

TESIS

**“TUGAS POKOK DAN FUNGSI SEKRETARIS DPRD DALAM MENDUKUNG
KINERJA DPRD KOTA PEKANBARU,
(TINJAUAN DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH)”**

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh
gelar Magister Hukum (M.H) Program Magister Ilmu Hukum



OLEH :

**Nama : YUSRIZAL
NPM : 161021055
JURUSAN : HUKUM TATA NEGARA**

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS ISLAM RIAU
PEKANBARU
TAHUN 2020**

TESIS

TUGAS POKOK DAN FUNGSI SEKRETARIS DPRD DALAM
MENDUKUNG KINERJA DPRD KOTA PEKANBARU (TINJAUAN DARI
UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG
PEMERINTAHAN DAERAH)


NAMA : YUSRIZAL
NPM : 161021055
BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA

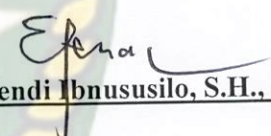
Telah dipertahankan di depan Tim Penguji pada tanggal 07 Desember 2020
dan dinyatakan LULUS

Tim Penguji:

Ketua,

Sekretaris,

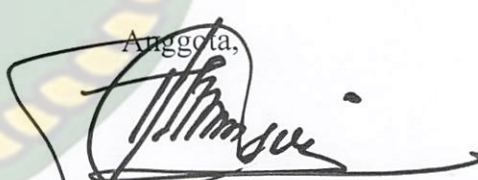

Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum


Dr. H. Efendi Ibnususilo, S.H., M.H

Anggota,

Anggota,


H. M. Husnu Abadi, S.H., M.Hum., Ph.D


Dr. Ir. H. Suparto S.H., S.IP., M.M., M.Si., M.H

Mengetahui;
Direktur Program Pascasarjana
Universitas Islam Riau,

Prof. Dr. H. Yursri Munaf, S.H., M.Hum

TESIS

**“TUGAS POKOK DAN FUNGSI SEKRETARIS DPRD DALAM
MENDUKUNG KINERJA DPRD KOTA PEKANBARU,
(TINJAUAN DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH)”**

NAMA : YUSRIZAL
NPM : 161021055
BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA

Telah Diperiksa dan Disetujui Oleh Dosen Pembimbing

Pembimbing I

Tanggal : 02 November 2020



Prof. DR. HJ. Ellydar Chaidir, SH, M. Hum

Pembimbing II

Tanggal : 18 Setember 2020



Dr. Efendi Ibnu Susilo, SH, M.H

Mengetahui,
Ketua Program Study





Dr. Surizki Febdrianto, SH, MH

BERITA ACARA BIMBINGAN TESIS

Telah dilakukan bimbingan Tesis kepada :

Nama : **YUSRIZAL**
NPM : 161021055
Program Studi : Ilmu Hukum
Jurusan : Hukum Tata Negara
Tempat Tanggal Lahir : Padang Pariaman, 12 Juni 1965
Alamat : Jl. T. Tambusai Gg. Nangtongga No. 56 Pekanbaru
Judul Tesis : **“TUGAS POKOK DAN FUNGSI SEKRETARIS DPRD DALAM Mendukung Kinerja DPRD Kota Pekanbaru, (Tinjauan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah)”**


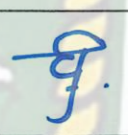


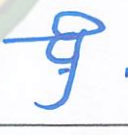

No	Tanggal	Berita Acara Bimbingan	Paraf	
			Pembimbing I	Pembimbing II
1.	3 Agustus 2020	Perbaiki: BAB I - Sempurnakan latar belakang Masalah - Footnotre - Tesis minimal 100 halaman		
2.	18 Agustus 2020	Perbaiki: BAB III - Uraikan tugas Sekretaris DPRD - Apa saja yang sudah dilaksanakan sekwan - Prosedur pengangkatan pegawai Sekretariat - Mutasi pegawai Sekretariat - Buat penjelasan tabel dan bagan - Bukti memperlancar tugas dan fungsi Sekwan		

		<ul style="list-style-type: none"> - Bukti menghambat tugas dan fungsi Sekwan - Telusuri faktor penghambat dan pendorong 		ef
3.	24 Agustus 2020	Perbaiki: BAB IV <ul style="list-style-type: none"> - Kesimpulan diperbaiki - Saran diperbaiki 		ef
4.	31 Agustus 2020	Perbaiki: BAB III <ul style="list-style-type: none"> - Pokok masalah harus dijawab - Sudah terlaksanakah tugas dan fungsinya - Kalau sudah apa buktinya - Kalau belum apa buktinya - Coba cari pasalyang sesuai dengan pokok masalah - -angan semua pasal dicantumkan - Sempurnakanlah uraian kalimat pembahasan 		ef
5	10 September 2020	Perbaiki: BAB III <ul style="list-style-type: none"> - Permasalahan SDM dan lainnya diuraikan - Cukup buat pokoknya saja yang menghambat dan mendukung fungsi dan tugas Sekwan BAB IV <ul style="list-style-type: none"> - Kesimpulan diperbaiki - Kalimat-kalimat disempurnakan - Saran diperbaiki, kepada siapa dan untuk apa 		ef
	18 September 2020	<ul style="list-style-type: none"> - ACC dilanjutkan kepada Pembimbing I 		ef

Dokumen ini adalah Arsip Milik :

<p>1</p>	<p>2020</p>	<p>18 September 2020</p> <p>Perbaikan I</p> <p>- ACC ditinjau kembali</p>	<p>18 September 2020</p>
<p>2</p>	<p>2020</p>	<p>10 September 2020</p> <p>Perbaikan:</p> <p>BAB III</p> <p>- Formulasi RUM dan lainnya ditinjau kembali</p> <p>- Cakup saat pokoknya saja yang diharapkan dan mendukung fungsi dan tugas</p> <p>BAB IV</p> <p>- Kesinambungan diperbaiki</p> <p>- Kolom-kolom ditinjau kembali</p> <p>- Sisa ditinjau kembali</p>	<p>10 September 2020</p>
<p>3</p>	<p>2020</p>	<p>31 Agustus 2020</p> <p>Perbaikan:</p> <p>BAB III</p> <p>- Pokok masalah harus dijawab</p> <p>- Sudah dilaksanakan tugas dan fungsinya</p> <p>- Kalau sudah ada buktinya</p> <p>- Kalau belum ada buktinya</p> <p>- Coba cari pasal yang sesuai dengan pokok masalah</p> <p>- Sisa harus pasti dicantumkan</p> <p>- Kompromikan dalam kalimat pembatasannya</p>	<p>31 Agustus 2020</p>
<p>4</p>	<p>2020</p>	<p>31 Agustus 2020</p> <p>Perbaikan:</p> <p>BAB IV</p> <p>- Kesinambungan diperbaiki</p> <p>- Sisa diperbaiki</p>	<p>31 Agustus 2020</p>



No.	Tanggal	Berita Bimbingan	PARAF	
			Pembimbing I	Pembimbing II
1	18 September 2020	<ul style="list-style-type: none"> - Perbaiki Abstrak dan sempurnakan - Lampirkan daftar tabel BAB I <ul style="list-style-type: none"> - Latar belakang batasi sesuai penelitian - Antar alinea harus nyambung - Sumber bagan - Tambahkan fenomena pendukung kinerja DPRD Kota Pekanbaru - Cek lagi Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 - Konsep operasional sesuai penjelasan judul - Metode penelitian diperbaiki 		
2	28 September 2020	BAB II <ul style="list-style-type: none"> - Judul Bab II narasikan sesuai dengan isi 		
3	5 Oktober 2020	BAB III <ul style="list-style-type: none"> - Sumber tabel dicantumkan - Judul tabel diperbaiki 		
4	19 Oktober 2020	BAB IV <ul style="list-style-type: none"> - Kesimpulan disesuaikan dengan rumusan masalah - Disimpulkan dari Bab III hasil penelitian 		
5	30 Oktober 2020	<ul style="list-style-type: none"> - Daftar Pustaka - Diurutkan sesuai peraturan perundang-undangan - Perbaiki sesuai dengan abjad 		
6	2 November 2020	<ul style="list-style-type: none"> - ACC setelah diperbaiki 		

Pekanbaru, November 2020
Mengetahui,



Prof. Dr.H. Yusri Munaf, SH,M.Hum
Direktur Pascasarjana UIR



PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU

Jalan KH. Nasution No. 113 Gedung B Pascasarjana Universitas Islam Riau
Marpoyan Damai, Pekanbaru, Riau

SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIAT

Nomor: 129/A-UIR/5-PPs/2020

Program Pascasarjana Universitas Islam Riau menerangkan:

Nama : **YUSRIZAL**
NPM : **161021055**
Program Studi : **Ilmu Hukum (Hukum Tata Negara)**

Telah melalui proses pemeriksaan kemiripan karya ilmiah (tesis) menggunakan aplikasi *Turnitin* pada tanggal 30 November 2020 dan dinyatakan memenuhi syarat batas maksimal tingkat kemiripan tidak melebihi 30 % (tiga puluh persen).

Demikian surat keterangan bebas plagiat ini dibuat sesuai dengan keadaan sebenarnya, untuk dapat digunakan sebagaimana mestinya.

Mengetahui
Ketua Prodi. Magister Ilmu Hukum


Dr. Surizki Febrianto, S.H., M.H

Pekanbaru, 30 November 2020
Staf Pemeriksa


Indrian Syafitri, S.AP., M.Si.



Lampiran :

- Turnitin Originality Report
- Arsip *Syafitri_ind05*

 Turnitin Originality Report

**TUGAS POKOK DAN FUNGSI
SEKRETARIS DPRD DALAM
MENDUKUNG KINERJA DPRD KOTA
PEKANBARU. (TINJAUAN DARI
UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN
2014 TENTANG PEMERINTAHAN
DAERAH** by Yusrizal Yusrizal

From Prodi. Ilmu Hukum (TESIS
PASCASARJANA UIR)

Similarity Index	Similarity by Source	
27%	Internet Sources:	26%
	Publications:	6%
	Student Papers:	13%

sources:

Processed on 30-Nov-2020 13:37 +08
ID: 1459927110
Word Count: 12382

- 1 2% match (Internet from 13-Nov-2020)
<https://docobook.com/undang-undang-republik-indonesia-nomor-23-tahun-2014.html>

- 2 2% match (Internet from 22-Oct-2014)
<http://ppgm-perdesaan.or.id/admin/uploads/files/Persandingan%20UU%20Pemda%20No.%205-1974%20-%2022-1999%20-%2032-2004.pdf>

- 3 1% match (Internet from 15-Nov-2020)
<https://efranriansyah.wordpress.com/undang-undang-no-32-tahun-2004-tentang-otonomi-daerah/>

- 4 1% match ()
<http://www.otoda.or.id/new%20undang-undang/uu%205%20tahun%201974.htm>

- 5 1% match (Internet from 18-Apr-2014)
<http://roni-rufy.blogspot.com/2009/10/pemerintahan-desa.html>

- 6 1% match (Internet from 15-Nov-2020)
<https://pekanbaru.go.id/p/perda>

- 7 1% match (Internet from 27-Nov-2018)
<https://www.scribd.com/document/389765844/CONTOH-Proposal-Penelitian-Dengan-Pendekatan-Kuantitatif>

- 8 1% match (student papers from 03-Apr-2014)
Submitted to Universitas Pendidikan Indonesia on 2014-04-03

- 9 1% match (Internet from 16-Oct-2019)
<https://www.scribd.com/document/320418140/UNDANG-UNDANG-REPUBLIK-INDONESIA-NO-9-TAHUN-2015-pdf>

- 10 1% match (Internet from 05-Jul-2019)
<http://repository.uir.ac.id/454/1/bab1.pdf>

- 11 1% match (Internet from 10-Sep-2013)
<http://www.fhukum-unpatti.org/artikel/hukum-tata-negara/63-aspek-teoritik-kewenangan-pemerintah.html>

- 12 < 1% match (Internet from 01-Mar-2012)
http://www.biakkab.go.id/download/22_1999.pdf

- 13 < 1% match (Internet from 30-Jul-2015)
<http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/22004/4/Chapter%201.pdf>

- 14 < 1% match (Internet from 20-Oct-2014)
http://www.pps.unud.ac.id/thesis/pdf_thesis/unud-385-1786234041-tesis%20femmy%20099%200561%20021.pdf

- 15 < 1% match (student papers from 26-Nov-2018)
Submitted to Universitas Lancang Kuning on 2018-11-26

- 16 < 1% match (Internet from 20-May-2016)

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

SURAT KEPUTUSAN DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU
NOMOR : 725 /KPTS/PPS-UIR/2020
TENTANG
PENETAPAN TIM PENGUJI UJIAN TESIS MAHASISWA PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU

DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU

- Menimbang : 1. Bahwa untuk menyelesaikan studi pada Program Magister (S2) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Islam Riau, dilaksanakan ujian tesis sebagai tugas akhir.
2. Bahwa nama – nama yang tersebut di bawah ini dipandang mampu dan memenuhi persyaratan untuk ditetapkan sebagai Tim Penguji Tesis.
- Mengingat : 1. Undang – Undang Nomor : 12 Tahun 2012 Tentang : Pendidikan Tinggi
2. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor : 8 Tahun 2012 Tentang Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia
3. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor : 37 Tahun 2009 Tentang Dosen
4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor : 66 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan
5. Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor : 63 Tahun 2009 Tentang Sistem Penjaminan Mutu Pendidikan
6. Peraturan Menteri Pendidikan dan kebudayaan Republik Indonesia Nomor : 49 Tahun 2014 Tentang Standar Nasional Pendidikan Tinggi
7. Statuta Universitas Islam Riau Tahun 2018
8. Peraturan Universitas Islam Riau Nomor : 001 Tahun 2018 Tentang Ketentuan Akademik Bidang Pendidikan Universitas Islam Riau

MEMUTUSKAN

- Menetapkan : 1. Mahasiswa Program Magister (S2) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Islam Riau yang namanya tersebut di bawah ini :
- N a m a : YUSRIZAL
- No. Mahasiswa : 161021055
- Bidang Kajian Utama : HUKUM TATA NEGARA
- Judul Tesis : "TUGAS POKOK DAN FUNGSI SEKRETARIS DPRD DALAM MENDUKUNG KINERJA DPRD KOTA PEKANBARU (TINJAUAN DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH)"

telah memenuhi syarat untuk mengikuti ujian tesis dengan Tim Penguji terdiri dari :


No.	Nama	Jabatan Fungsional	Bertugas Sebagai
1.	Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum	Guru Besar	Ketua Tim Penguji
2.	Dr. H. Efendi Ibnu Susilo, S.H., M.H	Lektor Kepala	Sekretaris Tim Penguji
3.	Dr. H. Suparto, S.H., S.IP., M.M., M.Si., M.H	Lektor Kepala	Anggota Tim Penguji
4.	H. M. Husnu Abadi, S.H., M.Hum., Ph.D	Lektor Kepala	Anggota Tim Penguji

2. Laporan Hasil Ujian serta berita acara disampaikan kepada Direktur Program Pascasarjana.
3. Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan dengan ketentuan, apabila terdapat kekeliruan segera ditinjau kembali.

