

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Format keterwakilan rakyat yang ideal dalam sebuah negara menjadi sesuatu yang sangat penting dalam negara demokrasi. Keberadaan lembaga perwakilan rakyat merupakan konsekuensi logis dari sistem demokrasi. Konstitusi sebagai hukum dasar harus mampu menjawab kebutuhan tersebut. Setiap lembaga yang menjadi representasi dalam penyelenggaraan negara harus diatur dan dimuat dalam konstitusi.¹ Di dalam negara-negara modern (*modern states*), interaksi mendasar antara lembaga negara termasuk dalam fungsi legislasi diatur oleh konstitusi.²

Penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara tidak hanya terdapat di pusat pemerintahan saja.³ Pemerintah pusat memberikan wewenangnya kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri dan di Indonesia yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

¹ Charles Simbura, 2011, *Parlemen Indonesia Lintasan Sejarah dan Sistemnya*, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, hlm. 1.

² Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatakan Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, hlm. 2.

³ HRT. Sri Soemnatri M, 2014, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Bandung, PT Remaja Rosda karya Offset, hlm. 194.

DPRD yang memegang peranan penting dalam sistem demokrasi, perwakilan tersebut erat kaitannya dengan otonomi daerah. Otonomi daerah menempatkan DPRD sebagai institusi atau lembaga perwakilan rakyat yang paling berperan dalam menentukan proses demokratisasi di berbagai daerah. Walaupun dalam kenyataannya DPRD masih belum sepenuhnya dapat menjalankan fungsinya dengan baik, bahkan dalam prakteknya DPRD sering mengaburkan makna demokrasi itu sendiri.

Harapan kearah yang lebih baik terhadap pelaksanaan fungsi DPRD diwujudkan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) yang menempatkan DPRD sebagai bagian dari sistem pemerintahan daerah. Optimalisasi peran DPRD sebagai penyalur aspirasi masyarakat dan fungsi legislasi di daerah diharapkan dapat dilaksanakan lebih baik dengan ditetapkannya UU Pemda. Tentunya optimalisasi peran DPRD dalam hal ini juga harus didukung oleh Pemerintah Daerah sebagai pelaksana kebijakan di daerah otonomi.

Keberadaan dan berfungsinya lembaga perwakilan tersebut, baik di pusat maupun di daerah, dari suatu negara yang menyatakan diri sebagai negara demokrasi konstitusional sering dijadikan oleh para ahli sebagai ukuran dari kadar demokrasi yang dilaksanakan dalam negara tersebut.⁴ DPRD sendiri memiliki fungsi utama yaitu: 1) fungsi legislasi, yaitu membentuk peraturan daerah; 2) fungsi anggaran, yaitu menetapkan anggaran; 3) fungsi pengawasan, yaitu

⁴ Ni'matul Huda, 2005, *Otonomi Daerah Filosofi sejarah dan Perkembangan dan Problematika*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 123.

melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan tugas dan wewenang DPRD adalah:

- 1) membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama;
- 2) membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama Kepala Daerah;
- 3) melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;
- 4) mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri dalam Negeri bagi DPRD Provinsi dan kepada Menteri dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota;
- 5) memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
- 6) memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- 7) memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- 8) meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- 9) membentuk panitia pengawasan pemilihan kepala daerah;
- 10) melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah; dan
- 11) memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang mebebani masyarakat dan daerah.

