

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, sudah ditegaskan bahwa unsur penyelenggaraan pemerintah memasukkan lembaga perwakilan di daerah seperti DPRD. Hal ini menunjukkan bahwa peranan DPRD didalam pemerintahan daerah sangat kuat, DPRD sebagai badan legislatif yang menjalankan segala hak dan fungsi pada suatu daerah tertentu untuk bertanggung jawab melanjutkan pemerintahan di pusat, dengan hadirnya DPRD ini untuk mewujudkan pemerintahan yang sesuai dengan amanat Undang-Undang.

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah provinsi.¹ DPRD mempunyai fungsi yaitu:

- a. Fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan DPRD selaku pemegang kekuasaan membentuk peraturan daerah.
- b. Fungsi anggaran dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD yang diajukan oleh Bupati/Walikota.
- c. Fungsi pengawasan dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan peraturan daerah dan APBD.²

¹Undang-Undang nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

²Salman, Maggalatung. *Desain Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD 1945*. Bekasi: Gramata Publishing. 2016. hlm,42.

Selain fungsi yang akan dijalankan oleh DPRD, DPRD mempunyai tugas dan wewenang yaitu :³

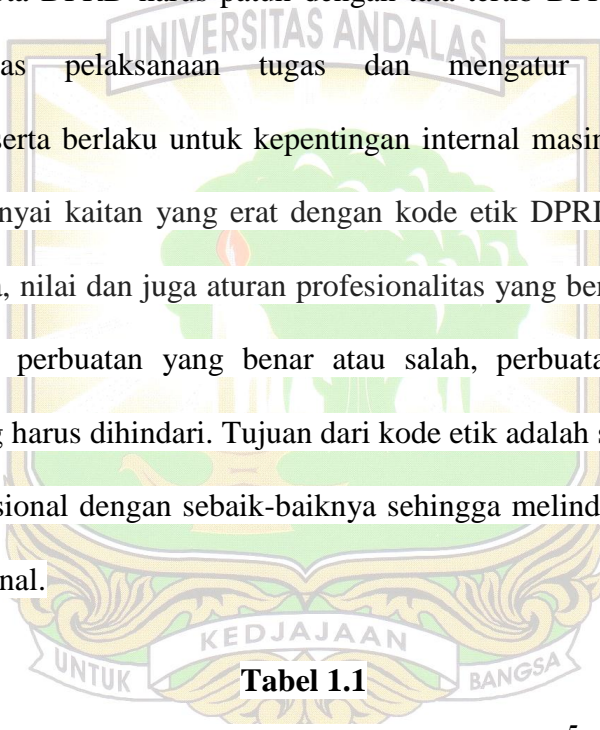
- a. membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah;
- b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai APBD yang diajukan oleh kepala daerah;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan APBD;
- d. mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur bagi DPRD kabupaten/kota, untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- e. memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- k. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam menjalankan fungsi, tugas dan wewenangnya sebagai badan legislatif, DPRD memiliki beberapa unit-unit kerja yang biasa disebut dengan alat-alat kelengkapan. Alat-alat kelengkapan DPRD tersebut ada yang bersifat tetap dan ada yang sementara, yang dimaksud dengan tetap adalah unit kerja yang terus menerus ada selama masa kerja DPRD berlangsung, yakni selama lima tahun, keanggotannya juga tidak berubah dari awal sampai akhir, kecuali ada pemberhentian. Sedangkan

³Undang-Undang nomor 17 tahun 2014, tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

yang sementara bersifat sebaliknya, hanya dibentuk untuk kebutuhan dan tujuan tertentu dalam jangka waktu tertentu pula. Begitu juga dengan keanggotannya, berganti-ganti untuk masa waktu sementara. Alat kelengkapan DPRD terdiri dari Badan Musyawarah (Bamus), Badan Anggaran (Banggar), Badan Legislasi Daerah (Balegda), dan Badan Kehormatan (BK).⁴

