

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Permasalahan.**

Setiap negara menganut sistem pemerintahan yang sesuai dengan falsafah dan Undang-Undang Dasar yang dimilikinya. Indonesia memiliki falsafah yang sesuai yaitu Pancasila dan UUD 1945. Indonesia adalah Negara Hukum, hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen ketiga. Penegasan ketentuan konstitusi ini bermakna bahwa segala aspek kehidupan dalam masyarakat, kenegaraan dan pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum. Untuk mewujudkan negara hukum, salah satunya diperlukan perangkat hukum yang digunakan untuk mengatur keseimbangan dan keadilan disegala bidang kehidupan dan penghidupan rakyat melalui peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 20 UUD 1945, memberikan kekuasaan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk membentuk undang-undang, baik yang diusulkan oleh presiden, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) maupun atas usulan DPR sendiri. Pembentukan Undang-Undang tersebut tentunya tidak terlepas dari kebutuhan pemerintah ataupun hasil monitoring dan evaluasi DPR.

Kekuasaan untuk membentuk undang-undang oleh DPR menurut Jusuf Wanandi, merupakan kekuasaan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku secara transparan, serta dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat. Kekuasaan juga harus didasarkan atas aspek kelembagaan dan bukan

atas kehendak seseorang atau kelompok tertentu, kekuasaan yang juga harus taat kepada prinsip bahwa semua warga negara mempunyai hak dan kewajiban yang sama dimata hukum.<sup>1</sup>

Salah satu undang-undang yang mewajibkan kepada pemerintah dalam pengambilan kebijakan harus dilakukan secara transparan dan dapat dipertanggung jawabkan adalah Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Undang-Undang ini mengatur secara jelas tentang asas-asas umum penyelenggaraan negara yang menjadi pedoman bagi pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Asas penyelenggaraan Negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas dan asas akuntabilitas.<sup>2</sup>

Dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dijelaskan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang selias-luasnya dalam sistem Prinsip dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai kedudukan sejajar dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

---

<sup>1</sup> Jusuf Wanandi, 1998, *Goog Governance dan Kaitannya dengan Stabilitas Dalam Negri dan KAWasan: Agenda Masa Depan*, dalam *Jurnal CSIS*, Tahun XXVII. Nomor 3, Jakarta. hlm 86.

<sup>2</sup> Moh. Mahfud MD, 2006, *Membangun Politik Hukum-Menegakan Konstitusi*, LP3ES. Jakarta, hlm 47.

Berdasarkan hal tersebut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah. Dewan perwakilan rakyat daerah dipilih melalui Pemilihan Umum, Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Dengan susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Kepala Daerah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai mana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintahan Daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga Perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan hal tersebut kedua unsur penyelenggaraan pemerintahan ini mempunyai kedudukan sejajar dan penyelenggaraan pemerintahan jika terjadi kekosongan pada kelembagaan maka akan terlihat kepincangan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang akan dapat menghambat tercapainya tujuan pembentukan pemerintahan daerah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah dengan

memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan dan ke khasan suatu daerah dalam sistim Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan Pasal 29 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Pengucapan sumpah/janji anggota dewan perwakilan rakyat dilaksanakan pada tanggal berakhirnya masa jabatan 5 (lima) tahun anggota dewan perwakilan rakyat daerah yang lama periode sebelumnya, dan pada periode anggota dewan perwakilan rakyat daerah 2014-2019 berakhir anggota dewan perwakilan rakyat daerah periode 2019-2024 belum belum dapat dilaksanakan pelantikan atau pengucapan sumpah/janji yang mengakibatkan terjadinya kepincangan penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan adanya kekosongan anggota dewan perwakilan rakyat daerah di Kota Padang.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang, Sumatera Barat, terancam kosong, sebab masa jabatan periode 2014-2019 habis pada 6 Agustus 2019. Sementara penetapan anggota DPRD terpilih masih menunggu tanggal 6-9 Agustus keputusan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) di Mahkamah Konstitusi, setelah diputuskan MK masih ada mekanisme selanjutnya yaitu pelantikan. KPU Kota Padang akan mengajukannya ke Gubernur melalui Wali Kota Padang, untuk pelantikan ini juga akan membutuhkan persiapan waktu, sehingga besar kemungkinan akan lewat dari 6 Agustus, (Kata Ketua KPU, Riki Eka Putra).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup>Riki Eka Putra, 2019, *Masih Menunggu Putusan MK*, Kompas.Com. <https://regional.kompas.com/read/2019/07/31/11483691/masih-menunggu-putusan-mk-45-kursi-dprd-padang-terancam-kosong>.(diakses pada 31 juli 2019)