Alat kelengkapan DPRD sendiri terdiri atas Pimpinan, Badan Musyawarah, Komisi, Badan Legislasi, Badan Anggaran, Badan Kerjasama Antar-Parlemen, Mahkamah Kehormatan Dewan, Badan Urusan Rumah Tangga, Panitia Khusus, dan alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna. Dalam menjalankan tugasnya, alat kelengkapan dibantu oleh unit

pendukung yang tugasnya diatur dalam peraturan Dewan Perwakilan Rakyat tentang tata tertib.⁵

Di antara alat-alat kelengkapan DPRD sebagaimana tersebut di atas, yang menarik perhatian penulis adalah keberadaan Badan Kehormatan. Hal tersebut karena kepada Badan Kehormatan tersebutlah kredibilitas dan citra lembaga legislatif dipertaruhkan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa keberadaan Badan Kehormatan DPRD adalah untuk menjaga martabat anggota DPRD dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Namun dalam praktiknya, pelaksanaan tugas dan fungsi Badan Kehormatan tersebut sangat sulit diwujudkan, mengingat anggota Badan Kehormatan juga sekaligus anggota DPRD sehingga kewibawaan Badan Kehormatan kurang begitu kuat dan juga tidak dapat berfungsi secara optimal. Badan Kehormatan merupakan lembaga baru di parlemen di Indonesia, awalnya Badan Kehormatan di DPR dan DPRD pada periode sebelumnya diberi nama "Dewan Kehormatan" yang tidak bersifat tetap dan hanya dibentuk bila terdapat kasus dan disepakati untuk menuntaskan suatu kasus yang menimpa anggota DPR dan DPRD. Tepat pada Periode 2004-2009, Badan Kehormatan di Indonesia di *design* sebagai alat kelengkapan yang bersifat tetap,⁶ artinya Badan Kehormatan merupakan suatu keharusan untuk segera dibentuk di seluruh parlemen di Indonesia.

Pada saat sekarang ini sering terjadi berbagai pelanggaran kode etik oleh anggota DPR RI maupun anggota DPRD semakin banyak terungkap, mulai dari

⁵ Lebih jelas lagi lihat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

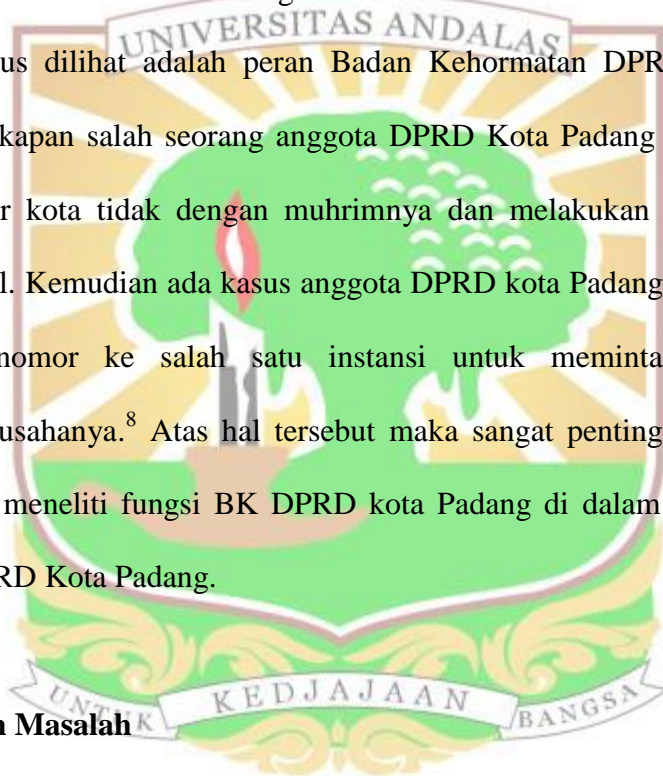
⁶ Anom Surya Putra, *Mekanisme Kerja Badan Kehormatan*, Makalah disampaikan untuk pelatihan Badan Kehormatan oleh LSPPAD, Hotel Mercure Jakarta, 22 April 2006, hlm.1

percaloan, pemerasan, penyalahgunaan kewenangan, sampai permesuman. Untuk menyikapi ini, kewenangan Badan Kehormatan DPR dan khususnya Badan Kehormatan DPRD perlu diperbesar. Badan Kehormatan DPR RI dan Badan Kehormatan DPRD perlu mengubah mekanisme yang selama ini dilakukan dalam menanggapi dugaan penyimpangan etika anggota DPR maupun DPRD dengan tidak lagi bersifat pasif, tetapi bersifat proaktif, terhadap kasus seperti itu, Badan Kehormatan DPR maupun Badan Kehormatan DPRD perlu bertindak cepat dalam merespon tindakan anggota DPR dan DPRD yang diduga menyimpang dari kode etik.