Demi tercapainya pelaksanaan fungsi yang maksimal dalam kinerja DPRD maka semua anggota DPRD harus patuh dengan tata tertib DPRD, tatib berfungsi untuk memperjelas pelaksanaan tugas dan mengatur mekanisme kerja anggota/lembaga, serta berlaku untuk kepentingan internal masing-masing lembaga. Tata tertib mempunyai kaitan yang erat dengan kode etik DPRD, kode etik adalah suatu sistem norma, nilai dan juga aturan profesionalitas yang benar dan tidak benar, untuk menyatakan perbuatan yang benar atau salah, perbuatan apa yang harus dilakukan dan yang harus dihindari. Tujuan dari kode etik adalah supaya memberikan kinerja yang profesional dengan sebaik-baiknya sehingga melindungi dari perbuatan yang tidak profesional.



Tabel 1.1

Daftar Lembaga Terkorup Tahun 2015⁵

Nama Lembaga	Persentase
DPR	49,28 %
DPRD	14,60 %

⁴PP nomor 16 tahun 2010 pasal 36, tentang pedoman penyusunan peraturan DPRD.

⁵BBC, *DPR lembaga terkorup di Indonesia, kata netizen*, dikutip dari internet pada web http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/12/151209_trensosial_korupsi, pada tanggal 20 Februari 2017.

Pemerintah Daerah
(Gubernur,Bupati,Walikota)

10,60 %

Sumber : Change.org

Hampir 50% dari sekitar 40.000 responden yang disurvei oleh situs petisi *online* ini menganggap DPR lembaga 'paling kotor' disusul DPRD/DPD dengan persentase 14,6% diperingkat dua. Pemerintahan daerah dan kepalanya diperingkat tiga dengan persentase 10,6%. Adapun, kepolisian, partai politik, presiden, wapres, serta kabinetnya dianggap tidak terlalu korup dengan persentase yang cukup kecil, kemudian sorotan publik dan internal DPRD terhadap kinerja sebagian anggota dewan yang buruk, misalnya dalam hal rendahnya tingkat kehadiran⁶, anggota DPRD yang tidak serius ketika rapat⁷ dan pelanggaran kode etik merupakan tugas dari BK DPRD untuk meneliti pelanggaran yang dilakukan anggotanya.

BK sebagai salah satu alat kelengkapan DPRD adalah lembaga yang berhubungan dengan masalah kehormatan para wakil rakyat terkait tata tertib dan kode etik baik di DPR RI maupun di DPRD, lembaga ini dalam keberadaannya untuk menjawab kebutuhan dari adanya arus reformasi yang menuntut adanya perubahan, keberadaan lembaga ini sangat penting dan strategis dalam melaksanakan tugas dan fungsinya guna mewujudkan pemerintahan yang bersih. Pembentukan anggota BK ditetapkan dengan keputusan DPRD, anggota BK berjumlah 5 (lima) orang yang

⁶Palimo, *Anggota DPRD Padang Enggan Hadiri Rapat Paripurna*, dikutip dari internet pada web <http://spiritsumbar.com/anggota-dprd-padang-enggan-hadiri-rapat-paripurna/>, pada tanggal 4 Februari 2017.

⁷Juhardio Anse, *Rapat Paripurna, Anggota DPRD Padang Sibuk Main HP*, dikutip dari internet pada web <http://topikini.com/rapat-paripurna-anggota-dprd-padang-sibuk-main-hp/>, pada tanggal 4 Februari 2017.

dipilih dari dan oleh anggota serta ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD berdasarkan usul dari tiap fraksi.

Badan Kehormatan adalah alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan mempunyai tugas dan wewenang:⁸

1. Tugas Badan Kehormatan :

- a. Memantau dan mengevaluasi disiplin dan/atau kepatuhan terhadap moral, kode etik, dan/atau peraturan tata tertib DPRD dalam rangka menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPRD;
- b. Meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD terhadap peraturan tata tertib dan/atau kode etik DPRD;
- c. Melakukan penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi atas pengaduan pimpinan DPRD, anggota DPRD, dan/atau masyarakat; dan
- d. Melaporkan keputusan Badan Kehormatan atas hasil penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi sebagaimana dimaksud dalam huruf c kepada rapat paripurna DPRD.