KUTIPAN : Disampaikan kepada yang bersangkutan untuk dapat diketahui dan dimaklumi.

DITETAPKAN DI : PEKANBARU
PADA TANGGAL : 04 Desember 2020

Direktur,


Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum
NIP. 195408081987011002

Tembusan disampaikan kepada :

1. Yth. Bapak Rektor Universitas Islam Riau di Pekanbaru.
2. Yth. Sdr. Ketua Program Studi Ilmu PPS
3. Pertiinggal

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : **YUSRIZAL**
NPM : 161021055
Program Studi : Ilmu Hukum
Jurusan : Hukum Tata Negara
Tempat Tanggal Lahir : Padang Pariaman, 12 Juni 1965
Alamat : Jl. T. Tambusai Gg. Nangtongga No. 56 Pekanbaru
Judul Tesis : **“TUGAS POKOK DAN FUNGSI SEKRETARIS
DPRD DALAM MENDUKUNG KINERJA DPRD
KOTA PEKANBARU, (TINJAUAN DARI
UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH)”**

Dengan ini menyatakan bahwa Tesis ini hasil karya sendiri, tidak dibuatkan orang lain dan sepengetahuan saya Tesis ini belum pernah di tulis orang lain. Untuk itu bila dikemudian hari terbukti hasil karya orang lain (Plagiat), maka gelas Magister Hukum (MH) yang saya peroleh bersedia di batalkan.

Demikian Pernyataan ini dibuat dengan sebenarnya tanpa paksaan dari pihak mana pun

Pekanbaru, 21 November 2020

Yang menyatakan,



YUSRIZAL

TESIS

**“TUGAS POKOK DAN FUNGSI SEKRETARIS DPRD DALAM
MENDUKUNG KINERJA DPRD KOTA PEKANBARU,
(TINJAUAN DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH)”**

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh
gelar Magister Hukum (M.H) Program Magister Ilmu Hukum



OLEH :

Nama : YUSRIZAL
NPM : 161021055
JURUSAN : HUKUM TATA NEGARA

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS ISLAM RIAU
PEKANBARU
TAHUN 2020**

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam pembukaan UUD 1945 alinea keempat tertulis” Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara republik Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum,mencerdaskan kehidupan bangsa ,dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial ,maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu undang-undang dasar negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan /perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.¹

Maka konsep alinia ke empat tersebut diatas tercantum dalam UUD 1945 Bab I. Bentuk dan Kedaulatan, dalam pasal 1 ayat (1) Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.

Bab 1 tersebut diatas di implementasikan dalam Bab VI tentang Pemerintah Daerah terdapat dalam pasal 18 ayat (1) UUD 1945 “Negara Kesatuan Republik Indonesia, dibagi atas daerah–daerah Provinsi dan Daerah provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota itu

¹ Tim Redaksi, *Buku Pintar UUD 1945 & Amandemen*, Forum Edukasi, Yogyakarta Tahun 2020, hal. 1

mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dalam Undang-undang.²

Guna melaksanakan pasal 18 UUD 1945 tersebut, Presiden bersama DPR menetapkan Undang-Undang yaitu UU No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam UU 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dibagikan ke lima DPRD Kab/kota paragraf 1 susunan dan kedudukan di pasal 147 “DPRD Kabupaten/Kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum.”³

Dalam pasal 148 ayat (1) DPRD Kabupaten /Kota merupakan lembaga Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Ayat (2) anggota DPRD Kabupaten /Kota adalah pejabat daerah Kabupaten/Kota.

Dalam pasal 204 ayat (1) untuk membantu tugas-tugas DPRD Kabupaten/Kota dibentuk sekretariat DPRD Kabupaten/Kota. Ayat (2) dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenang DPRD kabupaten/kota dibentuk kelompok pakar atau tim ahli.

Dalam Pasal 205 Ayat (1) Susunan organisasi dan tata kerja sekretariat DPRD Kabupaten/Kota ditetapkan dengan Perda Kabupaten/Kota sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Ayat (2) sekretariat DPRD kabupaten/kota sebagai mana dimaksud dalam pasal 204 ayat (1) dipimpin oleh seorang sekretaris DPRD kabupaten/kota yang diangkat dan diberhentikan dengan keputusan bupati/wali kota atas persetujuan pimpinan DPRD kabupaten/kota. Ayat (3) sekretaris DPRD

² Ibid. hal. 45

³ UU Otonomi Daerah Nomor 23 Tahun 2014, Pustaka Buana, Surabaya Tahun 2015 hal. 103

kabupaten/kota dan pegawai sekretariat DPRD kabupaten/kota berasal dari pegawai negeri sipil.⁴

Dalam Pasal 206 Ayat (1) kelompok pakar atau tim ahli sebagaimana dimaksud dalam pasal 204 ayat (2) diangkat dan diberhentikan dengan keputusan sekretaris DPRD kabupaten/kota sesuai dengan kebutuhan atas usul anggota dan kemampuan daerah kabupaten/kota. Ayat (2) kelompok pakar atau tim ahli sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) pekerja sesuai dengan pengelompokan tugas dan wewenang DPRD kabupaten/kota yang tercermin dalam alat kelengkapan DPRD kabupaten/kota.

DPRD dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan dibantu oleh perangkat daerah. Dan perangkat daerah tersebut diisi oleh pegawai aparatur sipil negara, dalam hal perangkat tersebut termasuk sekretariat DPRD Kabupaten/Kota yang dipimpin oleh sekretaris DPRD Kabupaten/Kota.

Dimana, tugas sekretaris DPRD Kabupaten/Kota tercantum dalam pasal 215 ayat 1-3. Ayat (1) Sekretariat DPRD kabupaten/kota dipimpin oleh sekretaris DPRD. Ayat (2) Sekretaris DPRD mempunyai tugas: a) menyelenggarakan administrasi kesekretariatan. b) menyelenggarakan administrasi keuangan. c) mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD. d) menyediakan dan mengkoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kebutuhan. Ayat (3) sekretaris DPRD dalam melaksanakan tugasnya secara teknis operasional bertanggung jawab pada Pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggung jawab kepada Kepala

⁴ Ibid. hal 134

Daerah melalui Sekretaris Daerah.

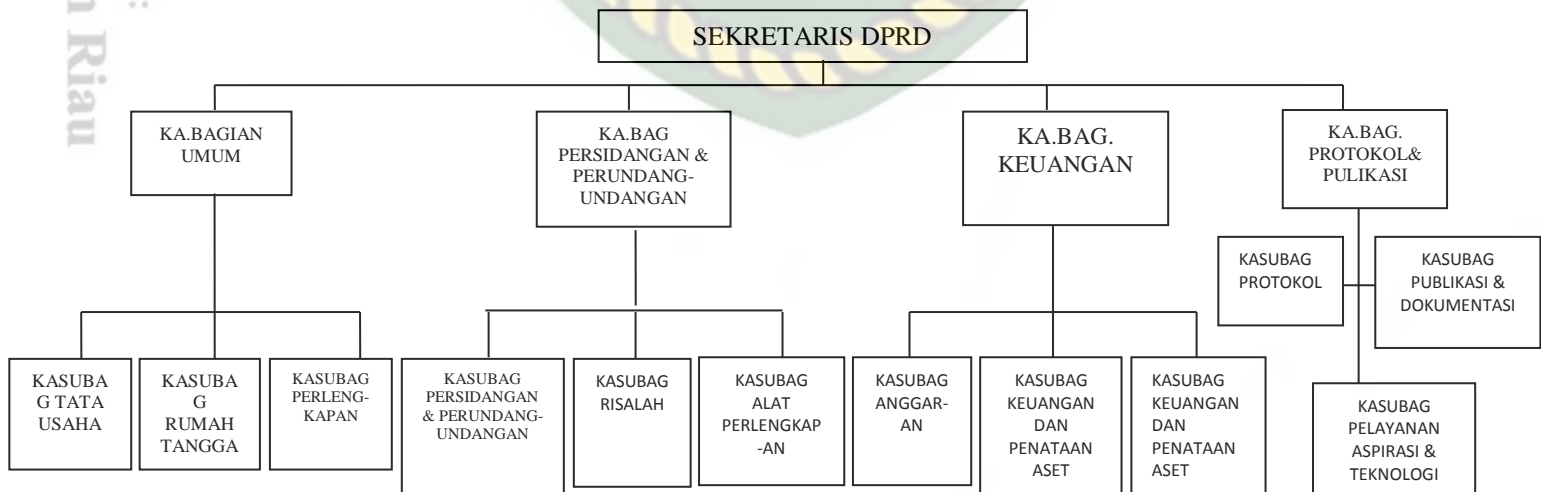
Untuk melaksanakan fungsi dan tugas sekretasis DPRD, berdasarkan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, peraturan Pemerintah Nomor 87 tahun 2014 tentang peraturan pelaksanaan undang-undang nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan perundang-undangan, dan dilanjutkan dengan peraturan Presiden Nomor 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah dan diteruskan dengan peraturan Menteri Dalam Negari Nomor 80 tahun 2015 tentang pembentukan produk hukum daerah.

Berdasarkan peraturan-peraturan tersebut di atas, maka walikota Pekanbaru bersama DPRD Pekanbaru membuat PERDA Nomor 09 tahun 2016 tentang pembentukan dan susunan Perangkat Daerah Kota Pekanbaru. Dalam PERDA ini ada perangkat daerah yang bernama Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru.

BAGAN 1: SUSUNAN ORGANISASI SEKRETARIAT DPRD KOTA

PEKANBARU

SESUAI PERDA NO. 9 TAHUN 2009



Sumber: Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru

Oleh Walikota Pekanbaru, dikeluarkan Peraturan Walikota Pekanbaru Nomor 90 Tahun 2016 tentang kedudukan susunan organisasi, tugas dan fungsi serta tata kerja Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru.

Dalam Pasal 1 poin (9) Sekretaris DPRD selanjutnya adalah Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pekanbaru. Dalam Pasal 2 Ayat (1) sekretariat DPRD Kota Pekanbaru menyelenggarakan urusan pelayanan administrasi dan pemberian keuangan terhadap tugas dan fungsi DPRD Kota Pekanbaru. Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru dipimpin oleh Sekretaris yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah. Sekretaris DPRD Kota Pekanbaru sebagai mana dimaksud diangkat dan berhentikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Perwako Kota Pekanbaru nomor 90 tahun 2016 tugas dan fungsi Sekretaris DPRD tercantum dalam Pasal 4 Ayat (1) Sekretaris DPRD mempunyai tugas merencanakan, menyusun, merumuskan dan melaksanakan program kerja Sekretariat DPRD berdasarkan perundang-undangan. Ayat (2) Sekretaris DPRD dalam melaksanakan tugas sebagai mana dimaksud ayat (1), menyelenggarakan fungsi:

- a) Penyelenggaraan administrasi kesekretariatan meliputi pelaksanaan administrasi umum dan pegawaiian, persedingan dan perundang-undangan, keuangan dan aset, serta keprotokolan, publikasi dan dokumentasi dalam mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD serta menyediakan dan pengordinasian tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.

- b) Mendukung kebijakan penyelenggaraan kesekretariatan DPRD, administrasi keuangan dan aset dalam mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD dan menyediakan serta pengodinasian tenaga ahli yang diperlukan DPRD sesuai dengan kemampuan keuangan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan dan petunjuk atasan sebagai pedoman dalam pelaksanaan tugas.
- c) Pelaksanaan fasilitasi program kerja penyediaan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD untuk mendukung pelaksanaan tugas DPRD.
- d) Pelaksanaan fasilitasi program kerja perumusan kebijakan pimpinan DPRD.
- e) Pembinaan administrasi meliputi perusahaan tata usaha, kepegawaian, keuangan dan aset, rumah tangga dan pengadaan/perlengkapan.
- f) Penyelenggaraan persidangan dan pembuatan risalah rapat DPRD.
- g) Pengordinasian dan pemeliharaan keamanan dan ketertiban jalannya rapat-rapat DPRD
- h) Pengordiansian penyelenggaraan rapat-rapat DPRD dengan stakeholders dan alat kelengkapan DPRD
- i) Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh pimpinan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Dimana hasil pengamatan penulis, Sekretaris DPRD Kota Pekanbaru dalam menyukseskan kinerja DPRD Kota Pekanbaru menimbulkan dua masalah kepentingan. Kepentingan pertama Sekretaris DPRD secara operasional berkoordinasi dengan Anggota DPRD Kota Pekanbaru. Kepentingan kedua Sekretaris DPRD secara administrasi bertanggungjawab dengan Walikota Pekanbaru melalui Sekretaris Kota Pekanbaru.

DPRD Kota Pekanbaru mengawasi kerja Walikota dan sekretaris DPRD adalah perangkat Kepala Daerah selaku pembantu Walikota Pekanbaru.

Fungsi anggota DPRD Kota Pekanbaru sebagai legislasi (penyusunan perda bersama Kepala Daerah), fungsi keuangan (*budgeting*) dan fungsi pengawasan Kepala Daerah, yang loyalitasnya pada Kepala Daerah. Dan secara teknis operasional sekretaris DPRD Kota Pekanbaru bertanggungjawab kepada pimpinan DPRD Kota Pekanbaru.