Atas hal tersebut, maka perlu upaya untuk bisa bertindak cepat. Ketentuan internalnya Badan Kehormatan yang harus terlebih dahulu dirubah. Selama ini, Badan Kehormatan baru bertindak setelah menerima pengaduan dari masyarakat dan pimpinan DPR maupun DPRD. Selain pasif, dengan posisi dan peran seperti itu membuat Badan Kehormatan tidak *responsive*. Sementara banyak kasus-kasus yang terjadi di sekitar DPR dan DPRD yang publik mengetahui dengan sangat jelas. Di sisi lain, Badan Kehormatan DPR dan Badan Kehormatan DPRD juga belum berfungsi secara optimal sehingga makin menambah beban citra DPR dan DPRD. Padahal, Badan Kehormatan diharapkan berperan tidak hanya sekedar menjadi penjaga moral dan integritas anggota DPR dan DPRD, melainkan juga menjadi mekanisme internal untuk menegakkan kode etik DPR.⁷ Setiap daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan dari riwayat dan sifat daerah.

⁷ Rozali Abdullah, 2006, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme sebagai Alternatif*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 34.

Saat ini peran Badan Kehormatan kembali dipertanyakan, terutama setelah banyak anggota Dewan terlibat dalam berbagai kasus, seperti korupsi maupun suap. Akibatnya, terjadi krisis moral maupun integritas yang kian parah dalam badan aspirasi maupun perwakilan itu. Oleh karena itulah kiranya perlu dikaji bagaimana tugas dan wewenang Badan Kehormatan DPRD, kendala-kendala dan upaya Badan Kehormatan sebagai alat kelengkapan DPRD dalam rangka menjaga martabat dan kehormatan sesuai dengan kode etik DPRD. Hal ini bisa dilihat salah satu yang harus dilihat adalah peran Badan Kehormatan DPRD kota Padang terkait penangkapan salah seorang anggota DPRD Kota Padang yang kedapatan berjalan keluar kota tidak dengan muhrimnya dan melakukan hubungan tidak pantas di Hotel. Kemudian ada kasus anggota DPRD kota Padang yang membuat surat tanpa nomor ke salah satu instansi untuk meminta bantuan agar memudahkan usahanya.⁸ Atas hal tersebut maka sangat penting sekali menurut penulis untuk meneliti fungsi BK DPRD kota Padang di dalam hal menegakan Kode Etik DPRD Kota Padang.



B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latarbelakang di atas, terdapat beberapa rumusan permasalahan yang akan menjadi topik pembicaraan dalam penelitian ini oleh penulis yaitu:

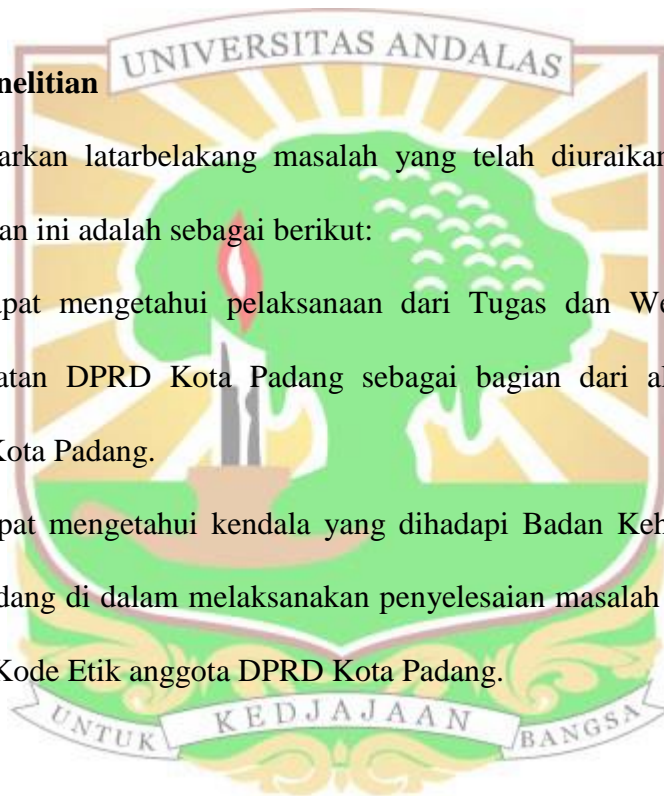
⁸ Wawancara dengan H. Yendril (Ketua Badan Kehormatan DPRD Kota Padang), wawancara yang dilakukan pada tanggal 14 November 2016.

