrasi disandingkan dengan peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan dan keanekaragaman Daerah. Sedangkan pada isi undang-undang juga sudah dituliskan di atas.

Terakhir, pengertian demokrasi terlihat pada uraian tentang dasar pemikiran pada butir-butir (d), (e) dan (h). Ada satu kata yang cukup penting disini yaitu “memberdayakan masyarakat”.

Selanjutnya, terkait pada peranan DPRD terlihat pada penjelasan tentang “Susunan Pemerintahan Daerah dan Hak DPRD. Uraianya adalah seperti berikut:

Susunan Pemerintahan Daerah Otonom meliputi DPRD dan Pemerintah Daerah. DPRD dipisahkan dari Pemerintah Daerah dengan maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada rakyat. Oleh karena itu, hak-hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan Daerah dan melakukan fungsi pengawasan.

Aspirasi masyarakat (kepentingan rakyat) adalah merupakan bahagian yang dominan dalam pengertian demokrasi yang berdasarkan Pancasila dalam

UU 22/1999. Pemerintah Daerah wajib mempertanggungjawabkan kebijaksanaan-kebijaksanaannya kepada rakyat. Pertanggungjawaban ini dilakukan melalui wakil-wakil rakyat yang ada di DPRD. Dan oleh karena itu DPRD adalah merupakan lembaga wakil rakyat. Kedudukannya sejajar atau bisa sedikit lebih tinggi dari eksekutif dan dia tunduk kepada keinginan atau aspirasi masyarakat. Harus diingat ada beberapa butir penting yang perlu diperhatikan yang ada pada Pancasila yaitu: Ketuhanan, Keadilan, dan Persatuan Indonesia.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa peranan utama DPRD adalah untuk melaksanakan demokrasi yang berdasarkan Pancasila. Kepentingan masyarakat yang tercermin dari aspirasinya lebih mewarnai pengertian demokrasi yang berdasarkan Pancasila yang dianut oleh UU 22/1999. Ps.18 dan Ps.19 adalah merupakan rincian kegiatan yang dilakukan oleh DPRD. Semua kegiatan yang merupakan tugas, wewenang dan hak-hak DPRD wajib dilakukan berdasarkan isi Ps.16 dan Ps. 22 seperti telah diungkapkan di atas.

Tugas, Wewenang dan Hak DPRD

Untuk pelaksanaan kekuasaan legislatif, DPRD diberikan tugas, wewenang dan hak oleh UU No.22 tahun 1999. Kesemua ini diatur dalam Pasal 18 dan Pasal 19 undang-undang tersebut. Ada dua butir penting yang diatur dalam Pasal 18 yaitu *pertama* adalah mengenai tugas dan wewenang DPRD dan *kedua* adalah pelaksanaan tugas dan wewenang tersebut. Sedangkan Pasal 19 menetapkan hak-hak DPRD:.

1) Tugas dan Wewenang DPRD

- a) Memilih Kepala/Wakil Kepala Daerah
- b) Memilih anggota MPR utusan Daerah
- c) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala/Wakil Kepala Daerah.
- d) Bersama Kepala Daerah membentuk Peraturan Daerah
- e) Bersama Kepala Daerah menetapkan APBD

- f) Melaksanakan pengawasan
- g) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan Daerah
- h) Menampung dan menindak lanjuti aspirasi Daerah dan masyarakat.

Jika dikaitkan dengan kekuasaan legislatif (Pasal 16), kedelapan butir tugas dan wewenang tersebut dapat dibagi pada empat kelompok yaitu:

- 1) Menghasilkan keputusan,
- 2) Mensahkan kebijaksanaan publik,
- 3) Pengawasan dan
- 4) Menyalurkan aspirasi masyarakat.

Butir pertama, kedua, ketiga dan ketujuh adalah merupakan tugas dan wewenang yang menghasilkan keputusan baik yang bersifat final maupun yang bersifat saran/ pendapat. Sedangkan kelompok kedua yang terdiri dari butir empat dan lima, peranan DPRD adalah mensahkan keputusan publik. Walaupun sifatnya mensahkan, tetapi posisinya sangat penting terhadap keputusan publik itu. Keputusan publik batal jika tidak mendapat pengesahan oleh DPRD. Kelompok ketiga yaitu pengawasan, sebenarnya sudah tumpang tindih dengan hak-hak DPRD yang ada pada Pasal 19. Sedangkan kelompok keempat hanyalah merupakan penegasan kekuasaan legislatif saja, yang sebenarnya tidak perlu disebutkan.

Ada tiga alasan penting yang menyebabkan pemberian tugas dan wewenang yang besar kepada DPRD. *Pertama* adalah aspek legal yaitu Ps.16 UU 22/1999. DPRD adalah merupakan wahana pelaksanaan demokrasi yang berdasarkan Pancasila. Peranan masyarakat menjadi penting dalam pelaksanaan fungsi (kekuasaan) ini, walaupun tidak sepenuhnya seperti demokrasi yang ada di negara maju. *Kedua*, Pemerintah harus mempertanggungjawabkan kebijaksanaankebijaksanaannya kepada masyarakat, sebab masyarakat adalah merupakan sumber pembiayaan utama bagi pelaksanaan kebijaksanaan publik. Tanpa pembiayaan dari masyarakat, rasanya sulit bagi Pemerintah untuk melaksanakan kewenangan yang

dimilikinya. *Ketiga*, masyarakat adalah merupakan sumber pembiayaan utama bagi Pemerintah baik berupa pajak, maupun retribusi.

Harapan dari pemberian kewenangan tersebut pada DPRD adalah agar aspirasi masyarakat terakomodasi sebagaimana mestinya dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah. Jika sebuah kebijaksanaan ditolak oleh DPRD, maka berarti masyarakat tidak setuju dengan keputusan tersebut dan sebaliknya jika diterima. Masyarakat akan menerima kebijaksanaan tersebut jika sudah sesuai dengan aspirasinya. Ini pulalah alasan kenapa butir penampung dan menindak lanjuti aspirasi masyarakat tidak perlu disebutkan secara tegas.

Hak DPRD

Kamus umum Bahasa Indonesia yang ditulis oleh Poerwadarminta (1966) memberikan dua pengertian terhadap kata hak yaitu *pertama*, kekuasaan untuk berbuat sesuatu (sebagai akibat adanya aturan) *kedua*, kewenangan. Sedangkan tugas diartikannya sebagai “sesuatu yang wajib dikerjakan” dengan demikian ada perbedaan yang jelas antara hak dengan tugas, tetapi antara hak dan wewenang tidak menunjukkan adanya perbedaan berdasarkan pengertian dari sisi tata bahasa.

Hak DPRD yang ada dalam UU 22/1999 Pasal 19 dapat diterjemahkan sebagai kekuasaan untuk berbuat sesuatu sebagai akibat adanya aturan yang menetapkannya. Ada 8 (delapan) hak DPRD yang ditetapkan dalam undang-undang tersebut yaitu:

- Meminta pertanggung jawaban Kepala Daerah
- Meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah
- Mengadakan penyelidikan
- Mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah
- Mengajukan pertanyaan dan pendapat
- Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah
- Mengajukan Anggaran Belanja DPRD, dan
- Menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD

Sebagian besar dari hak tersebut (hak pertama sampai dengan hak kelima) adalah merupakan pelaksanaan pengawasan yang dimiliki oleh badan legislatif. Tujuan pemberian hak ini tentu sesuai dengan tujuan fungsi pengawasan dalam Ilmu Manajemen yaitu untuk mengawasi agar kebijaksanaan yang telah disahkan oleh DPRD dan dijadikan sebagai kebijaksanaan Pemerintah Daerah dilaksanakan oleh eksekutif sebagaimana mestinya. Jika terjadi kesalahan atau penyimpangan dalam implementasi kebijaksanaan tertentu, maka DPRD dapat menggunakan salah satu atau semua hak yang berhubungan dengan pelaksanaan pengawasan seperti tersebut di atas.

Tiga hak lainnya, yaitu mengajukan Rancangan Peraturan Daerah, mengajukan Anggaran Belanja DPRD dan menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD, tidak termasuk pada fungsi pengawasan. DPRD dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah sendiri untuk kebijaksanaan tertentu jika Pemerintah Daerah belum berinisiatif untuk mengajukannya. Sedangkan kebijaksanaan tersebut sangat diperlukan oleh masyarakat untuk dijadikan sebagai keputusan publik. Selanjutnya, adalah merupakan tata-cara kerja DPRD agar semua tugas dan wewenang serta hak-hak yang dimiliki DPRD dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya.

Hak mengajukan Anggaran Belanja DPRD sendiri nampaknya telah menjadi sumber perbedaan pendapat antara masyarakat pada satu pihak dan DPRD pada pihak lain. DPRD menterjemahkan pengertian hak ini sebagai hak mutlak. Tidak ada orang atau badan lain yang dapat membatasinya. Sedangkan pada pihak lain, Pemerintah telah menerbitkan PP 110/2000 tanggal 30 Nopember 2000. Dengan alasan Peraturan Pemerintah ini terlambat sampainya di DPRD dan dianggap tidak sesuai dengan UU 22/1999, maka Anggaran DPRD 2001 tidak disusun berdasarkan Peraturan Pemerintah ini (Faculty of Economics Pusat Studi Kependudukan, Universitas Andalas).

Dalam perkembangannya, sesuai isi konsideran menimbang Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebut: "Bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai dengan perkembangan

keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti”.

Pergantian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah didahului dengan pergantian undang-undang bidang politik yaitu: Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu; Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD yang diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Dalam suasana reformasi maka Undang-Undang Dasar 1945 mengalami amandemen sebanyak empat kali (1999, 2000, 2001, 2002) dan khusus menyangkut Pasal 18 tentang Pemerintah Daerah mengalami perubahan dan penambahan isi yang cukup signifikan. Sesuai dengan kondisi politik maka rumusan tentang kedudukan DPRD dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengalami perubahan mendasar. Hal tersebut dapat terlihat dalam rumusan tentang Pemerintahan Daerah. Dalam rumusan pasal 3 ayat (1) UU Nomor 32 tahun 2004 disebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah :

- a) Pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi;
- b) Pemerintahan kabupaten/ kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/ kota dan DPRD kabupaten/ kota.

Lebih jauh dalam Pasal 40 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dirumuskan: “DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah”.

Hal tersebut sepintas dianggap mengalami kemunduran apalagi jika dikaitkan dengan rumusan Pasal 14 dan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang berbunyi: “Pasal 14 ayat (1) di Daerah dibentuk sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah. Pasal 16 ayat (2) DPRD sebagai Badan Legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah”.

Susunan Pemerintah Daerah Otonom meliputi DPRD dan Pemerintah Daerah dengan DPRD dipisahkan dari Pemerintah Daerah bertujuan untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada rakyat.

Peraturan perundangan-undangan mengenai otonomi daerah, Undang-undang No 22 Tahun 1999, memberikan kekuasaan yang cukup luas bagi DPRD. Namun dalam revisinya pada UU No 32 tahun 2004, hak DPRD untuk melakukan *'impeachment'* kepada kepala pemerintahan telah dihapuskan. Kemudian dengan diperkenalkannya pemilihan bupati dan walikota secara langsung tahun 2005, DPRD juga telah kehilangan fungsi penting dalam memilih kepala daerah. Sebagai konsekuensinya, DPRD tidak memiliki pijakan yang pasti ketika berhadapan dengan kepala daerah serta birokrasinya. Mereka berjuang untuk menemukan peran DPRD di dalam system yang sedang mengalami perubahan ketika otoritas dalam penganggaran diperluas (*Stock Taking on Indonesia's Recent Decentralization Reforms* [Membedah Reformasi Desentralisasi di Indonesia], USAID-DRSP, 2006, hal. 86).

DPRD saat ini lebih cerdas dan kompeten dibandingkan di masa lalu. Anggota DPRD secara aktif terlibat dalam penyusunan peraturan daerah (tidak hanya menyetujui draf yang dipersiapkan oleh pemerintah) dan memainkan peran penting dalam proses penganggaran daerah. Pemerintah daerah berkonsultasi dengan DPRD mengenai keputusan-keputusan kebijakan yang penting dan DPRD secara aktif mengambil bagian dalam perencanaan untuk pengembangan ekonomi dan masyarakat di daerahnya. Melalui pemilihan umum yang jujur dan adil, anggota DPRD pun kini lebih representatif dibandingkan di masa lalu. Anggota DPRD merupakan pemimpin daerah yang penting dan masyarakat memiliki harapan yang tinggi terhadap mereka.

c. Tinjauan Tentang Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dalam sistem presidensial kekuasaan eksekutif terpisah dengan kekuasaan legislatif dan tidak ada tumpang tindih antara badan eksekutif

dengan badan legislatif. Sedangkan dalam pemerintahan daerah kebijakan otonomi daerah di Indonesia telah membawa perubahan yang sangat mendasar terhadap hubungan Pemerintah Daerah (eksekutif) dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau legislatif. Hal ini menunjukkan bahwa di antara legislatif dan eksekutif terjadi hubungan keagenan (Halim dan Abdullah, 2006:12).

Undang-Undang No.32 tahun 2004 merevisi Undang-Undang No.22 Tahun 1999. Yang inti diantaranya otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, di mana daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan kecuali urusan pemerintah (politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter, yustisi, dan agama). Sesuai penjelasan umumnya, pembagian kewenangan antara pemerintah, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota berdasar kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi.