Maka sekretaris DPRD Kota Pekanbaru dalam melakukan tugas dan fungsinya terasa mendua kepatuhan dengan pimpinan Dewan dan kepatuhan dengan Kepala Daerah, selaku kepala atasannya langsung.

Dari latar belakang tersebut diatas penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang masalah: ***“TUGAS POKOK DAN FUNGSI SEKRETARIS DPRD DALAM MENDUKUNG KINERJA DPRD KOTA PEKANBARU, (TINJAUAN DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH)***. Penelitian ini penulis lakukan mulai dari kegiatan Sekretaris DPRD Kota Pekanbaru pada tanggal 15 September 2016 sampai dengan Maret 2020.

B. MASALAH POKOK

- a) Bagaimana pelaksanaan tugas dan fungsi sekretaris DPRD dalam mendukung kinerja DPRD Kota Pekanbaru.?
- b) Apa saja faktor-faktor pendukung dan penghambat tugas dan fungsi Sekretaris DPRD Kota Pekanbaru dalam mendukung kinerja DPRD Kota Pekanbaru.?

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN

a) Tujuan:

1. Tercapainya dan terpenuhi pelaksanaan tugas dan fungsi sekretaris DPRD dalam mendukung kinerja DPRD Kota Pekanbaru.
2. Akan diketahui faktor-faktor yang mendukung dan yang menghambat fungsi sekretaris DPRD Kota Pekanbaru dalam mendukung kinerja DPRD Kota Pekanbaru

b) Kegunaan/Manfaat:

1. Dengan penelitian ini akan dapat mengembangkan ilmu pengetahuan penulis khususnya dan para pembaca pada umumnya. Dengan adanya penelitian ini dapat menjadi bahan masukan bagi rekan-rekan dalam penelitian yang sama.
2. Dengan adanya penelitian ini dapat menjadi sumbangan penulis kepada almamater, yaitu Universitas Islam Riau.

D. KERANGKA TIORI

a) **Negara Kesatuan**

Saat berbicara mengenai cita negara bangsa Indonesia satu hal yang tidak terhindarkan adalah salah satu nama besar dalam sejarah pendirian negara Indonesia, yaitu Soepomo. Soepomo adalah salah satu figure pendiri negara yang banyak mendapatkan apresiasi sekaligus menimbulkan kontroversi dalam pikiran-pikirannya tentang negara Indonesia yang akan dibentuk, khususnya yang berkenaan dengan staatsidee integralistik.

Salah satu pidato Soepomo yang kemudian menjadi terkenal dalam khazanah hukum tata negara Indonesia adalah ketika memperkenalkan gagasan negara integralistik dengan menyatakan sebagai berikut:

“UUD 1945 menganut staatsidee kekeluargaan (yang dalam ilmu negara dikenal dengan istilah teori integralistik), yaitu suatu pengertian tentang negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya, yang mengatasi seluruh golongan yang ada dalam segala lapangan kehidupan. Prinsip-prinsip yang dikandung dalam staatsidee kekeluargaan adalah: prinsip persatuan antara pimpinan dan rakyat dan prinsip persatuan dalam negara, dan hal ini seluruhnya sesuai dengan aliran pikiran ketimuran (termasuk Indonesia).⁵

Staatsidee integralistik dianggap oleh Soepomo cocok dengan sifat dan corak masyarakat Indonesia. Menurut paham tersebut negara harus bersatu dengan seluruh rakyatnya, yang mengatasi seluruh golongan-golongannya dalam lapangan apa pun. Dalam konsep negara yang diidealkan Soepomo tersebut, tidak ada pertentangan antara susunan hukum negara dan susunan hukum individu, karena individu tidak lain ialah suatu bagian organik dari negara. Staatsidee model Soepomo yang kemudian dikenal dengan Negara integralistik ini menempatkan individu menjadi tidak terlalu relevan. Hal ini karena unsur relevan justru terletak pada kewajiban asasi kepala negara. Paham inilah yang mendasarkan argumen Supomo.

Negara kesatuan disebut juga dengan *uniterisme* atau *eenheistaat*, ialah suatu negara yang merdeka dan berdaulat, di mana di seluruh negara yang berkuasa

⁵ A. Ahsin Thohari, *Hak Konstitusional dalam Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Erlangga, Jakarta, Agustus 2015, hal. 135

hanyalah satu pemerintah (pusat) yang mengatur seluruh daerah, jadi tidak terdiri dari beberapa daerah yang berstatus negara bagian (*deelstaat*) atau negara dalam negara. Dengan demikian, dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah-daerah, di dalam maupun luar negeri.⁶

Negara kesatuan mewujudkan kebulatan tunggal, mewujudkan kesatuan, *unity*, dan yang monosentris berpusat satu. Beberapa macam negara kesatuan, antara lain: *Pertama*, negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, dimana segala urusan diatur oleh pemerintah pusat. Sedang pemerintah daerah tidak mempunyai hak untuk mengurus sendiri daerahnya, pemerintah daerah tinggal melaksanakan. Contoh: Jerman dibawah Hitler. *Kedua*, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi (*gedecentraliseerde eenheidsstaat*), dimana kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah swatantra (daerah otonomi). Contoh: Republik Indonesia dengan daerah swatantra (otonomi) tingkat I (Daswati I atau Pemprov) dan Daswati II atau Pemkot/Pemkab.⁷

Bangunan negara adalah peninjauan secara pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah yang ada di daerahnya. Bangunan negara ini ada tiga, yaitu: Negara Kesatuan (Unitaris), Negara Serikat (Federalis) dan Serikat Negara-negara. Disebut Negara kesatuan apabila hanya ada satu kekuasaan yang

⁶ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta Tahun 2010, hal. 144

⁷ Ibid, hal. 144

berhak membuat undang-undang yang berlaku di negara tersebut, yaitu pemerintahan pusat sedang daerah hanya melaksanakan atau menyesuaikan dengan undang-undang tersebut. Jadi pemerintahan di pusat tidak ada saingan atau tandingan dalam membuat pengaturan menyelenggarakan pemerintahan.⁸

Negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 adalah negara dengan susunan organisasinya berbentuk negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaat*) dimana kekuasaan negara terbagi antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Kekuasaan asli terdapat di tingkat pusat, sedangkan kekuasaan daerah mendapatkan kekuasaan dari pusat melalui penyerahan sebagian kekuasaan yang ditentukan secara tegas.⁹

Pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah memperkuat prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi negara federal. Pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mendorong pelaksanaan otonomi daerah untuk lebih memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia dan meningkatkan proses pembangunan di daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat di daerah. Oleh karena itu, diperlukan adanya pengaturan dalam peraturan perundang-undangan yang komprehensif untuk pelaksanaan otonomi daerah sehingga dapat dilaksanakan sesuai dengan hakikat tujuan pembangunan nasional.¹⁰

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

⁸ Abu Daud Busroh, *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*, PT Bina Aksara, Jakarta, September 1989, hal.6

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Pasca Reformasi, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, Tahun 2008, Hal. 282

¹⁰ *Materi Sosialisasi Empat Pilar MPR RI*, Sekretariat Jenderal MPR RI, th. 2017, hal. 171

1945 yang merupakan naskah asli mengandung prinsip bahwa “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik”. Pasal yang dirumuskan oleh PPKI tersebut merupakan tekad bangsa Indonesia yang menjadi sumpah anak bangsa pada 1928 yang dikenal dengan Sumpah Pemuda, yaitu satu nusa, satu bangsa, satu persatuan, satu tanah air yaitu Indonesia. Penghargaan terhadap cita-cita luhur para pendiri bangsa (*The Founding Fathers*) yang menginginkan Indonesia sebagai negara bangsa yang satu merupakan bagian dari pedoman dasar bagi MPR 1999-2004 dalam melakukan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹¹

Dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, hal ini ditegaskan,

“Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”

Dengan penempatannya pada Bab 1 Pasal 1 ayat (1) berarti ketentuan mengenai hal ini dianggap sangat penting dan utama, sehingga perumusannya mendahului rumusan ketentuan-ketentuan yang lain. Ketentuan mengenai hal ini diulangi lagi dalam bab dan pasal terakhir terakhir, yaitu pada Pasal 37 ayat (5) Bab XVI tentang Perubahan Undang-Undang Dasar, berbunyi:¹²

“Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”

Artinya, ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, (NKRI) tidak dapat diubah menurut prosedur *verfassungsanderung*, yaitu yang diatur dan tentukan sendiri oleh UUD 1945.

Kalaupun ketentuan mengenai NKRI itu akan diubah, maka sebelum gagasan

¹¹ *Ibit.* hal. 171

¹² Jimly Asshiddiqie. *Op.cit.* hal. 285

perubahan semacam itu dapat dijadikan agen da ketatanegaraan yang resmi, Pasal 7 ayat (5) UUD 1945 itu harus diubah terlebih dahulu, baru usul untuk adanya perubahan mengenai hal itu dapat dianggap sah. Status hukum materi Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 itu menjadi relatif lebih mutlak dan lebih sulit diubah atau bahkan dapat dikatakan tidak dapat diubah dengan cara-cara yang biasa. Artinya, ketentuan mengenai bentuk NKRI itu dikehendaki oleh “*the founding leaders*” Indonesia dan para perumus Undang-Undang Dasar sebagai ketentuan yang bersifat final dan tidak dapat ditawar-tawar. Di dalam ketentuan mengenai NKRI itu terkandung pilihan yang tidak semata-mata rasional, tetapi juga pilihan yang bersifat ideologis. Oleh karena itu, setiap gangguan ataupun ancaman terhadap prinsip NKRI itu selalu mengundang emosi kecemasan, ketakutan, ataupun kemarahan di kalangan rakyat yang memiliki patriotisme untuk membela prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹³

Dalam Pasal 1 ayat (1), ditentukan bahwa

“Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”

dapat dilihat adanya beberapa pengertian. Pertama, Negara yang diatur dalam UUD ini bernama Negara Indonesia; Kedua, Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan; Ketiga, Negara Indonesia dan Undang-Undang Dasar 1945 tidak dapat dilepaskan dari eksistensi NKRI atau Negara Kesatuan Republik Indonesia. Apalagi, adanya kata “*ialah*” dalam rumusan “Negara Indonesia ‘*ialah*’ Negara Kesatuan” menunjukkan rumusan yang bersifat definitif. Artinya, jika bukan

¹³ Ibid, hal. 284

Negara Kesatuan, maka namanya bukan lagi Negara Indonesia.

Negara Kesatuan Indonesia itu ditentukan tegas sebagai negara yang berbentuk Republik. Konsepsi tentang bentuk negara (*staatsvorm*) itu terkait dengan pilihan bentuk republik atau kerajaan (monarki). Terkadang oleh para sarjana, konsepsi tentang bentuk negara itu dikaitkan dengan pilihan bentuk Negara Kesatuan (*unitary state, eenheidstaat*), Negara Serikat atau Federal (*federal, bondsstaat*), atau Negara Konfederasi (*confederation, statenbond*). Negara Kesatuan adalah bentuk negara atau *staatsvorm*, sedangkan Republik adalah bentuk pemerintahan atau "*regeringsvorm*". Namun, menurut sarjana yang lain, konsepsi tentang bentuk negara (*staatsvorm*) itu dikaitkan dengan pilihan republik atau monarki. Sedangkan negara kesatuan atau federasi merupakan konsepsi tentang susunan organisasi negara.

Oleh karena itu, dengan mengikuti apa yang dirumuskan dalam teks Pasal 1 ayat (1), kita dapat menyimpulkan bahwa negara Indonesia adalah Negara berbentuk Republik dengan susunan organisasinya "berbentuk" kesatuan (*unitary state, eenheidstaat*).

Kansil membagi negara kesatuan dalam dua bentuk, yaitu:

- 1) Negara kesatuan dengan system sentralisasi, di mana segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintahan pusat, sementara daerah-daerah tinggal melaksanakannya.
- 2) Negara kesatuan dengan system desentralisasi, di mana kepada daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengurus rumah tangganya

sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah swantara.¹⁴

b) **Pemerintah Daerah**

Sejarah masa berlakunya sistem pemerintahan daerah di Indonesia ialah sebagai berikut:

- 1) Tata pemerintahan daerah berdasarkan *Regerings Reglements* (RR) tahun 1854
- 2) Tata pemerintahan daerah berdasarkan *Indische Staatsregeling* (IS) tahun 1925
- 3) Tata pemerintahan daerah pada masa pemerintahan pendudukan Jepang

1. **Tata Pemerintahan Daerah Berdasarkan *Regerings Reglement* (RR) Tahun 1854¹⁵**

a. **Sistem Pemerintahan Sentralistis**

Pada tahun 1854 *Staten General* (Parlemen Kerajaan Belanda) telah menetapkan *Regerings Reglement* (RR), semacam UUD bagi Indonesia pada masa penjajahan waktu itu.

Berdasarkan RR tersebut pemerintahan jajanan di Indonesia disusun secara sentralistis (sistem pemerintahan yang dipusatkan). Sebagai suatu daerah jajahan yang harus menghasilkan keuntungan bagi Kerajaan Belanda, maka ditetapkan bahwa segala urusan pemerintahan jajahan di Indonesia dipegang oleh gubernur jenderal yang berkedudukan di Bogor

¹⁴ Karsil dalam Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hal. 28

¹⁵ C.S.T. Karsil, *Hukum Administrasi Daerah*, Jala Permata Aksara, Jakarta 2009, hal. 70

atau pejabat-pejabat Pemerintah Hindia Belanda yang dikuasakan oleh Gubernur Jenderal.

Sistem pemerintahan jajahan di Indonesia disusun sedemikian rupa, sehingga segala urusan pemerintahan dikerjakan dan diatur oleh pegawai-pegawai pemerintah Hindia Belanda yang bertanggungjawab kepada Gubernur Jenderal yang bertindak selaku wakil mahkota Kerajaan Belanda.