Polemik kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Padang, Sumatera Barata, yang terancam kosong akibat belum dilantik yang baru, ditanggapi oleh Kementerian Dalam Negeri. Pelaksana tugas Direktur Jendral Otonomi Daerah, Kemendagri Akmal Malik mengatakan, tidak boleh ada kekosongan dalam badan legislatif. Akmal mengatakan anggota terpilih harus sudah ditetapkan sebelum habis masa jabatan anggota DPRD yang lama, “tidak boleh ada kekosongan”.<sup>4</sup> Wali Kota Padang Mahyeldi mengakui, saat ini terjadi kekosongan anggota DPRD Padang beberapa hari kedepan, karena masih menunggu keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap gugatan Hasil Pemilihan Umum, ini karena anggota dewan belum ditetapkan. KPU masih menunggu putusan MK dan setelah itu baru ditetapkan dan dilantik. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang kosong beberapa hari kedepan.<sup>5</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Perwakilan rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) tidak diatur adanya perpanjangan masa jabatan Anggota MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Harapan terselenggara dengan lebih baik dan sesuai dengan ketentuan yang telah mengatur penyelenggaraan tersebut dengan berlakunya sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan, yang menempatkan DPRD kabupaten/kota sebagai penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota. Optimalnya penyelenggaraan pembubaran

---

<sup>4</sup> Akmal Malik, 2019, *Polemik Kursi Kosong DPRD Padang*. Kompas.com <https://regional.kompas.com/read/2019/08/02/18174411/polemik-kursi-kosong-dprd-padang-ini-solusi-kemendagri>. (diakses pada 02 Agustus 2019)

<sup>5</sup> Mahyeldi, 2019, *Anggota DPRD Padang Kosong, 45 Kursi Dewan Dimasukan ke Gudang* Kompas.com <https://regional.kompas.com/read/2019/08/07/15573551/anggota-dprd-padang-kosong-45-kursi-dewan-dimasukan-ke-gudang>. (diakses pada 07 Agustus 2019)

dan pelantikan DPRD kabupaten/kota dalam hal ini juga harus didukung oleh pemerintahan daerah sebagai penyelenggara pemerintah di daerah otonom.

Dari uraian latar belakang permasalahan tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang dituangkan dalam bentuk TESIS dengan judul ” **Kedudukan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Yang Telah habis Masa Jabatan Sebelum Dilantiknya Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terpilih (Studi Kasus Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang Periode 2014-2019 dan 2019-2024 )”**.

## **B. Rumusan Permasalahan**

Dari uraian latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan pokok permasalahan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kedudukan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang telah habis masa jabatan, sebelum dilantiknya Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, di Kota Padang?
2. Apafaktor yang menyebabkan terjadinya kekosongan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Kota Padang?
3. Apakah upaya yang dilakukan dalam mengatasi kekosongan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Kota Padang?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis kedudukan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang telah habis masa jabatan, sebelum dilantiknya anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terpilih di Kota Padang ;
2. Untuk menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya kekosongan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Kota Padang ;
3. Untuk menganalisis upaya yang dilakukan dalam mengatasi kekosongan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Kota Padang.

### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak secara teoritis maupun secara praktis, antara lain:

1. Manfaat Teoritis
  - a. Hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya, khususnya sumbangan pemikiran dalam pengembangan Hukum Tata Negara dan pelaksanaan Peraturan perundang-undangan dan Pemerintahan Daerah;
  - b. Hasil penelitian sebagai sumbangan pemikiran dalam upaya memberikan ketaatan dan ketertiban menjalankan peraturan perundang-undangan pada tatanan Pemerintahan Daerah dan Pejabat Daerah khususnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Untuk mendapatkan informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap pejabat pemerintah, ini berguna agar hak dan kewenangan pejabat pemerintah jadi lebih dapat dipertanggung jawabkan;
- b. Sebagai pembuka cakrawala pikir dalam menjalankan tugas dan wewenang Pejabat Pemerintah dalam mengembangkan kualitas agar menghasilkan kinerja yang lebih baik sebagai Pejabat Daerah.