Perbedaan mencolok dibanding UU lama adalah pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemprov, dan pemkab/pemkot sudah diatur secara lebih jelas dan tegas, seperti tercantum pada pasal 10 s/d 14. Termasuk pula pola hubungan antara pemerintah-pemda dan antarpemerintahan daerah di bidang keuangan, pelayanan umum, dan pemanfaatan sumber daya alam (pasal 15 s/d 18). Demikian juga soal kepegawaian. Penataan kepegawaian versi UU No. 32/2004 ditujukan untuk menempatkan PNS sebagaimana fungsinya dengan cara melibatkan peran pemerintah dan pemprov. Dalam penjelasan disebutkan, sistem manajemen kepegawaian menggunakan gabungan antara *unified system* dan *separated system*, artinya ada bagian kewenangan pemerintah dan ada bagian yang diserahkan kepada daerah.

Penjelasan di atas tegas dinyatakan pada pasal 129, bahwa pemerintah melaksanakan pembinaan manajemen PNS daerah yang mana meliputi penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban kedudukan hukum, pengembangan kompetensi dan pengendalian jumlah.

Secara tersirat, posisi provinsi (gubernur) lebih berperan dan menunjukkan eksistensinya. Pasal 38 (1) menyebutkan bahwa gubernur dalam kedudukan sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi memiliki tugas dan wewenang: pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupa ten/kota, koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintah serta pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota. Dengan demikian, tidak ada lagi alasan kabupaten/kota yang menolak kehadiran gubernur (provinsi) terkait tugas-tugas di atas.

Keseimbangan Kekuasaan

Kedua, persoalan pengawasan dan *check and balances*. Salah satu masalah mendasar UU No. 22/1999 terlihat dari lemahnya pengawasan maupun *check and balances*. Kondisi inilah kemudian menimbulkan penyimpangan-penyimpangan dan ketidakseimbangan kekuasaan. Kedudukan kepala daerah seakan di bawah kontrol legislatif. UU No. 32/2004 mencoba mengembalikan hubungan kerja eksekutif dan legislatif yang setara dan bersifat kemitraan.

Sebelum ini kewenangan DPRD sangat besar, baik ketika memilih kepala daerah, maupun LPJ tahunan kepala daerah. Kewenangan DPRD itu dalam penerapan di lapangan sulit dikontrol. Sedangkan sekarang, kewenangan DPRD banyak yang dipangkas, misalnya aturan kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat, DPRD yang hanya memperoleh laporan keterangan pertanggungjawaban, serta adanya mekanisme evaluasi gubernur terhadap Raperda APBD agar sesuai kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal tersebut akan mempersempit ruang gerak aktor-aktor di kabupaten/kota dalam bermain-main dengan keuangan daerah.

Mekanisme pengawasan kepada kepala daerah semakin diperketat, misalnya presiden tanpa melalui usulan DPRD dapat memberhentikan sementara terhadap kepala daerah yang didakwa melakukan tindak korupsi, terorisme, dan makar. Sementara pengawasan terhadap DPRD semakin

diperketat dengan adanya Badan Kehormatan yang siap mengamati dan mengevaluasi sepak terjang anggota Dewan. Untuk melengkapinya DPRD wajib pula menyusun kode etik untuk menjaga martabat dan kehormatan dalam menjalankan tugasnya. Dengan berbekal ketentuan yang baru, anggota DPRD bisa diganti sewaktu-waktu (PAW) bila melanggar larangan atau kode etik.

Untuk menjalankan fungsi dan tugasnya, DPRD memiliki beberapa unit kerja yang biasa disebut dengan “alat kelengkapan”. Alat-alat kelengkapan DPRD tersebut ada yang bersifat tetap dan sementara. Yang dimaksud alat kelengkapan tetap adalah unit kerja yang terus menerus ada selama masa kerja DPRD berlangsung, yakni selama lima tahun. Keanggotaannya juga tidak berubah dari awal sampai akhir, kecuali ada pemberhentian. Sedangkan alat kelengkapan yang bersifat sementara hanya dibentuk untuk kebutuhan dan tujuan tertentu dalam jangka waktu tertentu pula. Begitu juga dengan keanggotaannya yang dapat digantikan tanpa ada pengaturan mengenai masa keanggotaannya.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan ini mengatur tentang alat-alat kelengkapan DPRD pada Pasal 98 ayat (4) yang menyatakan bahwa alat-alat kelengkapan DPRD Propinsi dan Kabupaten/ Kota terdiri atas: Pimpinan, Panitia Musyawarah, Komisi, Badan Kehormatan, Panitia Anggaran, dan Alat kelengkapan lain yang diperlukan. Hal ini merupakan sebuah bentuk perubahan dari ketentuan pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Jika kita merujuk pada ketentuan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Pemerintahan Daerah, alat kelengkapan DPRD terdiri dari Pimpinan, Komisi, Panitia Musyawarah, Panitia Anggaran, Badan Kehormatan, dan Alat kelengkapan lain yang diperlukan.

Di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 terdapat adanya pengaturan khusus tentang Badan Kehormatan dan tentang Komisi yang sebelumnya dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tidak ada diatur.

Lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2005 ini merupakan wujud dari adanya perubahan ketentuan mengenai DPRD yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap ketentuan tentang DPRD yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan. Peraturan Pemerintah Nomor 53 hanya mengatur hal-hal yang dirubah dan ditambah saja sedangkan untuk ketentuan yang tidak berubah tetap memberlakukan ketentuan yang lama yaitu yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka alat-alat kelengkapan DPRD adalah sebagai berikut: Pimpinan, Panitia Musyawarah, Komisi, Badan Kehormatan, Panitia Anggaran, dan alat kelengkapan lain yang diperlukan.

Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan DPRD, maka dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD, terdapat perubahan formulasi yang cukup signifikan. Kalau dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 disebutkan: "DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah, merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila", berubah menjadi: "DPRD provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah provinsi" (Pasal 60 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003).

Rumusan tersebut hampir mirip dengan rumusan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, yang berarti DPRD tidak murni lagi sebagai lembaga legislatif daerah, tetapi berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah provinsi". Rumusan terakhir tentang kedudukan DPRD seperti terdapat dalam Pasal 40 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, berbunyi: DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah".

Hal yang sama terdapat juga pada kedudukan DPRD kabupaten atau kota, yang berbunyi: "DPRD kabupaten atau kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintah

daerah kabupaten atau kota” (Pasal 76 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004).

Ternyata fungsi DPR, DPRD Provinsi, DPRD kabupaten atau kota diseragamkan. Hal tersebut dirinci dalam Penjelasan Pasal 61 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 mengenai fungsi DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten atau Kota, yaitu :

a) Legislasi

Dirumuskan bahwa yang dimaksud dengan fungsi legislasi adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD provinsi untuk membentuk peraturan daerah bersama gubernur.

b) Anggaran

Yang dimaksud dengan fungsi anggaran adalah fungsi DPRD Provinsi bersama-sama dengan pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang DPRD Provinsi

c) Pengawasan

Yang dimaksud dengan pengawasan adalah fungsi DPRD untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah, dan keputusan gubernur serta kebijakan pemerintah daerah.

Rumusan penjelasan yang sama juga berlaku pada DPRD Kabupaten atau Kota dalam penjelasan Pasal 77 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 dengan rumusan sebagai berikut :

a) Legislasi

Maksud dari fungsi legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD kabupaten atau kota untuk membentuk peraturan daerah kabupaten atau kota bersama bupati/ walikota.

b) Anggaran

Maksud dari fungsi anggaran adalah fungsi DPRD kabupaten atau kota bersama-sama dengan pemerintah daerah untuk menyusun dan

menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas, wewenang, DPRD Kabupaten atau Kota.

c) Pengawasan

Maksud dari fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD kabupaten atau kota untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah, dan keputusan bupati/ walikota serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

Tata Tertib Dewan

Peraturan Tata Tertib Dewan yang selanjutnya disebut sebagai Tata Tertib Dewan saja merupakan pedoman utama pelaksanaan tugas, wewenang dan hak DPRD. Dewan selalu bekerja sesuai dengan Tata Tertib yang disahkan pada awal masa bakti Dewan yang bersangkutan.

Berdasarkan ketentuan, Peraturan Pemerintah adalah merupakan pelaksanaan sebuah undang-undang. Sedangkan undang-undang mempunyai kekuatan hukum dibawah UUD sebuah negara. UUD 1945 dan Pancasila adalah merupakan sumber hukum utama dalam sistem Ketata Negaraan di Indonesia. Sehingga dengan demikian Tata Tertib Dewan tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Pemerintah dan undang-undang. Apalagi bertentangan dengan UUD dan Pancasila.

Rincian pelaksanaan tugas, wewenang dan hak DPRD adalah butir-butir penting yang tertuang dalam sebuah Tata Tertib Dewan. Oleh karena tugas, wewenang dan hak DPRD tersebut berkaitan dengan suatu keputusan yang harus diambil oleh Dewan, maka proses dan prosedur pengambilan keputusan sangat penting untuk diperhatikan dalam aturan-aturan yang ada dalam Tata Tertib Dewan. Pelaksanaan tugas dan wewenang memilih Kepala dan Wakil Kepala Daerah, Tata Tertib Dewan mengatur secara rinci mulai dari proses awal yaitu menetapkan syarat-syarat yang dapat dipilih sebagai Kepala dan Wakil Kepala Daerah sampai pada tahap akhir yaitu ditetapkannya calon

Kepala dan Wakil Kepala Daerah untuk diusulkan pengangkatannya oleh Presiden.

2. Tinjauan Tentang Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

a. Badan Kehormatan sebagai Alat Kelengkapan DPRD

Di Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah.

DPRD terdiri dari:

- 1) DPRD Provinsi, berada di setiap provinsi di Indonesia.
- 2) DPRD Kabupaten/Kota, berada di setiap kabupaten/kota di Indonesia.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan wakil-wakil dari rakyat di wilayah atau di daerah setempat. Dewan inilah yang menjadi jembatan sebagai penghubung komunikasi antara rakyat dengan pemerintah daerah setempat ([http://id.wikipedia.org/wiki/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah](http://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Rakyat_Daerah)).

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah merevisi kedudukan DPRD yang awalnya berkedudukan sebagai bagian dari pemerintahan daerah, kemudian diatur bahwa DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah yang merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila dan sebagai badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah.

Namun lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang memberikan kewenangan DPRD yang begitu *powerfull* membuat posisi mereka yang semula diharapkan menjadi mitra sejajar bagi eksekutif, kenyataannya bahkan melebihi amanat yang dibawa Undang-Undang tentang pemerintahan daerah itu.

Alih-alih menampilkan kinerja ideal sebagai lembaga yang selalu memposisikan diri sebagai penyuar dan pembela kepentingan rakyat, faktanya

banyak sikap dan tindakan anggota DPRD yang malah menuai protes dan kegeraman rakyat. Penyikapan atas buruknya para wakil rakyat sebelumnya, oleh pemerintah dilakukan pembentukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan yang dalam salah satu ketentuannya mewajibkan tiap lembaga perwakilan rakyat memiliki Badan Kehormatan. Sesuai amanat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan masing-masing lembaga harus memiliki alat kelengkapan yang baru yakni Badan Kehormatan.

Latar belakang pembentukan Badan Kehormatan di Indonesia menurut Selamat Effendi (www.suarakarya.on-line) merupakan efek dari gagasan reformasi etik, rezim etik, kode etik dan kode perilaku pada sejumlah parlemen di dunia. Selamat effendi juga menambahkan bahwa BK itu selalu terkait dengan etika, dimana satu-satunya alat kelengkapan dewan, yang didalam keputusannya tidak mempertimbangkan politik praktis. Karena rezim yang ditegakkan BK adalah rezim etik, dimana etika menjadi sesuatu yang sangat penting dalam kehidupan parlemen, kehidupan berpolitik dan kehidupan bernegara.

b. Susunan dan Kedudukan Badan Kehormatan DPRD dalam Peraturan Perundang-undangan

Badan Kehormatan mulai disebut keberadaannya di Indonesia adalah sejak ditandatanganinya Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003 tentang Susduk dalam ketentuan yang berkaitan dengan alat kelengkapan dan pendukung. Ketentuan tersebut diatur dalam pasal 98 yang menyebutkan adanya BK di MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Sesuai amanat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tersebut, DPRD memiliki alat kelengkapan yang baru yakni Badan Kehormatan. Undang-Undang Susunan dan Kedudukan ini mengatur keberadaan Badan Kehormatan DPRD dalam Pasal 98 ayat 4 huruf (g). Namun tentang penjelasan dan gambaran rinci tentang Badan Kehormatan DPRD tidak diatur dalam Undang-Undang ini. Pasal 98 ayat (5) Undang-Undang ini menyatakan pembentukan,

susunan, tugas dan wewenang alat kelengkapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dalam Peraturan tata Tertib.

Lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD menjawab perintah Pasal 98 ayat (5) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003. Pada Pasal 43 Peraturan Pemerintah tersebut menyatakan bahwa Badan Kehormatan merupakan salah satu alat kelengkapan DPRD. Tentang kedudukan Badan Kehormatan ini dipertegas lagi dalam Pasal 50 ayat (1) yang menyatakan bahwa Badan Kehormatan merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD dalam rapat paripurna DPRD.