Pelaksanaan sistem pemerintahan sentralistis dalam suatu daerah yang sangat luas (13.500 buah pulau besar dan kecil) telah mengakibatkan terbengkalainya urusan-urusan pemerintahan yang jauh dari pusat pemerintahan (Bogor) dan telah pula menyuburkan tumbuhnya birokrasi dalam pemerintahan. Sebagai pengecualian ialah daerah-daerah yang berbentuk swapraja dan desa diperbolehkan melanjutkan sistem pemerintahannya berdasarkan hukum adat sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan Pemerintahan Hindia Belanda. Sistem pemerintahan yang bersifat sentralistis ini amat memberatkan tugas dan tanggungjawab pemerintah pusat di Bogor, yang lambat laun menimbulkan keinginan untuk melaksanakan pembagian tugas (yang kurang penting) kepada alat-alat pemerintahan di daerah-daerah.

b. Sistem Pemerintahan Desentralisasi 1903¹⁶

Pada tahun 1893 untuk pertama kalinya rancangan Undang-Undang Desentralisasi diajukan oleh Menteri *Van Dedem* kepada *Tweede Kamer*

¹⁶ Ibid, hal 71-72

dari *Staten General*.

Setelah berunding selama tidak kurang dari 10 tahun dengan beberapa kali menteri jajahan (yang bergantian) akhirnya pada tahun 1903 berhasil diadakan perubahan dalam pasal 68 RR atas usul Menteri *Idenburg*.

Sebelum tahun 1903 sistem pemerintahan Belanda di “Daerah-daerah yang dikuasai langsung” bersifat sentralistis kepegawaian. Pada waktu itu daerah Hindia Belanda dibagi atas daerah-daerah administratif yang dinamakan:

- 1) Gewest
- 2) Afdeling
- 3) Onderafdeling
- 4) Regentschap
- 5) Distrikt
- 6) Onderdistrikt

Masing-masing daerah tersebut dikepalai oleh pegawai pamong praja Belanda yakni *Gouverneur* atau *Resident*, *Assisten Residen*, *Controleur*, *Gezaghebber*, ataupun dikepalai oleh pegawai pamong praja Indonesia: regent, wedana, asisten wedana di Jawa dan Madura, atau kepala distrik, kepala onderdistrik di luar Jawa-Madura.

Para pejabat tersebut diangkat dan diberhentikan oleh Pemerintah Pusat Hindia Belanda yang bertugas semata-mata menjalankan peraturan-peraturan pusat (*Algemene Verordeningen*) dalam wilayahnya masing-

masing, dibantu oleh pegawai-pegawai teknis administrative pusat yang lain.

“Daerah dikuasai langsung” tidak mengenal persekutuan hukum bawahan yang mempunyai hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hanya desa di Jawa dan Madura dan persekutuan-persekutuan hukum adat seperti desa di beberapa daerah di luar Jawa-Madura (misalnya: Marga, Nagari di Sumatera) yang mempertahankan kedudukannya sebagai persekutuan hukum adat yang otonom.

Dengan Undang-Undang Desentralisasi tanggal 23 Juli 1903 (*Staatsblad* 1903 No. 329 *Decentralisatiewet*) telah diadakan perubahan terhadap Pasal 68 *Regerings Reglement* (yang mengatur pembagian wilayah Hindia Belanda atas *Gewesten* dan *Geedelten van Gewesten* dengan menambah 3 pasal baru (Pasal 68a, 68b, 68c)).

Pasal-pasal baru tersebut memungkinkan untuk diadakannya Dewan-Dewan Perwakilan Rakyat Lokal (*Locale Raad*). *Locale Raad* itu terdiri dari:

- 1) *Gewestelijke Raad*
- 2) *Plaatselijke Raad*
- 3) *Gemeenteraad*

Dewan-dewan Perwakilan Rakyat Lokal tersebut diberi hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga wilayahnya masing-masing.

Akan tetapi kemudian ternyata desentralisasi yang berdasarkan

“*Decentralisatiewet*” 1903 tidak memuaskan. Oleh karena itulah maka dengan Undang-Undang tanggal 6 Februari 1922 (*Staatsblad* 1922 No. 216 tentang *Wet op de Bestuurshervorming*) telah diberi kemungkinan untuk adanya dekonsentrasi dan desentralisasi kekuasaan secara besar-besaran.

Demikianlah sejak tahun 1925, mula-mula di Jawa-Madura kemudian dilanjutkan dengan daerah luar Jawa-Madura kemudian reorganisasi sistem pemerintahan lokal seluruhnya. Di luar Jawa-Madura dibentuk 3 *Gouvernement* (Sumatera, Borneo, dan Timur Besar) sebagai daerah administrative yang akan diubah menjadi provinsi yang otonom.

Adapun politik *Bestuurshervorming* itu ditujukan kepada dekonsentrasi dan desentralisasi kekuasaan secara besar-besaran dan pembukaan kesempatan kepada penduduk untuk turut serta dalam mengatur dan mengurus kepentingan-kepentingan lokal.

Alat-alat perlengkapan Hindia Belanda menurut *Indische Staatsregeling* (yang dapat dipandang sebagai Undang-Undang Dasar Hindia Belanda), ialah:

- a. *Gouverneur General* (Gubernur Jenderal)
- b. *Raad Van Indie* (Dewan Hindia)
- c. Departemen-departemen
- d. *Algemene Secretarie* (Sekretariat Negara)
- e. *Volksraad* (sejenis DPR)

Menurut catatan Bank Dunia (*World Bank*), dari 116 negara yang

termasuk ke dalam negara berkembang yang menjalankan desentralisasi, 106 negara di antaranya memiliki bentuk negara kesatuan. Cohen dan Peterson mengemukakan bahwa:

“Unitary systems need not be legally decentralized, but most are through hierarchy of lower level units that have specified geographical jurisdictions. In unitary system, the centre maintains ultimate sovereignty over public sector tasks decentralized to lower-level units”¹⁷

Dengan demikian dapat dipahami bahwa di dalam negara kesatuan, pemerintah pusat menjalankan kedaulatan tertinggi negara. Agar tidak sewenang-wenang, aktivitas pemerintah pusat diawasi dan dibatasi oleh Undang-Undang Konsekuensi logis dan posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan negara, maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah pemerintah pusat harus tunduk kepada pemerintah pusat. Tanpa disertai ketundukan dan kepatuhan secara organisasional berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, akan terjadi tumbang tindih dan tabrakan dalam pelaksanaan kewenangan (*prinsip unity of command*). Menurut Fred Isjwara, negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh, jika dibandingkan dengan federal atau konfederasi. Dalam negara kesatuan terdapat, baik persatuan (*union*) maupun kesatuan (*unity*). Dilihat dari segi susunan negara kesatuan, maka negara kesatuan bukan negara tersusun dari beberapa negara melainkan negara tunggal. Abu Daud Busroh mengutarakan:

¹⁷ Ni'matul Huda, Ilmu Negara, Rajawali Pers, Juni 2012, hal. 233

“...negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara di dalam negara. Jadi dengan demikian, di dalam negara kesatuan itu juga hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut”

Negara Kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk: (1) Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. (2) Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom.¹⁸

L.J. Van Apeldoorn, mengatakan: “...suatu negara disebut negara kesatuan apabila kekuasaan hanya dipegang oleh pemerintah pusat, sementara provinsi-provinsi menerima kekuasaan dari pemerintah pusat. Provinsi-provinsi itu tidak mempunyai hak mandiri”

Negara kesatuan sebagai negara dengan sentralisasi kekuasaan, menurut Thorsten V. Kaljarvi ialah:

“negara-negara di mana seluruh kekuasaan dipusatkan pada satu atau beberapa organ pusat, tanpa pembagian bagian-bagian negara itu.

¹⁸ Ibd, hal. 233-234

Pemerintah bagian-bagian negara itu hanyalah bagian pemerintahan pusat yang bertindak sebagai wakil-wakil pemerintah pusat untuk menyelenggarakan administrasi setempat”.

Dalam negara kesatuan bagian-bagian negara itu lazim disebut dengan daerah, sedangkan istilah daerah ini merupakan istilah teknis bagi penyebutan suatu bagian territorial yang berpemerintahan sendiri dalam rangka negara kesatuan yang dimaksud. Untuk dapat lebih memahami istilah atau pengertian tersebut dapat ditambahkan, bahwa dengan kata daerah (*gebiedsdeel*) dimaksudkan lingkungan yang dijelmakan dengan membagi suatu kesatuan lingkungan yang disebut “wilayah” (*gebied*). Dengan kata lain, istilah “daerah” bermakna ”bagian” atau unsur dari suatu lingkungan yang lebih besar sebagai suatu kesatuan.

Model negara kesatuan, asumsi dasarnya berbeda secara diametric dari negara federal. Formasi negara kesatuan dideklarasikan saat kemerdekaan oleh para pendiri negara dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari satu negara. Tidak ada kesepakatan para penguasa daerah apalagi negara-negara, karena diasumsikan bahwa semua wilayah yang termasuk di dalamnya bukanlah bagian-bagian wilayah yang bersifat independen. Dengan dasar itu, maka negara membentuk daerah-daerah atau wilayah-wilayah yang kemudian diberi kekuasaan atau kewenangan oleh pemerintah pusat untuk mengurus berbagai kepentingan masyarakatnya, ini diasumsikan bahwa negaralah yang menjadi sumber

kekuasaannya.¹⁹

Dalam negara kesatuan, tanggungjawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat. Akan tetapi, sistem pemerintahan Indonesia yang salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan menyebabkan ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan 'negara persatuan' dalam arti sebagai negara yang warga negaranya erat bersatu, yang mengatasi segala paham perseorangan ataupun golongan yang menjamin setiap warga negara bersamaan kedudukannya di hadapan hukum dan pemerintahan tanpa terkecuali. Dalam negara kesatuan itu, otonomi individu diakui kepentingannya secara seimbang dengan kepentingan kolektivitas rakyat. Negara persatuan itu mempersatukan seluruh bangsa Indonesia dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia karena prinsip kewargaan yang berkesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan. Namun, konsepsi negara persatuan itu sering disalahpahami, seakan-akan bersifat 'integralistik', yang mempersatukan rakyat secara totaliter bersama-sama dengan pemimpinnya seperti konsepsi Hitler yang didasarkan atas pandangan Hegel tentang negara Jerman. Istilah negara persatuan cenderung dipahami sebagai konsepsi atau cita negara (*staatsidee*) yang bersifat totalitarian ataupun otoritarian

¹⁹ Ni'matul Huda, Hukum Tata Negara Indonesia, PT Rajagrafindo Persada, Maret 2012, hal. 100

yang mengabaikan pluralism dan menafikan otonomi individu rakyat yang dijamin hak-hak dan kewajiban asasinya dalam Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu, untuk tidak menimbulkan salah pengertian, istilah persatuan itu harus dikembalikan pada bunyi rumusan sila ketiga Pancasila, yaitu “Persatuan Indonesia”, bukan “Persatuan dan Kesatuan Indonesia” apalagi “Kesatuan Indonesia”. Persatuan adalah istilah filsafat dan prinsip bernegara, sedangkan kesatuan adalah istilah bentuk negara yang bersifat teknis. Bandingkan antara rumusan Pancasila dalam Pembukaan UUD 1945 dan rumusan Pasal I ayat (I) yang menyatakan: “Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik.” Negara Kesatuan adalah konsepsi tentang bentuk negara, dan Republik adalah konsepsi mengenai bentuk pemerintahan yang dipilih dalam kerangka UUD 1945.²⁰

Dalam konteks bentuk negara, meskipun bangsa Indonesia memilih bentuk negara kesatuan, di dalamnya terselenggara suatu mekanisme yang memungkinkan tumbuh dan berkembangnya keragaman antardaerah tidak boleh diseragamkan dalam struktur Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan kata lain, bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia diselenggarakan dengan jaminan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah-daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi dan kekayaan yang dimilikinya masing-masing, tentunya dengan dorongan, dukungan dan bantuan yang diberikan oleh pemerintah pusat.

²⁰ Ibid, Hal. 104

Sejak tahun 1903 sampai dengan sekarang, dapat dikemukakan berbagai peraturan seperti dibawah ini, yaitu:²¹

- a. *Decentralisatie Wet* Tahun 1903;
- b. *Bestuur S.H. ervorming* Tahun 1922;
- c. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945;
- d. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah;
- e. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah-daerah Indonesia Timur;
- f. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
- g. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah;
- h. Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960;
- i. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah;
- j. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah;
- k. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa;
- l. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah beserta berbagai peraturan pelaksanaannya yang ditetapkan pada tahun 1999 dan tahun 2000;

²¹ Jimly Asshiddique, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Pasca Reformasi, hal. 395-396

- m. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya;
- n. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya.

Sejarah Panjang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia²²

Sejarah penyelenggaraan daerah di Indonesia telah mengalami masa yang cukup panjang. Dalam sejarah penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia tercatat telah terjadi silih berganti beberapa UU, antara lain: UU Nomor 1 Tahun 1945, UU Nomor 22 Tahun 1948, UU Nomor 1 Tahun 1957, UU Nomor 18 Tahun 1965, UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999, dan terakhir adalah UU Nomor 32 Tahun 2004. Dari ketujuh UU tersebut enam UU merupakan penjabaran ketentuan Pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya, dan satu UU yaitu UU Nomor 2 Tahun 2004 merupakan penjabaran dari ketentuan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD 1945 (hasil amandemen). Ibarat pendulum, setiap peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah sejak UU Nomor 1 Tahun 1945 selalu bergerak mewakili titik mainstream yang sangat diametral yakni titik desentralisasi dan dekonsentrasi.

UU Nomor 1 Tahun 1945 sebagai peraturan perundang-undangan pertama yang mengatur tentang pemerintahan daerah, mencerminkan kehendak Pemerintah untuk menerapkan prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi dalam satu system pemerintahan daerah, namun penekanan lebih diberikan kepada prinsip

²² Kausar A.S, *Mewujudkan Pemerintahan Daerah yang Efesien, Efektif dan Demokratis*, Jurnal Otonomi Daerah vol. VI, No. 1 April 2006, hal 9

dekonsentrasi. Hal tersebut terlihat dari dualism fungsi yang diberikan kepada figure Kepala Daerah. Status Kepala Daerah adalah diangkat dan diambil dari anggota Komite.