## E. Kerangka Teoritis Dan Kerangka Konseptual

### 1. Kerangka Teoritis

Kerangka Teoritis adalah konsep-konsep yang merupakan amstraksi dan hasil pemikiran atau kerangka acuan yang pada dasarnya bertujuan untuk mengadakan identifikasi terhadap dimensi-dimensi peraturan perundang-undangan yang diaanggap relefan oleh peneliti. Menurut Meuwissen, Gijssels, dan Mark Van Hoccke, teori hukum merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis hukum dari dimensi normatif, empiris dan kekuatan mengikat dari hukum.<sup>6</sup>

Teori yang dapat dijadikan acuan dalam membahas dan menganalisis terkait kedudukan DPRD kabupaten/kota dalam masa pergantian masa jabatan dalam menjalankan fungsi sebagai unsur penyelenggaran pemerntahan daerah di Kota Padang dengan menggunakan beberapa teori yang berkaitan penelitian ini.

---

<sup>6</sup> Salim, 2010, *Perkembangan Teori Hukum Ilmu Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta, hlm 55.

## 1.1. Teori Negara Hukum

Teori “negara berdasar atas hukum” (*rechtsstaat*) sebagai *grand theory* yang didukung oleh *midle theory* “*Trias Politoca*” untuk memperkuat teori utama, serta konsep pembaharuan hukum dan prinsip-prinsip pembuatan perundang-undangan yang baik dan demokrasi sebagai *applied theory-nya*. Merujuk teori ketatanegaraan klasik yang dikemukakan Aristoteles, konsep negara hukum (*rule of law*) merupakan pemikiran yang dihadapkan (*contrast*) dengan konsep *rule of man*.<sup>7</sup>

Sesuai dengan perkembangannya, montsquiui membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif, yang dikenal dengan ajaran *Trias Politica*. Kekuasaan itu harus dipisahkan satusama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat kelengkapan (lembaga) yang menyelenggarakannya.<sup>8</sup>

Teori “negara berdasar atas hukum” (*rechtsstaat*) sebagai *grand theory* yang didukung oleh *midle theory* “*Trias Politoca*” untuk memperkuat teori utama, serta konsep pembaharuan hukum dan prinsip-prinsip pembuatan perundang-undangan yang baik dan demokrasi sebagai *applied theory-nya*. Merujuk teori ketatanegaraan klasik yang dikemukakan Aristoteles, konsep negara hukum (*rule of law*) merupakan pemikiran yang dihadapkan (*contrast*) dengan konsep *rule of man*.<sup>9</sup> Sesuai dengan perkembangannya, montsquiui membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang yaitu legislatif, eksekutif

---

<sup>7</sup> Brian Z. Tamanaha, 2004. *On the rule of law : history, politics, theory*, United Kingdom, Cambridge University Press, hlm 9

<sup>8</sup> Mariam Budiardjo, 1989, *Dasar-dasar ilmu politik*, Cetakan ke-29, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 152

<sup>9</sup> Brian Z. Tamanaha, *Op Cit*, hlm 9

dan yudikatif, yang dikenal dengan ajaran *Trias Politica*. Kekuasaan itu harus dipisahkan satusama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat kelengkapan (lembaga) yang menyelenggarakannya.<sup>10</sup>

Sementara itu paham negara hukum berdasarkan keykinan bahwa kekuasaan negara harus dijalankan atas dasar hukum yang baik dan adil. Paham negara hukum disebutkan bahwa hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah tidak berdasar kekuasaan, melainkan berdasarkan suatu norma obyektif yang juga mengikat pihak yang memerintah. Sedangkan norma obyektif, hukum itu memenuhi syarat bukan sekedar formal, melainkan dapat dipertahankan berhadapan dengan idea hukum.<sup>11</sup> Berdasarkan hal tersebut hukum menjadi landasan segenap tindakan negara dan hukum diharapkan oleh masyarakat harus baik, karena maksud dari segenap hukum itu adalah keadilan.

