

# SKRIPSI

## FUNGSI SEKRETARIAT DPRD SEBAGAI UNSUR STAF DPRD DAN PERANGKAT PEMERINTAH DAERAH



Disusun oleh :

**ARIF DARMAWAN**

**NIM : 030111006U**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA  
2005**




**FUNGSI SEKRETARIAT DPRD SEBAGAI UNSUR STAF  
DPRD DAN PERANGKAT PEMERINTAH DAERAH**


**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Melengkapi Tugas dan Memenuhi Syarat Guna  
Memperoleh Gelar Sarjana Hukum**

**Dosen Pembimbing,**

  
**E. SUJATMOKO, S.H., M.S.**  
**NIP. 131125987**

**Penyusun,**

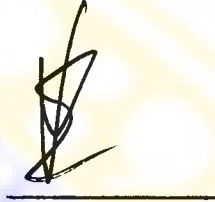
  
**ARIF DARMAWAN**  
**NIM : 030111006U**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA  
2005**

**Skripsi ini telah diuji dan dipertahankan dihadapan panitia penguji  
Pada hari Selasa, tanggal 2 Agustus 2005**

**Panitia penguji Skripsi :**

**Ketua : Sri Winarsi, S.H., M.H.  
NIP. 132049479**



**Anggota : 1. E. Sujatmoko, S.H., M.S.  
NIP. 131125987**



**2. Sumardji, S.H., M. Hum.  
NIP. 131470994**



**3. Rr. Herini Siti Aisyah, S.H., M.H.  
NIP. 132133944**



**Motto :**

*Tuhan menciptakanku bukan hanya untuk jadi "aku".*

*Tapi aku adalah untuk dia, kamu, mereka, ini, itu, dsb.*

*Semoga Tuhan menciptakan aku bukan hanya untuk "unjuk" keagungan-Nya.*

*Tapi akulah yang harus bisa menunjukkan bahwa "TUHAN ITU AGUNG".*

*(Penulis)*

**Kupersembahkan untuk :**

- ❖ **ORANG TUA-ku tercinta**
- ❖ **PADAMU NEGERI JIWA RAGA KAMI**

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, atas rahmat dan petunjuk-Nya penulis dapat menyelesaikan skripsi ini sesuai dengan yang diharapkan.

Skripsi ini disusun untuk melengkapi tugas-tugas dan menyempurnakan salah satu syarat dalam menyelesaikan pendidikan Strata 1 pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

Penyusunan Skripsi ini disadari penulis akan banyak kekurangan, mengingat keterbatasan pengetahuan, pengalaman, kemampuan penulis dan juga perbedaan sudut pandang para pembaca. Penulis dengan lapang dada akan menerima segala kritik dan saran dari pembaca yang disadari itu adalah kebenaran.

Skripsi ini dapat selesai sesuai dengan jadwal berkat bantuan dan dorongan dari berbagai pihak secara langsung maupun tidak langsung. Penulis mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. **H. Machsoen Ali, S.H., M.S.** selaku DEKAN Fakultas Hukum UNAIR SURABAYA beserta para **PEMBANTU DEKAN** Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
2. **Sri Winarsih, S.H., M.H.** selaku ketua tim penguji skripsi beserta segenap anggota tim penguji yang telah sabar melaksanakan tugasnya dengan bijaksana.
3. **Emanuel Sujatmoko, S.H., M.H.**, yang telah memberikan bimbingan dan arahan selama proses penyusunan skripsi.
4. **Seluruh Pejabat FUNGSIONAL**, Dosen Pengajar, dan seluruh pegawai (staf, satpam, THL, dll) **FAKULTAS HUKUM UNAIR** yang telah berjasa membentuk pribadi penulis sebagai kader Hukum.
5. **Seluruh keluarga besar Ikatan Alumni** Fakultas Hukum Universitas Airlangga yang telah memberikan motivasi dan konsultasi kepada penulis.

6. **Seluruh Fungsionaris beserta anggota Badan Eksekutif Mahasiswa** Fakultas Hukum dan seluruh rekan MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNAIR
7. **Kepada Ibunda tercinta Rr. Endang Wahyuni beserta adik-adik tersayang ( Wawan dan Pipit )** serta seluruh penghuni 26 dan 37 Gubeng Kertajaya 6 Surabaya yang telah memberikan dukungan baik moril maupun spiritual kepada penulis dalam menyelesaikan penyusunan skripsi ini.
8. **Kepada Orang Tua Asuh, sahabat sejati, (Bpk. Heri, Ibu Heru, Tranggono Wahyu Wibowo, Irwan Fathoni, Dyah Intania Sari, Yuli Erita, Dody Nuryadi, Sutan Fauzi A. Lubis, Wahyu Gembul, Eko Heri, Siska Damayanti),** yang telah memberi motivasi kepada penulis dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini.
9. **Seluruh senior dan yunior keluarga besar STPDN, Kakak Asuh STPDN yang ada di Riau, Medan, dan Aceh, Keluarga Asuh STPDN di Bumi Pertiwi Indonesia, ABDI PRAJA DHARMA SATYA NAGARA BHAKTI,** sahabat dan kerabat dekat serta semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu.

Semoga jasa-jasa beliau ini mendapat tempat disisi Tuhan Yang Maha Esa.

Akhirnya Penulis berharap semoga Skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi pembaca.

**Penulis,**

**ARIF DARMAWAN**  
**NIM.030111006-U**

**DAFTAR ISI**

	<b>Halaman</b>
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	i
<b>HALAMAN PERSETUJUAN</b> .....	ii
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	iii
<b>HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN</b> .....	iv
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	v
<b>DAFTAR ISI</b> .....	vii
 <b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
1. Latar Belakang .....	1
Rumusan Masalah .....	9
2. Penjelasan Judul .....	12
3. Tujuan dan Kegunaan .....	23
4. Metode Penelitian .....	24
5. Pertanggungjawaban Sistematis .....	25
 <b>BAB II KEDUDUKAN SEKRETARIAT DPRD DI TINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004</b>	
1. Kedudukan Perangkat Sekretariat DPRD dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) .....	27
2. Tugas dan fungsi Sekretariat DPRD .....	35



**BAB III PEMBINAAN DAN PENGAWASAN UNTUK  
MENINGKATKAN OBYEKTIVITAS KINERJA  
SEKRETARIAT DPRD**


1. Organisasi Sekretariat DPRD .....	48
2. Pertanggungjawaban Kinerja Sekretariat DPRD .....	59

**BAB IV PENUTUP**

1. Kesimpulan .....	65
2. Saran .....	68

**DAFTAR PUSTAKA**





**BAB I**  
**PENDAHULUAN**

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1. Latar belakang dan rumusan masalah

Negara Indonesia adalah suatu Negara kesatuan, Indonesia tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang berbentuk Negara. Wilayah Indonesia dibagi menjadi daerah-daerah Propinsi dan daerah, Propinsi dibagi pula menjadi daerah yang lebih kecil yaitu Kota/Kabupaten. Daerah-daerah itu bersifat otonom atau bersifat administratif belaka, yaitu daerah yang boleh mengatur rumah tangganya sendiri dan daerah administrasi adalah daerah yang tidak boleh berdiri sendiri, semuanya menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom diadakan badan perwakilan daerah karena di daerahpun pemerintah akan bersendikan dasar permusyawaratan.

Menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 khususnya Pasal 13 disebutkan bahwa, Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan rakyat Daerah. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sekarang merupakan bagian yang

terpisahkan dari Pemerintah Daerah sejak berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Ini merupakan bentuk perubahan sistem dari sistem "*distribution of power*" di masa orde baru ke dalam bentuk "*separation of power*" dimasa reformasi sekarang ini<sup>1</sup>.

Pemberian otonomi kepada daerah dilakukan bersama sama dengan asas Desentralisasi yaitu penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau daerah yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah tingkat yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu. Dengan demikian, prakarsa, wewenang, dan tanggung jawab mengenai urusan yang diserahkan tadi sepenuhnya menjadi tanggung jawab daerah itu baik mengenai politik, kebijaksanaan, perencanaan dan pelaksanaannya maupun segi-segi pembiayaannya. Dalam rangka pelaksanaan asas Desentralisasi dibentuk dan disusun daerah Propinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan

---

<sup>1</sup> Prof. Dr. H. Bagir Manan, S.H., M.CL, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hal 106.

masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Tidak semua urusan pemerintah pusat dapat diserahkan kepada pemerintah daerah menurut asas Desentralisasi, maka diadakan pula asas Dekonsentrasi yaitu pelimpahan wewenang pemerintah pusat atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat yang lebih tinggi kepada pejabatnya di daerah, dalam hal ini tanggung jawab tetap ada pada pemerintah pusat baik perencanaan dan pelaksanaannya maupun pembiayaannya. Berdasarkan prinsip diatas jelaslah bahwa wilayah Indonesia dibagi menjadi daerah-daerah otonom dan wilayah-wilayah administrasi dalam hal ini daerah Propinsi.

Menurut Undang-undang pemerintah daerah yang baru yaitu Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwasanya pemerintah daerah adalah Kepala Daerah beserta seluruh perangkat daerah sedangkan DPRD merupakan unsur dari pemerintahan daerah. Susunan pemerintahan daerah otonom meliputi DPRD dan pemerintah daerah, DPRD dipisahkan dari pemerintah daerah dengan maksud untuk lebih

memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada rakyat. Oleh karena itu hak-hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan daerah dan melakukan fungsi pengawasan.

Pengikutsertaan rakyat untuk turut bertanggung jawab di dalam pemerintahan diwujudkan dengan adanya lembaga DPRD yang melaksanakan fungsi legislatif dan fungsi kontrol serta pengawasan atas pelaksanaan tugas Kepala Daerah dalam melaksanakan tugasnya. Penyertaan rakyat di dalam pemerintahan daerah melalui wakil-wakilnya adalah sejalan dengan asas demokrasi yang dianut oleh Negara Republik Indonesia. Pelaksanaan ini dilakukan lewat Pemilihan Umum yang diselenggarakan pemerintah setiap periode lima tahun sekali.

Secara sepintas lalu gambar struktur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hampir tidak berbeda dengan DPR. Seperti di DPR juga di DPRD terdapat anggota, fraksi, komisi, panitia berikut sekretariat dewan yang membantu tugas sehari-hari

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Anggota DPRD seperti juga anggota DPR sama-sama mempunyai kedudukan yang terhormat di masyarakat dan sama-sama mewakili rakyat. Perbedaan besar baru nyata apabila kita mengkaji fungsi, dan kedudukannya dalam ketentuan undang-undang. Sesuai dengan tambahan huruf "D" (DAERAH) pada DPR maka ruang lingkup fungsi DPRD hanya terbatas pada daerah dimana DPRD tersebut berada<sup>2</sup>. Berbeda dengan anggota DPR yang mencakup seluruh kepentingan rakyat dan Negara Indonesia, maka anggota DPRD hanya terbatas bagi daerah Kabupaten/Kota dan daerah Propinsi yang diwakilinya.