Pendulum pemerintahan daerah kemudian bergerak ke arah yang berlawanan yakni desentralisasi. Pada tanggal 10 Juli 1948 terbit Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 sebagai pengganti UU Nomor 1 Tahun 1945 yang dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan semangat kebebasan. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 hanya mengatur tentang daerah otonom dan sama sekali tidak menyinggung wilayah administrasi. UU ini secara ekplisit menggambarkan pelaksanaan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Apabila UU Nomor 1 Tahun 1945 lebih menekankan pada aspek dekonsentrasi, dan UU Nomor 22 Tahun 1948 pada aspek dekonsentrasi, dan UU Nomor 22 Tahun 1948 pada aspek desentralisasi, maka UU Nomor 1 Tahun 1957 ditandai dengan penekanan yang lebih jauh lagi kearah desentralisasi. UU Nomor 1 Tahun 1957 adalah produk dari system parlemen liberal hasil dari Pemilihan Umum pertama tahun 1955, yang mana partai-partai politik di Parlemen menuntut adanya pemerintah daerah yang lebih demokratik.

Pada pertengahan decade 1960-an telah timbul tuntutan yang semakin kuat untuk merevisi system pemerintahan daerah agar sejalan dengan semangat Demokrasi Terpimpin dan Nasakom yang merupakan konsep politik Presiden Sukarno dalam rangka mengakomodasikan tiga kekuatan politik terbesar pada waktu itu, yaitu kelompok partai Nasionalis, Agama dan Komunis. Untuk itu diterbitkanlah UU Nomor 18 Tahun 1965. Berdasarkan UU Nomor 18 Tahun

1965, Kepala Daerah tetap memegang peran ganda yaitu sebagai pimpinan daerah dan wakil Pusat di daerah. Meskipun prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi dianut dalam system tersebut, namun dekonsentrasi hanyalah dianggap sebagai pelengkap (*supplement*) saja walaupun diberi label pelengkap “vital”.

Pendulum kembali bergerak kearah dekonsentrasi dengan terbitnya UU Nomor 5 Tahun 1974, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dalam prakteknya, prinsip dekonsentrasi yang lebih dominan. Struktur pemerintahan daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Kepala Daerah mempunyai dua peran utama: sebagai Kepala Daerah Otonom dan sebagai Kepala Wilayah (yaitu Wakil Pemerintah di Daerah). DPRD mempunyai kewenangan untuk melakukan pemilihan calon Kepala Daerah, namun keputusan akhir ada ditangan Pusat.

Daerah, menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, adalah singkatan dari Daerah Otonom, dan berarti: *kesatuan masyarakat hukum* yang mempunyai batas wilayah tertentu, dan yang berhak (menurut hukum privat), berwenang (menurut hukum publik) serta berkewajiban *mengatur* (membuat peraturan-peraturan) dan *mengurus* (administrasi, manajemen, pengelolaan) rumah tangganya sendiri (dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²³

Pada Tahun 1998 kondisi social politi Indonesia mengalami perubahan yang drastis seiring dengan berakhirnya masa pemerintahan Orde dibawah kepemimpinan Presiden Soeharto. Pada masa transisi tersebut lahirlah UU Nomor

²³ S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Adminstrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta 1994, hal 109

22 Tahun 1999 yang merupakan produk dari gerakan reformasi. Sayangnya kondisi yang melatarbelakangi perombakan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah menyimpan beberapa kelemahan yang cukup krusial. Pertama, proses pembentukan UU Nomor 22 Tahun 1999 berlangsung sangat cepat sehingga belum tercipta prakondisi yang cukup kuat di dalam masyarakat. Setelah sekian lama terbiasa dalam kehidupan pemerintahan yang sentralistis kemudian berubah total menjadi desentralistis dalam waktu yang sangat singkat tentunya menyebabkan “kekagetan”. Kondisi inilah yang kemudian menjadi penyebab timbulnya berbagai permasalahan yang cukup pelik dalam melaksanakan otonomi daerah di Indonesia. Kedua, pembentukan UU Nomor 22 Tahun 1999 dilandasi oleh semangat asal beda dengan UU Nomor 5 Tahun 1974. Oleh karena itu perombakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dari pendekatan sentralistis kepada desentralistis terkesan sangat drastic tanpa memperhatikan kondisi lingkungan social politik yang ada di Indonesia saat itu.

Dari uraian diatas dapat dilihat bahwa sejarah perjalanan desentralisasi di Indonesia ditandai dengan bongkar pasang struktur pemerintahan daerah serta tarik ulur kekuatan politik antara Pemerintahan Pusat dengan Daerah. Hal ini mengesankan bahwa sejarah panjang desentralisasi di Indonesia ditandai dengan kebijakan sentralisasi dan desentralisasi sering diterapkan sebagai sesuatu yang saling mematikan, bukan sebagai sebuah kontinum serta hanya berkutat pada pencarian struktur pemerintahan dan format politik, tidak pada bagaimana menjalankan fungsi yang seharusnya yakni untuk mensejahterakan rakyat.

UU Nomor 32 Tahun 2004 : Harapan Baru Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia

“Jangan sekali-kali melupakan sejarah”, ungkapan terkenal dari Bung Karno sepertinya dapat menjadi renungan bersama. Dari sejarah kita dapat bercermin sekaligus dapat menentukan langkah dan strategi ke depan yang lebih baik. Dengan semangat itulah UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah lahir. Terjadinya dikotomi antara desentralisasi dan dekonsentrasi sepanjang sejarah penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia seringkali justru menjauhkan implementasi otonomi daerah dari tujuan utamanya. Oleh karena itu UU Nomor 32 Tahun 2004 melihat desentralisasi dan dekonsentrasi sebagai sesuatu yang bersifat kontinum bukan sesuatu yang bersifat dikotomis dalam rangka meningkatkan pelayanan umum kepada masyarakat, sehingga diharapkan kesejahteraan masyarakat akan lebih meningkat.

Orientasi terhadap penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat yang diamanatkan oleh UU Nomor 32 Tahun 2004 dapat dilihat dari berbagai aspek yakni, pertama, dalam hal pembentukan daerah. Pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat local. Untuk itu maka pembentukan daerah harus mempertimbangkan berbagai factor seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan, dan pertimbangan dari aspek social politik, social budaya, pertahanan dan keamanan serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan

dibentuknya daerah dan diberikannya otonomi daerah. Di dalam pembentukan daerah, UU Nomor 32 Tahun 2004 juga mengatur persyaratan administrasi, teknis dan fisik kewilayahan. Pembentukan Provinsi sekurang-kurangnya mencakup 5 kabupaten/kota; Pembentukan Kabupaten sekurang-kurangnya mencakup 4 kecamatan. Provinsi dapat dibentuk kembali menjadi lebih dari 1 provinsi setelah sekurang-kurangnya memiliki usia pemerintahan 10 tahun; untuk kabupaten dan kota 7 tahun, dan untuk kecamatan 5 tahun. Adanya pengaturan mengenai syarat administrasi, teknis dan fisik kewilayahn dimaksudkan agar pembentukan daerah dapat menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat secara optimal sehingga pembentukan daerah berkorelasi dengan upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Orientasi terhadap pelayanan masyarakat di dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 juga dicerminkan dalam pembagian urusan antar tingkat pemerintahan. Berkenan dengan pembagian urusan pemerintahan antar tingkat pemerintahan terdapat pembagian jenis urusan secara spesifik yakni, pertama, urusan yang sepenuhnya menjadi urusan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintah tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan. Urusan pemerintah dimaksud meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter, dan fiscal nasional, yustisi, dan agama. Kedua, urusan yang bersifat *concurrent* atau urusan yang dapat dikelola bersama antara Pusat, Provinsi, ataupun Kabupaten/Kota. Pembagian urusan bersama diatur dalam pasal 11 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 dengan menggunakan kriteria **eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi** yang dimaksudkan untuk mewujudkan

proporsionalitas dalam pembagian urusan pemerintahan, sehingga ada kejelasan siapa melakukan apa. Dalam urusan bersama yang menjadi kewenangan Daerah terbagi dalam dua bentuk urusan yakni urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar dan sebagainya. Sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan adalah urusan pemerintahan secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Adanya pengaturan mengenai urusan yang bersifat wajib karena sangat terkait dengan kebutuhan mendasar masyarakat, sehingga menjadi kewajiban bagi pemerintah daerah untuk menyediakan pelayanan yang prima kepada masyarakat. Oleh karena itu adanya pengaturan tersebut dimaksudkan untuk menghindarkan Daerah melakukan urusan-urusan yang kurang relevan dengan kebutuhan warganya dan tidak terperangkap untuk melakukan urusan-urusan atas pertimbangan pendapatan semata. Selanjutnya agar penyediaan pelayanan kepada masyarakat mampu memenuhi ukuran kelayakan minimal, pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat oleh pemerintah daerah harus berpedoman kepada Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang diterapkan oleh Pemerintah.

Selain melaksanakan urusan yang bersifat wajib, dalam menyelenggarakan otonomi, daerah juga mempunyai kewajiban sebagaimana diatur dalam Pasal 22 UU Nomor 32 Tahun 2004, sebagai penegasan bahwa pemerintahan daerah merupakan subsistem dari system pemerintahan nasional dalam perspektif

pemberian pelayanan umum.

Dari rincian kewajiban daerah dapat dilihat bahwa upaya pemberian pelayanan kepada masyarakat menjadi tujuan utama. Oleh karena itu segenap sumber daya yang dimiliki oleh daerah dialokasikan semaksimal mungkin untuk dapat memenuhi kewajiban-kewajiban tersebut. Dengan semangat untuk memberikan pelayanan prima kepada masyarakat itulah maka di dalam 167 UU Nomor 32 Tahun 2004 terdapat pengaturan yang menegaskan bahwa belanja daerah diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat yang ingin dicapai oleh UU Nomor 32 Tahun 2004 diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, penyediaan pelayanan dasar, pendidikan, penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak, serta mengembangkan system jaminan sosial.

Untuk memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat tentunya diperlukan dana yang tidak kecil, dengan demikian tentunya diperlukan analisis yang tajam terhadap prioritas penggunaan anggaran daerah guna mencapai efisiensi dalam penyelenggaraan daerah. Untuk mencapai efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam system keuangan daerah digunakan pendekatan *money follows function*, yang dilaksanakan dalam bentuk pengelolaan anggaran yang berbasis kinerja, penyusunan anggaran tidak lagi didasarkan pada seberapa banyak anggaran pendapatan yang akan diperoleh oleh suatu daerah. Namun harus mengacu kepada target kinerja (bersumber dari Renstra Daerah) dalam bentuk Arah dan Kebijakan Umum APBD dan setiap anggaran harus disertai indicator kinerja kegiatan berikut targetnya. Dengan system seperti ini

maka penggunaan anggaran akan lebih terarah kepada pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dan tugas-tugas yang bersifat prioritas. Upaya pencapaian penyelenggaraan pemerintahan daerah juga diwujudkan dengan adanya evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD. Evaluasi dimaksud bertujuan untuk tercapainya keserasian antara kebijakan Daerah dan kebijakan nasional, keserasian antara kepentingan public dan kepentingan aparatur, serta untuk meneliti sejauh mana APBD tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi, dan Perda lainnya.

Untuk mencapai efektifitas pencapaian tujuan mensejahterakan masyarakat tentunya harus dikaitkan dengan tingkat perkembangan ekonomi daerah. Upaya pengembangan ekonomi daerah didalam UU Nomor 32 Tahun 2004 telah mendapat pengaturan yang jelas bahwa daerah mempunyai otonomi seluas-luasnya yang harus dimaknai sebagai kewenangan untuk menentukan dan mengelola urusan yang bersifat pilihan, Dalam konteks ini maka upaya yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah adalah menjadikan daerah sebagai wadah yang tepat bagi pertumbuhan dan perkembangan investasi dan industry dengan penekanan pada kebijakan-kebijakan pembangunan yang didasarkan pada kekhasan daerah yang bersangkutan (*endogenous development*) dengan menggunakan potensi sumber daya manusia dan sumber daya alam local (daerah).

Melalui analisis potensi yang cermat, maka daerah akan menemukan keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif masing-masing daerahnya, relative terhadap daerah lainnya, Dengan demikian, pemberdayaan daya saing

daerah itu bersifat spesifik, tidak seragam. Setiap daerah memunculkan dan memupuk *core competence*-nya masing-masing, agar kemudian mampu mewujudkan pusat-pusat pertumbuhan (*growth center*) di seantero wilayah tanah air. Pusat-pusat pertumbuhan dengan produk unggulannya masing-masing selanjutnya dapat menyusun *networking system* dalam semangat kerjasama antar daerah untuk mewujudkan ketahanan nasional. Itulah sebabnya diperlukan tata-hubungan dan koordinasi yang rapi dalam system penyelenggaraan pemerintahan pusat, propinsi dan kabupaten/kota yang selalu harus dibangun di era otonomi daerah sekarang ini (hal ini sulit diwujudkan pada waktu berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999).

Sementara itu “*Memasarkan Daya Saing Daerah*” dapat berarti meramu, meracik, dan mengemas sedemikian rupa potensi daerah, sehingga menjadi menarik minat investor dan masyarakat untuk berinvestasi. Kita bersama menyadari bahwa dari komposisi APBN di tingkat nasional atau APBD di tingkat lokal, komponen dana pembangunan yang tersedia dari sektor pemerintah amatlah terbatas. Mengandalkan besaran dana pemerintah saja jelas jauh dari mencukupi. Dengan kata lain, dana pemerintah untuk pembangunan sesungguhnya hanya bersifat stimulant saja. Di *negara manapun di dunia ini, investasi capital public lazimnya memang hanya bersifat stimulant*. Proporsi terbesar dana pembangunan dan penggerak ekonomi masyarakat sesungguhnya berasal dari dua stakeholders yang lain, yaitu: sektor privat dan masyarakat itu sendiri.