2. Wewenang Badan Kehormatan dalam melakukan tugasnya :

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

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya BK tidak terlepas dari etika sehingga mengacu pada kode etik maupun tata tertib. Kode etik itu sendiri adalah tata cara atau aturan yang digunakan dalam pedoman berperilaku di dalam suatu sistem, sedangkan tata tertib merupakan sebuah aturan yang sistematis wajib untuk dipatuhi dan tidak boleh dilanggar. Adanya tugas dan kewenangan dari BK sendiri yaitu

⁸PP nomor 16 tahun 2010 pasal 57 dan 58, tentang pedoman penyusunan peraturan DPRD.

pengambilan keputusan berupa sanksi-sanksi dalam kasus-kasus pelanggaran kode etik dan tata tertib yang terbukti dilakukan oleh anggota DPRD. Istilah pengambilan keputusan pada tugas dan wewenang yang dimiliki BK dapat dianggap sebagai suatu hasil atau keluaran dari proses yang membawa pada pemilihan suatu jalur tindakan di antara beberapa alternatif yang tersedia. Setiap proses pengambilan keputusan selalu menghasilkan satu pilihan final, keluarannya bisa berupa suatu tindakan (aksi) atau suatu opini terhadap pilihan.

Melihat masih banyaknya ketidak seriusan dan masih banyaknya kelemahan BK dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, beberapanya kita bisa berkaca kepada BK DPR RI dalam kasus tahun 2012 oleh Karolina Margaret Natasa yang tersandung kasus pornografi namun sampai saat ini kasus ini hilang dari peredaran, kasus ini membuat prasangka terhadap BK, bahwa BK menghadapi dilema dalam menegakkan kode etik Anggota Dewan yang seperti melindungi teman sendiri.⁹ Tidak di BK DPR RI saja kasus yang sama juga ditemukan di BK DPRD Kota Yogyakarta, BK DPRD Kota Yogyakarta dinilai belum tegas dalam memberikan sanksi terhadap Anggota Dewan yang mangkir dalam beberapa rapat, sehingga membuat produktivitas DPRD Kota Yogyakarta dinilai sangat rendah, seharusnya BK sebagai lembaga kehormatan mempunyai peranan yang penting dalam meningkatkan produktivitas Anggota Dewan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

B. Rumusan Masalah

⁹Rizqi Ramadhan. 2013, *Dilema Badan Kehormatan DPR Antara Penegak Etika Anggota Dewan dan Kepentingan Fraksi*.

Badan Kehormatan (BK) yang pada mulanya baru muncul menjelang bergulirnya era reformasi, karena lembaga ini menyangkut masalah kehormatan para wakil rakyat di DPRD, maka fungsi Badan Kehormatan ini dinilai sangatlah penting, apalagi Badan Kehormatan ini merupakan jawaban atas tantangan era reformasi yang telah bergulir, dimana pada era orde baru terdahulu maraknya fenomena anggota dewan yang telah terpilih menduduki kursi legislatif malah bekerja seenaknya tanpa ada orang lain yang memperdulikan ataupun mengawasinya misalnya jarang hadir dalam kegiatan dinas, sidang ataupun rapat, padahal masalah yang dibahas berkaitan erat dengan kepentingan pemilihnya ataupun rakyat, dan ironisnya, kebanyakan dari anggota dewan hanya masuk untuk mengisi absen dan kemudian pergi lagi untuk melakukan kegiatan rekreasi ataupun bisnis di tempat lain. Hal ini tentunya secara langsung akan menambah deretan citra buruk untuk DPRD.¹⁰

Berbagai kelompok masyarakat di Kota Padang yang kritis terhadap badan legislatif mempertanyakan pelaksanaan fungsi BK DPRD Padang, BK DPRD Padang dinilai belum bisa menjalankan tugas dan fungsi dalam mengarahkan anggota legislatif bekerja sesuai dengan kode etik dan tata tertib yang berlaku,¹¹ dalam periode kerja 2014-2017 BK menerima 6 aduan tentang pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Anggota DPRD Kota Padang adapun beberapanya berbicara tentang dugaan kasus dugaan pelanggaran kode etik seperti, dugaan pelanggaran tata tertib, dugaan perjudian, dugaan pencabulan, dugaan pemakaian ijazah palsu, dugaan

¹⁰Sony Manggala. 2010. *Peran Badan Kehormatan DPRD Kota Malang*.