Di dalam pelaksanaan tugas sehari-hari, DPRD dibantu oleh sekretariat DPRD sebagai bagian dari unsur pelayanan DPRD. Sekretariat adalah satuan organisasi tempat seorang Sekretaris dan pegawai-pegawainya melaksanakan serangkaian pekerjaan penataan perkantoran dalam rangka membantu pelaksanaan tugas pokok organisasi. Unsur staf merupakan bagian tersendiri yang

---

<sup>2</sup> B. N. Marbun, S.H, *DPRD; Pertumbuhan, masalah dan masa depannya*, Penerbit ERLANGGA, Jakarta, 1994, hal 93.

membedakannya dengan pimpinan dan lini. Staf merupakan suatu jabatan yang karena kedudukannya dalam suatu organisasi berfungsi sebagai pembantu dan pemberi nasehat kepada pimpinan. Prinsip ini yang menjadi dasar pembentukan unsur staf dalam DPRD yang disebut dengan Sekretariat DPRD.

Kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak, keanggotaan, pimpinan, dan alat kelengkapan DPRD diatur dengan Undang-undang. Alat kelengkapan DPRD meliputi; Pimpinan Dewan, Panitia Musyawarah, Panitia anggaran, Komisi-Komisi, dan Panitia Khusus. Ditambah unsur staf DPRD yaitu Sekretariat DPRD.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam menjalankan tugas dan wewenangnya DPRD dibantu oleh Sekretariat DPRD sebagai bagian dari unsur pelayanan DPRD. Sekretariat DPRD dipimpin oleh seorang Sekretaris DPRD yang diangkat oleh Kepala Daerah dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) perangkat Pemerintah Daerah yang memenuhi syarat atas persetujuan pimpinan DPRD. Pengangkatan dilakukan oleh Kepala Daerah akan tetapi karena



ditugaskan pada DPRD maka, Sekretaris DPRD bertanggung jawab penuh kepada pimpinan DPRD.

Uraian di atas menunjukkan dualisme peran Sekretariat DPRD sebagai unsur staf/pelayanan DPRD dan sebagai Perangkat Daerah selaku Pegawai Negeri Sipil (PNS). Berdasarkan Peraturan Daerah Kotamadya Surabaya Nomor 1 Tahun 1993 disebutkan bahwa Sekretariat DPRD merupakan perangkat Pemerintah Daerah yang ditugaskan ke dalam DPRD sebagai unsur staf/Pelayanan DPRD, dan kemudian setelah dikeluarkannya Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 02 Tahun 2001 kedudukan Sekretariat DPRD berubah bukan lagi sebagai perangkat Pemerintah Daerah tetapi tetap diangkat dari Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Perubahan ini menjadi bukti bahwa keberadaan Sekretariat DPRD masih perlu adanya kajian dan pembenahan yang lebih relevan sesuai dengan tuntutan jaman. Status Sekretariat DPRD dimasa orde baru sebagai perangkat Pemerintah Daerah menjadi bukti adanya dominasi kekuasaan Eksekutif terhadap keberadaan Legislatif. Pemerintahan yang sentralistis dan cenderung

mengabaikan suara Legislatif merupakan alat orde baru dalam melakukan kungkungan kekuasaan terhadap institusi diluar Eksekutif.

Bergulirnya reformasi mampu menggeser dominasi Eksekutif yang selalu mengabaikan institusi lain menjadi lebih egaliter khususnya dengan Badan Legislatif yang selalu dipangkas hak-haknya dalam rangka efisiensi. Sebuah kemajuan yang cukup signifikan dalam menciptakan kehidupan yang menjunjung demokratisasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Melihat kondisi di atas maka pengangkatan Sekretaris DPRD dari PNS tidak mempengaruhi kinerja DPRD karena kekuasaan pada Pemerintah Daerah didominasi oleh DPRD.

Berdasarkan wacana di atas berkembang pemikiran bahwa dengan adanya pengangkatan Sekretaris DPRD dari PNS akan menjadi dilema tersendiri dalam menjalankan tugas dan fungsi kesekretariatan DPRD. Ketetapan pengangkatan ini sudah berlaku sejak dikeluarkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yaitu mengangkat Sekretaris DPRD dari PNS, tercantum pada Pasal 29 ayat 2.

Bila dilihat dari Undang-undang tentang Pemerintahan yang baru yaitu Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 pasal 123 ayat 2 tidak disebutkan bahwa Sekretaris DPRD diangkat dari unsur PNS tetapi tetap diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur/Bupati/Walikota dengan persetujuan DPRD. Hal ini menyebabkan kerancuan karena pada pasal 120 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 menerangkan bahwa Sekretariat DPRD merupakan bagian dari Perangkat Daerah yang artinya jabatan Sekretaris DPRD tetap dipimpin oleh seorang yang diangkat dari PNS karena perangkat daerah adalah seluruh PNS yang bekerja pada Sekretariat daerah, Sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan.

#### **Rumusan masalah**

Berdasar latar belakang di atas dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

- a. Kedudukan Sekretariat DPRD ditinjau dari Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

- b. Siapa yang berwenang melakukan pembinaan serta pengawasan terhadap tugas dan fungsi Sekretariat Dewan.

Berdasarkan uraian di atas maka penulis tertarik untuk mengkaji dan menfokuskan penelitian dengan judul :

**"FUNGSI SEKRETARIAT DPRD SEBAGAI UNSUR STAF DPRD  
DAN PERANGKAT PEMERINTAH DAERAH"**

**ALASAN PEMILIHAN JUDUL**

Berdasarkan situasi dan kondisi seperti tersebut di atas maka alasan pemilihan judul diatas adalah sebagai berikut:

- a. Latar belakang pengangkatan Sekretaris DPRD dari pegawai negeri sipil belum memenuhi syarat apabila ditinjau dari sudut sejarah perUndang-undangan karena situasi dan kondisi (*paradigma*) yang berkembang sekarang tidak bisa disamakan dengan masa saat dikeluarkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948.
- b. Salah satu tugas Sekretaris DPRD menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah memberikan laporan kepada Gubernur tentang

segala kegiatan DPRD. Ini sangat memungkinkan tugas Sekretaris DPRD yang seharusnya membantu DPRD dalam menjalankan tugas dan wewenangnya berubah menjadi mata-mata Kepala Daerah di dalam tubuh DPRD sendiri tanpa disadari.

c. Sebaliknya pengangkatan Sekretaris DPRD bersama perangkatnya dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) bisa juga menjadi mata-mata DPRD dalam mencari-cari kelemahan dan kekurangan yang ada pada Pemerintah Daerah dan bukan menjembatani kepentingan dari dua belah pihak.

d. Proses pencalonan dan pengangkatan Sekretaris DPRD masih dirasakan kental dengan praktek KKN. Keanggotaan dalam parpol yang sama dengan parpol anggota DPRD mayoritas dan parpol kepala daerah mempengaruhi proses pencalonan Sekretaris DPRD (*nepotisme orsospol*).

e. Keberadaan perangkat Sekretariat DPRD masih belum bisa menyatu ke dalam bagian DPRD

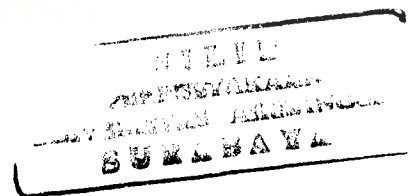
sendiri secara total karena statusnya sebagai PNS perangkat Pemerintah Daerah.

f. Dilihat dari tingkat profesionalisme tidak semua perangkat Sekretariat DPRD mempunyai kompetensi yang layak dalam bidang administrasi.

## 2. PENJELASAN JUDUL

"Fungsi" menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (1991:513) artinya adalah sesuatu yang menjadi bagian. Menurut Soerjono Soekanto (1990:268-269) pengertian fungsi yakni "merupakan aspek kedudukan". Lebih lanjut dikatakan bahwa fungsi mencakup tiga hal yaitu:

1. Fungsi meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang di dalam masyarakat. Fungsi dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan.
2. Fungsi adalah suatu konsep tentang apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam hidup bermasyarakat sebagai organisasi,





3. Fungsi dapat juga dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Berdasarkan pengertian di atas dapat diambil kesimpulan bahwa Fungsi menyangkut adanya tiga unsur melekat pada diri seseorang yaitu :

1. posisi seseorang dalam masyarakat;
2. aktivitas kegiatan seseorang dalam masyarakat sebagai organisasi;
3. tingkah laku individu terhadap struktur sosial masyarakat.

**Sekretariat** adalah satuan organisasi tempat seorang Sekretaris dan pegawai-pegawainya melaksanakan serangkaian pekerjaan penataan perkantoran dalam rangka membantu pelaksanaan tugas pokok organisasi. "Sekretariat" menurut Webster dalam Sudarmayanti (1997:37) memberikan pengertian Sekretariat, yaitu sebagai berikut ;

*Secretariat:*

- a. *The office or position of secretary.*
- b. *The office or places where scretary does his work.*
- c. *A staff or department headed by secretary.*



d. *A staff or group of secretary.*

Artinya ;

- a. Kantor atau kedudukan seorang Sekretaris.
- b. Kantor atau tempat dimana seorang Sekretaris melakukan pekerjaannya.
- c. Pegawai atau satuan organisasi yang dijumpai oleh seorang Sekretaris.
- d. Pegawai atau kelompok Sekretaris.

Berdasarkan pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa Sekretariat adalah satuan organisasi tempat seorang Sekretaris dan pegawai-pegawainya melaksanakan serangkaian pekerjaan penataan perkantoran dalam rangka membantu pelaksanaan tugas pokok organisasi.

Sekretariat sebagai organisasi berkaitan erat dengan manajemen. Dalam organisasi Sekretariat terdapat tiga kelompok pimpinan, yaitu pimpinan tingkat tinggi (*Top Manager*), pimpinan tingkat menengah (*Middle Manager*) dan pimpinan tingkat bawah (*Lower Manager*). Kelompok pimpinan ini memerlukan dua jenis keterampilan yaitu keterampilan dibidang manajemen dan keterampilan teknis.

S.P. Siagian (1996:36) menjelaskan bahwa :

Semakin rendah kedudukan seseorang di dalam organisasi, maka keterampilan teknis lebih menonjol dibandingkan keterampilan manajemen. Sebaliknya, semakin tinggi kedudukan seseorang dalam organisasi perbandingan antara keterampilan manajemen semakin menonjol sedangkan peranan keterampilan semakin kurang penting pada saat seseorang menduduki jabatan pimpinan tertinggi, maka yang sangat dominan adalah keterampilan manajemen dan keterampilan teknis boleh dikatakan sudah tidak mempunyai peranan pentingnya.