Dari segi moral politik ada 4 alasan utama untuk menuntut agar negara diselenggarakan dan menjalankan tugasnya berdasarkan hukum;<sup>12</sup>

1. Kepastian hukum;
2. Menuntut perlakuan yang sama;
3. Legitimasi demokrasi;
4. Menuntut akal budi.

Pengertian negara hukum secara umum dimana kekuasaan dibatasi oleh hukum dalam arti bahwa segala sikap, tingkah laku dan perbuatan baik dilakukan oleh para penguasa atau aparatur negara ataupun yang dilakukan oleh para warga

---

<sup>10</sup> Mariam Budiardjo, *Op Cit*, hlm. 152

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm 295.

<sup>12</sup> *Ibid*.

negara harus berdasarkan atas hukum. Para ahli hukum *anglo saxon* memakai istilah *rule of law*.<sup>13</sup>

Prinsip-prinsip negara hukum lalu berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat dan negara. Utrecht membedakan dua macam negara hukum, yaitu negara hukum formil dan negara hukum klasik, dan negara hukum materil dan negara hukum modern.<sup>14</sup> Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis, tugas negara hukum dalam hal ini adalah melaksanakan peraturan perundang-undangan tersebut untuk penegakkan ketertiban, tipe negara tradisional ini dikenal dengan istilah negara penjaga malam. Negara hukum materil mencakup pengertian yang lebih luas termasuk keadilan di dalamnya, tugas negara tidak hanya menjaga ketertiban dengan melaksanakan hukum, tetapi juga mencapai kesejahteraan rakyat sebagai bentuk keadilan (*welfarestate*).<sup>15</sup>

Konsep negara hukum di Eropa Kontinental dikembangkan dengan menggunakan istilah jerman yaitu *rechtsstaat* antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Shahl, Fichte, dan lain-lain, sedangkan dalam tradisi Angglo Amerika konsep negara hukum dikembangkan dengan sebutan *The Rule of Law* yang dipelopori oleh A.V Dicey.<sup>16</sup> Selain itu kensep negara hukum juga terkait

---

<sup>13</sup> Efendi, A.Mansyur, *Hak Asasi Manusia Dalam Hukum Nasional dan Iternational*, Ghalia Indonesia. Jakarta, hlm 32.

<sup>14</sup> Jimly Ashiddiqie, 2008, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Sekretariat Jendral dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi. Jakarta, hlm 688

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm. 688-689

<sup>16</sup> *Ibid*

dengan istilah monokrasi (*monocratie*) yang berarti bahwa yang menjadi penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah hukum.

Suatu negara hukum baik yang diberlakukan serta dikembangkan oleh negara-negara continental atau Negara Anglo Saxon, memiliki *basic requirement* pengakuan, jaminan hak-hak dasar manusia yang dijunjung tinggi. Dengan demikian, di dalam negara hukum yang pokok ialah adanya pembatasan kekuasaan oleh hukum sehingga berdampak pada terbatasnya hak-hak dasar rakyat dari tindakan sewenang-wenang dari penguasa.

Menurut Shahl, konsep negara hukum disebut dengan istilah *rechtsstaat* mencakup empat elemen penting, yaitu:<sup>17</sup>

1. Perlindungan hak asasi manusia;
2. Pembagian kekuasaan;
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang;
4. Peradilan tata usaha negara.

Kosep negara hukum ternyata sangat erat kaitannya antara negara hukum dengan hak asasi manusia, sehingga dapat dikatakan bahwa negara hukum adalah sebagai wadah, dan hak asasi manusia sebagai isi, menurut Jimly Assididqie terdapat dua belas prinsip pokok sebagai pilar-pilar utama yang menyangga berdirinya negara hukum, yaitu:<sup>18</sup>

1. Supremasi hukum (*Supremacy law*);
2. Persamaan dalam hukum (*Equality Before the Law*);
3. Aas legalitas (*Due Process of Law*);

---

<sup>17</sup>*Ibid*

<sup>18</sup>*Ibid*, hlm 689.

4. Pembatasan kekuasaan;
5. Organ-organ penunjang yang independent;
6. Peradilan bebas dan tidak memihak;
7. Peradilan tata usaha negara;
8. Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*);
9. Peradilan hak asasi manusia;
10. Bersifat demokratis (*demokratische rechtsstaat*);
11. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*Walfere Rechtsstaats*);
12. Transparansi dan control social.

