BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah dilaksanakan sebanyak empat tahapan dalam kurun waktu empat tahun (1999, 2000, 2001, dan 2002) telah membawa implikasi terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Termasuk di dalamnya mengenai penyelenggaraan otonomi daerah. Di dalam Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan:

> Sebagaimana dimanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi lagi atas daerah kabupaten dan kota, yang masing-masing sebagai daerah otonom. Sebagai daerah otonom, daerah provinsi dan kabupaten / kota memiliki pemerintahan daerah yang melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan daerah, yakni Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kepala Daerah adalah Kepala Pemerintah Daerah baik di daerah provinsi maupun kabupaten/kota, yang merupakan eksekutif di daerah, sedangkan DPRD baik di daerah provinsi maupun daerah kabupaten / kota merupakan lembaga legislatif daerah.[1]

Sebagai lembaga legislatif daerah, DPRD berdasarkan Pasal 342 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai fungsi:[2]

a) fungsi legislasi, merupakan fungsi DPRD dalam membentuk peraturan daerah;
b) fungsi anggaran, merupakan fungsi DPRD dalam menetapkan anggaran;
c) fungsi pengawasan, merupakan fungsi DPRD dalam melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

---

[1] Lihat Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

[2] Pasal 342 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Selanjutnya didalam Pasal 344 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 disebutkan DPRD mempunyai tugas dan wewenang:[3]

a) membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
b) membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota;
c) melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota;
d) mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian bupati/walikota dan/atau wakil bupati/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
e) memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil bupati/wakil walikota;
f) memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
g) memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan pemerintah daerah kabupaten/kota;
h) meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
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.

Selain tugas dan wewenang tersebut, DPRD melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 353 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, DPRD dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dilengkapi dengan beberapa alat kelengkapan yang terdiri dari:[4]

1) pimpinan;
2) Badan Musyawarah;
3) komisi;
4) Badan Legislasi Daerah;
5) Badan Anggaran;
6) Badan Kehormatan; dan

---

[3] Pasal 344 ayat 1 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

[4] Pasal 46 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

7) alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.

Salah satu alat kelengkapan DPRD adalah Badan Kehormatan. Keberadaan Badan Kehormatan sebagai salah satu alat kelengkapan DPRD tersebut menjadi sangat penting. Sebab, tugas dan wewenang Badan Kehormatan DPRD yang selanjutnya disebut BK DPRD ini berkaitan dengan martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPRD.

Saldi Isra menyatakan bahwa:

> Secara jujur harus diakui, perkembangan wakil rakyat dalam beberapa tahun belakangan amat mengecewakan. Hampir semua fungsi konstitusionalnya tidak dapat dilaksanakan sebagaimana yang diharapkan. Keadaan itu telah menimbulkan keresahan sebagian besar masyarakat. Keresahan itu berujung pada krisis kepercayaan publik yang luar biasa. Krisis publik itu terjadi karena sebagian wakil rakyat tersebut gagal menangkap semangat perubahan dan harapan-harapan masyarakat yang mereka wakili.[5]

Banyak anggota dewan setelah terpilih menjadi anggota legislatif, bekerja seenaknya. Salah satu contoh yang dapat dikemukakan adalah masalah kehadiran mereka dalam setiap persidangan. Dalam hal ini banyak anggota dewan yang jarang menghadiri sidang atau rapat-rapat. Sebetulnya, banyak kalangan sudah lama mengingatkan agar anggota DPR dan DPRD serius memperhatikan masalah kehadiran. Peringatan itu tidak hanya terkait dengan penurunan citra tetapi juga menyangkut kinerja dan produktifitas DPR dan DPRD. Kalau sekiranya kehadiran tidak memenuhi kuorum, maka dapat dipastikan bahwa proses pengambilan keputusan-keputusan penting tidak bisa dilakukan. Tidak hanya itu, sekalipun kuorum terpenuhi, tetapi jumlah kehadiran yang hanya sedikit di atas 50 % amat potensial merusak legitimasi dari setiap putusan yang diambil oleh DPR.[6]

Sehubungan dengan hal diatas Saldi Isra menyatakan bahwa:

---

[5] Saldi Isra, *Memperbaiki Citra DPR dengan Badan Kehormatan*, dalam bukunya Dinamika sistem ketatanegaraan masa transisi 2002-2005. Andalas University Press, Padang, hlm. 253.

[6] Ibid, hlm. 253-254.

> Tingkat kehadiran yang sangat memprihatinkan ini semakin membuktikan anggapan yang berkembang selama ini bahwa sebagian besar anggota DPR lebih mengutamakan kepentingan pribadi dan kelompok dibandingkan dengan publik yang lebih luas.[7] Keadaan ini tentu saja akan merusak citra lembaga legislatif dimata publik.