Sekretaris bertugas membantu pimpinan dalam memanfaatkan waktunya secara efektif dan efisien, mengetahui setiap situasi dan kondisi organisasi dan lingkungan secara cepat dan tepat.

The Liang Gie (1998:55), menjelaskan bahwa "Kata Sekretaris berasal dari bahasa perancis kuno *Secretaire* yang pada gilirannya berasal dari bahasa latin", yaitu :

- *Secretarian/secretarius* artinya seorang pejabat yang dipercaya menyimpan rahasia.
- *Secret-us* artinya "secret" atau rahasia.

Lebih lanjut Braum dan Ramon dalam The Liang Gie (1998:55) menyebutkan pengertian Sekretaris sebagai berikut:

*An assistant to a chief who take dictation, prepares correspondence, receives visitors, check or remind her chief on his official engagement or appointment and performs many other related duties that increase effectiveness of the the chief.*

Artinya :

Seorang pembantu dari seorang kepala yang menerima pendiktean, mempersiapkan koresponden, menerima tamu-tamu, memeriksa atau mengingatkan kepalanya mengenai kewajibannya yang resmi atau perjanjiannya dan melakukan banyak kewajiban-kewajiban lainnya yang berhubungan guna meninggikan efektivitas dari kepala itu.

Pada mulanya tugas Sekretaris adalah menyimpan rahasia. Namun karena tuntutan jaman dan perkembangan organisasi maka tugas Sekretaris diperluas dalam bidang tata usaha. Tugas-tugas itu adalah memelihara dokumen-dokumen, menyambungkan ataupun menerima telepon, mencatat

perjanjian manajemen, mulai dari perencanaan, pengontrolan sampai penyempurnaan.

Bertambah luasnya fungsi dan tugas Sekretaris, dengan demikian Sekretaris adalah manajer dari satuan organisasinya yang lazim disebut Sekretariat.

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Bila dilihat dari penjelasan diatas maka dapat disimpulkan bahwa Sekretariat DPRD adalah unsur pelayanan DPRD.

Unsur staf merupakan bagian tersendiri yang membedakannya dengan pimpinan dan lini. Staf merupakan suatu jabatan yang karena kedudukannya dalam suatu organisasi berfungsi sebagai pembantu dan pemberi nasehat kepada pimpinan. Prinsip ini yang menjadi dasar pembentukan unsur staf dalam DPRD yang disebut dengan Sekretariat DPRD.

Suatu organisasi baik organisasi perusahaan atau pemerintahan terdapat dua unsur yaitu unsur lini dan unsur staf. Unsur staf merupakan bagian tersendiri yang membedakannya

dengan pimpinan dan lini. Staf merupakan suatu jabatan yang karena kedudukannya dalam suatu organisasi berfungsi sebagai pembantu dan pemberi naehat kepada pimpinan, Ralph C, Davis dalam I.GK.Manila (1996:5) mengatakan :

*Staf organisation struktur is an evaluation from primary functional hierarchi it take places above the level of operative performance; it is made necessary chiefly by increasses in the load of managerial work and requirement for specialised background, training, experience and ability. A staff organ is developed accordinging to assist the line.*

Begitu pula Fayol dalam I.GK. Manila (1996:6) mengatakan :

*The staff is group of man which has the strength knowledge and time wich the general manager may lack; it is a help for reinforcement, a sort of extension of the manager responsibility.*

Secara umum staf dikelompokkan kedalam dua bagian besar yaitu *advisory staff* dan *auxiliary staff*. *Auxiliary staff* dengan kata lain *technical staff* berperan dalam membantu pimpinan pelayanan

bidang administratif, ketatausahaan, pertimbangan hukum atau perUndang-undangan, kepegawaian, keuangan dan sebagainya, sedangkan advisory staf berperan dalam memberikan saran pertimbangan kepada pimpinan.

Staf dapat dibagi dalam dua tipe yaitu staf pribadi dan staf spesialis. Staf pribadi bertugas memberikan saran, bantuan dan jasa kepada seorang manager. Sifatnya individual sehingga lebih sering disebut asisten staf. Staf pribadi harus mengetahui semua bidang tugas manager dan mampu memberikan bantuan.

Sedangkan staf spesialis bertugas memberikan saran, konsultasi dan melayani seluruh lini dan unsur organisasi. Fungsinya sempit dan terspesialisasikan dalam bidang-bidang tertentu, misal ; bidang hukum, personalia dan keuangan.

Ada beberapa macam staf menurut kedudukan dan fungsinya (Prajudi Atmosudirjo; 116-118) yaitu :

1. Staf yang tertinggi adalah staf umum (*general staf*), oleh karena selalu berkedudukan



sebagai *second in commands* menurut bidang masing-masing menjadi *deputy boss*.

2. Staf khusus (*specialized staff*), staf khusus ini mempunyai fungsi koordinatif (perencanaan, pengawasan, *purel* dan sebagainya). Ada yang bersifat gabungan atau kombinasi koordinasi dan teknis (*budgetting, data processing, pendidikan dan latihan dan sebagainya*).
3. Staf bantuan (Bagian pengangkutan, bagian perawatan, bagian pembekalan, bagian penyediaan air minum, dan sebagainya). Pada umumnya staf bantuan ini sangat penting dan ikut menentukan di dalam pengambilan keputusan oleh karena merekalah yang menguasai sumber-sumber daya (*resources*) yang justru menentukan jalannya pelaksanaan (*courses of action*) daripada desisi-desisi di dalam praktek-praktek sehari-hari.
4. Staf pribadi atau *personal* staf yang selalu menjadi pendamping pimpinan dibelakang-layar, khususnya dalam penanganan masalah-masalah



yang sangat pelik dan mengandung unsur psikologis politik.

Contoh di Sekretariat DPRD Kota Surabaya :

1. Staf umum atau disebut *general staff* adalah Sekretaris DPRD.
2. Staf khusus adalah kepala bagian;
3. Staf bantuan adalah Kepala Sub Bagian;
4. Staf personal di dalam Sekretariat DPRD kota Surabaya tidak ada, contoh empirisnya adalah ajudan Walikota.

Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 120 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan **Perangkat Daerah** adalah Sekretariat Daerah, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah lainnya sesuai dengan kebutuhan daerah serta kecamatan dan kelurahan. Ketiga institusi tersebut di atas bertanggungjawab penuh kepada Kepala Daerah. Termasuk dalam pengangkatan dan pemberhentian perangkat daerah adalah wewenang Kepala Daerah baik melalui persetujuan Pimpinan DPRD maupun tidak, dengan mendapatkan pengawasan dari Pemerintah Wilayah Propinsi dalam bentuk administrasi kepegawaian.

Berdasarkan Pengertian di atas maka kedudukan Sekretariat DPRD sebagai unsur staf DPRD yang bertanggungjawab pada Pimpinan DPRD dan selaku Perangkat Daerah yang harus bertanggungjawab kepada Kepala Daerah memunculkan dualisme pertanggungjawaban. Akibat yang jelas dari dualisme pertanggungjawaban ini adalah kedudukan dan fungsi Sekretariat DPRD yang tidak jelas kemana harus mengorientasikan kinerjanya dibawah dua institusi yang mengemban tugas yang berbeda bahkan sering berlawanan.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam menjalankan tugas dan wewenangnya DPRD dibantu oleh Sekretariat DPRD sebagai bagian dari unsur pelayanan DPRD. Sekretariat DPRD dipimpin oleh seorang Sekretaris DPRD yang diangkat oleh Kepala Daerah dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) perangkat Pemerintah Daerah yang memenuhi syarat atas persetujuan pimpinan DPRD. Pengangkatan dilakukan oleh Kepala Daerah akan tetapi karena ditugaskan pada DPRD maka, Sekretaris DPRD bertanggung jawab penuh kepada pimpinan DPRD.

Uraian di atas menunjukkan dualisme peran Sekretariat DPRD sebagai unsur staf/pelayanan DPRD dan sebagai Perangkat Daerah selaku Pegawai Negeri Sipil (PNS). Berdasarkan Peraturan Daerah Kotamadya Surabaya Nomor 1 Tahun 1993 disebutkan bahwa Sekretariat DPRD merupakan perangkat Pemerintah Daerah yang ditugaskan ke dalam DPRD sebagai unsur staf/Pelayanan DPRD.

### **3. Tujuan dan Kegunaan**

#### **3.1 Tujuan**

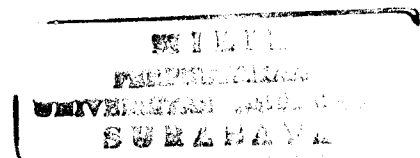
##### **1. Akademis**

Dapat menambah khasanah ilmu pengetahuan yang relevan dengan penerapan Otonomi Daerah sesuai dengan Undang-undang no. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sehingga dapat digunakan sebagai referensi ilmiah bagi para akademisi Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya.

##### **2. Praktis**

Kepada Sekretariat Dewan dalam melaksanakan aktivitasnya tetap berpijak pada undang-undang no. 32 tahun 2004.

#### **3.2. Kegunaan**



1. Melatih diri untuk berpikir kritis dan logis terhadap segala bentuk perubahan dimasyarakat.
2. Dapat menuangkan pengetahuan yang diperoleh ke dalam tulisan ilmiah tentang studi Hukum Administrasi pemerintahan.
3. Hasil penelitian dapat dijadikan bekal bagi penulis sebelum terjun dilapangan.
3. Sebagai sumbangan pemikiran kepada Pemerintah Daerah serta badan Legislatif daerah dan juga pada almamater tercinta Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

#### **4. METODE PENELITIAN**

##### **4.1 Pendekatan Masalah**

Menggunakan pendekatan yuridis normatif yang artinya melalui peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan materi yang dibahas dan historis peraturan perundang-undangan.

##### **4.2 Sumber Bahan Hukum**

- Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat berupa peraturan perundang-undangan dalam hal ini undang-undang nomor 32 tahun

2004 serta peraturan perundangan yang berkaitan dengan Pemerintahan Daerah dan undang-undang no. 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian.

- Bahan Hukum Sekunder, yaitu Literatur, karya ilmiah dan pendapat para sarjana maupun dari internet dan media massa yang berkaitan dengan materi yang di bahas.

#### **5. Pertanggungjawaban Sistematis**


Sistematis penyusunan skripsi ini saya susun dalam lima bab, dan masing - masing bab terdiri dari beberapa sub bab untuk pembahasan secara lebih jelas dan terinci.

Bab pertama Pendahuluan, yang memuat latar belakang dan rumusan masalah, alasan pemilihan judul, tujuan penulisan, metodologi dan pertanggung jawaban sistematis, untuk menghantarkan pembaca agar lebih mudah mengikuti jalannya permasalahan dalam bab berikutnya.