Bagaimana pemerintah daerah mengelola manajemen keuangannya dan mengatur alokasi dana yang tersedia padanya, sehingga dapat berperan sebagai

stimulant; jelas memerlukan suatu seni tersendiri. Seni itu harus dipahami dan didalami, agar alokasi dana pembangunan benar-benar menjadi stimulant yang mampu menciptakan *multiplier-effect*, dan tidak bersifat konsumtif atau pemborosan.

Sebaik-baiknya pengeluaran pemerintah dalam rangka memasarkan daya siang daerah, berdasarkan kenyataan empiris, antara lain diarahkan untuk investasi di bidang sumber daya manusia dan infrastruktur dasar. Penyediaan sarana dan prasarana, misalnya: jajan, jembatan, jaringan listrik, air minum, jaringan telepon dan seterusnya, bersifat sangat mendukung. Melalui alokasi yang tepat di tempat yang tepat, *public investment* di setiap sektor diharapkan mampu menarik *private investment* di berbagai bidang.

Aspek lainnya yang tidak kalah penting dari UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah aspek demokratisasi. Aspek demokratisasi dalam UU ini diukur dari dua faktor penting yakni unsur keterlibatan masyarakat dalam menentukan pejabat publik di daerah (Kepala Daerah) dan keterlibatan masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik yang terkait dengan kepentingan masyarakat secara luas. Salah satu ciri efektifitas demokrasi adalah adanya kesempatan bagi masyarakat atau publik untuk menentukan pejabat public termasuk pada tingkat lokal melalui pemilihan umum yang dilaksanakan secara periodic. Berdasarkan konsep ini dapat diambil kesimpulan bahwa sebuah pemerintahan dapat demokratis apabila para pejabat yang memimpin pemerintahan itu dipilih secara langsung dan bebas oleh masyarakat atau public dengan cara yang terbuka dan jujur. Landasan ideal inilah yang menjadi landasan diselenggarakan pemilihan

Kepala Daerah secara langsung oleh masyarakat sebagaimana diatur dalam pasal 24 ayat (5) UU Nomor 32 Tahun 2004. Konstruksi pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan oleh DPRD, khususnya berkaitan dengan akseptabilitas Kepala Daerah yang selama ini dianggap kurang mewakili aspirasi masyarakat secara luas.

Unsur positif lain dari pemilihan Kepala Daerah secara langsung adalah semakin terciptanya *checks and balances* yang ideal antara DPRD dan Kepala Daerah. Hal ini disebabkan karena Kepala Daerah dan DPRD mempunyai legitimasi politik yang seimbang karena sama-sama dipilih secara langsung oleh masyarakat, sehingga pengalaman *legislative heavy* yang terjadi pada masa berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 tidak terulangi lagi. DPRD tidak dapat memberhentikan Kepala Daerah pada masa jabatannya, kecuali apabila Kepala Daerah yang bersangkutan terlibat kasus tindak pidana, sehingga stabilitas pemerintahan daerah lebih terjaga.

Proses demokrasi lainnya dapat diukur dari seberapa besar peranan masyarakat dalam menentukan kebijakan publik, dengan kata lain semakin besar peranan masyarakat dalam menentukan kebijakan publik semakin tinggi kadar demokrasinya. Menilik pentingnya aspirasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan public, di dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dibuka koridor yang luas bagi masyarakat untuk memberikan berbagai masukan terhadap kebijakan-kebijakan daerah, sebagaimana tercantuk dalam pasal 139 UU Nomor 32 Tahun 2004 yang berbunyi: "*Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyusunan atau pembahasan rancangan Perda*".

Dengan demikian jelas bahwa untuk mencapai tujuan pelaksanaan otonomi daerah secara optimal, UU Nomor 32 Nomor 2004 menggunakan paradigm efisiensi, efektifitas. Dan demokratisasi. Penggunaan tiga paradigm tersebut juga diharapkan menjadi stimulant yang positif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sesuai dengan konsep *good governance*.

Kedudukan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Pada 2014 terdapat beberapa peraturan yang menandai pergeseran kedudukan kepala daerah, diantaranya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disahkan pada 30 September 2014. Pemberhentian kepala daerah dalam system pemilihan Kepala Daerah secara langsung sejak UU Nomor 32 Tahun 2004 hingga UU Nomor 9 Tahun 2015 masih menuai permasalahan. Permasalahannya adalah proses pemberhentian Kepala Daerah masih menggunakan mekanisme representative atau dikenal dengan system demokrasi tidak langsung (*indirect democracation*). Mekanisme itu dalam proses pemberhentiannya bertumpu kepada kekuasaan DPRD, Mahkamah Agung dan Presiden, khususnya pemberhentian Kepala Daerah perspektif skenario politis.

Dalam perspektif politis seorang Kepala Daerah dapat diberhentikan karean dianggap melanggar sumpah jabatan. Sistem ini menimbulkan inkosistensi teori kedaulatan yang melandasi konsideran kedua Undang-Undangan ini dan bertentangan dengan tatanan nilai-nilai demokrasi langsung. Hakikat yang paling prinsip yang terkandung dalam semangat demokrasi langsung adalah keterlibatan rakyat secara langsung dalam proses pemberhentian seorang Kepala Daerah yang

dipilih secara langsung oleh rakyat.²⁴

Keberadaan dari suatu Pemerintah daerah dalam sistem pemerintahan di Indonesia merupakan suatu bagian yang tidak terpisahkan dari suatu sistem pemerintahan negara atau pemerintahan nasional.

Desentralisasi didefinisikan dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 adalah “sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Definisi ini sejalan dengan The World Bank Group (2002) yang mendefinisikan desentralisasi sebagai “*the transfer of authority and responsibility for public functions from the central government to intermediate and local governments or quasi-independent government organizations and/or the private sector.*”²⁵

Rondinell dan Cheema (1983), mendefinisikan desentralisasi sebagai transfer perencanaan, pengambilan keputusan dan atau kewenangan administrasi dari pemerintah pusat kepada organisasi pusat di daerah, unit administrasi local, organisasi semi otonomi dan parastatal (perusahaan), pemerintah daerah atau organisasi non pemerintah. Sedangkan Litvack et.al. (1999) menjelaskan secara lebih rinci mengenai desentralisasi sebagai “*the assignment of fiscal, political, and administrative responsibilities to lower levels of government*”.²⁶

²⁴ Editor: Iriansyah, dkk. *Bunga Rampai Pemikiran dan Problematika Hukum Indonesia*, Unilak Pers, Pekanbaru th. 2016, hal. 194-195

²⁵ Rizal Djalil, *Akuntabilitas Keuangan Daerah Implementasi Pasca Reformasi*, PT. Semesta Rakyat Merdeka, Jakarta, Juli 2014, hal. 25

²⁶ Ibid. Hal. 25

1) Pengertian Pemerintah Daerah²⁷

Dalam sistem pemerintahan negara kesatuan Republik Indonesia terdapat sistem pemerintahan daerah yang merupakan bagian tidak terpisahkan dan sistem pemerintahan nasional. Dalam hal untuk mengetahui tentang pemerintahan daerah, maka perlu terlebih dahulu mengetahui tentang keberadaan dan pemerintahan daerah dalam sistem pemerintahan Indonesia, karena pemerintahan daerah merupakan subsistem dan sistem pemerintahan nasional, seperti yang dinyatakan oleh Marbun (2005; 11) bahwa: "Dan segi ketatanegaraan, maka aspek struktural dan satu negara sesuai dengan pandangan bahwa negara adalah satu organisasi atau satu sistem".

Pembagian negara dalam beberapa daerah provinsi dan kemudian dibagi dalam beberapa daerah kabupaten dan seterusnya, dimaksudkan demi kemudahan untuk pemberian pelayanan kepada masyarakat dan untuk mewujudkan jaringan pemerintahan yang teratur dan sistematis. Aturan permainan dan saling hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang sesuai dengan jiwa dan batasan yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, dasar hukum tentang pemerintahan daerah juga mengalami berbagai bentuk perubahan seiring dengan perubahan peraturan perundang-undangan. Perubahan yang terakhir tentang peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah yakni ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

²⁷ Ibid. Halaman :140-141

sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. yang tentunya juga akan mengubah sistem dan struktur dari pemerintahan dan pemerintah Daerah di Indonesia.

Pengertian tentang pemerintahan daerah telah diatur dengan jelas pada UU tentang Pemerintahan Daerah ini. yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah menurut pasal 1 ayat 2 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, adalah; "Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945".

Secara umum pengertian tentang pemerintahan daerah tersebut tidak jauh berbeda antara pengertian yang ada pada UU nomor 23 tahun 2014 dengan pengertian tentang pemerintahan daerah yang ada pada UU nomor 32 tahun 2004. in;' pada intinya adalah: "'Pemerintahan daerah merupakan:

1. Penyelenggaraan urusan pemerintahan.
2. Diselenggarakan Oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
3. Berdasarkan asas otonomi daerah dan tugas pembantuan.
4. Dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam prinsip dan sistim Negara Kesatuan Republik Indonesia.
5. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pemerintahan Daerah sebagai penyelenggara urusan pemerintahan, pada hakekatnya "urusan pemerintahan" berdasarkan undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah diatur dan dinyatakan dengan jelas. terdiri dari :

1. Urusan Absolut.

Urusan Absolut Merupakan urusan yang menjadi kewenangan mutlak dari pemerintah pusat, dan tidak didistribusikan kepada daerah, hal ini dikarenakan urusan absolut tersebut merupakan urusan yang sangat prinsip dan mendasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga perlu di atur dan dilaksanakan secara nasional sehingga ada keseragaman dalam pelaksanaan urusan absolut di Indonesia. Urusan absolut terdiri dari 6 urusan. yakni; urusan politik luar negeri, agama, yustisi. moneter dan fiskal nasional. pertahanan dan keamanan. (lihat pasal 10 ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014) Pelaksanaan urusan absolut di daerah dilaksanakan melalui asas desentralisasi dan asas tugas pembantuan. Dalam penyelenggaraan urusan absolut pemerintah pusat melaksanakan sendiri atau melimpahkan kewenangan kepada instansi vertikal atau kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah berdasarkan asas desentralisasi.

2. Urusan Konkuren

Merupakan urusan yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah melalui asas otonomi daerah dan dilaksanakan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan

Republik Indonesia. Urusan konkuren ini disebut juga dengan urusan bersama (sebelumnya disebut dengan urusan otonomi daerah) sehingga ada sub urusan yang menjadi kewenangan pemerintahan pusat. ada sub urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi dan sub urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota.

Hak DPRD Kabupaten/Kota Berdasarkan pasal 160 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. bahwa; anggota DPRD Kabupaten/Kota mempunyai hak.²⁸

1. Mengajukan rancangan Perda Kabupaten/Kota.
2. Mengajukan pertanyaan.
3. Menyampaikan usul dan pendapat.
4. Memilih dan dipilih.
5. Membela diri.
6. Imunitas.
7. Mengikuti orientasi dan pendalaman tugas.
8. Keuangan dan Administratif

Anggota DPRD kabupaten kota memiliki hak keanggotaan untuk mengajukan rancangan Perda kabupaten kota. hak mengajukan rancangan Perdakabupaten/kota dimaksudkan untuk mendorong anggota DPRD kabupaten kota dalam menyikapi serta menyalurkan dan menindaklanjuti aspirasi rakyat yang diwakilinya dalam bentuk pengajuan usul rancangan Perda

²⁸Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah daerah, Penerbit Pustaka Buana, Surabaya, 2015.
Halaman : 110-111

kabupaten/kota. Pelaksanaan dan hak anggota DPRD kabupaten/kota diatur pada pasal 167 s/d 171 undang-undang nomor 23 tahun 2014. secara umum pelaksanaan dari hak anggota DPRD kabupaten/kota hampir sama dengan pelaksanaan dari hak anggota DPRD Provinsi seperti yang telah dijelaskan di atas.

Dalam perkembangannya, terkait dengan tugas dan kewenangan dari DPRD kabupaten/kota terjadi perubahan dengan dikeluarkannya UU Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan pasal 154 UU Nomor 9 Tahun 2015 dinyatakan bahwa:²⁹

1. DPRD Kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang :
 - a. membentuk Perda kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
 - b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten kota yang diajukan oleh bupati/walikota;
 - c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan pelaksanaan Perda kabupaten/kota.
 - d. Memilih bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan.
 - e. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati walikota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil

²⁹ Ibid. Halaman : 106-107

Pemerintah pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian.

- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota.
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota.
- i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.
- j. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

3. Hubungan Kerja DPRD dengan Pemerintah Daerah³⁰

Pemerintahan daerah terdiri dari pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), sehingga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah sama-sama disebut dengan unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Oleh karena kedua unsur tersebut merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah tentunya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah keduanya memiliki hubungan kerja

³⁰ RahyunirRauf, *Posisi DPRD dalam sistim pemerintahan daerah*, Penerbit: Marpoyan Tujuh, Pekanbaru 2016. Halaman : 161

yang telah diatur di dalam undang-undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Terkait dengan hubungan kerja antara DPRD dengan Pemerintah Menurut Kaloh dalam Wasistiono dan Wiyoso (2009:40-41) bahwa: "setidak-tidaknya ada tiga bentuk hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD yaitu;

Pertama. bentuk komunikasi dan tukar menukar informasi.

Kedua, bentuk kerjasama atas beberapa subyek, program masalah dan pengembangan regulasi.

Ketiga, klarifikasi atas berbagai permasalahan.

c. Kewenangan

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata “wewenang” memiliki arti:

- 1) Hak dan Kekuasaan untuk bertindak ; kewenangan
- 2) Kekuasaan memuat keputusan memerintah dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain,
- 3) Fungsi yang boleh dilaksanakan

Sedangkan “kewenangan” memiliki arti:

- 1) Hak Berwenang
- 2) Hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu

Kewenangan atau wewenang adalah suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum politik. Namun sesungguhnya terdapat perbedaan diantara keduanya. Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang atau legislative

dari kekuasaan eksekutif atau administrative. Karenanya, merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan. Sehingga wewenang (*authority*) adalah hak untuk memberi perintah, dan kekuasaan untuk meminta dipatuhi.

