

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Indonesia memiliki Undang -Undang Dasar 1945 (UUD 1945 dan Undang-Undang NKRI 1945). Berdasarkan Undang -Undang tersebut Indonesia diakui sebagai negara berdaulat yang terdiri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia yang mengemban misi menjamin kelangsungan dan kecukupan Pemerintah pusat dan Daerah. Pencapaian tujuan memerlukan pembangunan nasional yang berkelanjutan di seluruh tanah air. Indonesia adalah negara dengan sistem politik yang terus berkembang, hal ini sejalan dengan komitmen kuatnya terhadap cara hidup yang aman, damai dan bermartabat. Perubahan politik terjadi di beberapa kalangan seperti yudikatif, legislatif dan eksekutif. Indonesia merupakan negara yang sistem politiknya menganut demokrasi sehingga Dewan Perwakilan Rakyat Pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan perwakilan dari negara kesatuan Republik Indonesia.<sup>1</sup>

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga Pemerintah yang bertanggung jawab untuk masyarakat setempat sebagai bagian dari Pemerintah Provinsi yang bertugas membuat Peraturan Daerah bagi masyarakat setempat. DPRD juga bertindak sebagai bagian dari sekelompok orang yang secara kolektif menegakkan prinsip efisiensi, efektivitas, produktivitas, dan akuntabilitas melalui fungsi DPRD dalam Peraturan Perundang-undangan. Fungsi dan wewenang DPRD sangat dibutuhkan masyarakat dikarenakan DPRD adalah salah satu

---

<sup>1</sup> Rudy Soehardjo, 2004, *Mengenal Pelaksanaan Tugas DPRD Kabupaten/Kota*, Cetakan ke-1, Semarang, Aneka Ilmu, hlm. 1

lembaga yang menerima aspirasi rakyat dan mampu memperbaiki apa yang terjadi di dalam masyarakat. DPRD dapat mencabut jabatan dari Bupati apabila terdapat kinerja bupati yang tidak sesuai dengan tugas dan wewenangnya. DPRD juga dapat mengevaluasi pembangunan di lingkungan Daerahnya apabila tidak sesuai dengan rancangan yang sudah direncanakan sebelum pelaksanaan pembangunan.<sup>2</sup>

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota perubahan dari Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Eksistensi DPRD sebagai badan yang mewujudkan kedaulatan rakyat terutama dalam membuat kebijakan atas nama masyarakat secara keseluruhan harus sepenuhnya disesuaikan dengan Peraturan Pemerintah, serta pelaksanaan dan penyusunannya harus memperhatikan aspirasi masyarakat. DPRD Kabupaten/kota dan Provinsi yang melambangkan Indonesia sebagai suatu negara Hukum dan negara demokrasi dengan wakil rakyat yang dapat mengkomunikasikan keinginan rakyat khususnya di Daerah dapat memperjuangkan apa yang diinginkan rakyat.<sup>3</sup>

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kabupaten dan Kota menjelaskan hal yang terdapat adalah Peraturan DPRD, Peraturan Perundang-undangan DPRD, Peraturan Tata Kerja DPRD, Tanggung Jawab DPRD,

---

<sup>2</sup> *Ibid.* hlm.2

<sup>3</sup> Marzuki Lubis, 2011, '*Pergeseran Garis Peraturan Perundang-undangan Tentang DPRD dan Kepala Daerah dalam ketatanegaraan Indonesia*', Mandar Maju, Bandung, hlm. 27

Kekuasaan DPRD, Keanggotaan DPRD, Kelembagaan DPRD, Rencana Kerja DPRD, Hak DPRD, Pedoman Peraturan DPRD Tentang Penyelenggaraan DPRD, Rapat DPRD, Keputusan, PHK, badan politik, etika, konsultasi, layanan pengaduan, dan harapan publik, semua hal yang terkait dengan DPRD diatur dalam Peraturan DPRD.<sup>4</sup>