Bab dua, tentang kedudukan Sekretariat DPRD ditinjau dari Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Bab tiga, Upaya-upaya apa yang dilakukan oleh DPRD agar tugas dan fungsi Sekretariat DPRD lebih terkontrol dan tidak cenderung bertindak dan berpihak pada kepentingan Pemerintah Daerah maupun pada DPRD sesuai dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, karena latar belakangnya sebagai perangkat Pemerintah Daerah (Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1993 Kotamadya Surabaya) dan sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Bab empat, Penutup yang merupakan akhir dari seluruh pembahasan. Terdiri dari kesimpulan yang berisi jawaban atas masalah dan saran sebagai solusinya.



**BAB II**  
**DUDUKAN SEKRETARIAT DPRD DI TINJAU**  
**DARI UNDANG-UNDANG**  
**NOMOR 32 TAHUN 2004**



## BAB II

### KEDUDUKAN SEKRETARIAT DPRD DI TINJAU DARI UNDANG- UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004

#### 1. Kedudukan Perangkat Sekretariat DPRD dari Pegawai Negeri Sipil (PNS)

Dilema besar apabila kita mencermati keberadaan Badan Legislatif Daerah. Badan Legislatif Daerah mempunyai fungsi memperjuangkan aspirasi rakyat dari berbagai kepentingan (bukan hanya kepentingan rakyat pada umumnya) yang kadang bergesekan dan bahkan bertolak belakang. Kepentingan lain itu bisa muncul dari pihak swasta yang sifatnya golongan, dan bahkan kepentingan dari Eksekutif yang kadang berlebihan dalam menjalankan kewenangan yang diberikan. Seperti yang terjadi pada masa orde baru yang semestinya posisi mereka adalah sebagai pelayan masyarakat dan bukan untuk dilayani oleh masyarakat.

Melihat kondisi di atas akan menjadi sebuah pertanyaan besar apabila di dalam Badan Legislatif Daerah sendiri ada unsur Eksekutif

yang ditugaskan untuk menjadi unsur staf DPRD. Didalam ilmu manajemen pengaruh unsur staf dalam pengambilan keputusan itu sangat besar. Bagaimana dengan kondisi tersebut di atas, apakah ini tidak merupakan suatu celah yang dapat dimanfaatkan oleh kedua belah pihak dalam menyelewengkan kewenangan yang diberikan rakyat, yang pada akhirnya akan menodai sistem demokrasi di Indonesia.

Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Surabaya selain diatur hak dan kewajiban juga diatur tugas dan fungsi DPRD. Untuk keberhasilan pelaksanaan fungsi DPRD maka dibentuk alat-alat kelengkapan DPRD.

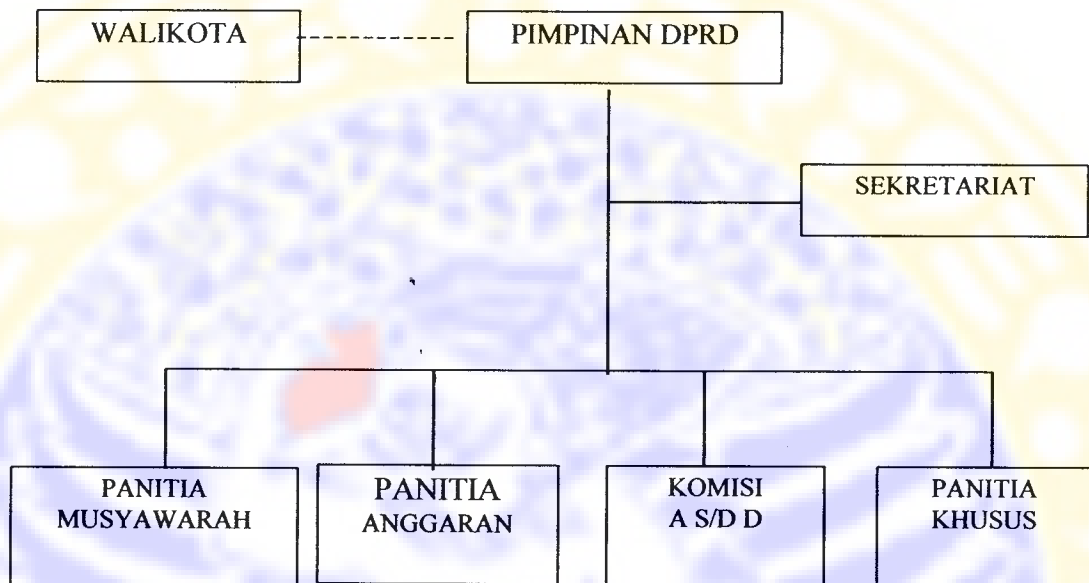
Alat Kelengkapan DPRD Kota Surabaya terdiri dari :

- a. Pimpinan DPRD;
- b. Panitia Musyawarah;
- c. Panitia Anggaran;
- d. Komisi-Komisi;
- e. Panitia Khusus.

Alat-alat kelengkapan DPRD Kota Surabaya dapat ditunjukkan juga pada bagan struktur

Organisasi DPRD pada masa bakti 1999-2004 sebagai berikut :

**BAGAN STRUKTUR ORGANISASI DPRD KOTA SURABAYA**



Sumber : Sekretariat DPRD Kota Surabaya, 2005

Keterangan :

----- : Hubungan Koordinasi

———— : Hubungan Administratif

Susunan Pimpinan dan Keanggotaan alat kelengkapan DPRD ditetapkan oleh DPRD dalam Rapat Paripurna atas usulan Fraksi-Fraksi. Dalam hal penggantian anggota alat kelengkapan DPRD ditetapkan oleh DPRD dan dilaporkan dalam Rapat Paripurna.

Pembentukan Sekretariat DPRD Kota Surabaya berdasarkan atas Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 02 Tahun 2001 tentang Organisasi Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya. Sekretariat DPRD merupakan unsur pelayanan/staf yang membantu Pimpinan DPRD dalam menyelenggarakan tugas dan fungsi DPRD. Sekretariat DPRD dipimpin oleh seorang Sekretaris Dewan yang diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Daerah dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat atas persetujuan Pimpinan DPRD. Sekretaris DPRD ini bertanggung jawab kepada Pimpinan DPRD dan secara administratif dibina oleh Sekretaris Daerah. Dalam melaksanakan tugasnya Sekretaris DPRD dibantu oleh perangkat Sekretariat yang diangkat dari Pegawai Negeri Sipil dan merupakan perangkat pemerintah daerah.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Sekretaris DPRD Kota Surabaya tanggal 8 April 2005 beliau mengatakan:

Sekretaris DPRD beserta perangkatnya diangkat dari Pegawai Negeri Sipil yang merupakan perangkat daerah sudah berlaku

sejak masa orde lama dan berlanjut sampai masa orde baru bahkan sampai sekarang. Pada saat itu Sekretaris DPRD merangkap tiga jabatan yaitu; Sekretaris Daerah, Sekretaris DPD dan yang ketiga adalah Sekretaris DPRD. Bentuk pemerintahan pada waktu itu adalah parlementer, sehingga perangkapan jabatan ini sangat efektif mengingat situasi dan kondisi bangsa dan negara yang masih belum stabil.

Penulis mengkaji pernyataan di atas melalui sejarah perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah. Dari rangkaian sejarah perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku di Indonesia, bangsa Indonesia telah banyak mengalami pergantian perundang-undangan. Mulai dari masa penjajahan (Belanda, Inggris, Jepang) sampai masa kemerdekaan, masa orde lama, masa orde baru, dan sekarang masa reformasi. Setiap pembuatan sistem perundang-undangan pasti dilatar belakangi oleh situasi dan kondisi bangsa pada saat itu dan juga tuntutan yang berkembang dimasyarakat. Berikut ini rangkaian perundang-undangan tentang Pemerintah Daerah yang pernah berlaku di Indonesia berdasarkan urutan waktu :

1. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang kedudukan komite nasional;
2. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah;
3. Undang-undang Nomor 44 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah-Daerah Indonesia Timur;
4. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
5. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah;
6. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah Republik Indonesia;
7. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah Republik Indonesia, dan terakhir;
8. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
9. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Urutan perundang-undangan di atas menunjukkan bentuk Pemerintahan Daerah yang berlaku di Indonesia.



Pengangkatan Sekretaris DPRD dari PNS berawal pada saat dikeluarkannya undang-undang Nomor 22 tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah. Pada saat itu terjadi penyelewengan terhadap UUD 1945 karena sebelumnya telah dikeluarkan maklumat Wakil Presiden RI yaitu maklumat "X" yang berisi tentang perubahan sistem pemerintahan dari bentuk presidensiil kedalam bentuk parlementer<sup>3</sup>. Dalam undang-undang ini disebutkan bahwa yang disebut dengan Pemerintah Daerah adalah DPRD dan DPD dengan Kepala Daerah sebagai ketua DPD<sup>4</sup>. Ini merupakan bentuk perubahan atas undang-undang sebelumnya yang menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah adalah DPRD dan Kepala Daerah.

Dalam pertanggungjawabannya Kepala Daerah dan DPD bertanggungjawab kepada DPRD dengan menganut sistem "*Colegial Bestuur*" artinya Kepala Daerah dan DPD bertanggung jawab secara bersama-sama kepada DPRD<sup>5</sup>.

Antara DPRD dan Kepala Daerah secara tidak langsung dalam kedudukan yang sama sebagai

---

<sup>3</sup> B. N. Marbun, S.H, 1994, hal. 11.

<sup>4</sup> Soehino, S.H., Perkembangan Pemerintahan di Daerah, LIBERTY, Yogyakarta, 1988, hal. 53.



Pemerintah Daerah karena posisinya sebagai Ketua DPD<sup>5</sup>. Kalimat ini menjadi kunci latar belakang pengangkatan Sekretaris DPRD dari PNS pada saat berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948.

Selain jabatannya sebagai Sekretaris DPRD sekaligus juga merangkap sebagai Sekretaris Daerah dan Sekretaris DPD. Pengangkatan Sekretaris DPRD dari PNS diharapkan mampu menjadi sinyalemen terbentuknya hubungan yang harmonis dan efisien antara Eksekutif dengan Legislatif walaupun keduanya pada dasarnya ada perbedaan fungsi yang sangat mendasar.

Menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 ini, kekuasaan Pemerintah Daerah berada ditangan DPRD. DPD dan Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD dan dapat dijatuhkan/diusulkan pemberhentiannya oleh DPRD atas "*mosi tidak percaya*". Kepala Daerah dalam hal ini bukanlah organ-organ (*alat*) melainkan hanya embel-embel belaka, yang kedudukannya sangat lemah dan tergantung oleh DPRD. Jelas disini pengaruh

---

<sup>5</sup> Soehino, S.H., 1988, hal. 53

<sup>6</sup> Soehino, S.H., 1988, hal. 57-67

demokrasi liberal sangat berpengaruh terhadap sistem Pemerintahan Daerah.