Pada Pasal 50 ayat (5) dijabarkan lebih lanjut bahwa anggota Badan Kehormatan sebagaimana dimaksud pada Pasal 98 ayat (2), ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD berdasarkan usul dari masing-masing fraksi untuk unsur DPRD dan unsur luar DPRD, dipilih setelah dilakukan penelitian dan uji kemampuan oleh suatu panitia.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah membawa dampak pada pengaturan tentang Badan Kehormatan DPRD yang telah diatur di Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004. Pasalnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang didalamnya juga menguraikan ketentuan tentang Badan Kehormatan berbeda dengan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004. Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang baru ini, ternyata dalam pengaturan tentang Badan Kehormatan dalam hal keanggotaannya semuanya berasal dari kalangan anggota DPRD saja, tidak ada yang berasal dari luar DPRD.

Dalam pasal 47 dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terdapat 4 (empat) ayat yang mengatur tentang susunan dan kedudukan Badan Kehormatan. Pasal 47 ayat (2) menyatakan bahwa anggota Badan Kehormatan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih dari dan oleh anggota DPRD dengan ketentuan:

- a) Untuk DPRD Kabupaten/ Kota yang beranggotakan sampai dengan 34 (tiga puluh empat) berjumlah 3 (tiga) orang, dan untuk DPRD yang

beranggotakan 35 (tiga puluh lima) sampai dengan 45 (empat puluh lima) berjumlah 5 (lima) orang.

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

Pengesahan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2005 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD. Peraturan Pemerintah tersebut mengatur lebih lanjut tentang Badan Kehormatan DPRD berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Rumusan ketentuan tentang Badan Kehormatan DPRD yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2005 diadopsi dari ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

c. Kewenangan Badan Kehormatan dalam Peraturan Perundang-Undangan

Hal yang berkaitan dengan tugas dan kewenangan Badan Kehormatan DPRD ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 khususnya pada Pasal 51 yang menentukan tugas Badan Kehormatan. Ketentuan tentang kewenangan Badan Kehormatan diatur dalam Pasal 48 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa Badan Kehormatan mempunyai tugas:

- a. Mengamati, mengevaluasi, disiplin, etika, dan moral para anggota DPRD dalam rangka menjaga martabat dan kehormatan sesuai dengan kode etik DPRD;
- b. Meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD terhadap Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik DPRD serta sumpah/ janji;
- c. Melakukan penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi atas pengaduan pimpinan DPRD, masyarakat dan/ atau pemilih;
- d. Menyampaikan kesimpulan atas hasil penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi sebagaimana dimaksud pada huruf c sebagai rekomendasi untuk ditindaklanjuti oleh DPRD.

Dalam menjalankan kewenangannya, Badan Kehormatan menggunakan Pedoman Peraturan Tata Tertib DPRD dan Kode Etik DPRD sebagaimana yang diatur dalam pasal 48 huruf (b) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang menyatakan Badan Kehormatan meneliti dugaan

pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD terhadap Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik DPRD serta sumpah/ janji.

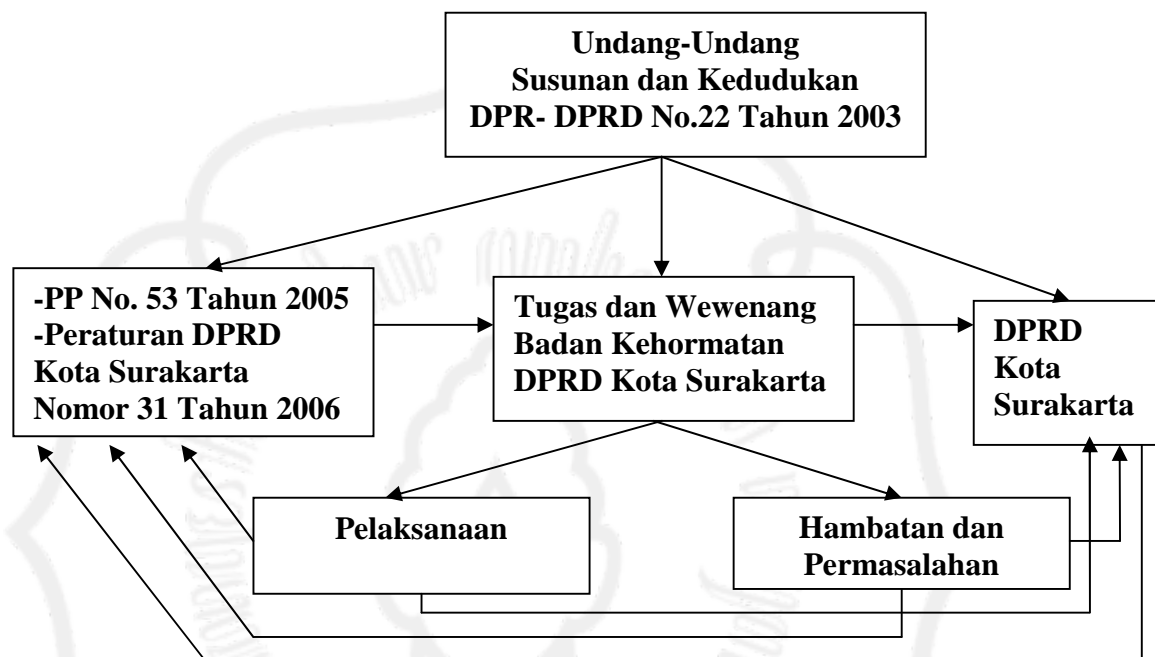
Dasar Hukum dan Muatan Tata Tertib DPRD merujuk kepada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Pasal 102 yang antara lain menyatakan:

- (1) Peraturan Tata Tertib ditetapkan oleh masing-masing lembaga dan berfungsi untuk memperjelas pelaksanaan tugas dan mengatur mekanisme kerja anggota/ lembaga.
- (2) Peraturan Tata Tertib tersebut berlaku untuk kepentingan internal masing-masing lembaga.
- (3) Peraturan Tata Tertib yang mempunyai keterkaitan dengan pihak lain/ lembaga diluar Badan Perwakilan harus mendapatkan persetujuan dari pihak/ lembaga lain yang terkait.
- (4) Peraturan Tata Tertib tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan kepentingan umum. Ketentuan mengenai pembentukan Peraturan Tata Tertib DPRD diatur dalam PP yaitu tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD.

Adapun muatan Peraturan Tata Tertib sekurang-kurangnya menyangkut:

- (1) Pengucapan sumpah/ janji;
- (2) Pemilihan dan penetapan pimpinan;
- (3) Pemberhentian dan penggantian pimpinan;
- (4) Penyelenggaraan sidang/ rapat;
- (5) Pelaksanaan fungsi, tugas, kewajiban dan wewenang serta hak anggota/ lembaga
- (6) Pengaduan dan tugas Badan Kehormatan dalam proses penggantian antar waktu;
- (7) Pembentukan, susunan, tugas dan wewenang serta kewajiban alat-alat kelengkapan;
- (8) Pembuatan keputusan;
- (9) Pelaksanaan konsultasi antara lembaga legislatif dan eksekutif;
- (10) Penerimaan pengaduan masyarakat;
- (11) Pelaksanaan hubungan kerja secretariat dan pakar/ ahli dan
- (12) Pengaturan protokoler dan kode etik serta alat kelengkapan lembaga

B. Kerangka Pemikiran



Permasalahan di Indonesia saat ini semakin hari semakin bertambah, begitu juga dengan gejolak politik yang terus berkembang. Hal tersebut menyebabkan terjadinya perubahan yang terus-menerus dan dinamis di Indonesia. Kehidupan bernegara menjadi fluktuatif atau berubah-ubah dalam segala hal. Termasuk juga dalam konstitusi di Indonesia. Adanya amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menunjukkan bahwa perubahan demi perubahan hukum yang berkembang di masyarakat benar-benar terjadi.

Dalam perubahan tersebut, terdapat beberapa permasalahan yang diangkat. Salah satunya adalah masalah pemerintahan daerah atau otonomi daerah. Khusus dalam permasalahan ini, terus terjadi perkembangan dalam pelaksanaannya. Tidak hanya pemerintah eksekutif yang disentuh, akan tetapi juga peranan legislatif juga ikut disorot. DPRD sebagai badan legislatif di tingkat daerah pun tetap diperhatikan kinerjanya. Wewenang dan teritori kekuasaan legislatif saat ini

ditunjukkan dengan jelas melalui adanya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 atau Undang-Undang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD, dan DPD.

Berdasarkan kapasitas yang telah ditentukan tersebut, maka DPRD dalam hal ini telah memiliki acuan untuk menjalankan fungsinya. Saat ini pun masyarakat tidak perlu mencemaskan kinerja anggota DPRD karena adanya Badan Kehormatan di DPRD yang berfungsi mengontrol atau mengawasi kinerja anggota dewan. Oleh karena itu, apa sebenarnya yang menjadi tugas dan wewenang Badan Kehormatan DPRD tersebut.

Dalam perkembangan pelaksanaannya tentu mengalami hambatan dan permasalahan. Untuk itu perlunya ditelusuri faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan tugas dan wewenang dari Badan Kehormatan DPRD tersebut. Selain itu yang paling penting adalah bagaimana pelaksanaan tugas dan wewenang Badan Kehormatan DPRD itu sendiri berdasarkan hukum normatif yang ada, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2005 dan Peraturan DPRD Kota Surakarta Nomor 6 Tahun 2007.

BAB III. PEMBAHASAN

A. Deskripsi tentang DPRD Kota Surakarta periode 2004-2009

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Periode 2004-2009 terdiri dari fraksi-fraksi partai politik hasil pemilu di Kota Surakarta tahun 2004. Pada periode ini DPRD Kota Surakarta mengalami dinamika yang cukup kompleks.

Komponen yang mengisi DPRD Kota Surakarta adalah perwakilan dari partai politik yang tergabung dalam fraksi-fraksi. Berdasarkan Keputusan DPRD Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Perubahan Keempat Susunan dan Anggota Fraksi-Fraksi DPRD Kota Surakarta diputuskan susunannya sebagai berikut:

Fraksi PDIP

No	NAMA	JABATAN
1	YF. Sukasno	Ketua
2	Maryuwino, SH	Wakil Ketua
3	Bambang Wijayanto, SH	Sekretaris
4	James August Pattiwael	Anggota
5	Honda Hendarto	Anggota
6	Purwono, SH	Anggota
7	Sri Hartono	Anggota
8	Ir.Bimo Putranto	Anggota
9	Ir. Hariadi Saptono	Anggota
10	Ign Juni Wahyono	Anggota
11	Tandio Wibowo	Anggota
12	Winarno Saputro	Anggota
13	Yulianto Indriatmoko	Anggota
14	Syahdan Noor	Anggota
15	Marjanto	Anggota

Fraksi PAN

No	Nama	Jabatan
1	H. Sjamsudin Dahlan	Ketua
2	Zaenal Arifin	Wakil Ketua
3	Drs. Muhammad Asmaun	Sekretaris
4	Alqaf Hudaya, SH	Anggota
5	Joko Haryadi	Anggota
6	Epi Rizandi	Anggota
7	H. Hami Mujadid Irsyad, S.Ag	Anggota

Fraksi Partai Golkar

No	Nama	Jabatan
1	H. Suroto Mangunsudarmo, ST	Ketua
2	Bekti Karebet	Wakil Ketua
3	Drs. Bandung Joko	Sekretaris
4	HM. Yusuf Hidayat	Anggota
5	Purwanto	Anggota

Fraksi Partai Demokrat

No	Nama	Jabatan
1	Supriyanto	Ketua
2	Pratikno, SH	Wakil Ketua
3	Renny Widyawati, SE	Sekretaris
4	Hery Setyo Nugroho, SE	Anggota
5	H. Edy Jasmanto, SH	Anggota

Fraksi Partai Keadilan Sejahtera

No	Nama	Jabatan
1	Muhammad Fajri	Ketua
2	Dipl-Ing H. Quatly A. Alkatiri	Wakil Ketua
3	Ir. Muh. Rodhi	Sekretaris
4	Budhi Hartanto, ST	Anggota

Fraksi Damai Sejahtera

No	Nama	Jabatan
1	Eko Susanto, Amd. Kom	Ketua
2	Effendi Siahaan, SH	Wakil Ketua
3	Yuli Purwaningsih	Sekretaris
4	Endang Kusuma Hastuti	Anggota

DPRD Kota Surakarta 2004-2009 sendiri terdiri dari alat kelengkapan di dalamnya sesuai dengan pasal 17 Keputusan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta (Peraturan DPRD Nomor 31 Tahun 2006) yang menyatakan bahwa alat kelengkapan DPRD terdiri dari:

1. Pimpinan
2. Panitia Musyawarah
3. Komisi
4. Badan Kehormatan
5. Panitia Anggaran
6. Alat kelengkapan lainnya bila diperlukan

Berdasarkan penelitian yang penulis lakukan, maka akan dijabarkan mengenai alat kelengkapan DPRD Kota Surakarta:

1. Pimpinan

Sesuai dengan Pasal 57 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susduk disebutkan pengaturan tentang Pimpinan DPRD Provinsi dan Pimpinan DPRD Kabupaten/ Kota. Ketentuan tersebut adalah pimpinan terdiri atas seorang

ketua dan sebanyak-banyaknya tiga orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota DPRD provinsi dalam sidang paripurna DPRD.