## **1.2. Teori Penegakan Hukum**

Penegakan Hukum (*rule of law*) dapat juga diartikan penyelenggaraan hukum oleh petugas penegak hukum dan oleh setiap orang yang mempunyai kepentingan sesuai dengan kewenangannya masing-masing menurut aturan hukum yang berlaku. Menurut Soerjono Soekanto, penegakan hukum adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai yang terjabarkan dalam kaidah yang mantap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup>Soerjono Soekanto, 1983, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, UI Pres, Jakarta, hlm 35

### **1.3. Teori Sosiologis Hukum**

#### **a. Teori Eugen Erlich**

Mengajukan konsepnya tentang “hukum yang hidup” (*Living Law*) yaitu: Untuk melihat hukum yang hidup yang dipakai untuk menyelenggarakan proses-proes dalam masyarakat, orang tidak dapat hanya memandangi pada bahan-bahan dan dokumen-dokumen formal saja, melainkan perlu terjun sendiri ke dalam bidang kehidupan yang senyatanya.

#### **b. Teori Roscoe Pound**

Menurutnya, Hukum merupakan “Social Engineering” yang tujuannya untuk membangun suatu struktur masyarakat sehingga secara mekanisme dicapai kepuasan akan kebutuhan-kebutuhan dengan seminimum mungkin benturan dan pemborosan.

Dari beberapa teori yang telah diuraikan di atas, maka teori yang dipakai dalam menganalisis untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini adalah teori sosiologi hukum yang dikemukakan oleh Eugen Erlich.

## 2. Kerangka Konseptual

Berdasarkan teori-teori yang menjadi kerangka teoritis tersebut di atas, untuk mendudukan kerangka teori tersebut, maka diperlukan pula kerangka konseptual sebagai berikut:

### 1) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Secara etimologis sistem pemerintahan merupakan gabungan dari dua kata “sistem” dan “pemerintahan” menurut kamus besar Bahasa Indonesia “sistem” adalah perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk totalitas.<sup>20</sup> Secara umum sistem merupakan struktur yang terdiri dari bagian-bagian atau komponen-komponen yang saling berhubungan dan apabila salah satu atau sebagian tidak berfungsi, maka akan mempengaruhi. Kata “pemerintahan” dapat diartikan secara luas dan sempit. Dalam arti luas, pemerintahan adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan, memelihara keamanan, dan meningkatkan derajat kehidupan rakyat serta dalam menjamin kepentingan negara itu sendiri.<sup>21</sup>

Dalam pengurusan pemerintahan ini, pemerintah tidak dapat berjalan sendiri. Dalam sistem pemerintahan yang presidensial menurut Bagir Manan hanya mengenal satu macam eksekutif. Fungsi kepala pemerintahan (*chief executive*) dan kepala negara (*head executive*). Eksekutif tunggal dalam sistem pemerintahan yang presidensial tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi langsung kepada rakyat karena dipilih secara langsung.

---

<sup>20</sup> Marwan Maas, 2017, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 56.

<sup>21</sup> *Ibid*

## 2) Kedudukan

Di dalam negara kesatuan (Unitary State), secara vertikal terdapat "Satuan Pemerintahan Nasional" (Pemerintah Pusat) dan "Satuan Pemerintahan Sub-Nasional" (Pemerintahan Daerah), sedangkan secara horisontal terdapat badan-badan/Lembaga Legislatif, Eksekutif, dan Judicatif. Kekuasaan atau kewenangan dibagi oleh pemerintah pusat kepada satuan pemerintahan daerah yang dibentuk dengan undang-undang, namun kedaulatan (sovereignty) yang melekat kepada negara dan bangsa tidak dibagi kepada pemerintah daerah.<sup>22</sup>

Adapun Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menegaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

## 3) Kelembagaan

Penyelenggaraan pemerintahan suatu negara akan berjalan dengan baik apabila didukung oleh lembaga-lembaga negara yang saling berhubungan satu sama lain sehingga merupakan satu kesatuan dalam mewujudkan nilai-nilai kebangsaan dan perjuangan negara sesuai dengan kedudukan, peran, kewenangan dan tanggung jawabnya masing-masing.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup>Zaidan Nawawi, "Peranan Dan Tugas Utama Pemerintahan Daerah Dalam Pelayanan Publik" (Suatu Analisis Akademik dan Empirik Mengenai Implementasi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Menurut Versi UU No. 32 Tahun 2004 dalam Mendukung Hubungan antar Pemerintahan dan Mendorong Kerjasama antar Daerah dalam upaya mewujudkan pelayanan public yang baik), hlm. 1

<sup>23</sup>RI, LAN, 2003, *SANKRI Buku I Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Negara*, Perum Percetakan Negara RI, Jakarta, , hlm. 54.