Wewenang merupakan bagian penting dari Hukum Administrasi karena objek hokum administrasi adalah wewenang pemerintah, sehingga ruang lingkup wewenang pemerintah tidak hanya meliputi wewenang untuk membuat keputusan, tetapi juga semua wewenang dalam rangka melaksanakan tugas, sehingga wewenang untuk melaksanakan suatu urusan pemerintah merupakan wewenang untuk menetapkan norma-norma hukum positif dalam suatu bidang kehidupan masyarakat dan mempertahankannya. Apabila pemerintah bermaksud menetapkan dan mempertahankan hukum positif, maka diperlukan adanya wewenang, tanpa adanya wewenang maka keputusan yang dikeluarkan tidak akan sah.

Herbert A. Simons berpendapat bahwa wewenang adalah suatu kekuasaan untuk mengambil keputusan berkaitan dengan hubungan atasan/pimpinan dengan bawahan. Sedangkan menurut SF. Marbun wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hokum public (yuridis), juga sebagai kemampuan bertindak yang diberikan Undang-Undang untuk melakukan hubungan hukum.

Menurut Herbert G. Hick, wewenang atau otoritas adalah hak untuk melakukan sesuatu hal, dan itu merupakan kekuasaan yang sah. Dalam suatu

organisasi otoritas merupakan hak yang dimiliki oleh seseorang untuk mengeluarkan instruksi terhadap orang lain untuk mengawasi bahwa semua akan ditaati.

Dari sudut pengertian Yuridis, “wewenang” adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. Wewenang dalam arti luas yang bersifat umum yaitu wewenang untuk berbuat sesuatu. Sedangkan wewenang dalam bahasa Inggris disebut *Autority*, *Competance*.

Menurut Prayudi, ada perbedaan antara pengertian antara pengertian kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence bevoegdheid*), perbedaan itu dapat dirinci sebagai berikut.

Kewenangan adalah:

- Apa yang disebut “kekuasaan formal” yaitu kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislative (diberi oleh Undang-Undang) dari kekuasaan eksekutif administrative.
- Kewenangan biasanya terdiri dari beberapa wewenang
- Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan.

Contohnya: kewenangan di bidang Kehakiman atau kekuasaan mengadili yang disebut kompetensi/yurisdiksi. Sedangkan yang dimaksud wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum public. Contohnya adalah menandatangani/menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama menteri, sedangkan kewenangannya tetap

berada di tangan menteri (biasa disebut delegasi wewenang).

Indroharto tidak membedakan secara tegas antara kewenangan dan wewenang, beliau hanya mengatakan bahwa wewenang itu dapat dilukiskan sebagai suatu kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk menimbulkan akibat-akibat hukum yang sah.

Pada umumnya ada tiga sumber bagi badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam memperoleh kewenangan, yakni Atribusi, Delegasi, dan Mandat. Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa:

“Kewenangan atribusi daam hal dan pengakuan hak-hak atas suatu kewenangan yang baru. Dalam delegasi ada pengalihntangan dari suatu kewenangan yang ada. Untuk atribusi dan delegasi, kewenangan untuk membuat keputusan harus didasarkan pada suatu Undang-Undang formal. Dalam hal tertentu seorang pegawai memperoleh kewenangan untuk membuat keputusan untuk atas nama pengusaha, hal ini disebut mandate, hanya menyangkut janji kerja intern antara pengusaha dan pegawainya”

Lebih lanjut Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa:

“Dalam hal delegasi, pejabat yang memperoleh delegasi bertanggungjawab sendiri atas keputusan yang dibuatnya, sedangkan untuk mandat, keputusan dibuat penerima mandate adalah atas nama dan tanggungjawab pemberi mandat”

Dari uraian di atas jelaslah bahwa wewenang atribusi merupakan wewenang yang melekat pada jabatan, dengan perkataan lain wewenang dibentuk bersama jabatan tersebut. Oleh karena itu setiap wewenang yang timbul dari

atribusi akan melahirkan wewenang yang sifatnya asli. Sumber wewenang yang asli utama adalah dari pembuat Undang-Undang Dasar, yang untuk pertama kali ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), kemudian Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai pelaksana kedaulatan Rakyat (dulu) dan Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam membuat Undang-Undang.

Philipus M. Hadjon, berpendapat bahwa kewenangan pemerintah dapat berupa kekuasaan bebas atau kekuasaan diskresi yaitu: kewenangan untuk memutuskan secara mandiri dan kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar namun tetap tunduk pada hukum.

Menurut Van Wijk/Konijnenbelt yang dikutip oleh Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa atribusi sebagai cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan dan membuat keputusan (*besluit*) yang bersumber kepada Undang-Undang dalam arti materil. Pembentukan wewenang dan distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Pembentukan wewenang pemerintah didasarkan pada wewenang yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.

Dalam hal tertentu seorang pegawai memperoleh kewenangan untuk membuat keputusan atas nama penguasa, hal ini disebut mandat, dimana tidak ada pengakuan kewenangan, hanya menyangkut janji kerja interen antara penguasa dan pegawainya. Sedangkan dalam hal delegasi pejabat yang memperoleh delegasi bertanggungjawab sendiri atas keputusan yang dibuat penerima mandat adalah atas nama dan tanggungjawab pemberi mandat.

Untuk delegasi dan mandat terdapat perbedaan prinsipil, perbedaan tersebut menurut Philipus M. Hadjon terlihat dalam tabel berikut.

Tabel. 1

PERBEDAAN MANDAT DAN DELEGASI

	Mandat	Delegasi
Prosedur pelimpahan	Dalam hubungan rutin atasan bawahan: hal biasa kecuali dilarang secara tegas	Dari suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan peraturan perundang-undangan
Tanggung jawab dan tanggung gugat	Tetap pada pemberi mandate	Tanggung jawab dan tanggung gugat beralih pada delegataris (penerima delegasi)
Kemungkinan si pemberi menggunakan wewenang itu lagi	Setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu	Tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada asas “ <i>contrariue actus</i> ”

Sumber : Bahan hukum sekunder diolah (Lukman Hakim, 2012)

Di dalam artikel 10 *Algemene Wet Bestuursrecht* (AWB), delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat “*besluit*”) oleh pejabat pemerintah (pejabat TUN) kepada pihak lain dan wewenang menjadi tanggungjawab pihak yang memberi wewenang.

Menurut J.B.J.M Ten Berge yang dikutip oleh Philipus M. Hadjon, mengatakan bahwa yang memberi/melimpahkan wewenang disebut *delegans* dan yang menerima wewenang disebut delegasi. Adapun syarat-syarat delegasi adalah sebagai berikut:

- a. Delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hirarki kepegawaian, tidak diperkenankan adanya delegasi.
- d. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan); artinya delegans memberikan untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
- e. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegansi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Mandat merupakan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a/n Pejabat Tata Usaha Negara (TUN) yang memberi mandat. Keputusan itu merupakan keputusan pejabat TUN yang memberi mandate sehingga tanggungjawab dan tanggungjawab gugat tetap pada pemberi mandate. Untuk mendapat mandat tidak perlu ada ketentuan peraturan perundang-undangan yang melandasinya karena mandate merupakan hal rutin dalam hal system hirarki

organisasi pemerintahan.

Henc van Maarseveen tampaknya menggunakan dua istilah dalam menjelaskan konsep ini, yakni ketika menganalisis UUD sebagai document van attribute, digunakan istilah kekuasaan (power), sedangkan dalam menganalisis "pendelegasian" digunakan istilah wewenang (authority). Ia juga mengemukakan ada dua konsep kekuasaan, yaitu kekuasaan yang tidak terkait dengan hukum disebut *blotemacht* atau dalam bahasa Inggris *neck power*. Di sisi lain kekuasaan yang berdasar pada hukum disebut wewenang.³¹

Mengenai sumber sebagai cara memperoleh wewenang, dikemukakan bahwa setiap tindak pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah, dan diperoleh melalui tiga sumber, yaitu: atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan atribusi dikonsepsikan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar. Kewenangan delegasi dan mandat, meskipun sama-sama diperoleh melalui pelimpahan, akan tetapi kewenangan yang berasal dari delegasi dan mandat berbeda. Perbedaannya digambarkan dalam skema sebagai berikut:³²

Wewenang atau kewenangan adalah padanan kata *authority*, yaitu "*the power or right delegated or given; the power to judge, act or command.*" Dari kata tersebut terbentuk kata sifat *authoritative*. Istilah ini harus dibedakan dengan kata *autocracy*, yaitu "*the uncontrolled or unlimited authority over others, invested in a single person.*" Dari kata ini terbentuk kata sifat *autocratic*.³³

³¹ *Ibid Hal 74*

³² *Loc. cid*

³³ Taliziduhu Ndraha, "*Kybernology/Ilmu Pemerintahan Baru. Penerbit Rineka Cipta, Jakarta. 2011 hal 85*

Wewenang adalah kekuasaan yang sah. Max Weber (1864-1920) yang dianggap sebagai bapa birokrasi, membangun teori yang disebut teori kekuasaan, yang menerangkan mengapa *“throughout history have obeyed their rulers,”* demikian Richard J. Stillman II dalam *Public Administration: Concepts and Cases* (1984, 46). Dalam teori itu, Weber berpendapat bahwa ada tiga macam tipe ideal wewenang. Yang pertama, wewenang tradisional, kedua karismatik, dan ketiga legal-rasional. «Yang terakhir inilah yang menjadi basis wewenang pemerintahan. Oleh karena itu, birokrasi didominasi oleh semangat *formalistic-impersonality*, *“sine ira et studio,”* *“without hatred or passion,”* tanpa *“affection or enthusiasm.”*»³⁴

Pandangan *formalistic-impersonality* di atas berubah, terutama sejak Chester I. Barnard mengembangkan konsep baru tentang wewenang. Barnard berpendapat bahwa batu ujian mutlak buat suatu bangunan birokrasi adalah *“whether orders are accepted by those who receive them,”* dan tidak pada paradigma *“hierarchical,”* *“top-to-bottom model of authority,”* atau sebangsanya. Jadi yang penting bukanlah prinsip bahwa bawahan harus mematuhi perintah atasan, tetapi apakah bawahan bersedia menjalankan tugas yang diperintahkan kepadanya (Felix A. Nigro dan Lloyd G. Nigro, *Modern Public Administration*, 1980, 133). Kesediaan itu dibangun berdasarkan kesepakatan antarpihak yang bersangkutan. Warren B. Brown dan Dennis J. Moberg dalam *Organization Theory and Management: A Macro Approach* (1980, 93) mendefinisikan wewenang sebagai *“institutionalized form of power vested in a position or office,”*

³⁴ *Ibid Hal 85*

dan membahas lebih lanjut teori Barnard yang juga disebut The Acceptance Theory of Authority di atas, serta menjelaskan mengapa perintah atau aturan dari pihak yang berwenang ditolak atau diterima. Kerangka pemikiran itu akhirnya bermuara pada prinsip bahwa penggunaan wewenang harus dapat dipertanggungjawabkan.³⁵

Hukum-hukum yang dibuat juga senantiasa memberikan kekuasaan atau kewenangan yang sangat besar kepada pemerintah untuk mengatur lebih lanjut berbagai ketentuan UU dengan peraturan yang secara hierarkis lebih rendah. Di dalam ilmu hukum, kewenangan yang demikian ini disebut atribusi kewenangan. Dengan atribusi kewenangan ini, pemegang kekuasaan kemudian mengeluarkan berbagai peraturan lanjutan yang biasanya lebih merupakan kehendak sepihak dari pemerintah dan kerap kali menghilangkan atau mengaburkan makna substantif peraturan perundang-undangan yang mendasarinya. Dalam kasus UU bidang politik, masalah ini tampak sangat jelas. Banyak sekali bagian-bagian dari UU bidang politik yang kemudian diterjemahkan ke dalam peraturan pelaksanaan secara tidak proporsional. Beberapa Peraturan Pemerintah, Keppres, dan Permen banyak diprotes oleh masyarakat karena dianggap bertentangan dengan peraturan yang melandasinya.³⁶

³⁵ *Loc. cit*

³⁶ Mahfud Moh MD, "Perdebatan Hukum tata Negara pascaamandemen konstitusi." penerbit, Rajawali pers. Jakarta Mei 2011. Hal 213-214.

E. KONSEP OPERASIONAL

Agar pembahasan dalam penelitian ini dapat lebih tajam dan bermakna, sesuai dengan apa yang diharapkan, penulis memberikan beberapa batasan penelitian yang berkenaan dengan arti dan maksud judul penelitian, yaitu tentang:

- a) Tugas pokok dan fungsi Sekretaris DPRD dalam mendukung kinerja DPRD Kota Pekanbaru
- b) Hambatan Tugas pokok dan fungsi Sekretaris DPRD dalam mendukung kinerja DPRD Pekanbaru

F. METODE PENELITIAN

Dalam melaksanakan penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut :

1. Penelitian hukum menurut dengan metode :
 - a. Jenis dan sifat penelitian
Jenis penelitian ini golongan penelitian hukum normatif dan empiris sifatnya adalah deskriptif analisis.
2. Objek penelitian adalah Sekretaris dan Dewan
 - 2.1 Bahan Hukum Primer:
 - a. Pembukaan UUD 1945
 - b. UUD 1945
 - 2.2 Bahan Hukum Sekunder:
 - a. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

- b. Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011
- c. Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah
- d. Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah
- e. PERDA Kota Pekanbaru Nomor 09 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Pekanbaru
- f. Perwako Pekanbaru Nomor 90 Tahun 2016 tentang kedudukan susunan organisasi, tugas dan fungsi serta tata kerja sekretariat DPRD Kota Pekanbaru.

2.3 Bahan Hukum Tersier

Merupakan bahan hukum tambahan yang penulis peroleh dari kamus-kamus seperti kamus Bahasa Indonesia dan kamus Hukum guna menemukan hal - hal yang berkaitan dengan istilah - istilah dalam penelitian penulis.