1. Bagaimanakah pelaksanaan dari Tugas dan Wewenang Badan Kehormatan DPRD Kota Padang sebagai bagian dari alat kelengkapan DPRD Kota Padang?
2. Apa sajakah kendala yang dihadapi Badan Kehormatan DPRD Kota Padang di dalam melaksanakan penyelesaian masalah yang berkenaan dengan Kode Etik anggota DPRD Kota Padang?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latarbelakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Agar dapat mengetahui pelaksanaan dari Tugas dan Wewenang Badan Kehormatan DPRD Kota Padang sebagai bagian dari alat kelengkapan DPRD Kota Padang.
2. Agar dapat mengetahui kendala yang dihadapi Badan Kehormatan DPRD Kota Padang di dalam melaksanakan penyelesaian masalah yang berkenaan dengan Kode Etik anggota DPRD Kota Padang.



D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diperoleh dari penelitian ini :

1. Manfaat secara Teoritis
 - a. Sebagai bahan pemikiran dalam melakukan pengamatan terhadap pelaksanaan tugas dan wewenang Badan Kehormatan DPRD Kota Padang berdasarkan kode etik.

- b. Untuk melatih kemampuan penulis melakukan penulisan secara ilmiah yang dituangkan dalam bentuk karya ilmiah berupa skripsi .
- c. Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan terutama mengenai Badan Kehormatan DPRD Kota Padang.

2. Manfaat secara Praktis

Agar hasil penelitian ini menjadi perhatian dan dapat digunakan oleh semua pihak, baik itu bagi pemerintah, masyarakat umum, maupun pihak-pihak yang bekerja di bidang hukum, khususnya dalam pelaksanaan tugas dan wewenang Badan Kehormatan DPRD Kota Padang.

E. Metode Penelitian

Pertama-pertama seorang peneliti harus tahu apa itu tentang metode penelitian hukum.⁹ Istilah “Metodologi” berasal dari kata “Metode” yang berarti “Jalan ke”, namun demikian, menurut kebiasaan metode dirumuskan dengan kemungkinan-kemungkinan sebagai berikut:¹⁰ 1) Suatu tipe pemikiran yang dipergunakan dalam penelitian dan penilaian; 2) Suatu teknik yang umum bagi ilmu pengetahuan; 3) Cara tertentu untuk melaksanakan suatu prosedur.

⁹ Sulistyowati Irianto dan Shidarta, 2011, *Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi*, Jakarta, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hlm 95.

¹⁰ Soerjono Soekanto, 2008, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, Universitas Indonesia Press, hlm. 5.

1. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang hendak dipergunakan dalam karya ilmiah berupa skripsi ini adalah menggunakan metode pendekatan yang bersifat *yuridis empiris*.¹¹ yaitu suatu penelitian di samping melihat aspek hukum positif juga melihat pada penerapannya di lapangan dan masyarakat.¹² Menurut Soejono Soekanto dalam penelitian *yuridis empiris* data yang diteliti pada tahap awal adalah data sekunder, kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer di lapangan yaitu penelitian terhadap para pihak-pihak yang terkait dalam pelaksanaan tugas dan kewenangan Badan Kehormatan DPRD Kota Padang terhadap Kode Etik.