Dari segi pembentukannya, Tata Tertib DPRD dibangun atas dasar pelaksanaan kekuasaan DPRD. Tata Tertib DPRD adalah peraturan yang berlaku di internal DPRD. Peraturan DPRD merupakan peraturan berbasis kompetensi, termasuk amanat legislatif dan Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan. Berdasarkan analisis Undang- Undang Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD serta Pasal 330 Angka (4) DPRD yang menjelaskan bahwa ketentuan lain mengenai kewenangan antar Provinsi diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Provinsi, sesuai Undang- Undang Nomor 13 Tahun 2022 amandemen ketiga Undang- Undang tersebut.<sup>5</sup>

Berdasarkan analisis Pasal 1 Angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kabupaten dan Kota menyatakan bahwa kedudukan DPRD sebagai badan yang mewujudkan hak rakyat adalah mutlak, apalagi bila kebijakan dibuat atas nama seluruh anggota masyarakat. Dalam melaksanakan Peraturan DPRD disesuaikan dengan pengolahan dan penyusunan Peraturan DPRD dengan mempertimbangkan keinginan seluruh rakyat. Peraturan Perundang-undangan di

---

<sup>4</sup> Melki, 2018, *Hubungan DPRD dan Pemerintah Daerah dalam Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah*, SOUMATERA LAW REVIEW, Volume I, nomor 1 2018, hlm. 135

<sup>5</sup> Dasril Radjab, 2018, *Pergeseran Fungsi Legislasi DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah untuk Memperkuat Kedudukan DPRD dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Wajah Hukum, Volume II, Nomor 1 April 2018, hlm. 10

Daerah, Kabupaten/Kota dan Provinsi merupakan simbol bahwa Indonesia sebagai negara Hukum dan Demokrasi yang memiliki wakil rakyat yang dapat memenuhi keinginan rakyat dan menyampaikan aspirasi rakyat.<sup>6</sup>

Berdasarkan analisis Pasal 1 Angka (2) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kabupaten dan Kota DPRD dalam melaksanakan tugas, wewenang dan hak-haknya mempunyai aturan sendiri yang ditetapkan sendiri oleh DPRD, yang kemudian aturan tersebut berlaku untuk DPRD tersebut dengan berpedoman pada Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan asas Hukum yaitu *Lex Superior Derogate Legi Inferior*, dengan demikian Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi serta peraturan lainnya yang lebih tinggi. Tata Tertib DPRD Padang Lawas Utara mengatur tentang tugas dan wewenang DPRD terkait fungsi antara lain menyusun Peraturan Daerah bersama walikota serta membahas dan memberikan persetujuan rancangan Peraturan Daerah mengenai APBD yang diajukan oleh walikota. Anggota DPRD mempunyai kewajiban yaitu memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD NKRI 1945, menaati Peraturan Perundang-undangan, menaati Tata Tertib dan kode etik, menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat.<sup>7</sup>

Tata Tertib yang berlaku di Kabupaten Padang Lawas Utara diatur dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Padang Lawas Utara

---

<sup>6</sup> Rizka Desri Yusfita, "*Massa Soroti Kinerja Andar Amin*", (Diakses 20 Juli 2022)

<sup>7</sup> Inggit, Andi Bau, Abdul Razak, And Anshory Ilyas. "*Hakikat Peraturan Dprd Tentang Tata Tertib Dprd Kota Makassar*."  
<http://pasca.unhas.ac.id/jurnal/files/cb14d10ab886aa930b46eba113da4ff7.pdf>

Nomor 01 Tahun 2020 Tentang Tata Tertib. Berdasarkan tugas dan wewenang DPRD di atas efektif atau tidak dalam menjalankan tanggung jawabnya serta menjalankan tugas dan wewenangnya berdasarkan Tata Tertib yang terdapat pada Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi Kabupaten dan Kota maka peneliti tertarik untuk membahas dan mewujudkan penelitian dengan judul **<sup>8</sup>“EFEKTIVITAS PELAKSANAAN TATA TERTIB DAN PRAKTEKNYA DI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN PADANG LAWAS UTARA”**

