

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Hukum tata negara secara absolut membicarakan hukum tentang pengaturan dan penyelenggaraan negara. Dalam pelaksanaannya pun, secara absolut berkaitan dengan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, hukum tata negara berhubungan secara langsung secara timbal balik dan secara fungsional dengan ilmu perundang-undangan. Ketika diuraikan tentang hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, terdapat dua kajian penting di dalamnya yaitu (1) kajian tentang peraturan yang berkaitan dengan tata negara dengan diikat oleh yuridis formal dalam bernegara terutama berhubungan dengan kekuasaan suatu pemerintahan dan daya paksa serta daya ikat peraturan perundang-undangan terhadap kekuasaan pada jabatan tertentu; (2) kajian tentang peraturan perundang-undangan sebagai salah satu objek yang dikaji secara mendalam oleh ilmu perundang-undangan.

Sebagai ilustrasi, dapat diambil salah satu kajian tentang lembaga-lembaga negara, Undang-Undang Dasar 1945 dikenal lembaga-lembaga negara, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Pertimbangan Agung, Badan Pemeriksaan Keuangan, dan Mahkamah Agung. Lembaga-lembaga negara tersebut memiliki kekuasaan tertentu, sebagaimana Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penguasa konstitutif, Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden sebagai penguasa legislatif, pemerintah dan presiden dibantu oleh para pejabat pemerintah sebagai penguasa eksekutif. Berdasarkan Pasal 18 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa

pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Dalam negara demokrasi keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat (yang selanjutnya disingkat dengan DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disingkat dengan DPRD) adalah suatu keharusan. DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang melaksanakan fungsi-fungsi pemerintah daerah sebagai mitra sejajar pemerintah daerah. Dalam struktur pemerintahan daerah, DPRD berada di dua jenjang, yaitu di tingkat provinsi disebut DPRD provinsi serta di tingkat kabupaten/ kota disebut DPRD kabupaten/ kota¹.

Anggota DPRD dipilih secara langsung untuk menduduki/ menjabat jabatan legislatif dalam satu periode (lima tahun). Namun dalam kenyataannya masih menyita dan menyimpan sekian persoalan hukum terhadap pejabat legislatif yang menduduki jabatannya setelah melalui tata cara pemilihan. Berdasarkan amanat undang-undang, untuk menjaga etika para anggota dewan maka dibentuklah satu alat kelengkapan dewan yaitu badan kehormatan (yang selanjutnya disingkat dengan BK), BK DPRD yang memiliki tugas pokok menegakkan etika dan moral para anggota dewan sesuai dengan yang diatur dalam kode etik dan tata tertib DPRD. BK mulai bekerja apabila mereka telah menerima pengaduan dari pimpinan dewan, anggota dewan dan masyarakat. Persoalan hukum itu adalah adanya pemberhentian bagi anggota legislatif, dengan adanya pemberhentian atau penggantian tersebut jelas menimbulkan kerugian bagi pejabat yang masih menduduki jabatannya.

¹ Shilda Octavia Rosa, *Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Kebijakan Kepala Daerah Periode 2009 sampai dengan sekarang*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2012, Hlm. 1.

Pimpinan DPRD belum selesai waktunya untuk menjabat dalam satu periode dengan sewaktu-waktu ia diberhentikan oleh partai politik pengusungnya dikarenakan mempunyai pandangan yang bertentangan dengan pandangan partai politik pengusungnya, yang mana mengakibatkan partai pengusungnya merasa anggota legislatif tersebut tidak lagi satu pandangan dengan partai pengusungnya atau dengan sebab pelanggaran etika dan kode etik melalui BK DPRD. Pemberhentian pimpinan DPRD dilakukan dengan dikeluarkannya keputusan tata usaha negara (yang selanjutnya di singkat dengan KTUN), KTUN adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Dalam tindakan hukum administrasi dianut asas *presumptio justae causa* yang maksudnya bahwa suatu KTUN harus selalu dianggap benar dan dapat dilaksanakan, sepanjang hakim belum membuktikan sebaliknya. Undang-Undang menyediakan ketentuan asas *legalitas* untuk sahnya pemberhentian. Pemberhentian DPRD diartikan sebagai proses penarikan kembali anggota lembaga perwakilan rakyat untuk diberhentikan dan digantikan dengan anggota lainnya sebelum berakhir masa jabatan anggota yang ditarik tersebut².

DPRD kabupaten/ kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang di pilih melalui pemilihan umum. DPRD kabupaten/ kota mempunyai fungsi sebagai pembentuk Perda kabupaten/ kota, anggaran, dan pengawasan. anggota DPRD kabupaten/ kota berjumlah paling sedikit 20 (dua puluh) orang dan

² Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, Hlm. 318.

paling banyak 50 (lima puluh) orang. DPRD Kabupaten/ Kota mempunyai hak *interpelasi*, angket, dan menyatakan pendapat. Alat kelengkapan DPRD kabupaten/ kota terdiri atas pimpinan, badan musyawarah, komisi, badan pembentukan Perda kabupaten/ kota, badan anggaran, badan kehormatan, dan alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna. Pimpinan DPRD kabupaten/ kota terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 3 (tiga) orang wakil ketua untuk DPRD kabupaten/ kota yang beranggotakan 45 (empat puluh lima) sampai dengan 50 (lima puluh) orang, dan 1 (satu) orang ketua dan 2 (dua) orang wakil ketua untuk DPRD kabupaten/ kota yang beranggotakan 20 (dua puluh) sampai dengan 44 (empat puluh empat) orang³.