2. Jenis Penelitian

Penelitian ini berjenis penelitian yang bersifat *deskriptif analitis*,¹³ yaitu suatu bentuk penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dikaitkan dengan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif, yang nantinya akan disangkutkan dengan permasalahan yang diteliti dalam karya ilmiah ini. Penelitian *deskriptif* sendiri merupakan suatu penelitian yang bermaksud memberi gambaran suatu gejala sosial tertentu, sudah ada informasi mengenai gejala sosial seperti yang dimaksud dalam permasalahan penelitian, namun merasa belum memadai. Penelitian ini

¹¹ Zainuddin Ali, 2010, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 30.

¹² Soerjono Soekanto, *Op.cit* , hlm. 52.

¹³ Suharsimi Arikunto, 1992, *Prosedur Penelitian*, Jakarta, PT. Rineka Cipta, hlm. 52.

biasanya menjawab apa penjelasan yang lebih terperinci mengenai gejala sosial seperti yang dimaksudkan dalam suatu penelitian yang bersangkutan.¹⁴

Penelitian ini melakukan analisis hanya sampai pada taraf deskripsi, yaitu menganalisis dan menyajikan fakta secara sistematis sehingga dapat lebih mudah untuk dipahami dan disimpulkan.¹⁵

3. Jenis dan Sumber Data.

Data yang digunakan dalam penulisan guna mengumpulkan bahan penelitian diambil dari data primer, karena penelitian karya ilmiah ini adalah yuridis empiris, difokuskan untuk mengkaji dan meneliti bahan-bahan hukum yang merupakan data primer.

a) Bahan Primer

yaitu data yang diperoleh langsung di lapangan, data primer dalam penulisan ini berupa informasi terhadap pelaksanaan tugas dan kewenangan Badan Kehormatan DPRD Kota Padang terhadap Kode Etik.

b) Bahan Sekunder


Bahan sekunder merupakan data yang diperoleh dari bahan pustaka (data kepustakaan). Data sekunder ini terdiri dari : penjelasan maupun petunjuk terhadap data primer yang berasal dari berbagai literatur, majalah, jurnal, hasil penelitian dan makalah dalam seminar yang

¹⁴ Marnasse Malo dan Sri Trisnongtias, 1997, *Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta, Pusat Antara Universitas Ilmu-Ilmu Sosial Universitas Indonesia, hlm. 27-28.

¹⁵ Irawan Soehartono, 1999, *Metode Penelitian Sosial Suatu Teknik Penelitian Bidang Kesejahteraan Sosial Lainnya*, Bandung, Remeja Rosda Karya, hlm. 63.

berkaitan dengan penelitian ilmiah ini. Dari penelitian ini, maka diperoleh bahan-bahan hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah dan berbentuk peraturan perundang-undangan,¹⁶ yang menunjang kelengkapan tulisan ini yaitu:

a. Bahan hukum Primer, yaitu berasal dari berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan materi karya ilmiah ini yang terdiri dari :

- 
- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Sebelum dan Sesudah Perubahan);
 - 2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
 - 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
 - 4) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang Nomor 03 Tahun 2015 Tentang Kode Etik;
 - 5) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang Nomor 04 Tahun 2015 Tentang Tata Beracara Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang;
 - 6) Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang Nomor 04 Tahun 2015 Tentang Struktur Badan Kehormatan.

¹⁶ Soerjono Soekanto, *Op. cit* hlm. 52.

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberi penjelasan mengenai bahan hukum primer.¹⁷ Misalnya berupa buku-buku yang ditulis oleh para sarjana hukum, literatur hasil penelitian hukum, rancangan undang-undang, jurnal-jurnal hukum, karya ilmiah, artikel, makalah, dan lain sebagainya.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder.¹⁸ Seperti kamus Bahasa Indonesia, kamus hukum, kamus bahasa Inggris, ensiklopedia, dan lain-lain yang menyangkut karya ilmiah ini.