Pimpinan DPRD Kabupaten/ Kota diatur pada Pasal 73 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 yang menyatakan bahwa Pimpinan DPRD kabupaten/ kota seorang ketua dan wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota DPRD kabupaten/ kota dalam sidang paripurna DPRD kabupaten/ kota.

Selama Pimpinan DPRD Provinsi atau kabupaten/ kota belum terbentuk, DPRD Provinsi, kabupaten/ kota dipimpin oleh Pimpinan Sementara DPRD Provinsi, kabupaten/ kota yang terdiri atas seorang ketua dan wakil ketua yang berasal dari dua partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama dan kedua di DPRD Provinsi, Kabupaten/ Kota. Dalam hal ini terdapat lebih dari satu partai politik yang memperoleh kursi terbanyak sama, Ketua dan Wakil Ketua Sementara DPRD Provinsi, Kabupaten/ Kota ditentukan secara musyawarah oleh wakil partai politik bersangkutan yang ada di DPRD Provinsi, Kabupaten/ Kota.

Menurut B.N Marbun terdapat satu hal yang baru dalam UU Susduk, yaitu mengenai perubahan siapa Pimpinan sementara DPRD Provinsi dan di DPRD kabupaten/ kota yang sejak 1945, Pimpinan Sementara lembaga legislatif dari pusat sampai daerah, ialah anggota tertua dan termuda dari lembaga tersebut. (B.N Marbun).

Tugas dari pimpinan DPRD Kota Surakarta adalah (pasal 18):

- a. Memimpin sidang-sidang dan menyimpulkan hasil sidang untuk mengambil keputusan.
- b. Menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja antara Ketua dan wakil-wakil ketua.
- c. Menjadi juru bicara DPRD.
- d. Melaksanakan dan memasyarakatkan putusan DPRD.
- e. Mengadakan konsultasi dengan kepala daerah dan instansi pemerintah lainnya sesuai dengan keputusan DPRD.
- f. Mewakili DPRD dan atau alat kelengkapan DPRD pada setiap proses atau tahapan peradilan.
- g. Melaksanakan putusan DPRD berkenaan dengan penetapan sanksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
- h. Mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya dalam rapat paripurna DPRD.

Pergantian Pimpinan dan anggota yang berulang kali menjadi permasalahan inti DPRD Kota Surakarta periode ini. Jalannya program kerjapun menjadi tersendat-sendat, walaupun akhirnya segala permasalahan dicari solusinya. Pada awal mula terbentuk kepengurusan DPRD Kota Surakarta periode 2004-2009 sesuai SK Gubernur Jateng No.170/80/2004 adalah terdiri dari:

- a. H.Faried Badres dari fraksi PDIP sebagai Ketua.
- b. Alqaf Hidayah dari fraksi PAN sebagai Wakil Ketua.
- c. HM. Yusuf Hidayah dari fraksi GOLKAR sebagai Wakil Ketua.

Tahun 2007 Ketua DPRD Kota Surakarta, H. Faried Badres meninggal dunia. Setelah melalui proses yang cukup panjang selama sekitar delapan bulan, DPRD Kota Solo akhirnya sepakat mengubah Tata Tertib Khusus atau Tatibsubs Pemilihan Pimpinan DPRD Antarwaktu Kota Surakarta Masa Jabatan Tahun 2004-2009. Perubahan itu hanya terhadap beberapa pasal yang terkait dengan pemungutan suara ketua DPRD. Disusul dengan mengundurkan diri atas wakil ketua DPRD Kota Surakarta, HM. Yusuf Hidayah dikarenakan terlibat dengan masalah hukum. Untuk mengisi kekosongan tersebut, maka keluarlah SK Gubernur Jawa Tengah No.170/80/2004 Tentang Pengganti Antar Waktu Ketua DPRD Kota Surakarta yang menetapkan Satrio Hadinagoro dari fraksi PDIP menjadi Pengganti Antar Waktu. Kurang lebih 6 bulan setelah masa tersebut, maka terpilihlah Ketua DPRD Kota Surakarta melanjutkan H. Faried Badres sesuai dengan SK Gubernur Jateng No.170/75/2007 yaitu Ir. Hariadi Saptomo dari fraksi PDIP. Selain itu seiring berjalannya waktu setelah mengundurkan dirinya HM Yusuf Hidayah maka dipilihlah Pengganti Antar Waktu yaitu RM Kusrahardjo sebagai wakil ketua sesuai dengan SK DPRD Kota Surakarta No.21/2008 tanggal 21 Agustus 2008.

2. Panitia Musyawarah

Adapun tugas panitia musyawarah adalah (Pasal 19 Tata Tertib DPRD Kota Surakarta):

- a. Memberikan pertimbangan tentang penetapan program kerja DPRD baik diminta atau tidak.
- b. Menetapkan kegiatan dan jadwal acara rapat DPRD.
- c. Memutuskan pilihan mengenai isi risalah rapat apabila timbul perbedaan pendapat.
- d. Memberi saran pendapat untuk memperlancar kegiatan.
- e. Merekomendasikan pembentukan panitia khusus.

Setiap anggota Panitia Musyawarah wajib:

- a. Mengadakan konsultasi dengan fraksi-fraksi sebelum mengikuti rapat Panitia Musyawarah.
- b. Menyampaikan pokok-pokok hasil rapat Panitia Musyawarah kepada fraksi.

Berdasarkan Keputusan DPRD Kota Surakarta Nomor 28 Tahun 2008 Tentang Susunan Panitia Musyawarah DPRD Kota Surakarta maka diputuskan Susunan Panitia Musyawarah DPRD Kota Surakarta sebagai berikut:

No	Nama	Jabatan	Unsur
1	Ir. Hariadi Saptono	Ketua	FPDIP
2	Alqaf Hudaya, SH	Wakil Ketua	FPAN
3	RM Kusrahardjo	Wakil Ketua	FPG
4	Bambang Wijayanto	Anggota	FPDIP
5	Maryuwono	Anggota	FPDIP
6	Syahdan Noor	Anggota	FPDIP
7	Winarno Saputro	Anggota	FPDIP
8	Sri Hartono	Anggota	FPDIP
9	Tandio Wibowo	Anggota	FPDIP
10	KRMH Satriyo H	Anggota	FPDIP
11	Zaenal Arifin	Anggota	FPAN
12	Drs. Muhammad Asmaun	Anggota	FPAN

13	Purwanto	Anggota	FPG
14	Bekti Karebet	Anggota	FPG
15	Dra. Ary Tjahyani	Anggota	FPDS
16	Anna Budiarti, S.PAK	Anggota	FPDS
17	Muhamad Fajri	Anggota	FPKS
18	Budhi Hartanto, ST	Anggota	FPKS
19	Pratikno, SH	Anggota	FPD
20	H.Edy Jasmanto	Anggota	FPD
21	Puja Hariyanto, SH, MH	Sekretaris bukan anggota	Sek. DPRD

3. Komisi

Komisi-Komisi DPRD Kota Surakarta 2004-2009 terdiri dari:

- a. Komisi I : Bidang Pemerintahan, meliputi pemerintahan, ketertiban, kependudukan, penerangan/ pers, hukum/ perundang-Undangan, kepegawaian/ aparatur, Kesbanglinmas, pertahanan, perijinan, tata kota.
- b. Komisi II: Bidang Perekonomian dan Pembangunan meliputi perindustrian, perdagangan, pertanian, peternakan dan perkebunan, Pekerjaan Umum, perumahan pakyat, dunia usaha dan penanaman modal, Koperasi.
- c. Komisi III: Bidang Anggaran meliputi keuangan daerah, perpajakan, retribusi, perbankan, perusahaan daerah, perusahaan patungan, perhubungan.
- d. Komisi IV: Bidang Kesejahteraan Rakyat meliputi ketenagakerjaan, pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi, sosial, kesehatan, pariwisata, organisasi masyarakat, pemberdayaan perempuan, Keluarga Berencana, transmigrasi, lingkungan hidup, kebersihan dan pertamanan, pengadaan pangan dan logistik.

Adapun tugas Komisi adalah:

- a. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan daerah.

- b. Melakukan pembahasan terhadap rancangan Peraturan Daerah dan rancangan Keputusan DPRD.
- c. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan, pemerintahan, dan kemasyarakatan sesuai dengan bidang komisi masing-masing.
- d. Membantu Pimpinan DPRD untuk mengupayakan penyelesaian masalah yang disampaikan oleh Kepala Daerah dan masyarakat kepada DPRD.
- e. Menerima, menampung dan membahas serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat.
- f. Memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah.
- g. Melakukan kunjungan kerja Komisi yang bersangkutan persetujuan Pimpinan DPRD.
- h. Mengadakan rapat kerja dan dengar pendapat.
- i. Mengajukan usul kepada Pimpinan DPRD yang termasuk dalam ruang lingkup bidang tugas masing-masing komisi.
- j. Memberikan laporan tertulis kepada Pimpinan DPRD tentang hasil pelaksanaan tugas komisi.

Berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 01 Tahun 2009 Tentang Perubahan ketiga atas Keputusan DPRD Kota Surakarta Nomor 07 Tahun 2007 Tentang Susunan Pimpinan dan Anggota Komisi-Komisi DPRD Kota Surakarta, diputuskan susunannya yaitu:

a. Komisi I

No	Nama	Jabatan	Unsur
1	Purwanto	Ketua	FPG
2	Maryuwono, SH	Wakil ketua	FPDIP
3	Ir. Muhamad Rodhi	Sekretaris	FPKS
4	Winarno Saputro	Anggota	FPID
5	Ign. Yuni Wahyono, Sh	Anggota	FPDIP
6	Bekti Suharto, SH, Mhum	Anggota	FPAN
7	Pratikno, SH	Anggota	FPD

8	Dra. Ary Tjahyani	Anggota	FPDS
---	-------------------	---------	------

b. Komisi II

No	Nama	Jabatan	Unsur
1	James August P	Ketua	FPDIP
2	H. Suroto M	Wakil ketua	FPG
3	Dipl,-Ing H. Quatly AA	Sekretaris	FPKS
4	Ir. Bimo Putranto	Anggota	FPDIP
5	Yulianto Indratmoko	Anggota	FPDIP
6	Hery Setyo Nugroho, SE	Anggota	FPD
7	Hami Mujadid Irsyad	Anggota	FPAN
8	Endang Kusuma Astuti	Anggota	FPDS
9	Marjanto	Anggota	FPDIP

c. Komisi III

No	Nama	Jabatan	Unsur
1	Muhammad Fajri	Ketua	FPKS
2	Honda Hendarto	Wakil Ketua	FPDIP
3	Supriyanto	Sekretaris	FPD
4	Bambang Wijayanto	Anggota	FPDIP
5	YF Sukasno	Anggota	FPDIP
6	Sri Hartono	Anggota	FPDIP
7	Epi Rizandi	Anggota	FPAN
8	Drs. Muhamad Asmaun	Anggota	FPAN
9	William Saputro	Anggota	FPDS
10	Drs. Bandung Joko S, SH	Anggota	FPG

d. Komisi IV

No	Nama	Jabatan	Unsur
1	KRMH Satryo H	Ketua	FPDIP
2	H. Sjamsudin Dahlan	Wakil Ketua	FPAN
3	Bekti Karebet	Sekretaris	FPG
4	Syahdan Noor	Anggota	FPDIP
5	Tandio Wibowo	Anggota	FPDIP
6	Zaenal Arifin	Anggota	FPAN
7	Reny Widyawati, SE	Anggota	FPD
8	H. Edy Jasmanto, SH	Anggota	FPD
9	Budi Hartanto, ST	Anggota	FPKS
10	Anna Budiarti, SPAK	Anggota	FPDS

4. Badan Kehormatan

Ketentuan tentang Badan Kehormatan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 yang diatur dalam Pasal 47 sampai dengan Pasal 48 tidaklah sama dengan yang diatur dalam PP Nomor 25 Tahun 2004, dimana terdapat perubahan dalam susunan dan keanggotaan Badan Kehormatan serta kewenangannya. Perubahan tersebut kemudian memberikan konsekuensi pada perubahan aturan tentang Badan Kehormatan yang terdapat dalam PP Nomor 25 Tahun 2004. Perubahan tersebut selanjutnya diatur dalam PP Nomor 53 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2004 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD pada Pasal yang sama yaitu Pasal 50 dan Pasal 51 dengan adanya penambahan yang disisipkan diantara Pasal 51 dan Pasal 52 sejumlah 3 Pasal, yaitu Pasal 51A, Pasal 51B, dan Pasal 51C.