Sebagaimana dalam kasus, Erisman sebagai Ketua DPRD Kota Padang 2014-2019 diberhentikan dari jabatannya sebagai pimpinan DPRD karena melanggar kewajiban sebagai anggota DPRD, menyalahgunakan wewenang sebagai Ketua DPRD Kota Padang, dan pelanggaran etika DPRD. Berdasarkan Keputusan DPRD Nomor 12 Tahun 2017 tanggal 6 Juni 2017 tentang Penetapan Keputusan DPRD Kota Padang Pemberhentian Ketua DPRD Kota Padang. Dalam keputusan itu dinyatakan bahwa Erisman melakukan pelanggaran dalam menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah (Pasal 32 huruf h Peraturan DPRD Padang Nomor 01 tahun 2010), melanggar etika dan melanggar kewajiban (Pasal 95 huruf g) peraturan tata tertib DPRD Padang Nomor 01 Tahun 2015, Pasal 12 huruf (e) jo Pasal 12 huruf (h) jo Pasal 13 ayat 10 peraturan kode etik DPRD Padang Nomor 3 tahun 2015.

³ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Erisman melakukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara Padang (yang selanjutnya disingkat dengan PTUN Padang), pada dasarnya ada dua alasan dibentuknya PTUN, yaitu ditujukan untuk memberikan perlindungan kepada hak-hak perorangan sekaligus hak masyarakat atas tindakan sewenang-wenang penguasa yang merugikan kepentingan warga, dan untuk pemerintah wajib secara terus menerus membina, menyempurnakan, dan menertibkan aparatur dibidang tata usaha negara agar mampu menjadi alat yang efisien, efektif, bersih, dan berwibawa, serta dalam melaksanakan tugasnya selalu berdasarkan hukum dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian kepada masyarakat sehingga tercipta aparatur pemerintahan yang bersih, efisien, efektif, dan berwibawa.

Erisman menggugat putusan yang dikeluarkan oleh BK DPRD Padang dengan alasan bahwa putusan BK DPRD Kota Padang Nomor 04/PTS/BK/DPRD-pdg/VI/2016 diterbitkan atas dasar pemeriksaan pendahuluan yang dilakukan oleh BK DPRD Padang, putusan didasarkan pada informasi yang tersebar luas di masyarakat tanpa dilakukannya klarifikasi atau penyelidikan atas dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Erisman sebagaimana diatur dalam peraturan DPRD Kota Padang tentang tata beracara BK DPRD Kota Padang, akan tetapi dalam Putusan PTUN Padang Nomor: 17/G/2016/PTUN-PDG hakim menyatakan bahwa gugatan penggugat tidak dapat diterima dan menghukum penggugat untuk membayar biaya perkara, karena tidak puas atas putusan PTUN tersebut Erisman melakukan upaya hukum banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan (yang selanjutnya disingkat dengan PTTUN Medan). Pada tingkat banding, PTTUN Medan memutus perkara dengan Putusan Nomor: 44/B/2017/PTTUN.MDN dengan amar putusan yang menyatakan gugatan

penggugat tidak dapat diterima dan menguatkan Putusan PTUN Padang nomor: 17/G/2016/PTUN-PDG yang dimohonkan banding, serta menghukum penggugat untuk membayar biaya perkara.

Partai Gerindra mengeluarkan Surat Keputusan Dewan Pimpinan Pusat Partai Gerindra (yang selanjutnya disingkat dengan SK DPP Partai Gerindra) dengan Nomor 01-0003/KPTS/DPP-Gerindra-2017 tentang Pimpinan DPRD Padang dan Ketua Fraksi Gerindra Kota Padang sekaligus mencabut SK DPP Partai Gerindra Nomor 08-0191/KPTS/DPPP-Gerindra-2014 tanggal 19 Agustus 2014 tentang Pimpinan DPRD dan Ketua Fraksi Partai Gerindra Kota Padang periode 2014 sampai 2019. Sebagaimana diatur dalam Pasal 32 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 02 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Pemberhentian pimpinan DPRD sebelum jabatannya berakhir, dapat dilakukan dengan empat alasan yakni meninggal dunia, mengundurkan diri, diberhentikan sebagai anggota DPRD, dan diberhentikan sebagai pimpinan DPRD. Penyelesaian ini dilakukan secara internal melalui Mahkamah Partai Politik dalam waktu 60 hari.

Pemberhentian Erisman diresmikan dengan surat keputusan (selanjutnya disebut SK) Gubernur Sumatera Barat Nomor 171-578-2017 tanggal 14 Juni 2017 tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Pimpinan DPRD Kota Padang sisa jabatan 2014-2019⁴. Karena merasa dirugikan oleh SK Gubernur yang memberhentikan Erisman sebagai Ketua DPRD Kota Padang sisa jabatan 2017-2019. Erisman menggugat SK tersebut ke PTUN Padang dan hakim mengabulkan gugatan Erisman dalam putusan Nomor 11/G/2017/PTUN-PDG.