Selanjutnya Saldi Isra mengatakan:

> Semestinya prilaku tidak terpuji ini tidak perlu terjadi jika mereka dengan sepenuhnya memahami bahwa DPRD tidak hanya mempunyai fungsi pengawasan tetapi juga mempunyai fungsi lain, yaitu fungsi legislasi. Apalagi, semua anggota DPRD terikat dengan Kode Etik yang mereka sepakati untuk menciptakan DPRD yang produktif, terpercaya dan berwibawa.[8]

Demikian juga yang terjadi pada Badan Kehormatan DPRD Kota Padang. Belakangan ini, berbagai pelanggaran dan citra buruk mengenai anggota DPRD Kota Padang banyak diberitakan oleh media massa, mulai dari rendahnya tingkat kehadiran anggota Dewan dalam rapat-rapat DPRD, penyalahgunaan wewenang, dugaan menerima suap dan lain sebagainya.

Disamping itu, 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. Hal tersebut diatas merupakan contoh bahwa Badan Kehormatan DPRD kurang optimal dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya.

Sehubungan dengan hal diatas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang pelaksanaan tugas dan wewenang Badan Kehormatan DPRD kota Padang sehingga dapat diperoleh gambaran secara rinci tentang pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD Kota Padang serta apa kendala yang dihadapi oleh Badan Kehormatan DPRD Kota Padang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dalam tahun 2009 – 2011.

B. Rumusan masalah

---

[7] Saldi Isra, 2006, *Reformasi Hukum Tata Negara*, Andalas University Press, Padang, hal. 76.
[8] Ibid., hlm. 77.

Untuk lebih terarahnya sasaran sesuai dengan judul yang telah penulis kemukakan di atas, penulis memberikan batasan masalah atau identifikasi masalah agar tidak jauh menyimpang dari apa yang menjadi pokok bahasan. Mengacu kepada latar belakang yang diuraikan di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan tugas dan wewenang Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang dalam tahun 2009 – 2011 ?
2. Apa kendala Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya dalam tahun 2009 –2011 ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang telah dinyatakan sebelumnya, maka untuk mengarahkan suatu penelitian diperlukan adanya tujuan dari suatu penelitian. Suatu tujuan penelitian harus dinyatakan dengan jelas dan ringkas, karena hal yang demikian akan dapat memberikan arah pada penelitiannya. Tujuan penelitian seyogyanya dirumuskan sebagai kalimat pernyataan yang kongkret dan jelas tentang apa yang akan diuji, dikonfirmasi, dibandingkan, dikorelasikan, dalam penelitian tersebut.[9]

Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut :

1. Tujuan Objektif

a. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan tugas dan wewenang Badan Kehormatan DPRD Kota Padang khusus tahun 2009 – 2011.

[9] Bambang Sunggono, 2007, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 109.

b. Untuk mengetahui apa kendala yang dihadapi oleh Badan Kehormatan DPRD Kota Padang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dalam tahun 2009 – 2011.

2. Tujuan Subjektif

a. Untuk memperoleh data sebagai bahan utama penyusunan penulisan hukum guna memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh gelar kesarjanaan dibidang lmu hukum pada fakultas hukum Universitas Andalas; dan

b. Untuk menambah wawasan penulis dalam rangka mendukung pengembangan bidang hukum tata negara.

D. Manfaat Penelitian

Adapaun manfaat yang diharapkan penulis dari penelitian ini antara lain:

1. Secara Teoritis, diharapkan dapat memperkaya literatur atau kepustakaan dibidang hukum ketatanegaraan khususnya yang berkaitan dengan tugas dan wewenang Badan Kehormatan DPRD.

2. Secara praktis, diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi Badan Kehormatan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya sebagai alat kelengkapan dewan serta mengembangkan agar menghasilkan kinerja yang lebih baik.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan faktor penting dalam peneltian guna mendapatkan data yang sesuai dengan tujuan penelitian dan juga akan mempermudah pengembangan data, sehingga penyusunan penulisan hukum ini sesuai dengan metode ilmiah. Metode penelitian dalam penulisan ini dapat diperinci sebagai berikut :

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis sosiologis (empiris) atau *socio-legal research* yaitu penelitian dengan pendekatan terhadap masalah dengan melihat dan memperhatikan norma hukum yang berlaku dihubungkan dengan fakta yang ada dari permasalahan yang ditemui dalam penelitian. Penelitian ini dapat dimasukkan dalam kategori penelitian yuridis sosiologis (empiris) atau *socio-legal research* karena sumber dalam penulisan ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari informan yang mengetahui tentang pelaksanaan tugas dan wewenang Badan Kehormatan DPRD Kota Padang. Disamping itu penelitian ini juga menggunakan data sekunder sebagai sumber pendukung data primer untuk menjawab obyek penelitian ini yang cara memperolehnya melalui studi kepustakaan, buku-buku literatur, dokumen-dokumen, peraturan perundang-undangan, dan sumber-sumber tertulis lainnya.