Dalam pembentukannya, Badan Kehormatan DPRD Kota Surakarta diatur dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 03

tahun 2006 Tentang Susunan Pimpinan dan Anggota Badan Kehormatan DPRD Kota Surakarta, dengan anggota:

No	Nama	Jabatan	Unsur
1	Abdullah Abdulkadir	Ketua	FPAN
2	Bambang Wijayanto	Wakil Ketua	FPDIP
3	Pratikno	Anggota	FPD
4	Purwanto	Anggota	FPG
5	Dipl.-Ing.H. Quatly A.Alkatiri	Anggota	FPS

Setelah periode pertama masa tugas Badan Kehormatan, maka dilakukanlah penggantian Keanggotaan Badan Kehormatan, berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 09 Tahun 2008 Tentang Perubahan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 03/2006 Tentang Susunan Pimpinan dan Anggota Badan Kehormatan DPRD Kota Surakarta, dengan kepengurusan:

No	Nama	Jabatan	Unsur
1	Purwanto	Ketua	FPG
2	Bekti Suharto, SH, M.Hum	Wakil Ketua	FPAN
3	Pratikno	Anggota	FPD
4	Bambang Wijayanto	Anggota	FPDIP
5	Dipl.-Ing.H. Quatly A.Alkatiri	Anggota	FPS

5. Panitia Anggaran

Tugas pokok Panitia Anggaran adalah melaksanakan pembahasan APBN. Menurut ketentuan yang berlaku Panitia Anggaran mempunyai tugas sebagai berikut (pasal 27 Tata tertib DPRD Kota Surakarta):

- a) Memberikan saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD kepada daerah dalam mempersiapkan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah selambat-lambatnya lima bulan sebelum ditetapkannya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- b) Memberikan saran dan pendapat kepada Kepala Daerah dalam

mempersiapkan penetapan, perubahan, dan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebelum ditetapkan dalam Rapat Paripurna.

- c) Memberikan saran dan pendapat kepada DPRD mengenai pra rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, perubahan, dan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang telah disampaikan oleh Kepala Daerah.
- d) Memberikan saran dan pendapat terhadap rancangan perhitungan anggaran yang disampaikan oleh Kepala Daerah kepada DPRD.
- e) Menyusun anggaran belanja DPRD dan memberikan saran terhadap penyusunan anggaran belanja Sekretariat DPRD.

Panitia Anggaran merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD. Panitia Anggaran terdiri atas Pimpinan DPRD, satu wakil dari setiap Komisi, dan utusan Fraksi berdasarkan perimbangan jumlah anggota. Ketua dan wakil ketua DPRD karena jabatannya adalah Ketua dan Wakil Ketua Panitia Anggaran merangkap anggota. Susunan keanggotaan, Ketua dan Wakil Ketua Panitia Anggaran ditetapkan dalam Rapat Paripurna. Sekretaris DPRD karena jabatannya adalah Sekretaris Panitia Anggaran bukan anggota. Masa keanggotaan Panitia Anggaran dapat dirubah pada setiap tahun.

Berdasarkan Keputusan DPRD Kota Surakarta Nomor 27 Tahun 2008 memutuskan susunan anggota Panitia Anggaran sebagai berikut:

No	Nama	Jabatan	Unsur
1	Ir.Hariadi Saptomo	Ketua	FPDIP
2	Alqaf Hudaya, SH	Wakil Ketua	FPAN
3	RM Kusrahardjo	Wakil Ketua	FPG
4	James August Pattiwael	Anggota	FPDIP
5	Ir. Bimo Putranto	Anggota	FPDIP
6	Marjanto	Anggota	FPDIP
7	Yulianto Indratmoko	Anggota	FPDIP
8	YF. Sukasno	Anggota	FPDIP
9	Ign. Juni Wahyono, SH	Anggota	FPDIP
10	Honda Hendarto	Anggota	FPDIP

11	Hami Mujadid	Anggota	FPAN
12	Epi Rizandi	Anggota	FPAN
13	Bekti Suharto	Anggota	FPAN
14	H. Syamsudin Dahlan	Anggota	FPAN
15	Supriyanto	Anggota	FPD
16	Reni Widyawati, SE	Anggota	FPD
17	Hery Setyo Nugroho, SE	Anggota	FPD
18	Drs. Bandung Joko S, SH	Anggota	FPG
19	H. Suroto Mangunsudarmo	Anggota	FPG
20	Ir. M.Rodhi	Anggota	FPKS
21	Dipl,-Ing H. Quatly AA	Anggota	FPKS
22	Endang Kusuma Astuti	Anggota	FPDS
23	William Saputro Sutyono	Anggota	FPDS
24	Puja Hariyanto, SH, MM	Sekretaris bukan anggota	Sek. DPRD

6. Alat Kelengkapan Lain

Pimpinan DPRD dapat membentuk alat kelengkapan lain yang diperlukan berupa Panitia Khusus dengan Keputusan DPRD, atas usul dan pendapat anggota DPRD setelah mendengar pertimbangan Panitia Musyawarah dengan persetujuan Rapat Paripurna. Panitia Khusus merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tidak tetap. Jumlah anggota Panitia Khusus mempertimbangkan jumlah anggota Komisi yang terkait dan disesuaikan dengan program/ kegiatan serta kemampuan anggaran. Anggota Panitia Khusus, terdiri atas anggota Komisi terkait yang mewakili semua unsur fraksi. Ketua, Wakil Ketua, dan Sekretaris Khusus dipilih dari dan oleh anggota. Susunan keanggotaan, Ketua dan Wakil ketua Panitia Khusus ditetapkan dalam Rapat Paripurna.

Dalam DPRD Kota Surakarta, contoh alat kelengkapan lain adalah adanya Panitia Khusus dan Panitia legislasi. Salah satu contoh adalah dengan keluarnya Keputusan DPRD Kota Surakarta Nomor 02 Tahun 2009 Tentang pembentukan Panitia Legislasi dan Keputusan DPRD Kota Surakarta Nomor 07 tahun 2009

Tentang Pembentukan Panitia Khusus DPRD Kota Surakarta Dalam Rangka Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Kelurahan.

B. Tugas dan Wewenang Badan Kehormatan DPRD Kota Surakarta Periode 2004-2009

Hal yang berkaitan dengan tugas dan kewenangan Badan Kehormatan DPRD ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 khususnya pada Pasal 51 yang menentukan tugas Badan Kehormatan.

Munculnya ketentuan baru mengenai Badan kehormatan yang diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maka ketentuan tentang kewenangan Badan Kehormatan mengalami perubahan yang diatur dalam Pasal 48, yang menyatakan bahwa Badan Kehormatan mempunyai tugas :

- a. Mengamati, mengevaluasi disiplin, etika dan moral para anggota DPRD dalam rangka menjaga martabat dan kehormatan sesuai dengan Kode Etik DPRD;
- b. Meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD terhadap Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik DPRD serta sumpah/ janji;
- c. Melakukan penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi atas pengaduan Pimpinan DPRD, masyarakat dan/ atau pemilih;
- d. Menyampaikan kesimpulan atas hasil penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi sebagaimana dimaksud pada huruf c sebagai rekomendasi untuk ditindaklanjuti oleh DPRD.

Pengaturan tentang kewenangan Badan Kehormatan selanjutnya diatur dalam PP Nomor 53 Tahun 2005 pada Pasal 51 dengan rumusan yang sama dengan ketentuan pada Pasal 48 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sedikit perbedaan dengan UU tersebut, PP Nomor 53 Tahun 2005 menambah kewenangan Badan kehormatan yang diatur dalam Pasal 51 A.

Adapun kewenangan tambahan dari badan kehormatan berdasarkan Pasal 51 A adalah sebagai berikut :

“Untuk melaksanakan tugasnya, Badan Kehormatan berwenang :

- a. Memanggil anggota yang bersangkutan untuk memberikan penjelasan dan

pembelaan terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan; dan

- b. Meminta keterangan pelapor, saksi, dan/ atau pihak-pihak lain yang terkait, termasuk untuk meminta dokumen atau bukti lain.”

Sebagai hal yang baru dari ketentuan tentang Badan Kehormatan khususnya dalam lingkup kewenangan, PP Nomor 53 Tahun 2005 mengatur tentang mekanisme pengaduan/ pelaporan pelanggaran yang diatur pada Pasal 51 B ayat (1) dan mekanisme penelitian dan pemeriksaan pengaduan/ pelaporan yang diatur pada Pasal 51 B ayat (2).

Adapun mekanisme pengaduan/ pelaporan pelanggaran berdasarkan ketentuan tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Pengaduan/ pelaporan tentang dugaan adanya pelanggaran diajukan secara tertulis kepada Pimpinan DPRD disertai identitas pelapor yang jelas dengan tembusan Badan Kehormatan;
- b. Pengaduan/ pelaporan sebagaimana dimaksud pada huruf a, dikesampingkan apabila tidak disertai dengan identitas pelapor yang jelas;
- c. Pimpinan DPRD menyampaikan pengaduan/ pelaporan kepada Badan kehormatan untuk ditindaklanjuti;
- d. Apabila dalam waktu 7 (tujuh) hari sejak diterimanya pengaduan/ pelaporan sebagaimana dimaksud pada huruf a tidak disampaikan oleh Pimpinan DPRD, Badan Kehormatan dapat menindaklanjuti.

Tentang mekanisme penelitian dan pemeriksaan pengaduan/ pelaporan berdasarkan Pasal 51 B ayat (2) adalah sebagai berikut:

- a. Badan Kehormatan melakukan penelitian dan pemeriksaan pengaduan/ laporan melalui permintaan keterangan dan penjelasan pelapor, saksi dan/ atau yang bersangkutan serta pemeriksaan dokumen atau bukti lain;
- b. Badan Kehormatan membuat kesimpulan hasil penelitian dan pemeriksaan;
- c. Badan kehormatan menyampaikan kesimpulan hasil dan pemeriksaan kepada Pimpinan DPRD untuk ditindaklanjuti dalam rapat paripurna DPRD;
- d. Rapat paripurna DPRD dilaksanakan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah kesimpulan sebagaimana huruf b diterima oleh pimpinan DPRD;
- e. Rapat paripurna DPRD dapat menyetujui atau menolak kesimpulan Badan Kehormatan;
- f. Apabila Rapat Paripurna DPRD menolak kesimpulan Badan kehormatan

dan menyatakan yang bersangkutan tidak bersalah, DPRD berkewajiban merehabilitasi nama baik yang bersangkutan secara tertulis dan disampaikan kepada yang bersangkutan, pimpinan fraksi dan pimpinan partai politik yang bersangkutan.

Pimpinan DPRD dan/ atau Badan Kehormatan menjamin kerahasiaan pelapor, dimana hal ini diatur dalam Pasal 51 B ayat (3) yang menjadi jaminan bagi pelapor untuk bisa memberikan identitasnya secara lengkap guna pemeriksaan lebih lanjut pelaporan/ pengaduan yang diterima.

Pada Pasal 51C ditegaskan bahwa DPRD menetapkan sanksi atau rehabilitasi terhadap anggota yang dilaporkan setelah mendengar pertimbangan dan penilaian dari Badan kehormatan. Sanksi yang diberikan dapat berupa teguran lisan dan teguran tertulis sampai dengan diberhentikan sebagai anggota sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Sanksi berupa teguran lisan dan teguran tertulis disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada anggota yang bersangkutan dan disampaikan kepada pimpinan fraksi dan pimpinan partai politik yang bersangkutan secara tertulis. Usul pemberhentian anggota, didasarkan atas Keputusan Dewan Pimpinan Pusat atau Dewan Pimpinan Wilayah/ Daerah partai politik sesuai dengan mekanisme yang berlaku pada Anggaran Dasar/ Anggaran Rumah Tangga partai politik yang bersangkutan. Sanksi berupa pemberhentian sebagai anggota DPRD, diproses sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan hal diatas terdapat permasalahan bila saja Keputusan Dewan Pimpinan Pusat atau Dewan Pimpinan Wilayah/ Daerah partai politik tidak dibuat atau diabaikan. Tentu saja ini merupakan celah hukum yang dapat mengakibatkan peran BK DPRD tidak berdaya guna. Hal ini dikarenakan putusan dari BK DPRD dapat diabaikan karena tidak ada sanksi jika tindakan "*recall*" tidak dilaksanakan oleh partai politik yang anggotanya dikenakan sanksi karena tidak ada pengaturannya.

Berdasarkan uraian diatas, bahwa dengan adanya ketentuan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 jo PP Nomor 53 Tahun 2005 khususnya tentang kewenangan Badan Kehormatan, terdapat adanya perbedaan ketentuan tentang kewenangan Badan Kehormatan yang terdapat dalam PP Nomor 25 Tahun 2004, menurut Muhammad Nuh perbedaan cukup mendasar antara PP Nomor 53 Tahun

2005 dengan PP Nomor 25 Tahun 2004 memberikan kekuatan kepada badan Kehormatan untuk memberikan rekomendasi kepada pimpinan DPRD untuk sanksi pelanggaran, tetapi pada PP Nomor 53 hanya merekomendasikan untuk dibawa ke rapat paripurna. Sehingga ada kesan peran Badan kehormatan dikurangi, sehingga menurut Salamet Effendi Yusuf secara lisan seperti yang dikutip oleh M. Nuh menyebutkan bahwa PP Nomor 53 Tahun 2005 mencampurkan persoalan etika yang menjadi wilayah kerja Badan kehormatan dengan wilayah politik yang diputuskan di rapat paripurna.

Dari keterangan-keterangan diatas penulis akan menguraikan hasil penelitian tentang bagaimana implementasi dari pelaksanaan tugas dan wewenang Badan Kehormatan DPRD Kota Surakarta sesuai dengan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Nomor 31 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 06 Tahun 2004 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta.