4. Teknik Pengumpulan Data

Wawancara adalah suatu acara yang digunakan oleh peneliti/pewawancara untuk mendapat informasi maupun pendirian secara lisan dari responden, dengan wawancara berhadapan muka antara pewawancara dengan responden, dengan tujuan untuk memperoleh dan/atau menjawab suatu permasalahan penelitian.¹⁹ Dalam hal ini penulis akan melakukan wawancara, antara lain dengan:

1. Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah I Kota Padang;
2. Ketua Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang;

Wawancara ini akan dilangsungkan dengan teknik wawancara tidak berstruktur,²⁰ yaitu wawancara yang dilakukan berdasarkan pada suatu pedoman

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Marnasse Malo dan Sri Trisnongtias, *Op. cit.*, hal 139

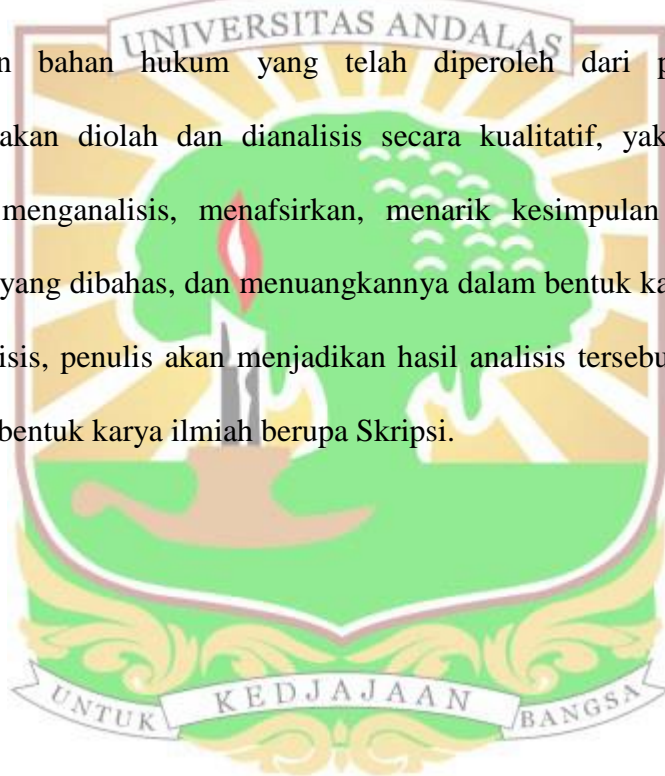
²⁰ *Ibid.*

atau catatan yang hanya berisi butir-butir atau pokok-pokok pemikiran mengenai hal yang akan ditanyakan pada waktu wawancara berlangsung.

Populasi²¹ dalam penelitian ini adalah keseluruhan dari obyek pengamatan yang mempunyai sangkut paut dengan pelaksanaan tugas dan kewenangan Badan Kehormatan DPRD Kota Padang terhadap Kode Etik.

5. Pengolahan Data dan Analisis Bahan Hukum

Adapun bahan hukum yang telah diperoleh dari penelitian studi kepustakaan, akan diolah dan dianalisis secara kualitatif, yakni analisa data dengan cara menganalisis, menafsirkan, menarik kesimpulan sesuai dengan permasalahan yang dibahas, dan menuangkannya dalam bentuk kalimat-kalimat.²² Setelah dianalisis, penulis akan menjadikan hasil analisis tersebut menjadi suatu karya tulis berbentuk karya ilmiah berupa Skripsi.



²¹ *Populasi* memberikan pengertian keseluruhan atau himpunan obyek dengan ciri yang sama. Lebih jelas lihat Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, hlm. 119.

²² Mardalis, 2010, *Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proposal*, Cetakan 15, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 83.