Dengan kondisi di atas maka pengangkatan Sekretaris DPRD dari PNS tidak mempengaruhi kinerja DPRD karena dominasi kekuasaan pada Pemerintah Daerah didominasi oleh DPRD. Walaupun secara teori bisa menjadi mata-mata Kepala Daerah dalam pelaksanaan pemerintahan akan tetapi pada akhirnya keputusan akhir tetap ditangan DPRD dan penggabungan jabatan ini dianggap sangat efektif dan efisien untuk proses koordinasi kegiatan pemerintahan.

## **2. Tugas dan Fungsi Sekretariat DPRD.**

Hasil Wawancara dengan Kepala Bagian Tata Usaha tanggal 10 April 2005, mengatakan;

Kegiatan Sekretariat DPRD yang utama adalah mengurus segala bentuk urusan administrasi yang ada di DPRD, baik yang sifatnya intern di dalam DPRD maupun yang sifatnya ekstern, yaitu DPRD dengan Pemerintah Daerah maupun dengan masyarakat.

---

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 123 ayat (3) disebutkan bahwa: Sekretaris DPRD mempunyai tugas :

- a. Menyelenggarakan administrasi kesekretariatan DPRD;
- b. Menyelenggarakan administrasi keuangan DPRD;
- c. Mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD; dan
- d. Menyediakan dan mengkoordinasi tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.

Kemudian diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 Pasal 14 yang berbunyi;

- (1) Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota yang selanjutnya disebut Sekretariat DPRD Kabupaten/kota merupakan unsure pelayanan terhadap DPRD Kabupaten/Kota, dipimpin oleh seorang Sekretaris yang bertanggung jawab kepada Pimpinan DPRD dan secara administratif dibina oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/kota;

(2) Sekretariat DPRD Kabupaten/Kota mempunyai tugas memberikan pelayanan kepada anggota DPRD Kabupaten/Kota;

(3) Dalam menyelenggarakan tugas sebagaimana yang dimaksud ayat (2), Sekretariat DPRD Kabupaten/Kota menyelenggarakan fungsi:

- a. fasilitasi rapat anggota DPRD Kabupaten/Kota;
- b. pelaksanaan urusan rumah tangga DPRD Kabupaten/Kota;
- c. pengelolaan tata usaha DPRD Kabupaten/Kota.

Lembaga Legislatif Daerah dalam hal ini DPRD terbentuk dengan kelengkapan personil setelah diadakan pemilihan umum (pemilu). Pemilu yang digelar setiap lima tahun sekali bertujuan untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di lembaga Legislatif untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat.

Jabatan anggota DPRD adalah jabatan politis dan sifatnya periodik. Jabatan politis adalah jabatan yang pengangkatannya melalui proses pemilihan dan tidak melalui tahapan

kepangkatan yang ada dalam aturan Pegawai Negeri Sipil (PNS). Sedangkan sifat periodik disini adalah masa jabatannya hanya lima tahun atau dalam satu periode masa jabatan dan kemudian bisa dipilih kembali apabila partai yang bersangkutan atas nama rakyat masih mempercayakan jabatan tersebut kepada yang bersangkutan.

Karena jabatan ini bersifat politis maka kriteria yang diajukan tidak menitik beratkan tingkat kompetensi, akan tetapi yang jauh lebih penting adalah pengaruh seseorang di dalam partai itu sendiri dan di dalam masyarakat untuk mendapat dukungan sehingga bisa menduduki jabatan/jatah kursi yang ada dalam Legislatif. Artinya, wakil-wakil rakyat yang duduk dalam lembaga Legislatif daerah tidak semuanya mempunyai kemampuan yang memadai secara akademis dan pemahamannya mengenai pemerintahan secara komprehensif masih diragukan.

Melihat situasi tersebut di atas (jabatan DPRD yang bersifat politis dan periodik) maka, harus ada unsur Legislatif yang bersifat permanen dan bukan jabatan politis yang harus diisi oleh

orang-orang yang benar-benar mengerti tentang pemerintahan dan juga punya kompetensi yang dibutuhkan bagi kelangsungan kinerja Legislatif. Jabatan di dalam unsur pelayanan Legislatif ini harus berjangka waktu lebih lama dan perekrutannya memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan untuk menyelaraskan kinerja DPRD dengan Pemerintah Daerah. Fungsi utama dari unsur ini adalah memberikan pelayanan, landasan/pedoman yang berupa laporan tentang kinerja dan prosedur kerja DPRD periode sebelumnya sebagai tolak ukur pelaksanaan program kerja DPRD yang sekarang bertugas.

Melihat alasan di atas maka unsur staf/pelayanan ini harus diambil dari unsur pemerintahan (PNS) yang kemudian di tugaskan kedalam bagian Lembaga Legislatif Daerah. Untuk itulah unsur ini perangkatnya diangkat dari Pegawai Negeri Sipil perangkat daerah yang ditugaskan kedalam bagian DPRD.

Menurut hasil wawancara dengan Kepala Bagian Tata Usaha tanggal 11 April 2005, menyatakan bahwa:



"Sekretariat DPRD mendapatkan pembinaan administrasi dari Sekretaris Daerah berupa diklat administratif maupun koordinasi secara langsung dalam penyesuaian administrasi antar Pemerintah Daerah dengan Badan Legislatif Daerah".

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 42 ayat (1)c, menyatakan bahwa:

DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap :

- 1) pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perUndang-undangan lain;
- 2) pelaksanaan peraturan Kepala Daerah (Gubernur, Bupati/Walikota);
- 3) pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah;
- 4) kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah; dan
- 5) pelaksanaan kerja sama internasional di Daerah.

Berdasarkan uraian di atas dapat dijelaskan bahwa salah satu fungsi DPRD adalah menjalankan fungsi pengawasan terhadap jalannya



pemerintahan di daerah. Pemerintah Daerah (Kepala Daerah dan perangkatnya) sebagai Badan Eksekutif Daerah menjalankan proses pemerintahan sesuai dengan aturan yang berlaku baik dalam menjalankan kegiatan rutin pemerintahan maupun dalam menjalankan program pembangunan. Sedangkan DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah melaksanakan tugas pengawasannya terhadap pelaksanaan pemerintahan di daerah.

Kedua badan ini pada dasarnya mempunyai tujuan yang sama yaitu untuk kepentingan rakyat akan tetapi dalam perannya keduanya sengaja dipisahkan untuk mencapai keseimbangan dalam pelaksanaan program pembangunan (*separation of power*)<sup>7</sup>. Peran tersebut memang saling bertolak belakang disatu sisi mengemban tugas sebagai pelaksana pembangunan dan disisi lain mengemban tugas selaku pengawas terhadap proses pelaksanaan pembangunan.

Dalam rangka menyasikan kedua badan ini maka dibutuhkan unsur yang mampu menjembatani

---

<sup>7</sup> Dr. Drs. I. Nyoman Sumaryadi, M.Si, Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah, Citra Utama, Jakarta, 2005, hal. 13.

kepentingan dan peran kedua badan tersebut. Disinilah fungsi Sekretariat DPRD dibutuhkan untuk menjadikan kedua unsur ini saling mendukung satu dengan yang lainnya dan mampu menciptakan situasi yang kondusif dalam melaksanakan program pembangunan. Bukan sebaliknya kedua badan ini berlomba mendapatkan kepercayaan masyarakat tanpa menghiraukan kode etik hubungan antara Legislatif dan Eksekutif sehingga yang terjadi adalah bagaimana bisa saling menjatuhkan dan bukan bagaimana menciptakan keserasian dalam perbedaan peran. Ini melatar belakangi pengangkatan perangkat Sekretariat DPRD dari perangkat daerah yang berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Berdasarkan wawancara dengan Kepala Sub Bagian Umum Sekretariat DPRD Kota Surabaya tanggal 12 April 2005, mengatakan bahwa:

Anggota DPRD selama menjadi anggota DPRD mendapatkan fasilitas-fasilitas dalam menjalankan tugasnya dan ini menjadi tugas Set DPRD untuk menginventarisir, selain itu juga perawatan gedung DPRD sebagai

ruang kerja DPRD menjadi tanggungjawab Sekretariat DPRD.

Lembaga Legislatif Daerah dalam hal ini DPRD, dalam pelaksanaan sistem administrasi kerjanya agar berjalan sinkron dan tidak terjadi perbedaan penafsiran pemahaman dengan Badan Eksekutif Daerah maka harus ada penyesuaian dan persamaan bentuk administrasi yang digunakan oleh kedua badan tersebut<sup>8</sup>.

Mengingat rentannya posisi kedua badan ini maka sekecil mungkin harus disiasati hal-hal yang sekiranya dapat menimbulkan permasalahan yang mengganggu keharmonisan hubungan kedua badan tersebut. Di era reformasi ini semakin menuntut anggota DPRD untuk lebih aktif (*vokal*) dalam menjalankan fungsinya terhadap kinerja Eksekutif yang dianggap keliru. Untuk itu utamanya dalam bidang administrasi harus mempunyai sistem dan format yang baku untuk menghindari hal-hal yang dikhawatirkan di atas. Karena sebagian besar proses pengawasan yang dilakukan oleh DPRD pasti didasarkan oleh laporan pertanggungjawaban dan ini tidak lepas dari bagian administrasi.

Keberadaan anggota DPRD selaku wakil-wakil rakyat yang mengemban tugas berat yaitu memperjuangkan aspirasi rakyat harus didukung dengan berbagai fasilitas yang berfungsi untuk meningkatkan kinerja DPRD sendiri. Seperti kantor DPRD, rumah dinas, faktor keamanan, dan berbagai fasilitas lainnya.

Fasilitas ini dibutuhkan sekali untuk menunjang kinerja DPRD dalam melaksanakan tugasnya. Berbagai fasilitas yang berupa Kantor DPRD, rumah dinas, faktor keamanan, dan lain sebagainya membutuhkan perawatan dan pembenahan perlengkapan yang intensif. Kegiatan ini tidak mungkin dilakukan oleh anggota DPRD sendiri ataupun dilakukan oleh pihak luar (tenaga kerja kontrak) yang dipekerjakan, akan tetapi harus dari unsur yang bersifat permanen dan mengerti seluk beluk administrasi keuangan daerah. Mengapa demikian, hal ini terjadi karena dalam proses perawatan maupun pembenahan segala fasilitas yang diberikan kepada DPRD menggunakan biaya perawatan yang diambil dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja

---

<sup>8</sup> Dr. Drs. I. Nyoman Sumaryadi, M.Si, 2005, hal. 119.