Berdasarkan Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Surakarta Nomor 31 tahun 2006, pada pasal 17 dikatakan bahwa Badan Kehormatan termasuk dalam alat kelengkapan DPRD. Adapun yang menjadi Tugas Badan Kehormatan DPRD Kota Surakarta berdasarkan pasal 25A adalah sebagai berikut:

a. Mengamati, mengevaluasi disiplin, etika dan moral para anggota DPRD dalam rangka menjaga martabat dan kehormatan sesuai dengan kode etik DPRD.

Mengamati dalam hal ini berarti mencermati setiap tingkah laku setiap anggota DPRD yang dilakukan oleh BK apakah sudah sesuai atau tidak, berdasarkan tata tertib yang ada. Mengevaluasi disiplin berarti apakah kedisiplinan yang dilakukan oleh anggota DPRD sudah sesuai dengan bunyi tata tertib, misalnya berkaitan dengan absensi dan kerapihan anggota dewan. Sedangkan etika berasal dari bahasa Yunani, *ethos* atau *ta etha* yang berarti tempat tinggal, padang rumput, kebiasaan atau adat istiadat. Oleh filsuf Yunani, Aristoteles, etika digunakan untuk menunjukkan filsafat moral yang

menjelaskan fakta moral tentang nilai dan norma moral, perintah, tindakan kebajikan dan suara hati (E.Y. Kanter 2001:2).

Kata moral berasal dari bahasa Latin yaitu *mos* atau *mores* yang berarti adat istiadat, kebiasaan, kelakuan, tabiat, watak, akhlak dan cara hidup. Secara etimologi, kata etika (bahasa Yunani) sama dengan arti kata moral (bahasa Latin), yaitu adat istiadat mengenai baik-buruk suatu perbuatan. Namun demikian moral tidak sama dengan etika. Kata moral lebih mengacu pada baik-buruknya manusia sebagai manusia, menuntun manusia bagaimana seharusnya ia hidup atau apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan. Sedangkan etika adalah ilmu, yakni pemikiran rasional, kritis dan sistematis tentang ajaran-ajaran moral. Etika menuntun seseorang untuk memahami mengapa atau atas dasar apa ia harus mengikuti ajaran moral tertentu. Dalam artian ini, etika dapat disebut filsafat moral (E.Y. Kanter 2002:2).

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis, Badan Kehormatan DPRD Kota Surakarta dianggap belum mengamati kedisiplinan anggota dewan secara maksimal, seperti dalam hal absensi setiap rapat-rapat anggota dewan, kerapuhan para anggota dewan dan etika dan moral para anggota dewan.

Dari aplikasi bunyi pasal ini, bila terdapat anggota dewan yang tidak hadir dalam rapat sampai dengan 3 (tiga) kali pada rapat yang sama dan tanpa ada izin apapun maka pelanggaran harus dicatat kemudian dilaporkan kepada Pimpinan dewan yang selanjutnya akan meneruskan kepada pimpinan fraksi dan pembinaan diserahkan kepada fraksi asal anggota dewan bersangkutan. Namun pada pelaksanaannya hal ini belum bisa ditangani secara optimal oleh Badan Kehormatan.

b. Meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD terhadap peraturan Tata Tertib dan Kode Etik DPRD serta sumpah/ janji;

Dari hasil penelitian terdapat kasus pemukulan yang dilakukan oleh anggota DPRD Kota Surakarta terhadap rekan kerjanya dikarenakan adanya kesalahpahaman diantara kedua belah pihak. Kedua belah pihak adalah rekanan

kerja disalah satu cafe di Surakarta. Pihak-pihak yang terkait adalah tersangka Heri Setyo Nugroho dari Partai Demokrat, sedangkan korban bernama Dwi Asmarani Purwanti. Kelahiran Surakarta, pada tanggal 19 Januari 1960, beralamat di Jalan Bungur 8 Nomor 15 RT 01/06, Punggawan, Surakarta.

Kejadian bermula ketika terjadi percekocokan diantara keduanya yang menyebabkan tersangka menjadi emosi dan langsung memukul korban, waktu kejadian adalah pukul 02.00 WIB pada tanggal 27 Februari 2008. Segera setelah kejadian tersebut terjadi, korban langsung melaporkan kejadian tersebut ke polisi. Laporan tersebut diberi nomor B/LP/287/II/2008 SPK III dan tersangka dituduh melanggar Pasal 351 KUHP. Kemudian, pada tanggal 28 Maret 2008 korban yang diwakili oleh para kuasanya yang bernama M. Badrus zaman, SH, Zainal Abidin, SH, MH, dan Joko Widodo, SH melayangkan pengaduan atas tindakan tersangka tersebut kepada Ketua DPRD.

Respon atas tindakan pengaduan tersebut segera diupayakan oleh Badan Kehormatan DPRD Kota Surakarta untuk meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD Kota Surakarta berdasarkan pengaduan dan sesuai dengan ketentuan Pasal 25B poin (a) Peraturan DPRD Nomor 31 Tahun 2006 tentang perubahan keputusan peraturan Tata Tertib Anggota DPRD Kota Surakarta yaitu memanggil anggota yang bersangkutan untuk memberikan penjelasan dan pembelaan terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan. Sebelum BK memanggil anggota dewan yang bersangkutan tersebut, kedua belah pihak yang bersengketa telah berdamai dengan ditandatanganinya akta perdamaian oleh kedua belah pihak pada tanggal 3 April 2008. Terbitnya akta perdamaian ini mengakibatkan dicabutnya laporan oleh korban di kepolisian.

Karena kedua belah pihak sudah berdamai dan dicabutnya laporan maka Badan kehormatan DPRD Surakarta tidak memproses insiden tersebut dengan dalih bahwa insiden tersebut telah mencapai kesepakatan damai dan yang kedua berdasarkan dari lampiran pengaduan yaitu bahwa kejadian tersebut dianggap melampaui jam kerja dari seorang anggota dewan.

Padahal, dalih yang diutarakan oleh Badan Kehormatan tersebut sebetulnya sangatlah tidak berlandaskan dasar sama sekali. Hal ini disebabkan

karena anggota dewan seharusnya tetap menjaga tingkah lakunya baik pada waktu jam kerja ataupun setelah jam kerja berakhir. Dasar pemikiran ini sangatlah beralasan karena setiap perilaku anggota dewan seharusnya selalu membawa nama baik institusi yang melekat kepada dirinya selama masa jabatan itu berlangsung sampai dengan paripurna.

Dasar pemikiran selanjutnya adalah mengenai Kode Etik DPRD Surakarta, yaitu Pasal 114 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Tata Tertib DPRD Surakarta, yaitu:

- 1) Dalam melaksanakan wewenang, tugas, dan kewajibannya, anggota DPRD wajib mentaati Kode Etik DPRD.
- 2) Kode Etik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi norma-norma atau aturan-aturan yang merupakan suatu kesatuan landasan etik atau filosofis dengan peraturan sikap, perilaku, ucapan, tata kerja, tata hubungan antar lembaga pemerintah daerah dan antar anggota serta antara anggota DPRD dengan pihak lain mengenai hal-hal yang diwajibkan, dilarang atau tidak patut dilakukan oleh anggota DPRD.

Jika kita mengaitkan pemukulan tersebut dengan bunyi pasal khususnya mengenai kalimat “peraturan sikap, perilaku” atau “mengenai hal-hal yang diwajibkan, dilarang, atau tidak patut dilakukan oleh anggota DPRD” tentunya telah terjadi pelanggaran yang sangat jelas mengenai Kode Etik yang harus ditaati oleh setiap anggota dewan. Bahwa dengan jelas kasus tersebut tidak hanya berhenti atau selesai begitu saja, harusnya Badan Kehormatan DPRD dengan aktif selaku badan yang berwenang memberi sanksi yang tegas terhadap insiden tersebut.

c. Melakukan penyelidikan, verifikasi dan klarifikasi atas pengaduan anggota DPRD, masyarakat dan atau pemilih;

Dari hasil penelitian ini pada tahap penyelidikan, hampir semua kasus terjadi di DPRD Kota Surakarta, hanya berakhir di tahap penelitian, hal tersebut terjadi dikarenakan, selain tidak tertib administrasi juga disebabkan karena setiap permasalahan sudah diselesaikan secara kekeluargaan.

d. Menyampaikan kesimpulan atas hasil penyelidikan, verifikasi dan klarifikasi sebagaimana dimaksud pada huruf c sebagai rekomendasi untuk ditindaklanjuti oleh DPRD;

Dari hasil penelitian ini penerapan kedua poin tersebut dapat dilihat dalam kasus ini. Bahwa telah terjadi tindak pidana korupsi penggelembungan anggaran kesejahteraan anggota DPRD Surakarta dengan terpidana Yusuf Hidayat yang kemudian divonis 5 (lima) tahun penjara, Purwono, SH dan Bandung Joko Suryono, SH yang masing-masing diputus 2,5 (dua setengah) tahun. Dikarenakan adanya kejanggalan terhadap tidak diindahkannya putusan majelis hakim Pengadilan Negeri Surakarta dimana DPRD masih memperbolehkan para terpidana tersebut menjalani hak-haknya sebagai anggota dewan meskipun telah diberi somasi yang ditujukan kepada Pimpinan DPRD Surakarta agar menjalankan putusan Pengadilan Negeri Surakarta dan memecat kedua terpidana tersebut dari jabatannya semula, yaitu sebagai anggota dewan. Maka, pada tanggal 3 Oktober 2007 terjadi pengaduan oleh inisial A ke Badan Kehormatan DPRD Surakarta dengan nomor C9/BK/DPRD/Ska yang sekiranya berbunyi sebagai berikut;

Dengan hormat,

Menindak lanjuti somasi saya kepada Pimpinan DPRD kota Surakarta dengan surat tertanggal 26 Agustus 2007, maka dengan ini saya hendak mengadukan sdr. Alquf Hidayah, SH selaku Wakil Ketua DPRD kota Surakarta kepada BK DPRD Surakarta.

Adapun yang menjadi dasar pengaduan tersebut diatas adalah sebagai berikut :

- 1) Bahwa terkait dengan polemik rencana kembali berdinasnya para anggota DPRD kota Surakarta yang sudah dinyatakan sebagai terpidana dalam kasus korupsi, maka jelas dan dinyatakan terbukti. Wakil Ketua DPRD kota Surakarta tersebut diatas tidak melaksanakan ketentuan Pasal 94 ayat (3) UU RI No. 22 Tahun 2003 tentang Susduk.
- 2) Bahwa demikian jelas dan nyata Wakil Ketua DPRD kota Surakarta telah melanggar ketentuan Pasal 72 UU RI No. 22 tahun 2003 tentang Susduk yaitu tentang Sumpah dan Janji selaku pimpinan.
- 3) Bahwa salah satu tugas dari BK adalah melakukan penyelidikan, verifikasi, dan pengambilan keputusan DPRD dan atau tidak melaksanakan kewajibannya sebagai anggota DPRD kota Surakarta.

Berdasarkan hal diatas sudah jelas bahwa saudara Alqof sudah melanggar sumpah/ janji. Berdasarkan wawancara kepada salah satu notulen DPRD Kota Surakarta yaitu Ibu palupi, kasus pengaduan tersebut tidak ditangani oleh BK DPRD Surakarta dikarenakan identitas pelapor yang tidak jelas yaitu tidak melampirkan kartu tanda penduduk. Pendapat ini sesuai dengan dasar pada pasal 25C Perubahan Keputusan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta (Peraturan DPRD Nomor 31 tahun 2006) dan Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta (Peraturan DPRD Nomor 25 Tahun 2007) yaitu :

- 1) Pengaduan/ pelaporan tentang dugaan adanya pelanggaran diajukan secara tertulis kepada Pimpinan DPRD disertai identitas pelapor yang jelas dengan tembusan Badan Kehormatan;
- 2) Pengaduan/ pelaporan sebagaimana dimaksud pada huruf a, dikesampingkan apabila tidak disertai identitas pelapor yang tidak jelas.

e. Menyampaikan rekomendasi kepada pimpinan DPRD berupa rehabilitas nama baik apabila tidak terbukti adanya pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD atas pengaduan pimpinan DPRD, anggota DPRD, masyarakat dan atau pemilih.

Dari hasil penelitian ini tugas Badan Kehormatan DPRD Kota Surakarta belum pernah sampai pada tahap ini karena pada semua pengaduan yang ada pada masa jabatan 2004-2009 hanya sampai pada tahap penelitian saja, yang hampir sama dengan keterangan pada poin c yaitu setiap pengaduan selalu batal karena tidak sesuai dengan ketentuan atau persyaratan yang ada berdasarkan peraturan kode etik atau tata tertib DPRD Kota Surakarta.

Dalam melaksanakan tugasnya, Badan Kehormatan DPRD Kota Surakarta memiliki wewenang yang diatur dalam pasal 25B, yaitu sebagai berikut:

a. Memanggil anggota yang bersangkutan untuk memberikan penjelasan dan pembelaan terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan.

Penjabaran dari bunyi pasal ini adalah dengan maksud setiap kasus yang bergulir di Badan Kehormatan harus selalu menjunjung tinggi asas praduga tak bersalah (*presumption of innocence*) sehingga jelas kebenaran yang akan

terungkap nantinya. Berdasarkan dari hasil penelitian seperti pada kasus pemukulan oleh salah satu anggota DPRD Surakarta, maka tersangka tersebut dipanggil oleh BK DPRD Surakarta untuk memberikan klarifikasi sehingga jelas duduk perkara mengenainya.

b. Meminta keterangan pelapor, saksi, dan atau pihak-pihak lain yang terkait, termasuk untuk meminta dokumen atau alat bukti lain.