Lembaga teknis daerah adalah unsur pelaksana pemerintah daerah. Daerah dapat berarti provinsi, kabupaten, atau kota. Untuk daerah provinsi, lembaga teknis daerah dipimpin oleh seorang kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada gubernur melalui sekretaris daerah. Demikian pula untuk daerah kabupaten/kota, lembaga teknis daerah dipimpin oleh seorang kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah. Lembaga teknis daerah mempunyai tugas melaksanakan tugas tertentu yang karena sifatnya tidak tercakup oleh sekretariat daerah dan dinasdaerah dalam lingkup tugasnya. Tugas tertentu tersebut meliputi: bidang penelitian dan pengembangan, perencanaan, pengawasan, pendidikan dan pelatihan, perpustakaan, kearsipan dan dokumentasi, kependudukan, dan pelayanan kesehatan. Lembaga teknis daerah menyelenggarakan fungsi: perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya, serta penunjang penyelenggaraan pemerintahan daerah. Lembaga teknis daerah dapat berbentuk badan, Kantor, dan Rumah Sakit. Contoh lembaga teknis daerah adalah: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), Badan Kepegawaian Daerah (BKD), Badan Pelayanan Kesehatan Rumah Sakit Daerah, serta Kantor Satuan Polisi Pamong Praja.<sup>24</sup>

Berdasarkan peraturan perundang-undangan, dewan perwakilan rakyat daerah adalah berkedudukan sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, dikatakan sebagai lembaga legislative yang diberikannya kewenangan kepada dewan Perwakilan rakyat daerah untuk membuat produk hukum, dan juga mekanisme pengisian jabatannya yang dilakukan melalui pemilihan secara

---

<sup>24</sup> [http://id.wikipedia.org/wiki/Lembaga\\_teknis\\_daerah](http://id.wikipedia.org/wiki/Lembaga_teknis_daerah)

langsung, dewan Perwakilan rakyat daerah mempunyai peran dalam sistim pemerintahan adalah untuk melakukan pengawasan terhadap eksekutif, membuat produk hukum dan menjalankan fungsi anggaran di daerah.

Kelembagaan memainkan peranan aktif di dalam proses politik di kebanyakan negara dan kelembagaan menggunakan banyak aktifitasaktifitas, diantaranya usaha-usaha paling penting berupa implementasi Undang-Undang, persiapan proposal legislatif, peraturan ekonomi, lisensi dalam perekonomian dan masalah-masalah profesional, dan membagi pelayanan kesejahteraan. Adapun ciri kelembagaan yang dapat mencapai tujuan Negara diungkapkan oleh Widodo bahwa kelembagaan publik dalam era sekarang ini harus dapat bekerja secara efisien, efektif, kompetitif, responsif dan adaptif. Selain itu, kelembagaan publik harus mempunyai struktur dan prosedur yang fleksibel, juga harus mempunyai kemauan dan kemampuan yang diperlukan untuk memperkembangkan diri, menyesuaikan diri dengan situasi dinamis dan ketidakpastian lingkungan.<sup>25</sup>

Pemerintah daerah kota disebut sebagai lembaga negara yang ada didaerah kota. Dalam Pasal 18 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan bagwa pemerintahan daerah kota mengatur dan megurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah kota juga mmiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota yang para anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

---

<sup>25</sup>Joko Widodo, 2001, *Good Governance : Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Insan Cendekia, Jakarta, hlm. 80.