¹¹Vicha Faradika, *HMI Sumbar Pertanyakan Kinerja BK DPRD Padang*, dikutip dari internet pada web, pada <http://sumbar.antarane.ws.com/berita/177026/hmi-sumbar-pertanyakan-kinerja-bk-dprd-padang.html>, diakses pada 23 november 2016.

perselingkuhan serta dugaan penyalahgunaan wewenang.¹² BK hanya memutuskan empat dari enam kasus, sementara kasus yang lain masih tertunda dalam proses lanjutan di dalam BK.

Kasus yang sudah diputuskan BK yaitu Erisman dituntut melanggar kode etik anggota DPRD Padang karena terbukti melakukan kasus penyalahgunaan wewenang sebagai Ketua DPRD Padang, Erisman diduga membuat surat tanpa prosedur ke Bank Nagari dengan meminta sumbangan sebesar Rp 95 juta untuk memfasilitasi permintaan kostum sepakbola. Pelanggaran yang dimaksudkan dalam pengambilan putusan BK DPRD Padang nomor 04/PTS/BK/DPRD-Pdg/VI/2016 terkait pelanggaran kode etik dimana Erisman dijatuhi hukuman sanksi sedang yakni pemberhentian dari pimpinan DPRD dan pimpinan alat kelengkapan dewan.

Bukan itu saja Erisman diduga pada kasus dugaan ijazah palsu, Erisman dilaporkan atas dugaan ijazah palsu saat mendaftar sebagai calon legislatif pada pemilihan umum legislatif April 2014 lalu, tidak hanya itu saja tuduhan adanya tindakan pencabulan yang diduga dilakukan Erisman terhadap seorang gadis bernama IPS, dan perselingkuhan dengan mantan Kepala Bagian Risalah DPRD Kota Padang.¹³ Kemudian kasus yang lain masih dalam proses yaitu pelanggaran tata tertib yang dilaporkan tersebut berkaitan dengan surat yang ditandatangani Wahyu Iramana Putra pada saat penunjukan dua warga Kota Padang sebagai tokoh yang dinilai berhak untuk mendapatkan penghargaan pada saat Paripurna HUT Kota Padang ke-

¹²Posmetro Padang, *BK: Ketua DPRD Bermasalah*, dikutip dari internet pada web, <https://posmetropadang.co.id/bk-ketua-dprd-bermasalah>, diakses pada 30 November 2016.

¹³Efendi, *Dugaan Perselingkuhan Terbukti, BK DPRD Padang Siap PAW-kan Erisman*, dikutip dari internet pada web, <http://www.sumateratime.com/2015/05/dugaan-perselingkuhan-terbukti-, bk-dprd.html>, diakses pada 4 Desember 2016.

347, tanpa ada koordinasi dengan Anggota DPRD lainnya,¹⁴ kemudian Wahyu Iramana Putra juga tersangkut dugaan kasus perjudian. Dalam beberapa kasus laporan pelanggaran kode etik, BK seperti kurang merespon dalam memeriksa sebuah laporan dikarenakan adanya dugaan kasus perjudian yang dilakukan oleh Anggota Dewan sampai saat ini tidak ditanggapi dan belum ada kepastian, kemudian dalam penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Anggota Dewan Wahyu Iramana Putra, BK juga belum mengambil tindakan.

Kemudian ditemukannya kejanggalan dalam salah satu proses penyelesaian kasus Erisman, dimana Erisman dituntut melanggar kode etik anggota DPRD Padang karena terbukti melakukan kasus penyalahgunaan wewenang sebagai Ketua DPRD Padang, adanya pelanggaran azas hukum rektroaktif yang dimaksudkan tersebut ialah peraturan perundang-undangan tidak bisa berlaku surut sehingga BK telah menjatuhkan putusan terhadap Erisman tanpa memiliki dasar hukum yang jelas dapat dilihat pada konsideran dasar menimbang Badan Kehormatan pada halaman ke-6 alinea ke-4, bahwa dasar hukum yang digunakan adalah Peraturan DPRD Kota Padang nomor 3 tahun 2016 tentang Kode Etik dan pada alinea ke-5 Peraturan DPRD Kota Padang nomor 3 tahun 2015 tentang Kode Etik, kedua peraturan tersebut masa berlakunya tertanggal 14 September 2015, sementara kejadian-kejadian yang disangkakan kepada Erisman ialah pada Januari 2015.