Penjabaran dari bunyi pasal ini dengan maksud untuk meminta keterangan-keterangan ataupun bukti-bukti lain yang sekiranya berkaitan dengan perkara yang diajukan ke BK. Sehingga BK dalam menilai suatu perkara benar-benar objektif dan tidak mendengarkan satu pihak saja. Hal ini dapat dilihat ketika Badan Kehormatan meminta keterangan kedua belah pihak yang berseteru pada insiden pemukulan salah satu anggota dewan DPRD Kota Surakarta terhadap salah satu warga Kota Surakarta sebagai pertimbangan keputusan BK DPRD Kota Surakarta.

Selanjutnya dalam mekanisme pengaduan/ pelaporan, mekanisme penelitian dan pemeriksaan pengaduan/ pelaporan serta kerahasiaan pelapor diatur dalam pasal 25C peraturan DPRD Kota Surakarta Nomor 31. Dalam mekanisme pengaduan/ pelaporan atas adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh anggota DPRD Kota Surakarta, tidak semua pengaduan dari para pelapor memenuhi ketentuan seperti halnya tidak menyertakan identitas sebagai pelapor sesuai dalam pasal 25C ayat (1) huruf a dan b yang berbunyi:

- a. Pengaduan/ pelaporan tentang dugaan adanya pelanggaran diajukan secara tertulis kepada Pimpinan DPRD disertai identitas pelapor yang jelas dengan tembusan Badan Kehormatan;
- b. Pengaduan/ pelaporan sebagaimana dimaksud pada huruf a, dikesampingkan apabila tidak disertai dengan identitas pelapor yang jelas.

Dalam mekanisme penelitian dan pemeriksaan pengaduan/ pelaporan dalam dugaan adanya pelanggaran yang dilakukan oleh anggota DPRD Kota

Surakarta, berdasarkan penelitian penulis hal ini sudah dilaksanakan oleh anggota Badan Kehormatan DPRD Kota Surakarta dalam kasus pengaduan/ pelaporan terhadap tindak pemukulan yang dilakukan oleh anggota dewan seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya. Dari hasil penelitian terhadap kasus tersebut Badan Kehormatan DPRD Kota Surakarta membuat suatu kesimpulan bahwa kasus tersebut dianggap sudah diluar wewenang BK, dan seterusnya kesimpulan tersebut dilaporkan kepada Pimpinan DPRD Kota Surakarta. Sehingga pada tahap penelitian dan pemeriksaan pengaduan/ pelaporan berhenti sampai disini. Adapun tahapan-tahapan tersebut dilakukan sesuai dengan pasal 25C ayat (2) huruf a, b, dan c yang berbunyi:

- a. Badan Kehormatan melakukan penelitian dan pemeriksaan pengaduan/ laporan melalui permintaan keterangan dan penjelsan pelapor, saksi dan atau yang bersangkutan serta pemeriksaaan dokumen atau alat bukti lain;
- b. Badan Kehormatan membuat kesimpulan hasil penelitian dan pemeriksaan dengan disertai berita acara penelitian dan pemeriksaan ;
- c. Badan Kehormatan menyampaikan kesimpulan hasil penelitian dan pemeriksaan kepada Pimpinan DPRD untuk ditindak lanjuti dalam rapat paripurna DPRD.

Dalam pasal 25C ayat (3) disebutkan bahwa “Pimpinan DPRD dan atau Badan Kehormatan menjamin kerahasiaan pelapor.” Sesuai dengan hasil penelitian penulis, hal ini sudah diterapkan oleh anggota Badan Kehormatan Kota Surakarta dengan tetap menjaga kerahasiaan identitas para pelapor demi terciptanya rasa aman bagi si pelapor agar terhindar dari segala bentuk ancaman.

Pada pasal 25D yang berbunyi :

- (1) DPRD menetapkan sanksi atau rehabilitasi terhadap anggota yang dilaporkan setelah mendengar pertimbangan dan penilaian dari Badan Kehormatan.
- (2) Sanksi yang diberikan dapat berupa teguran lisan atau teguran tertulis sampai dengan diberhentikan sebagai anggota sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Sanksi berupa teguran lisan dan teguran tertulis disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada anggota yang bersangkutan dan disampaikan kepada Pimpinan Fraksi dan Pimpinan Partai Politik yang bersangkutan secara tertulis.
- (4) Sanksi berupa pemberhentian sebagai anggota DPRD, diproses sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Implementasi dari pasal ini bahwa selama penulis melakukan penelitian belum menemukan adanya penjatuhan sanksi terhadap anggota DPRD Kota Surakarta atas pengaduan/ pelaporan tentang adanya dugaan pelanggaran dari masyarakat.

Dari uraian-uraian diatas sesuai dengan hasil penelitian, Badan Kehormatan di DPRD Kota Surakarta berpeluang mengurangi tindakan-tindakan legislator yang dapat menurunkan citra DPRD Kota Surakarta itu sendiri. Peluang itu hanya bisa dilakukan bila Badan Kehormatan DPRD Kota Surakarta benar-benar dapat mampu hadir sebagai lembaga yang bertujuan menjaga kehormatan dewan. Tetapi kecenderungan di dewan, Badan Kehormatan DPRD Kota Surakarta sulit dapat diharapkan untuk melakukan hal yang demikian. Sebagai sebuah lembaga internal, bukan tidak mungkin Badan Kehormatan akan lebih menyelamatkan anggota ketimbang menjaga institusinya.

Tidak hanya itu, bisa jadi Badan Kehormatan DPRD Kota Surakarta berubah menjadi alat untuk melakukan tawar-menawar politik internal anggota dewan demi kepentingan politik lain yang lebih strategis. Apalagi, pelaksanaan Kode Etik amat bergantung Badan Kehormatan. Bila kekhawatiran diatas benar-benar terjadi, sulit mengharapkan adanya perbaikan citra di DPRD Kota Surakarta. Kecuali, ada yang berani melakukan perubahan besar.

Berdasarkan hasil wawancara bersama ketua Badan Kehormatan DPRD Kota Surakarta yaitu Bapak Purwanto, SH ia berjanji tidak akan melindungi anggota DPRD yang terbukti melanggar etika. Menurutnya, sejak awal terbentuknya Badan Kehormatan ini, seluruh anggotanya telah bersepakat untuk melepaskan “baju fraksi” masing-masing. “Artinya, seluruh anggota Badan Kehormatan telah memberi jaminan netralitas dalam setiap persidangan kasus yang ditangani. Dari statistik yang ada sejak menjabat hingga masa akhir jabatannya belum ada pengaduan yang diterima Badan Kehormatan. Walaupun ada sifatnya ringan. Kasus-kasus tersebut hanya sampai pada peneguran lisan yang bersifat kekeluargaan.

Berdasarkan tata terrib DPRD, Badan Kehormatan tidak bisa melakukan penyelidikan atas dugaan pelanggaran kode etik oleh anggota dewan bila tidak ada

laporan dari masyarakat atau permintaan Pimpinan DPRD. Pola kerja Badan Kehormatan disamping menerima pengaduan secara langsung dari kalangan dewan, Badan Kehormatan juga mengawasi opini publik yang berkembang di masyarakat. Namun dalam hal ini Badan Kehormatan tidak berhak memberikan keputusan akhir tetapi hanya bersifat rekomendasi yang nantinya disampaikan kepada Pimpinan DPRD.

C. Hambatan Badan Kehormatan DPRD Surakarta Periode 2004-2009

Berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu anggota Badan Kehormatan DPRD Kota Surakarta periode 2004 - 2009, H. Dipl.-Ing H. Quatly Abdulkadir Alkatiri maka didapat beberapa hambatan yang sebenarnya terjadi di DPRD Kota Surakarta, berikut keterangannya:

Wakil rakyat yang duduk di lembaga legislatif seringkali diidentikkan dengan penghasilan besar dan fasilitas berlimpah yang semuanya bersumber dari anggaran pemerintah. Pandangan tersebut menjadikan posisi anggota dewan sangat sensitif terhadap sorotan masyarakat. Sedikit saja kinerja tidak maksimal, kritik bakal datang bertubi-tubi. Apalagi kalau sampai berperilaku atau melakukan perbuatan yang dianggap kurang pantas bagi kedudukannya sebagai wakil rakyat, citra pribadi maupun institusi bakal menjadi taruhan yang sangat mahal.

Meskipun citra merupakan persoalan yang sangat sensitif, Anggota Badan Kehormatan DPRD Kota Surakarta, Quatly berpendapat, upaya menjaga citra tidak perlu dilakukan dengan cara "main kayu" yang bisa diartikan mengumbar teguran atau sanksi. Bagaimanapun juga pendekatan kekerasan hanya akan menimbulkan persoalan baru yang kalau sampai berlarut-larut malah akan

mengaburkan persoalan sebenarnya, yaitu kepatuhan setiap anggota dewan terhadap kode etik.

"Menjaga citra bukan mencari masalah, terus dihukum. Yang penting jangan sampai anggota dewan melakukan sesuatu yang melanggar kode etik. Tujuan utama Badan Kehormatan bukan mencari siapa yang salah, tetapi kalau ada yang salah diingatkan. Meskipun tuntutananya memang kita harus mampu tegas terhadap kasus-kasus yang sangat fatal," ujarnya.

Menurutnya, persoalan etika yang paling sering muncul di DPRD Kota Surakarta selama ini masih dalam kategori tidak terlalu serius. Misalnya soal pakaian dan kebiasaan merokok di dalam ruangan ber-AC. Namun biasanya bisa diatasi dengan mengacu kepada kode etik yang berlaku untuk seluruh anggota dewan.

"Seperti orang beragama. Kita ini mengaku beragama, persoalannya adalah tingkah laku, perbuatan, cara berkata-kata, cara berpakaian, dan lain-lainnya sudah menunjukkan kalau kita ini orang beragama atau tidak," tuturnya.

Tetapi, ada saatnya pula Badan Kehormatan harus melangkah lebih tegas, salah satunya untuk anggota dewan yang mangkir 3 kali berturut-turut pada rapat yang sama. Pelanggaran dicatat kemudian dilaporkan kepada Pimpinan dewan yang selanjutnya akan meneruskan kepada pimpinan fraksi. Pembinaan diserahkan kepada fraksi asal anggota dewan bersangkutan.

"Badan Kehormatan enggak kenceng-kencengan dalam menjaga citra. Atas kesepakatan bersama, biasanya cukup dengan teguran. Jarang yang sampai laporan resmi ke fraksi seperti dulu kita lakukan saat melihat tingkat kehadiran anggota dewan dalam rapat. Kalau sudah ditegur, biasanya terus sungkan," ucapnya.

Sebelum pembentukan BK, tugas pengawasan internal diemban sepenuhnya oleh unsur pimpinan dewan. Namun pelaksanaannya terlihat sangat lemah, karena tidak ada aturan khusus sebagai pedoman tersendiri. Setelah pembentukan Badan Kehormatan, terdapat kode etik dan pedoman beracara yang menjadi "senjata" utama dalam mengemban amanat. Kode etik merupakan dasar bagi Badan Kehormatan dalam menentukan standar segala sesuatu yang berkaitan dengan kehormatan seorang anggota. Sedangkan pedoman beracara digunakan sebagai acuan dalam penanganan kasus-kasus pelanggaran kode etik. Untuk itu Badan Kehormatan DPRD Kota Surakarta mengupayakan agar segera memiliki Pedoman Beracara.

Harus diakui, kewenangan yang dimiliki Badan Kehormatan cukup besar. Karena dengan kewenangan itu, Badan Kehormatan diharapkan bisa menjadi palang pintu untuk menjaga martabat dewan, dengan jalan mengawasi pelaksanaan Tatib dan kode etik yang telah menjadi kesepakatan bersama. Fungsi bisa dijalankan optimal dengan adanya sanksi-sanksi, salah satunya merekomendasikan pemberhentian anggota dewan kepada pimpinan dewan.

Sehingga Quatly tidak menampik adanya tuntutan masyarakat agar Badan Kehormatan tampil lebih galak lagi. Sebab belum semua anggota dewan memahami sepenuhnya posisi yang diembannya. Kesadaran barangkali ada, tetapi itu belum cukup untuk menghindarkannya dari berbagai godaan yang menyimpang dari etika. Karena implementasi pengetahuan yang digunakannya sebagai modal menjalankan tugas dan tanggung jawab tidak dilandasi penghayatan. Sehingga timbul indikasi yang sudah menjadi rahasia umum kalau ada anggota dewan yang meminta uang dari eksekutif, atau menyalahgunakan kedudukannya untuk kepentingan pribadi maupun kelompoknya. Contoh tersebut termasuk pelanggaran kode etik yang cukup berat, tetapi Badan Kehormatan kesulitan mengungkap.

Di tengah-tengah dinamika kedewanan yang "riuh-rendah", Badan Kehormatan tampak terengah-engah. Badan Kehormatan terlihat mengalami kesulitan melaksanakan tugas-tugasnya secara maksimal akibat kewenangan yang masih terbatas. Selain itu, untuk kasus-kasus semacam itu, Badan Kehormatan baru bisa bertindak ketika ada laporan. Badan Kehormatan sangat membutuhkan dukungan dari luar Gedung Dewan, baik eksekutif maupun seluruh masyarakat. Sejak dibentuk akhir 2004, belum ada laporan pelanggaran serius yang masuk ke Badan Kehormatan.