Daerah, artinya pegawai yang menangani ini harus menguasai proses administrasi keuangan daerah dan juga sebagai pegawai tetap karena perawatan ini dilakukan secara berlanjut dan tak terbatas waktunya, tidak seperti DPRD yang masa jabatannya hanya sampai satu periode (lima tahun). Sehingga tidak mungkin anggota DPRD dapat menyelenggarakan proses administrasi dan inventarisasi secara bnerkelanjutan tanpa bantuan Sekretariat DPRD yang berstatus PNS.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Sub Bagian PerUndang-undangan tanggal 15 April 2005, mengatakan bahwa;

Sekretariat DPRD bertugas menyiapkan naskah rapat anggota DPRD pada setiap rapat yang digelar. Pembuatan naskah ini untuk memberikan analisa dan pertimbangan hukum sebagai acuan anggota DPRD selama mengadakan rapat dan persidangan sehingga keputusan yang diambil tidak menyimpang dan jelas landasan hukumnya.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 Pasal 14 ayat (3)a, disebutkan bahwa

fungsi Sekretariat DPRD memfasilitasi rapat anggota DPRD Kabupaten/Kota.


Dalam pelaksanaan rapat DPRD Sekretariat DPRD bertugas memfasilitasi segala keperluan untuk pelaksanaan rapat termasuk di dalamnya mengadakan penganalisaan dan penelaahan pertimbangan hukum dalam penyusunan naskah rapat. Ini salah satu fungsi penting dari Sekretariat DPRD dimana membutuhkan orang-orang yang berkompeten dan sudah berpengalaman dalam bidang ini. Hal ini penting karena Sekretariat DPRD memberikan gambaran, wacana, bentuk hasil keputusan rapat-rapat tahun sebelumnya dan batasan menurut perundangan kepada anggota DPRD yang baru, sebagai acuan dalam pelaksanaan rapat yang akan dilaksanakan oleh anggota DPRD pada saat itu. Tentunya pedoman penganalisaan dan penelaahan pertimbangan hukum ini melihat hasil keputusan rapat tahun sebelumnya yang kemudian dirisalahkan untuk dijadikan pedoman rapat pada penyelenggaraan rapat DPRD pada periode selanjutnya.



Pelaksanaan jalannya rapat DPRD disusun oleh Sekretariat DPRD dengan dikoordinasikan dengan pimpinan DPRD. Begitu pentingnya fungsi Sekretariat DPRD dalam pelaksanaan kegiatan DPRD. Pelaksanaan rapat DPRD memang tidak bisa lepas dari hasil-hasil rapat anggota DPRD periode sebelumnya, karena selain sebagai acuan/pedoman hasil rapat periode sebelumnya dapat dijadikan perbandingan dalam usaha untuk melengkapi setiap keputusan yang dirasakan masih kurang ataupun dianggap kadaluwarsa karena perubahan jaman.

Melihat fungsi di atas peranan Sekretariat DPRD dalam proses penganalisisan dan penelaahan pertimbangan hukum dalam penyusunan naskah rapat menjadi penting dan signifikan karena dapat mempengaruhi hasil rapat anggota DPRD. Oleh karena itu maka perangkat Sekretariat DPRD harus mempunyai masa jabatan yang relatif lama dibanding masa jabatan anggota DPRD dan mempunyai kemampuan menguasai hukum perundangan yang berlaku, karena akan memberikan pedoman bagi pelaksanaan kegiatan rapat anggota DPRD yang sekarang dan periode selanjutnya.





**BAB III**  
**BINAAN DAN PENGAWASAN UNTUK**  
**MENINGKATKAN**  
**OBJEKTIVITAS KINERJA SEKRETARIAT DPRD**

### BAB III

## PEMBINAAN DAN PENGAWASAN UNTUK MENINGKATKAN OBJEKTIVITAS KINERJA SEKRETARIAT DPRD

### 1. Organisasi Sekretariat DPRD.

Banyak perubahan yang terjadi dalam negara republik ini. Sistem perundang-undangan nasional yang menjadi landasan jalannya pemerintahan baik di daerah maupun di pusat juga mengalami perubahan. Badan Legislatif mengalami pengembungan kekuasaan, sedangkan Badan Eksekutif semakin terhimpit<sup>9</sup>. Perubahan ini mempengaruhi keberadaan Sekretariat DPRD sebagai bagian dari DPRD baik secara struktur, kedudukan maupun fungsinya.

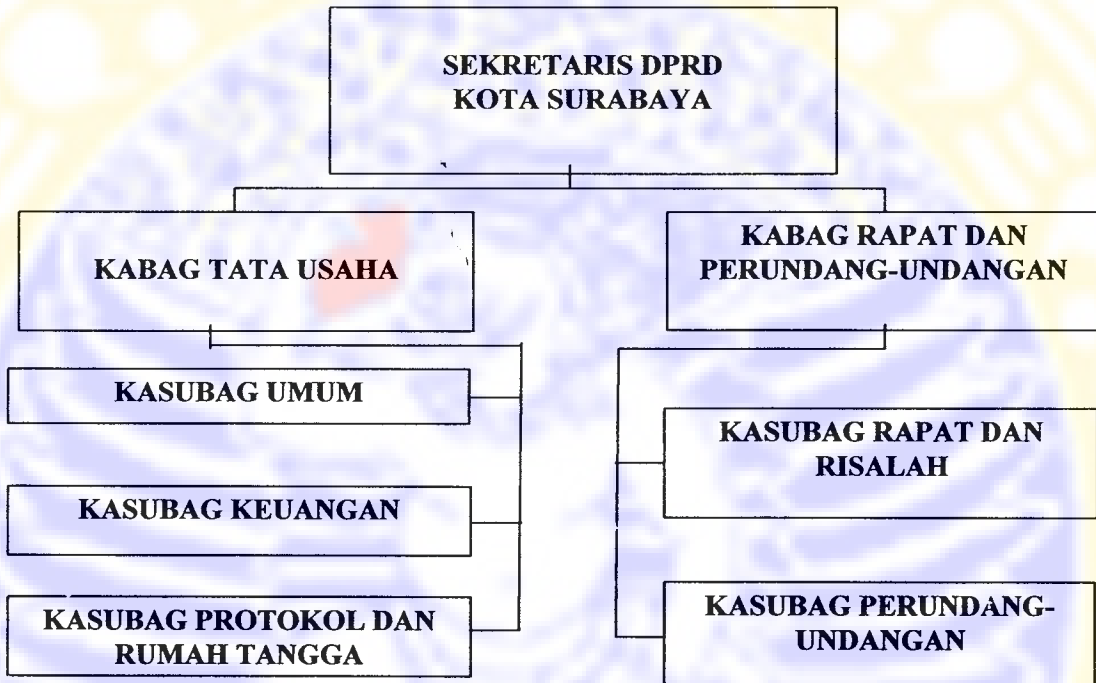
Susunan organisasi Sekretariat DPRD kota Surabaya selama ini didasarkan pada Peraturan Daerah Nomor 01 Tahun 1993, kemudian dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2001 maka susunan organisasi Sekretariat DPRD Kota Surabaya mengacu pada Peraturan Daerah yang baru. Dengan perubahan dasar hukum ini maka

---

<sup>9</sup> Drs. Zaini Tarmidji, *Fungsi Kontrol DPRD Dalam Pemerintahan Daerah*, ANGKASA, Bandung, 1988, hal. 19.

susunan organisasi mengalami perubahan yang cukup mendasar.

#### SUSUNAN ORGANISASI SEKRETARIAT DPRD KOTA SURABAYA



Sumber : Sekretariat DPRD Kota Surabaya, 2005

Dari bagan di atas dijelaskan bahwa Sekretariat DPRD terdiri atas 8 Pejabat Struktural yaitu Sekretaris Dewan, 2 Kepala Bagian, dan 5 Kepala Sub Bagian; Kemudian ditambah staf sejumlah 44 orang , serta 27 pengamanan.

Sekretaris DPRD mempunyai Tugas<sup>10</sup>:

- a. Membantu DPRD dalam menyelenggarakan tugas dan kewenangannya;
- b. Memimpin dan mengkoordinasikan seluruh kegiatan Perangkat staf dan pelaksana Sekretariat DPRD;
- c. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Pimpinan DPRD.

Untuk menyelenggarakan tugas tersebut sesuai dengan Peraturan Daerah No. 62 Tahun 2001 tentang rincian tugas dan fungsi Sekretariat DPRD Kota Surabaya. Sekretariat DPRD mempunyai fungsi:

- a. Fasilitasi rapat DPRD;
- b. Pelaksanaan tugas Protokol, rumah tangga dan perjalanan Dinas anggota DPRD;
- c. Pengelolaan tata usaha Sekretariat DPRD;
- d. Penyelenggaraan rapat dan pembuatan risalah rapat DPRD;

Di dalam Peraturan Daerah Nomor 01 Tahun 1993 Sekretariat DPRD Kota Surabaya terdiri dari Sekretaris dan 3 (tiga) Kepala Sub Bagian, sedangkan sekarang setelah dikeluarkannya

---

<sup>10</sup> C. S. T. Kansil, Pemerintahan Daerah Di Indonesia, SINAR GRAFIKA, Jakarta, 2002, hal. 87

Peraturan Daerah nomor 02 tahun 2001 Sekretariat DPRD Kota Surabaya terdiri dari Sekretaris, 2 (dua) Kepala Bagian, dan 5 (lima) Kepala Sub Bagian.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bagian Tata Usaha tanggal 12 April 2005, mengatakan bahwa :

Sekretariat DPRD Kota Surabaya mengadakan restrukturisasi dengan penambahan perangkat Sekretariat. Ini dilakukan mengingat telah dikeluarkannya Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2001 sebagai bentuk respon terhadap tuntutan masyarakat yang ingin memaksimalkan kinerja DPRD.

Dikeluarkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah khususnya Pasal 29 dan telah ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah; maka dengan mengacu pada ketentuan-ketentuan di atas disusun Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 02 Tahun 2001 tentang Organisasi Sekretariat DPRD Kota Surabaya dengan pertimbangan-pertimbangan karakteristik, potensi, kebutuhan daerah,

kemampuan keuangan, serta ketersediaan sumber daya aparatur.

Penambahan/pemekaran struktur ini dilakukan mengingat perubahan yang terjadi di era reformasi. Badan Legislatif sendiri banyak mengalami perubahan baik status, fungsi, kedudukan dan kewenangannya sejak dikeluarkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. DPRD sekarang mempunyai kewenangan yang relatif lebih luas dibanding dengan keberadaannya di masa orde baru yang masih berdasar pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

Pada masa orde baru terjadi praktek-praktek penyalahgunaan kekuasaan dari Eksekutif dan sangat membatasi kinerja Legislatif. Hampir dalam segala hal fungsi DPRD dinomorduakan dan diintimidasi secara moral<sup>11</sup>, sedangkan sekarang dengan dikeluarkannya undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Badan Legislatif mendapatkan tempat berupa kewenangan yang lebih luas untuk benar-

---

<sup>11</sup> Editor: Syamsuddin Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah : Desentralisasi, Demokrasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005, hal. 84.

benar melaksanakan fungsinya sebagai wakil rakyat untuk memperjuangkan kehendak rakyat.