Keanehan lainnya juga didasari oleh sikap salah seorang anggota BK yang sangat gencar dan bahkan cenderung berlebihan dalam menyuarakan pencopotan

¹⁴Nusantaranews, *Fraksi Nasdem DPRD Padang Adukan Wahyu IP ke BK DPRD Padang*, dikutip dari internet pada web <http://www.nusantaranews.net/2016/08/fraksi-nasdem-dprd-padang-adukan-wahyu.html>, pada tanggal 23 Februari 2017.

Erisman selaku Ketua DPRD Kota Padang, ketika seseorang menjadi pemeriksa dalam suatu perkara, maka si pemeriksa dan si terperiksa tidak boleh memiliki konflik interest.¹⁵

Di satu sisi mengapa BK cepat tanggap dalam kasus Erisman saja?, seharusnya BK dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai peraturan DPRD Nomor 03 Tahun 2015 pasal 4 tentang tata kerja anggota DPRD harus menunjukkan sikap profesionalisme, tanpa pandang bulu dalam menegakkan kode etik. BK menjadi sosok yang disorot dalam menegakkan kode etik di DPRD, harusnya lebih cepat tanggap dalam memproses semua dugaan-dugaan tersebut sehingga kinerja BK sesuai dengan tugas dan fungsinya, karena melihat dari 6 kasus yang masuk ke BK pada tahun 2014-2017, BK hanya memutuskan 4 kasus dan semuanya terkait kasus Erisman saja.

Dalam menghadapi hal ini tentunya dibutuhkan tindakan tegas dari BK DPRD sebagai institusi penegakan kode etik, seharusnya BK dituntut lebih adil dan netral dalam membuat keputusan/mengambil tindakan terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Anggota DPRD tanpa adanya intervensi dari pihak manapun maupun kepentingan pribadi/kelompok. Melihat BK yang dibentuk dari beberapa fraksi-fraksi yang ada didalam DPRD itu sendiri menjadikan pertanyaan terbesar apakah BK mampu bekerja secara profesional dalam menegakkan kode etik kepada

¹⁵ <http://tirasandalas.com/erisman-akan-gugat-putusan-bk-dprd-padang/>, diakses 22 november 2016 jam, 01.00

sesama teman fraksi maupun sesama Anggota Dewan atau BK dibentuk hanya dijadikan alat politik untuk mendapatkan tujuan dari pihak-pihak tertentu.

Dari pemaparan diatas penulis ingin melihat bagaimana pelaksanaan fungsi Badan Kehormatan DPRD Kota Padang Periode 2014-2017?

C. Tujuan Penulisan

Adapun tujuan penulisan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk menjelaskan penyelesaian BK dalam menangani kasus dugaan pelanggaran kode etik dan tata tertib Anggota DPRD Kota Padang periode 2014-2017.
2. Untuk menjelaskan faktor-faktor yang menghambat BK dalam melaksanakan fungsinya di DPRD Kota Padang pada periode 2014-2017.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini nantinya adalah sebagai berikut :

1. Secara teoritis atau akademis, penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah pengetahuan pada umumnya terutama mengenai proses BK dalam lembaga legislatif. Disamping itu penelitian ini diharapkan dapat

memberikan pemahaman masukan bagi penelitian lain terutama bagi pihak-pihak yang tertarik dengan masalah ini lebih lanjut.

2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi BK DPRD Kota Padang dalam mengambil keputusan atas kasus pelanggaran kode etik oleh anggota DPRD Kota Padang agar fungsi BK benar-benar terlaksana.
3. Secara sosial penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber pengetahuan dan sikap baru bagi para anggota BK dalam pengambilan keputusan.