"Ada indikasi terdapat anggota dewan yang minta-minta uang dari eksekutif, tetapi eksekutifnya sendiri tidak mau lapor, apalagi menjadi saksi. Kalau Badan Kehormatan melangkah hanya berdasarkan asumsi-asumsi, malah bisa menjadi fitnah. Akibat selanjutnya, bisa jadi akan ada tuntutan balik dari anggota dewan bersangkutan kepada Badan Kehormatan," kata dia.

Walaupun kerahasiaan dijamin, Badan Kehormatan sulit berharap pada laporan maupun klarifikasi. Bahkan memberikan laporang secara tertulis pun enggan, dengan alasan tidak mau mencari masalah. Badan Kehormatan bukan tidak mengakui adanya kekurangan, salah satunya memastikan jaminan kerahasiaan. Karena cukup dengan mencari tahu siapa saja yang diundang ke ruang Badan Kehormatan untuk memberikan klarifikasi, sudah bisa diraba siapa yang melaporkan adanya pelanggaran. Tetapi mestinya eksekutif, sebagai pihak yang terkait langsung, lebih berani untuk mengungkapkan adanya penyimpangan yang dilakukan anggota dewan.

"Bagaimana mau memperbaiki citra, kalau laporan saja tidak pernah ada. Kita tidak bisa bertindak lebih jauh tanpa ada laporan. Sepertinya memang layak dikatakan mandul atau mendapat predikat macan ompong. Kalau tidak galak ya bagaimana, tetapi kalau mau galak kok susah," tandasnya

Menurut hasil wawancara terhadap notulen Badan Kehormatan DPRD Kota Surakarta, Ibu Palupi, selama 2004-2009 Badan Kehormatan DPRD Kota

Surakarta belum pernah menangani kasus atau masalah serius, adapun jika terdapat masalah internal di DPRD Kota Surakarta maka sudah dapat diselesaikan secara kekeluargaan dengan pendekatan personal, sehingga masalah tidak sampai ke Badan Kehormatan.

Dari hasil wawancara di atas penulis menyimpulkan bahwa hambatan yang terjadi didalam tubuh Badan Kehormatan DPRD Kota Surakarta antara lain dapat dikelompokkan menjadi dua faktor, yaitu:

a. Faktor Struktur

- 1) Kurang pahamnya anggota Badan Kehormatan DPRD Kota Surakarta mengenai tugas dan kerjanya sendiri sehingga banyak sekali kasus-kasus yang seharusnya masuk ranah wewenang Badan Kehormatan, tetapi tidak diproses. Masalah ini terlihat dalam tugas tahap penyelidikan, hampir semua kasus terjadi di DPRD Kota Surakarta, hanya berakhir di tahap penelitian.
- 2) Bunyi dari Pasal 25 ayat (1) Peraturan DPRD Kota Surakarta No. 31 Tahun 2006 yang menyebutkan bahwa anggota Badan Kehormatan dipilih dari dan oleh anggota DPRD, menimbulkan asumsi tidak objektifnya penilaian Badan Kehormatan di kemudian hari.
- 3) Adanya tarik-ulur faktor kepentingan dari partai politik yang ada dalam DPRD sehingga menyebabkan tekanan-tekanan bagi Badan Kehormatan untuk mengungkap kebenaran atau fakta yang sebenarnya terjadi.
- 4) Anggota Badan Kehormatan DPRD Kota Surakarta adalah Anggota DPRD Kota Surakarta, sehingga hubungan kerja dan keakraban personal menjadi hambatan untuk keluarnya sebuah penyelesaian tegas dari Badan Kehormatan.

b. Faktor Kultur

- 1) Kebiasaan atau budaya *ewuh pekewuh* membuat ketegasan anggota Badan Kehormatan DPRD Kota Surakarta sedikit berkurang, rasa

untuk tidak menyinggung menjadi pertimbangan utama, sehingga teguran tidak juga keluar apabila ada pelanggaran kode etik dan tata tertib.

- 2) Kedekatan personal sesama anggota DPRD Kota Surakarta, hubungan baik yang ada dibina baik di dalam maupun diluar kantor. Hal ini dibuktikan dengan seringnya anggota Badan Kehormatan hanya memanggil anggota dewan yang diduga bermasalah secara informal, padahal seharusnya pemanggilan tersebut dilakukan secara resmi sesuai dengan pasal 25B Tata Tertib DPRD Kota Surakarta Nomor 31 Tahun 2006, yang berbunyi:
 - (a) Memanggil yang bersangkutan untuk memberikan penjelasan dan pembelaan terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan,
 - (b) Meminta keterangan pelapor, saksi dan atau pihak-pihak lain yang terkait, termasuk untuk meminta dokumen atau alat bukti lain.
- 3) Karena kedekatan tersebut, maka timbullah rasa sungkan satu sama lain, sehingga apabila ada masalah atau konflik, diselesaikan secara kekeluargaan.
- 4) Adanya rasa tidak perlu menegur, atau tidak tega menegur dari anggota Badan Kehormatan, karena yang melakukan kesalahan adalah teman sendiri.

BAB IV. PENUTUP

A. Simpulan

Dalam penelitian ini ada dua masalah pokok yang dikaji oleh penulis, pertama adalah pelaksanaan tugas dan wewenang Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta dan kedua adalah hambatan yang dihadapi oleh Badan Kehormatan DPRD Kota Surakarta.

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan terhadap dua masalah pokok diatas maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Dari hasil penelitian terhadap tugas dan wewenang Badan Kehormatan DPRD Kota Surakarta bahwa Badan Kehormatan DPRD Kota Surakarta *"belum menjalankan tugas dan wewenangnya secara maksimal"* karena masih banyaknya pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan para anggota dewan seperti kurang disiplinnya para anggota dewan terhadap kerapihan, absensi kedatangan maupun absensi setiap rapat dan kurangnya etika dan moral para anggota dewan, hal ini dapat dilihat dengan adanya kasus pemukulan yang dilakukan oleh anggota dewan terhadap rekan kerjanya diluar kebidangannya sebagai anggota dewan yang tidak diproses atau diselesaikan secara tuntas oleh Badan Kehormatan dan masih aktifnya para anggota dewan yang padahal sudah terbukti melakukan tindak pidana yang telah di putus oleh Pengadilan Negeri Surakarta.
2. Hambatan Badan Kehormatan DPRD Kota Surakarta (2004-2009) adalah:
 - a. Faktor Struktur
 - 1) Kurang pahamnya anggota Badan Kehormatan DPRD Kota Surakarta mengenai tugas dan kerjanya sendiri sehingga banyak

sekali kasus-kasus yang seharusnya masuk ranah wewenang Badan Kehormatan, tetapi tidak diproses. Masalah ini terlihat dalam tugas tahap penyelidikan, hampir semua kasus terjadi di DPRD Kota Surakarta, hanya berakhir di tahap penelitian.

- 2) Pasal 25 ayat (1) Peraturan DPRD Kota Surakarta No. 31 Tahun 2006 menyatakan anggota Badan Kehormatan dipilih dari dan oleh anggota DPRD, menimbulkan asumsi tidak objektifnya penilaian Badan Kehormatan di kemudian hari.
- 3) Adanya tarik-ulur faktor kepentingan dari partai politik yang ada dalam DPRD sehingga menyebabkan tekanan-tekanan bagi Badan Kehormatan untuk mengungkap kebenaran atau fakta yang sebenarnya terjadi.
- 4) Anggota Badan Kehormatan DPRD Kota Surakarta adalah Anggota DPRD Kota Surakarta, sehingga hubungan kerja dan keakraban personal menjadi hambatan untuk keluarnya sebuah penyelesaian tegas dari Badan Kehormatan.

b. Faktor Kultur

- 1) Kebiasaan atau budaya *ewuh pekewuh* membuat ketegasan anggota Badan Kehormatan DPRD Kota Surakarta sedikit berkurang, rasa untuk tidak menyinggung menjadi pertimbangan utama, sehingga teguran tidak juga keluar apabila ada pelanggaran kode etik dan tata tertib.
- 2) Kedekatan personal sesama anggota DPRD Kota Surakarta, hubungan baik yang ada dibina baik di dalam maupun diluar kantor. Hal ini dibuktikan dengan seringnya anggota Badan Kehormatan hanya memanggil anggota dewan yang diduga bermasalah secara informal, padahal seharusnya pemanggilan tersebut dilakukan secara resmi sesuai dengan pasal 25B Tata Tertib DPRD Kota Surakarta Nomor 31 Tahun 2006, yang berbunyi:

- (a) Memanggil yang bersangkutan untuk memberikan penjelasan dan pembelaan terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan,
 - (b) Meminta keterangan pelapor, saksi dan atau pihak-pihak lain yang terkait, termasuk untuk meminta dokumen atau alat bukti lain.
- 3) Karena kedekatan tersebut, maka timbullah rasa sungkan satu sama lain, sehingga apabila ada masalah atau konflik, diselesaikan secara kekeluargaan.
 - 4) Adanya rasa tidak perlu menegur, atau tidak tega menegur dari anggota Badan Kehormatan, karena yang melakukan kesalahan adalah teman sendiri.

B. Saran

Setelah penulis meneliti permasalahan tersebut, maka penulis memiliki masukan atau saran dengan harapan dapat menjadi jalan keluar dari permasalahan tersebut.

1. Masukan pertama adalah para anggota Badan Kehormatan DPRD Kota Surakarta hendaklah dipilih yang mempunyai SDM (Sumber Daya Manusia) tinggi, agar kinerja anggota Badan Kehormatan tersebut menjadi berkualitas yang benar-benar bisa menjaga harkat dan martabat para anggota dewan.
2. Seharusnya tugas dan wewenang Badan Kehormatan DPRD Kota Surakarta dirumuskan, karena menurut penulis sebaiknya Badan Kehormatan DPRD Kota Surakarta memiliki kewenangan yang lebih tegas, tidak hanya selesai sampai rekomendasi kepada Pimpinan dewan, dengan demikian diharapkan segala permasalahan dapat diselesaikan

dengan baik, tegas dan objektif. Karena apabila Badan Kehormatan DPRD Kota Surakarta diberi kewenangan yang lebih, maka keobjektifitasan akan lebih terjaga, sebab komposisi Badan Kehormatan DPRD itu sendiri perwakilan dari fraksi-fraksi.

3. Sistem keanggotaan Badan Kehormatan yang direkrut dari dalam dewan sendiri seharusnya diganti menjadi dari luar dewan. Karena akan terciptanya keobjektifitasan universal nantinya. Pengembalian bunyi pasal seperti pada PP Nomor 25 tahun 2004 tentunya yang harus dipikirkan dan dilakukan oleh legislator dengan segera untuk menata kembali wajah dan citra para anggota Dewan sesuai dengan yang dicita-citakan oleh kita bersama. Selain itu juga dalam penerapan implementasinya seharusnya anggota Badan Kehormatan dapat lebih profesional dengan dapat memilah mana kepentingan personal dan mana tanggung jawab jabatan sehingga rasa sungkan menjadi tidak terlalu penting demi terciptanya keadilan dan ketertiban di dalam DPRD Kota Surakarta.
4. Ketentuan-ketentuan yang harus dirubah, bagaimana hukum positif yang mengatur perekrutan anggota Badan Kehormatan dapat direvisi menjadi lebih baik dengan poin inti adalah sebaiknya anggota Badan Kehormatan direkrut dari luar dewan, agar tidak ada lagi rasa sungkan dalam penegakan Tata Tertib DPRD Kota Surakarta.

DAFTAR PUSTAKA

- B. Hestu Cipto Handoyo. 2003. *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan, dan Hak Asasi Manusia (Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi di Indonesia)*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.
- BN. Marbun. 2006. *DPRD Pertumbuhan dan Kerjanya*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- HB Sutopo. 1992. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama.
- _____. 2002. *Pengantar Penelitian Kualitatif (Dasar-Dasar Teoritis dan Praktis)*. Surakarta: Pusat Penelitian Surakarta.
- Jimly Asshiddiqie. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Cetakan Kedua. Konstitusi Pers.
- Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 06 tahun 2004 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Surakarta.
- Lexi J Moleong. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rodakarya.
- Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD.

Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2005 tentang Perubahan Terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 31 tahun 2006 tentang Perubahan atas Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 06 tahun 2004 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta.

S. Toto Pandoyo. 1992. *Seri Penerbitan Hukum Tata Negara, Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 Sistem Politik dan Perkembangan Kehidupan Demokrasi*. Yogyakarta: Liberty.

SK DPRD Kota Surakarta No.21/2008 tanggal 21 Agustus 2008 tentang Peresmian Pemberhentian dan Peresmian Pengangkatan Antar Waktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta.

Soerjono Soekanto. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta : Universitas Indonesia (UI-Press).

_____. 2001. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press.

_____. 2006. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press.

Subandi Al Mursadi. 2006. *Pancasila dan UUD'45 dalam Paradigma Reformasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Tjejep Rohendi Rohidi. 1992. *Pengantar Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama.

Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

HAW Widjaja. 2005. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

www.suarakarya-online.com

www.dpr.go.id

www.balipost.co.id

www.purwakarta.co.id

www.sumenep.go.id

www.tempointeraktif.com

<http://slamethariyanto.wordpress.com>