Berangkat dari situasi inilah maka diadakan perubahan dalam struktur organisasi Sekretariat DPRD guna mendukung kinerja DPRD. Pemekaran struktur ini adalah salah satu jalan untuk memberikan pelayanan yang terbaik bagi kinerja DPRD. Dalam rangka menghidupkan dan mengefektifkan kinerja DPRD bersamaan dengan semakin meluasnya kewenangan yang diberikan kepada DPRD.

Dikeluarkannya Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2001 maka sekaligus juga tidak memberlakukan lagi Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 01 Tahun 1993 tentang Susunan Organisasi Sekretariat DPRD. Perbedaan yang mendasar dari kedua Peraturan Daerah ini adalah mengenai kedudukan Sekretariat DPRD.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Sekretaris DPRD Kota Surabaya tanggal 20 April 2005, mengatakan bahwa :



Perubahan kedudukan Sekretariat DPRD bertujuan untuk mendukung kinerja DPRD, dilatar belakangi kenyataan tuntutan reformasi yang menggiring pemisahan fungsi DPRD dari fungsi Eksekutif. Sekretariat DPRD akan melebur sebagai bagian dari DPRD tanpa ada embel-embel Perangkat Daerah (murni unsur staf DPRD), agar tidak ada kecurigaan.

Kedudukan Sekretariat DPRD Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya menurut Peraturan Daerah Nomor 01 Tahun 1993 masih sebagai perangkat daerah sedangkan Sekretariat DPRD Kota Surabaya menurut Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2001 tentang Struktur Organisasi Sekretariat DPRD kedudukan Sekretariat DPRD bukan lagi sebagai Perangkat Daerah akan tetapi murni sebagai unsur pelayanan atau unsur staf DPRD Kota Surabaya.

Perubahan kedudukan ini maka memperjelas dualisme peran Sekretariat DPRD sebagai perangkat daerah dan unsur staf DPRD. Menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 Pasal 37 yang berbunyi:

- 1) Sekretariat DPRD dipimpin oleh seorang Sekretaris DPRD.

- 2) Sekretaris DPRD tingkat I diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dari pegawai negeri yang memenuhi persyaratan.
- 3) Dengan memperoleh persetujuan DPRD tanpa melalui pemilihan, Gubernur Kepala Daerah mengajukan calon Sekretaris DPRD tingkat I kepada menteri dalam negeri.
- 4) Sekretaris DPRD Tingkat II diangkat oleh Gubernur Kepala Daerah atas nama Menteri Dalam Negeri dari pegawai negeri yang memenuhi persyaratan.
- 5) Dengan memperoleh persetujuan DPRD tanpa melalui pemilihan, bupati/walikota/kepala daerah mengajukan calon Sekretaris DPRD tingkat II kepada gubernur kepala daerah.
- 6) Persyaratan dan tata cara pelaksanaan ketentuan yang dimaksud dalam ayat-ayat (2), (3), (4) dan (5) Pasal ini diatur dengan peraturan Menteri Dalam Negeri..

Terlihat jelas bagaimana kedudukan Sekretariat DPRD masih sebagai perangkat daerah, sehingga prosedur pengangkatan masih bertumpu pada kekuasaan Kepala Daerah dan pengesahan

pejabat yang berwenang yaitu Menteri Dalam Negeri untuk DPRD Propinsi dan Gubernur untuk DPRD Kabupaten/Kota<sup>12</sup>. Akan tetapi dengan semangat otonomi yang ada pada undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 membuka nuansa baru dalam pengangkatan Sekretaris DPRD yaitu Kepala Daerah mengangkat Pegawai Negeri Sipil yang telah memenuhi syarat dengan persetujuan DPRD.

Walaupun proses pencalonan oleh Kepala Daerah tanpa melalui pemilihan, akan tetapi persetujuan DPRD sangat menentukan proses pengangkatan Sekretaris DPRD. Contoh kasus di Kota Surabaya membuktikan besarnya pengaruh DPRD dalam mengambil keputusan Kepala Daerah Kota Surabaya untuk mengadakan pengangkatan Sekretaris DPRD Kota Surabaya.

Sekretaris DPRD yang lama akan digantikan dengan Sekretris DPRD Kota Surabaya yang baru, Kepala Daerah sudah menentukan calon Sekretariat DPRD yang baru pada bulan Juni 2002 akan tetapi sampai sekarang bahkan belum jelas sampai kapan proses pengangkatan akan dilakukan, ini

---

<sup>12</sup> Soehino, S.H, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, LIBERTY, Yogyakarta, 1988, hal. 139

dikarenakan belum ada persetujuan dari anggota DPRD. Artinya, Kepala Daerah semakin sempit kewenangannya dalam menentukan Sekretaris DPRD Kota Surabaya terlihat dengan kegagalannya mengangkat Sekretaris DPRD yang baru karena anggota DPRD masih mempercayakan jabatan itu pada Sekretaris DPRD yang lama.

Menjadi dilema bagi Kepala Daerah dimasa reformasi ini apabila dibandingkan dengan Kepala Daerah dimasa orde baru tentang dominasi kewenangannya terhadap badan Legislatif.

Contoh kasus di atas dapat disimpulkan pengaruh perubahan kedudukan Sekretariat DPRD Kota Surabaya yang semula sebagai perangkat daerah sekarang tidak lagi, dan murni sebagai unsur staf DPRD. Sehingga hipotesis tentang kecurigaan bahwa Sekretariat DPRD menjadi mata-mata Pemerintah Daerah di dalam tubuh DPRD ataupun sebaliknya bisa diminimalisir. Artinya kemungkinan itu sendiri semakin kecil untuk bisa dilakukan, karena pertanggungjawaban Sekretariat DPRD selaku unsur staf DPRD adalah pada Pimpinan DPRD bukan pada Kepala Daerah dan dibarengi juga

dengan Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2001 tentang Struktur Organisasi Sekretariat DPRD Kota Surabaya yang menjadikan Sekretariat DPRD bukan lagi sebagai perangkat Daerah.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Sub Bagian Umum Sekretariat DPRD Kota Surabaya tanggal 27 April 2005, dikatakan bahwa:

Mengingat status Sekretariat DPRD yang bukan lagi sebagai perangkat daerah maka secara psikologis Sekretariat DPRD merasa terpisah dengan perangkat daerah yang lain akan tetapi sampai sekarang yang saya rasakan dalam aktualisasinya tidak banyak mengalami perubahan yang signifikan.

Berbagai hal yang menyangkut keterkaitan hubungan antara Sekretariat DPRD dengan Pemerintah Daerah baik secara administratif maupun tatap muka secara langsung masih sangat erat. Secara administratif Sekretariat DPRD mendapat pembinaan administratif secara langsung dari Sekretaris Daerah. Hal ini dilakukan untuk mencapai keseragaman sistem administrasi antara Legislatif dan Eksekutif.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 01 Tahun, 2001 tentang Susunan Organisasi Sekretariat DPRD menyatakan bahwa di dalam pengangkatan dan pemberhentian Kepala Bagian dan Kepala Sub Bagian adalah berdasarkan penilaian dan pertimbangan BAPERJAKAT yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah. Sekretaris Daerah selaku Ketua BAPERJAKAT mengangkat dan memberhentikan Kepala Bagian dan Kepala Sub Bagian dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat atas pelimpahan kewenangan dari Kepala Daerah berdasarkan usul Sekretaris DPRD. Ini berarti bahwa keberadaan Sekretariat DPRD masih sangat dipengaruhi oleh pihak Eksekutif Daerah walaupun kedudukannya bukan lagi sebagai perangkat daerah. Peran DPRD untuk memberikan persetujuan menjadi sangat penting untuk membatasi kewenangan BAPERJAKAT tanpa harus dengan arogansi.

## **2. Pertanggungjawaban Kinerja Sekretariat DPRD.**

Berdasarkan hasil wawancara dengan Sekretaris DPRD Kota Surabaya tanggal 27 April 2005, mengatakan bahwa;



Meskipun Sekretaris DPRD diusulkan dan diangkat oleh Walikota Surabaya akan tetapi tetap bertanggungjawab pada Pimpinan DPRD. Sekarang ada perubahan bukan lagi pada Ketua DPRD akan tetapi pada Pimpinan DPRD mengingat fungsi Sekretariat DPRD sendiri adalah untuk melayani semua anggota DPRD bukan hanya ketua atau Fraksi tertentu yang parpolnya sama dengan Ketua DPRD ini tentunya demi obyektivitas pelayanan Sekretariat DPRD kepada anggota DPRD.

Di dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 disebutkan bahwa pertanggungjawaban kinerja Sekretaris DPRD mewakili seluruh perangkat Sekretariat DPRD adalah pada Ketua Dewan sedangkan setelah dikeluarkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menjadi cikal bakal dikeluarkannya Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2001 tentang Struktur organisasi Sekretariat DPRD yang telah diperbaiki dengan diberlakukannya undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 maka Sekretaris DPRD dalam melaksanakan tugasnya secara teknis operasional berada dan bertanggungjawab pada Pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui



Sekretaris Daerah, dalam hal ini pembinaan kepegawaian Sekretaris DPRD tetap dipegang oleh Kepala Daerah selaku Pejabat Pembina Kepegawaian di daerah. Mengingat tugas dan kewajiban Kepala Daerah tidak hanya menangani masalah kepegawaian saja, maka kewenangan pembinaan pegawai dilimpahkan kepada Sekretaris Daerah selaku ketua BAPERJAKAT sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 2003 pasal 14 tentang wewenang pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian PNS dan Keputusan Bersama MENPAN dan MENDAGRI No. 01/SKB/M.PAN/4/2003 Nomor. 17 Tahun 2003 tentang Petunjuk pelaksanaan PP No. 8 Tahun. 2003 dan PP No. 9 Tahun 2003. Di dalam Pimpinan DPRD sendiri juga terdiri atas 1 (satu) orang Ketua dan 3 (tiga) orang Wakil Ketua, akan tetapi di dalam pelaksanaannya dapat dirasakan banyak pengaruhnya bagi kinerja Sekretariat DPRD.

Perubahan ini membawa tradisi baru dalam proses pertanggungjawaban Sekretaris DPRD. Sekretaris DPRD tidak lagi bertanggung jawab pada satu orang saja akan tetapi pada satu kesatuan yaitu pimpinan DPRD. Pengaruh positif yang dapat

diambil dari perubahan ini adalah dapat menghindari kemungkinan-kemungkinan yang tidak diinginkan, kemungkinan-kemungkinan itu diantaranya:


1. Pengangkatan Sekretaris DPRD oleh Kepala Daerah melalui persetujuan Ketua DPRD sesuai dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dimungkinkan sekali melihat calon Sekretaris DPRD dari unsur golongan kepartaian. Sedangkan bila dilihat dari Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Sekretaris DPRD diangkat oleh Kepala Daerah melalui usulan dari DPRD. Artinya, anggota DPRD dari partai politik mayoritas akan mendominasi pencalonan Kepala Daerah dari partainya yang akhirnya juga akan mencalonkan Sekretaris DPRD dari partai yang bersangkutan. Dengan kata lain terjadi monopoli satu partai dalam pengisian jabatan oleh partai mayoritas, pada jaman orde baru dipastikan dari partai Golkar. Dengan adanya perubahan pertanggungjawaban

ini maka kemungkinan itu semakin kecil peluangnya karena Pimpinan DPRD terdiri dari orang-orang yang berbeda golongan kepartaiannya.