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian sosial mengenai hukum atau non-doktrinal atau *socio-legal research* dapat berupa eksploratif, deskriptif dan eksplanatoris. Sifat penelitian ini adalah penelitian deskriptif, yaitu penelitian yang bertujuan menggambarkan secara lengkap dan sistematis keadaan obyek yang diteliti. Peneltian deskriptif menurut Soerjono Soekanto, diartikan sebagai prosedur atau cara memecahkan masalah penelitian dengan memaparkan keadaan obyek yang diselidiki (seseorang, lembaga, masyarakat dan sebagainya) sebagaimana adanya, berdasarkan fakta-fakta yang aktual pada saat sekarang. Suatu penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan seteliti mungkin tentang manusia, keadaan, atau gejala-gejala lainnya (Soerjono Soekanto, 2007 : 10). Dalam penelitian ini penulis akan mendeskripsikan tentang pelaksanaan tugas dan wewenang Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang.

3. Jenis dan Sumber Data

Dalam penelitian yuridis sosiologis (empiris) atau *socio-legal research*, jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Jenis data yang digunakan yaitu sebagai berikut :

a. Data Primer

Merupakan data atau fakta-fakta yang diperoleh langsung melalui penelitian di lapangan termasuk keterangan dari responden yang berhubungan dengan obyek penelitian dan praktek yang dapat dilihat serta berhubungan dengan obyek penelitian.

b. Data Sekunder

Merupakan data yang tidak secara langsung diperoleh dari lokasi penelitian atau keterangan-keterangan yang secara tidak langsung diperoleh tapi cara memperolehnya melalui studi kepustakaan, buku-buku literatur, dokumen-dokumen, peraturan perundang-undangan, dan sumber-sumber tertulis lainnya yang berkaitan dengan penelitian hukum ini.

Adapun ciri-ciri umum data sekunder menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji yaitu:

1) Data sekunder pada umumnya ada dalam keadaan siap terbuat (*ready made)*;

2) Bentuk maupun isi data sekunder telah dibentuk dan diis oleh peneliti-peneliti terdahulu; dan

3) Data sekunder dapat diperoleh tanpa terikat atau dibatasi oleh waktu dan tempat (Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003 : 24).

Sumber data yang penulis gunakan adalah :

a) Sumber Data Primer

Sumber data primer merupakan sumber data yang terkait langsung dengan permasalahan yang diteliti. Dalam hal ini yang menjadi sumber data primer adalah anggota DPRD Kota

Padang yang berkaitan dengan hal-hal pelaksanaan tugas dan wewenang Badan Kehormatan DPRD Kota Padang.

b) Sumber Data Sekunder

Sumber data sekunder diperoleh dari bahan-bahan hukum yang terdiri atas:

a. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah dan bersifat mengikat berupa peraturan perundang-undangan yang erat kaitannya dengan permasalahan yang diteliti yaitu sebagai berikut:

1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

2) Undang-Undang Nomor 2007 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

4) Peraturan Pemerintah RI Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

5) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang Nomor 01 Tahun 2010 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang

b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti hasil ilmiah para sarjana, hasil penelitian, buku-buku, koran, majalah, dokumen-dokumen terkait, internet, dan makalah, yang dalam penelitian ini peneliti menggunakan literatur yang berhubungan dengan tugas dan wewenang Badan Kehormatan DPRD.

c. Bahan hukum tersier, yakni bahan hukum yang bersifat menunjang bahan hukum primer dan sekunder berupa kamus besar bahasa Indonesia, kamus Inggris-Indonesia, dan internet.

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam rangka mendapatkan data yang tepat, penulis menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut :

a. Studi Lapangan

Studi lapangan adalah pengumpulan data yang peneliti secara langsung terjun ke lokasi untuk mendapatkan data dan keterangan yang diperlukan. Studi lapangan dilakukan dengan cara interview (wawancara). Wawancara adalah situasi peran antar pribadi bertatap muka, ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seorang responden. Wawancara dilakukan terhadap narasumber, yaitu anggota DPRD Kota Padang dan Badan Kehormatan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenang Badan Kehormatan DPRD Kota Padang.

b. Studi Kepustakaan

Studi dokumen atau bahan pustaka ini penulis lakukan dengan usaha-usaha pengumpulan data-data terkait tugas dan wewenang Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara mengunjungi perpustakaan-perpustakaan, membaca, mengkaji dan mempelajari perundang-undangan, buku-buku, literatur, artikel, artikel majalah dan koran, karangan ilmiah, makalah dan sebagainya yang berkaitan erat dengan pokok permasalahan dalam penelitian.

5. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Data yang telah tersusun, dikoreksi lagi, apakah data tersebut baik, dan mampu menunjang pembahasan masalah pada penelitian ini, serta terjamin kebenarannya. Bila telah yakin dan mampu mempertanggungjawabkan data tersebut, baru kemudian dilakukan penyusunan data itu dalam pembahasan. Disamping itu peneliti juga menggunakan teknik *coding* yaitu meringkas hasil wawancara dengan para responden dengan cara menggolong-golongkan ke dalam kategori-kategori tertentu yang telah ditetapkan.

b. Analisis Data

Data yang dikumpulkan akan dianalisa melalui tiga tahap, yaitu, mereduksi data, menyajikan data dan menarik kesimpulan.