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dirumuskan di atas, maka yang menjadi permasalahan penelitian ini merupakan:

1. Bagaimana efektivitas pelaksanaan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Kabupaten Padang Lawas Utara?
2. Apa saja kendala yang dihadapi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pelaksanaan Tata Tertib di Kabupaten Padang Lawas Utara?
3. Upaya apa saja yang dilakukan DPRD dalam mengatasi kendala dalam pelaksanaan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat di Daerah Kabupaten Padang Lawas Utara?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka tujuan dari penelitian ini merupakan:

---

<sup>8</sup> Roy Marthen Moonti, 2017, *Ilmu Perundang-undangan*, Kereta kupa, Cetakan ke -1 Makassar, hlm.12

1. Untuk menganalisa efektivitas pelaksanaan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Kabupaten Padang Lawas Utara
2. Untuk menganalisa kendala-kendala yang dihadapi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pelaksanaan Tata Tertib di Kabupaten Padang Lawas Utara
3. Untuk menganalisa upaya apa saja yang dilakukan dalam mengatasi kendala dalam pelaksanaan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat di Kabupaten Padang Lawas Utara .

#### **D. Metode Penelitian**

##### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan oleh peneliti adalah yuridis sosiologis yang juga dikenal sebagai *socio-legal research*. Yang dimaksud dengan metode penelitian yuridis sosiologis adalah penelitian Hukum terhadap penerapan Hukum di dalam masyarakat atau penelitian terhadap praktek yang terjadi di dalam masyarakat yang dilihat dari sisi Hukum.<sup>9</sup>

##### **2. Sumber Data**

###### **a. Data Primer**

Data primer adalah data yang dikelola langsung oleh peneliti dari sumber berupa wawancara, atau dokumen informal yang nantinya akan menjadi sebuah data yang relevan.

###### **b. Data Sekunder**

Data sekunder adalah data yang berasal dari hasil penelitian berupa dokumen resmi, buku-buku tentang subyek penelitian, laporan, skripsi, tesis,

---

<sup>9</sup> Suratman dan Phillip Dillah, 2015, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan-3, Alfa beta, Bandung, hlm.88

disertasi, Undang-Undang, Peraturan Perundang-undangan dan lain sebagainya. Data sekunder dapat dibagi menjadi beberapa bahan hukum yang akan diolah menjadi sebuah data yaitu yang terdiri dari:

### 1. Bahan Hukum Primer

Bahan-bahan Hukum yang mengikat termasuk Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan subjek penelitian yang meliputi<sup>10</sup>:

- a) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- c) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan
- d) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota

### 2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder adalah bahan hukum yang memberikan gambaran tentang bahan Hukum Primer, seperti:

- a) Buku dan bahan yang berhubungan dengan penelitian peneliti
- b) Materi yang berhubungan dengan judul penelitian

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik pengumpulan data berdasarkan metode penelitian lapangan dan penelitian kepustakaan. Untuk

---

<sup>10</sup> Zainuddin Ali, 2016, *Metode Penelitian Hukum*, Edisi 1, Cetakan 8, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.23

mempelajari penelitian lapangan dalam hal ini, apa yang terjadi di lapangan di DPRD dengan mengumpulkan data secara langsung melalui wawancara dengan Bapak Basri Harahap Wakil Ketua DPRD Kabupaten Padang Lawas Utara, Bapak Bangsawan Kepala Bagian Hukum dan Perundang-Undangan Bapak Timbor staff DPRD Kabupaten Padang Lawas Utara serta ibu Liana staff DPRD Kabupaten Padang Lawas Utara dan studi dokumen.

#### **4. Analisa Data**

Analisis data yang peneliti ambil dari data primer dan data sekunder, untuk menyusun dan menganalisis data digunakan Analisis Kualitatif. Dimana peneliti akan melaporkan dari hasil penelitian berdasarkan laporan pandangan data dan analisis data.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Bambang Sunggono, 2015, *Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm.24