2. Kerjasama antara Sekretariat DPRD dengan Ketua DPRD yang bersifat kolusi bisa dihindari karena ketatnya pengawasan. Satu contoh kolusi dalam penyajian data, analisa dan penelaahan pertimbangan hukum dalam penyusunan naskah rapat untuk merekayasa hasil akhir keputusan rapat. Contoh lain di Kabupaten Sidoarjo terjadi kolusi antara anggota DPRD dan Sekretaris DPRD dalam penentuan anggaran operasional tahunan DPRD, untuk menutupi meledaknya anggaran di DPRD sendiri maka anggaran itu di masukkan dalam anggaran Sekretariat DPRD. Sehingga menghindari kecurigaan di dalam DPRD. (jawa pos, 22 Desember 2002).
3. Pengawasan yang dilakukan terhadap kinerja Sekretariat DPRD semakin ketat karena tidak hanya dilakukan oleh Ketua DPRD tetapi juga seluruh Pimpinan DPRD. Ini

sangat mempengaruhi kinerja Sekretariat DPRD menciptakan transparansi dan obyektifitas terhadap upaya peningkatan kualitas DPRD dan dapat menghindari kemungkinan partai mayoritas dalam mendominasi pengambilan keputusan maupun dalam membangun opini publik dikalangan DPRD dan masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas Sekretariat DPRD diharapkan mampu bekerja optimal sebagai unsur pelayanan/staf DPRD dan lebih obyektif dalam penyajian data dan dapat menciptakan komunikasi yang baik antara Legislatif dan Eksekutif.



**BAB IV**  
**PENUTUP**

## BAB IV

### PENUTUP

#### KESIMPULAN

Berdasarkan analisis data pada Bab II dan Bab III, maka penulis dapat menarik kesimpulan sebagai berikut:

#### **1. Latar belakang Pengangkatan Sekretaris DPRD dan perangkatnya dari Pegawai Negeri Sipil (PNS)**

pengangkatan Sekretaris DPRD dari PNS sudah diberlakukan sejak keluarnya Undang-undang No: 22 Tahun 1948. Undang-undang ini dikeluarkan dengan latar belakang adanya perubahan situasi yang berkembang terhadap bangsa Indonesia setelah masa kemerdekaan.

Pengangkatan Sekretaris DPRD dari PNS yang mempunyai jabatan rangkap sebagai Sekretaris Daerah dan juga Sekretaris DPD bertujuan untuk menyerasikan sistem administrasi antara DPRD dengan Kepala Daerah dan DPD, dan juga meningkatkan efektifitas dan efisiensi;

Masa kerja yang relatif lama pada unsur staf DPRD sangat diperlukan dalam rangka perawatan

gedung kantor DPRD, inventarisir fasilitas yang diberikan kepada DPRD pada saat menjabat dan juga untuk kegiatan lain yang mendukung kinerja DPRD; Pemilihan DPRD yang kurang memperhatikan tingkat kualitas kompetensi dan akademisi anggota DPRD, sehingga sangat diperlukan unsur staf yang benar-benar memahami sistem administrasi Pemerintah Daerah karena ruang lingkup tugasnya mengawasi jalannya Pemerintahan Daerah; Unsur staf ini selain berfungsi dalam kegiatan administrasi juga harus mampu menjadi mediator yang baik dalam membina hubungan antara Pemerintah Daerah dengan DPRD; Unsur staf ini juga berfungsi dalam penganalisaan dan penelaahan pertimbangan hukum dalam penyusunan naskah rapat sehingga memudahkan DPRD mencari dasar hukum dalam pembuatan keputusan.

Fungsi Sekretariat DPRD dibutuhkan untuk membimbing, menunjukkan, mengarahkan serta yang lebih penting adalah menterjemahkan bahasa Legislatif kedalam bahasa birokrasi untuk menyatukan pemahaman. Dalam hal pengangkatan pejabat eksekutif, intervensi DPRD terlalu dalam.



Sekretariat DPRD bisa membantu proses pembatasan kewenangan DPRD dengan jalan menunjukkan secara konstitusi batas kewenangan DPRD dan alternatif yang kedua adalah secara transparan memberikan keterangan yang transparan kepada Pemerintah Daerah maupun kepada masyarakat untuk melihat "feed back" dari kebijakan DPRD tersebut.

## **2. Upaya pembinaan dan pengawasan untuk meningkatkan kinerja Sekretariat DPRD.**

Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tidak Lagi Sebagai Perangkat Daerah. Perubahan kedudukan Sekretariat DPRD bertujuan untuk mendukung kinerja DPRD, dilatar belakangi kenyataan tuntutan reformasi yang menggiring pemisahan fungsi DPRD dari fungsi Eksekutif (*separation of power*). Sekretariat DPRD akan melebur sebagai bagian dari DPRD tanpa ada embel-embel perangkat Daerah (murni unsur staf DPRD), agar tidak ada kecurigaan.

Pertanggungjawaban Kinerja Sekretariat DPRD Kepada Pimpinan DPRD. Meskipun Sekretaris DPRD diusulkan dan diangkat oleh Walikota Surabaya

akan tetapi tetap bertanggungjawab pada Pimpinan DPRD. Sekarang ada perubahan bukan lagi pada Ketua DPRD akan tetapi pada Pimpinan DPRD mengingat fungsi Sekretariat DPRD sendiri adalah untuk melayani semua anggota DPRD bukan hanya ketua atau Fraksi tertentu yang parpolnya sama dengan Ketua DPRD, ini tentunya demi obyektivitas pelayanan Sekretariat DPRD kepada anggota DPRD.

Hubungan antara Sekretariat DPRD dengan Eksekutif semakin dibatasi dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2001 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat DPRD Kota Surabaya.

### **Saran**

- Sekretariat DPRD yang berstatus PNS mengingat fungsinya secara filosofis semua Pegawai Negeri Sipil adalah pelayan masyarakat seharusnya lebih condong untuk mengabdikan pada masyarakat bukan hanya loyal pada institusi pemerintahan dan terombang-ambing oleh dominasi kekuatan antara legislatif dan eksekutif, Sehingga obyektivitas peran

Sekretariat DPRD bisa terlaksana dengan optimal.

- Perubahan yang terjadi sejak dikeluarkannya Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2001 tentang Organisasi Sekretariat DPRD Kota Surabaya yang merupakan perubahan atas Peraturan daerah No.1 Tahun 1993, merupakan awal yang baik dalam menentukan status Sekretariat DPRD Kota Surabaya sehingga benar-benar menjadi unsur staf DPRD Kota Surabaya. Akan tetapi masih banyak celah yang bisa dimanfaatkan oleh Eksekutif dan Legislatif dalam memainkan dominasinya sehingga masih perlu dibenahi. Yang perlu dibenahi adalah:

- a) Perekrutan pegawai sebagai perangkat Sekretariat DPRD Kota Surabaya seharusnya diambil dari PNS yang statusnya bukan perangkat daerah. Pengaruhnya dalam pelaksanaan tugas, status perangkat daerah ini yang menyebabkan Sekretariat DPRD lebih condong pada kepentingan Eksekutif sehingga ini bisa dimanfaatkan Eksekutif untuk mempengaruhi kinerja DPRD:

b) Sekretariat DPRD harus diberikan kemandirian dalam penyusunan AD/ART tidak dimasukkan anggaran Legislatif walaupun statusnya sebagai unsur staf DPRD, karena sering kali dimanfaatkan DPRD untuk membengkakkan dana alokasi DPRD mengingat status perangkat Sekretariat DPRD adalah PNS sehingga bisa dijadikan tameng.

- Sekretariat DPRD harus mampu menjadi mediator yang baik antara Eksekutif, Legislatif dan masyarakat, sehingga gesekan-gesekan kepentingan antara ketiga unsur tersebut bisa diminimalkan.



## **DAFTAR PUSTAKA**

**DAFTAR PUSTAKA**

- Ali, Faried, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997.
- Badudu, J.S, *Inilah Bahasa Indonesia Yang Benar III*, PT Gramedia, Jakarta, 1989.
- Ivan Cevich, John, J.H Donnelly James L. Gibson, *Management Principles and Functions*, Fourth Edition, BPI, Boston, 1989.
- J.Leavit, Harold, *Psikologi Manajemen*, Erlangga, Jakarta, 1992.
- Kansil, C.S.T, *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1991.
- Kansil, C.S.T, *Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002.
- Kumorotomo, wahyudi, *Metodologi Research*, andi offset, Yogyakarta, 1999.
- Manan, Bagir, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta, 2001.
- Manila, I.GK. *Praktek Manajemen Pemerintahan Dalam Negeri*, PT. Gramedia, Jakarta, 1996.
- Nazir, Moh, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998.
- Sedarmayanti, *Tugas dan Pengembangan Sekretaris*, CV Mandar Maju, Bandung, 1997.
- Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 1991.
- Tarmidji, Zaini, *Fungsi Kontrol DPRD Dalam Pemerintah Daerah*, Angkasa, Bandung, 1988.
- Ndraha, Taliziduhu, *Metodologi Pemerintahan Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1988.

Rasyid, Ryaas, *Makna Pemerintahan*, Yarsif Watampone, Jakarta, 1997.

Wasistiono, Sadu, *Etika Hubungan Legislatif-Eksekutif Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Balai Pustaka, Bandung, 2002.

Yudoyono, Bambang, *Otonomi Daerah*, Sinar Harapan, Jakarta, 2001.

The Liang Gie, *Administrasi Perkantoran Modern*, Liberty, Yogyakarta, 1998.

Haris, Syamsuddin, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005.

Sumaryadi, I. Nyoman, *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Citra Utama, Jakarta, 2005.

#### **PERATURAN PERUNDANGAN**

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

Undang-undang No. 23 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan - Pemindahan dan Pemberhentian PNS.

Peraturan Pemerintah No. 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

Peraturan Pemerintah NO. 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD.



Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD.

Keputusan DPRD Kota Surabaya No. 48 Tahun 2001 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Surabaya.

Peraturan Daerah Kota Surabaya 01 Tahun 1993 tentang Organisasi Sekretariat DPRD Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya.

Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 02 Tahun 2001 tentang Organisasi Sekretariat DPRD Kota Surabaya.

Keputusan DPRD Kota Surabaya No. 62 Tahun 2001 tentang Perincian Tugas dan Fungsi Sekretariat DPRD Kota Surabaya.