## **F. Metode Penelitian**

Penelitian merupakan sarana pokok dalam penggabungan ilmu pengetahuan dan teknologi, oleh karena itu penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten dengan mengandalkan analisis dan konstruksi.<sup>26</sup>

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian ini termasuk jenis penelitian kualitatif yaitu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis/tulisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati, atau dapat juga diidentifikasi sebagai tradisi tertentu dalam ilmu sosial secara fundamental bergantung kepada pengamatan manusia dalam wawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang yang tersebut dalam bahasanya dan dalam peristilahannya.<sup>27</sup>

### **2. Metode Pendekatan**

Metode Pendekatan dalam penelitian ini adalah yuridis-sosiologis (*socio-legal opprach*) yaitu pendekatan yang dilkuka melalui peraturan peundang-undangan yang ada dan dihubungkan dengan fakta-fakta dilapangan atau fakta-fakta masalah yang dirumuskan.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Suatu Tujuan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2007, hlm, 1

<sup>27</sup> Sudarman Damin, 2002. *Menjadi penelitian kualitatif*, Pustaka Setia, Bandung hlm 40.

<sup>28</sup> Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Pres, Jakarta hlm, 12.

### 3. Lokasi Penelitian

Sesuai dengan judul penelitian, maka penelitian dilakukan pada instansi yang berkaitan dengan judul penelitian yaitu:

- a. Kantor Walikota Kota Padang
- b. Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang.dan
- a. Kantor Komisi Pemilihan Umum Kota Padang.

### 4. Jenis Data

Dalam penelitian ini jenis data yang digunakan dititik beratkan pada data skunder dan juga didukung dengan data primer untuk menjawab permasalahan pokok yang dikaji dalam penelitian ini yang terdiri dari:<sup>29</sup>

- a. Data Primer adalah data yang di dapatkan atau diperoleh secara langsung melalui responden dengan cara melakukan penelitian di lapangan mengenai hal-hal yang bersangkutan dengan masalah yang di teliti;
  - 1). Bapak Syahrul Selaku Staff Ahli Pemerintahan Kota Padang;
  - 2). Bapak Riki Eka Putra Kepala Komisi Pemilihan Umum Kota Padang;
  - 3). Bapak Marzuki Selaku Kepala Bagian Risalah Sekretarian Dewan Perwakilan Rakyat Kota Padang;
  - 4). Ibu. Ayu Cyanthia, S.H, M.H Selaku Kasubag Perundang-Undangan Bagian Hukum Kota Padang
- b. Data Sekunder adalah data yang bersumber dari penelitian kepustakaan yang diperoleh dari literatur-literatur, perundang-undangan, Koran dan sebagainya;

---

<sup>29</sup>*Ibid*, hlm 52

- 1). Dokumen Berita Acara Penetapan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang Periode 2014-2019;
  - 2). Dokumen Laporan Pelaksanaan Rapat Paripurna Istimewa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pengucapan Sumpah/Janji Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang Masa Bhakti 2014-2019;
  - 3). Dokumen Berita Acara Penetapan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang Periode 2019-2024;
  - 4). Dokumen Laporan Pelaksanaan Rapat Paripurna Istimewa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pengucapan Sumpah/Janji Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang Masa Jabatan 2019-2022.
- c. Data Tersier adalah Data yang diperoleh dari Kamus, Istilah, Karya Tulis Ilmiah dan Kamus Hukum yang berfungsi untuk mendukung data primer dan data skunder dalam penelitian ini.
- 1). Kamus Besar Bahasa Indonesia;
  - 2). TESIS
  - 3). Koran dan
  - 4). Internet.

## **5. Teknik Pengumpulan Data**

Dalam penelitian ini teknik pengumpulan data yang akan dilakukan sebagai berikut :

### **1. Studi Dokumen**

Studi dokumen yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan mempelajari bahan tertulis berupa Undang-undang, Peraturan Pemerintah,

Peraturan Daerah, dan literature-literatur lain yang sesuai ( *relevan* ) dengan permasalahan dalam penelitian ini.

## 2. Wawancara Mendalam.

Wawancara Mendalam (*indepth interview*) adalah tanya jawab langsung yang dilakukan secara terbuka dan diberi kebebasan kepada informan untuk berbicara secara luas dan mendalam sepanjang relevan dengan objek penelitian.

## 6. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

Setelah pengumpulan data dilakukan yang meliputi data primer dan data skunder, kemudian dipilih dan dikelompokkan Sesuai dengan fenomena yang ditelitid dan digunakan analisis dengan carakualitatif (*Qualitative Reserch*), hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada generalisasi.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Sugiono, 2014, *metode penelitian kualitatif Dan R&D*, Alfabeta. Jakarta, hlm 9