⁴ <https://sumbar.antaranews.com/berita/205373/erisman-diberhentikan-sebagai-ketua-dprd-padang> di akses tanggal 25 Februari 2018.

Berdasarkan latar belakang permasalahan diatas, telah menimbulkan ketertarikan bagi penulis untuk mengetahui lebih lanjut pengaturan mengenai pemberhentian ketua DPRD, yang diangkat dalam sebuah penulisan karya ilmiah dengan judul **“PENGATURAN DAN TATA CARA PEMBERHENTIAN KETUA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN/ KOTA (STUDI KASUS PEMBERHENTIAN ERISMAN SEBAGAI KETUA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA PADANG TAHUN 2017)”**

2. Perumusan Masalah

Berdasarkan pada uraian latar belakang di atas, dapat penulis kemukakan perumusan masalah:

1. Bagaimana pengaturan dan tata cara pemberhentian ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/ kota menurut peraturan perundang-undangan terkait ?
2. Apakah pemberhentian Erisman sebagai Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang telah Sesuai Dengan Peraturan Yang Mengatur Pemberhentian Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/ Kota?

3. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang dibahas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaturan dan tata cara pemberhentian ketua DPRD kabupaten/ kota menurut peraturan perundang-undangan terkait.

2. Untuk mengetahui pemberhentian Erisman sebagai Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang telah sesuai dengan peraturan yang mengatur pemberhentian ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/ kota.

4. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

- a. Bermanfaat bagi penulis dalam rangka menjawab keingintahuan penulis terhadap perumusan masalah dalam penelitian.
- b. Dalam hasil penelitian ini yaitu diharapkan dapat menjadi referensi acuan mengenai penelitian lain yang terkait dengan pengaturan dan tata cara pemberhentian ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/ kota.

2. Manfaat Praktis

- a. Memberikan sumbangan pemikiran bagi masyarakat yang ingin mengetahui pengaturan dan tata cara pemberhentian ketua DPRD kabupaten/ kota.
- b. Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menjadi wacana baru, sekaligus memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai pengaturan dan tata cara pemberhentian ketua DPRD kabupaten/ kota.

5. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana ilmiah bagi pengembangan ilmu pengetahuan, maka metode penelitian yang diterapkan harus sesuai dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya dan sejalan dengan objek yang diteliti⁵.

1. Pendekatan Masalah

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian, maka penelitian ini menggunakan pendekatan normatif empiris yaitu penelitian hukum mengenai pemberlakuan ketentuan hukum normatif (kodifikasi, undang-undang, atau kontrak) secara *in action* pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat, badan hukum atau badan pemerintahan⁶.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif yang bertujuan untuk memberikan gambaran dan pemamparan fakta-fakta untuk memberikan data yang seteliti mungkin mengenai objek penelitian, dengan memberikan suatu solusi.

3. Sumber Bahan Hukum

Adapun bahan yang dipergunakan dalam penelitian ini, yaitu:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian antara lain:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

⁵ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, 2010, Hlm 45.

⁶ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004, Hlm.134.

3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
4. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik;
5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung;
6. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung;
7. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, Dan Kota;
8. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang;
9. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kode Etik;
10. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang Nomor 4 Tahun 2015 tentang Tata Beracara Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang.

2) Bahan Hukum Sekunder

Merupakan bahan hukum yang memberi penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa tulisan-tulisan yang terkait hasil penelitian

dan berbagai kepustakaan dibidang hukum. Bahan hukum sekunder yang digunakan adalah buku-buku, jurnal, makalah-makalah, serta karya ilmiah lainnya yang berkaitan dengan objek penelitian.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan berupa petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar, dan sebagainya.

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data pada penelitian ini disesuaikan dengan jenis data yang digunakan, yaitu melalui :

- a. Studi pustaka, yaitu suatu cara mengumpulkan data dengan mempelajari peraturan perundangan, buku-buku, majalah, dan berita dari internet yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.
- b. Studi lapangan adalah suatu prosedur yang dilakukan dengan wawancara langsung dengan pihak yang menjadi responden dalam penelitian dengan cara mengajukan pertanyaan dan disertai dengan daftar pertanyaan yang sudah disiapkan sebelumnya.
- c. Pengamatan atau observasi, yaitu dengan cara menangkap gejala atau peristiwa penting yang terjadi di lapangan.

5. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Data-data yang di dapat baik itu primer dan data sekunder diolah dengan cara disusun dan dirapikan serta memeriksa data yang telah ada yang berupa hasil catatan-catatan serta informasi yang diperoleh dari

hasil penelitian, ini bertujuan untuk mendapatkan ringkasan atau poin inti sehingga mempermudah untuk melakukan analisa data.

b. Analisa Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis secara kualitatif yaitu berupa uraian terhadap data yang terkumpul berdasarkan peraturan perundang-undangan, pandangan dari para ahli dan diuraikan dengan kalimat-kalimat.