1. Wawancara

Cara pengumpulan bahan hukum atau informasi yang penulis perlukan mempergunakan cara-cara yaitu:

Wawancara Pembicaraan informal yakni pengumpul bahan hukum yang dilaksanakan oleh penulis dengan cara tanya jawab yang penulis lakukan secara langsung kepada para responden yang bertujuan untuk melengkapi dan memperkuat bahan hukum

yang telah penulis sediakan.

2. Analisis Hukum

Analisis bahan hukum di dalam penelitian ini dilakukan dalam bentuk pengelolaan dan analisis secara kualitatif sebagai berikut:

- a. Sebelum bahan hukum dianalisis, langkah pertama yang penulis lakukan adalah mengumpulkan bahan hukum. Selanjutnya mengelompokkan bahan hukum tersebut sesuai dengan masalah pokok penelitian dan diikuti dengan pengolahan bahan hukum. Langkah berikutnya, penulis menyusun bahan hukum dari koesioner dan wawancara dalam bentuk kalimat-kalimat.
- b. Langkah penulisan selanjutnya, melakukan pembahasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan mengambil kesimpulan dengan cara Deduktif, yaitu penarikan kesimpulan dari hal yang bersifat umum kepada hal yang bersifat khusus atau memperoleh kesimpulan baru atas dasar kesimpulan tertentu. Sehingga dapat menutupi kekosongan hukum (tugas hakim), mengatasi komplik norma hukum dan memperjelas norma hukum yang kabur (*Diperlukan Metode Hermeneutik Atau Interpretasi – Penafsiran*) yaitu proses mengubah sesuatu atau situasi ketidak tahuan menjadi mengerti yang berhubungan dengan

isi, yang tersurat dan terserat; bunyi hukum dengan semangat hukum.



Dokumen ini adalah Arsip Miik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau

BAB II

SEJARAH SEKRETARIS DPRD DAN TUGAS SERTA FUNGSINYA

DALAM MENDUKUNG KINERJA DPRD DALAM EMPAT

UNDANG-UNDANG PEMERINTAHAN DAERAH

Sejarah Sekretaris DPRD

Pada awalnya didalam pembahasan RUU Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah oleh DPR, mulai dari tanggapan dan fraksi PDI dan fraksi ABRI atas perangkapan jabatan Sekretaris Daerah, Sekretaris Wilayah dan Sekretaris DPRD dalam satu tangan. Yaitu Sekretaris Daerah dan jabatan ini adalah jabatan staf atau jabatan karir.³⁷

Dalam pandangan fraksi FKP, pemerintah sangat menghargai atas pandangan FKP, justru karena Sekretaris Daerah merupakan pusat kegiatan administrasi daripada roda pemerintahan di daerah, maka yang dituangkan didalam RUU ini bahwa jabatan Sekretaris Daerah adalah jabatan karir, karenanya pengangkatannya dititikberatkan pada pendidikan, pengalaman dan kecakapan kerja (keahlian), maka FKP menyarankan jabatan Sekretaris DPRD diadakan tersendiri dan tidak dirangkap oleh Sekretaris Daerah, sedang formasinya tetap termasuk dalam Sekretaris Daerah, sehingga pendapat ini sangat bermanfaat dalam pembahasan selanjutnya.

³⁷ Sujamto Achmad Noerdin, Sumarno, *Proses Pembuatan Undang-Undang Nomor 5 th, 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*, Bina Aksara Jakarta, 1985, hal. 142

Pendapat akhir fraksi ABRI menyarankan agar ada Sekretaris Daerah dan Sekretaris DPRD. Dan ini diakomodir dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, dalam Pasal 36-37.³⁸

Dalam Peraturan Mendagri Nomor 12 Tahun 1974 dalam pasal 7 bahwa sebelum Memangku Jabatan Sekretaris DPRD Mengangkat Sumpah atau mengucapkan janji dan dilantik oleh Pimpinan DPRD.³⁹

A. Tugas Sekretariat DPRD Menurut Empat Undang-Undang Pemerintahan Daerah:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah

Paragraf 5, Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 36:

- 1) *Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah unsur staf yang membantu Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menyelenggarakan tugas dan kewajibannya.*
- 2) *Pembentukan susunan organisasi dan formasi Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri*
- 3) *Peraturan Daerah yang dimaksud dalam ayat (2) pasal ini, berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang.*

2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Bagian Ketiga, Sekretariat DPRD, Pasal 29:

- 1) *Sekretariat DPRD membantu DPRD dalam menyelenggarakan tugas dan kewenangannya*

³⁸ Ibid. hal. 406

³⁹ Y.W. Sunindhia, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*, Bina Aksara Jakarta, 1987, hal. 241

- 2) Sekretariat DPRD dipimpin oleh seorang Sekretaris DPRD yang diangkat oleh Kepala Daerah dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat atas persetujuan pimpinan DPRD
- 3) Sekretaris DPRD dalam melaksanakan tugasnya berada di bawah dan bertanggungjawab kepada pimpinan DPRD
- 4) Sekretaris DPRD dapat menyediakan tenaga ahli dengan tugas membantu anggota DPRD dalam menjalankan fungsinya
- 5) Anggaran Belanja Sekretariat DPRD ditetapkan dengan Keputusan DPRD dan dicantumkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah,

Pasal 123:

- 1) Sekretariat DPRD dipimpin oleh Sekretaris DPRD
- 2) Sekretaris DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur/Bupati/Walikota dengan persetujuan DPRD
- 3) 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

- 4) Sekretaris DPRD dalam menyediakan tenaga ahli sebagaimana yang dimaksud pada ayat (3) huruf d wajib meminta pertimbangan pimpinan DPRD
- 5) Sekretaris DPRD dalam melaksanakan tugasnya secara teknis operasional berada dibawah dan bertanggungjawab kepada pimpinan DPRD dan secara administrative bertanggungjawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah
- 6) Susunan organisasi secretariat DPRD ditetapkan dalam peraturan daerah berpedoman pada Peraturan Pemerintah

4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah:

Pasal 215

1. Sekretariat DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 209 ayat (1) huruf b dan ayat (2) huruf b dipimpin oleh sekretaris DPRD
2. Sekretaris DPRD mempunyai tugas:
 - a. Menyelenggarakan administrasi kesekretariatan
 - b. Menyelenggarakan administrasi keuangan
 - c. Mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD, dan
 - d. Menyediakan dan mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kebutuhan
3. Sekretaris DPRD dalam melaksanakan tugasnya secara teknis operasional bertanggungjawab kepada pimpinan DPRD dan secara administrative bertanggungjawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah.

B. Tugas pokok DPRD menurut Empat Undang-Undang Pemerintahan

Daerah:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah

Paragraf 2, Hak dan Kewajiban, Pasal 29:

1. Untuk dapat melaksanakan fungsinya, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak:
 - a. Anggaran
 - b. Mengajukan pertanyaan bagi masing-masing Anggota
 - c. Meminta keterangan
 - d. Mengadakan perubahan
 - e. Mengajukan pernyataan pendapat
 - f. Prakarsa
 - g. Penyelidikan
1. Cara pelaksanaan ketentuan yang dimaksud dalam ayat (1) huruf a sampai dengan huruf f pasal ini, diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri
2. Cara pelaksanaan hak penyelidikan yang dimaksud dalam ayat (1) huruf g pasal ini diatur dengan Undang-Undang

Pasal 30

Kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah:

- a. Mempertahankan, mengamankan serta mengamalkan PANCASILA dan Undang-Undang Dasar 1945

- b. Menjunjung tinggi dan melaksanakan secara konsekuen Garis-Garis Besar Haluan Negara, Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat serta mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku
- c. Bersama-sama Kepala Daerah menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Peraturan-Peraturan Daerah untuk kepentingan Daerah dalam batas-batas wewenang yang diserahkan kepada Daerah dalam batas-batas wewenang yang diserahkan kepada Daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Daerah.

2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah,

Pasal 18:

(1) DPRD mempunyai tugas dan wewenang:

- a. Memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota
- b. Memilih anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari Urusan Daerah
- c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, atau Walikota/Wakil Walikota
- d. Bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota membentuk Peraturan Daerah
- e. Bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
- f. Melaksanakan pengawasan terhadap:

- Pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lain
 - Pelaksanaan keputusan Gubernur, Bupati, dan Walikota
 - Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
 - Kebijakan Pemerintah Daerah, dan
 - Pelaksanaan kerja sama internasional di Daerah
- g. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan Daerah, dan
- h. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi Daerah dan masyarakat
- (2) Pelaksanaan tugas dan wewenang, sebagaimana dimaksud ayat (1), diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD.

3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah:

Bagian Kelima, DPRD, Paragraf Kesatu, Umum, Pasal 39: “Ketentuan tentang DPRD sepanjang tidak diatur dalam Undang-Undang ini berlaku ketentuan Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD”.

Paragraf Kedua, Kedudukan dan Fungsi, Pasal 40: “DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Pasal 41: DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.

Pasal 42:

- (1) DPRD mempunyai tugas dan wewenang:

- a. Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan Kepala Daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota
- e. Memilih wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil Kepala Daerah
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terdapat rencana perjanjian internasional di daerah
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah
- i. Membentuk panitia pengawas pemilihan Kepala Daerah
- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah

k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

(2) Selain tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

4. Fungsi DPRD menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 149:

(1) DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi:

- a. Pembentukan PERDA Kabupaten/Kota
- b. Anggaran
- c. Pengawasan

(2) Ketiga fungsi sebagaimana disebut pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di Daerah Kabupaten/Kota.

(3) Dalam rangka melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD Kabupaten/Kota menjaring aspirasi masyarakat.

Pasal 154:

(1) DPRD Kabupaten/Kota mempunyai tugas dan wewenang:

- a. Membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD Kabupaten/Kota yang diajukan oleh Bupati/Walikota
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD

Kabupaten/Kota

- d. Memilih Bupati/Walikota
 - e. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Bupati/Walikota kepada Menteri melalui Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian
 - f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah
 - g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota
 - h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Bupati/Walikota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota
 - i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah
 - j. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan DPRD Kabupaten/Kota tentang tata tertib.

BAGAN 2 : PRODUK HUKUM DALAM PENELITIAN INI

“TUGAS POKOK DAN FUNGSI SEKRETARIS DPRD DALAM
MENDUKUNG KINERJA DPRD KOTA PEKANBARU,
(*TINJAUAN DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH*)”



BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

“TUGAS POKOK DAN FUNGSI SEKRETARIS DPRD DALAM MENDUKUNG KINERJA DPRD KOTA PEKANBARU, (TINJAUAN DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH)”

A. Pelaksanaan Tugas Pokok dan Fungsi Sekretaris DPRD dalam mendukung kinerja DPRD Kota Pekanbaru

Menurut Undang-Undang Nomor : 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

Daerah:

Berdasarkan Pasal 215:

1. Sekretaris DPRD mempunyai tugas:

- a. Tabel 2 : Menyelenggarakan Administrasi Kesekretariatan. Tugas ini tercantum dalam tabel dibawah ini:

PROGRAM / KEGIATAN	2016	
	ANGGARAN	REALISASI
	54.844.638.110	41.385.868.976
Program Pelayanan Administrasi Perkantoran	8.673.958.125	5.875.697.309
Penyediaan Jasa Surat Menyurat	24.600.000	20.760.000
Penyediaan Jasa Komunikasi, sumber daya air dan listrik	735.000.000	600.091.840
Pemeliharaan Jasa Pemel, dan Perizi. Kend. Dinas/Operasional	945.054.000	500.611.788
Penyediaan Jasa Kebersihan Kantor	2.489.243.100	1.892.144.650
Penyediaan Jasa Perbaikan Peralatan Kerja	276.800.000	144.032.000
Penyediaan Alat Tulis Kantor	220.898.120	190.458.000
Penyediaan Barang Cetak dan Penggandaan	543.276.500	378.182.200
Penyediaan Komponen Instalasi Listrik/penerangan bangunan kantor	161.662.105	73.224.400
Penyediaan Bahan Bacaan dan Peraturan Perundang-undangan	582.712.800	308.134.500
Penyediaan Makanan dan Minuman	663.211.500	403.361.750
Rapat-rapat Koordinasi dan Konsultasi Luar Daerah	2.031.500.000	1.364.696.181

Sumber: Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru

Dari tabel diatas, penyelenggaraan administrasi untuk mendukung kinerja DPRD Kota Pekanbaru terprogram dengan baik, termasuk sumber anggarannya

atau keuangan dan rapat-rapat koordinasi dan komodasi luar daerah bagi Anggota DPRD adalah pengeluaran yang terbanyak yaitu: Rp. 2.031.500.000 dan dan realisasinya Rp. 1.364.696.181

b. Tabel 3: Menyelenggarakan Administrasi Keuangan

PROGRAM	2016	
	Anggaran	Realisasi
Program Pelayanan Administrasi Perkantoran	8.673.958.125	5.875.697.309
Program Peningkatan Sarana dan Prasarana kantor	5.101.592.553	1.961.039.248
Program Peningkatan Disiplin Aparatur	436.000.000	348.238.000
Program Peningkatan Kapasitas Sumber Daya Aparatur	420.000.000	160.111.501
Program Peningkatan Pengembangan Sistem Pelaporan Capaian Kinerja dan Keuangan	101.453.855	38.806.969
Program Peningkatan Kapasitas Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah	35.661.808.752	29.201.094.139
JUMLAH	54.844.638.110	41.385.868.976

Catatan; Realisasi Tahun 2016 Sumber: Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru

Semua kegiatan, baik untuk perkantoran, sarana kantor, disiplin aparat, sumber daya aparat, dan lain-lain di dukung oleh keuangan dan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara, untuk mendukung kinerja DPRD.

c. Tabel 4: Mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD

PROGRAM/KEGIATAN	2016	
	ANGGARAN	REALISASI
Program Peningkatan Kapasitas Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah	35.661.808.752	29.201.094.139
Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah	4.293.200.750	3.146.699.346
Heraing/Dialog dan Koordinasi Dengan Pejabat Pemerintah Daerah dan Tokoh Masyarakat/Tokoh Agama	600.595.542	83.293.000
Rapat-rapat alat kelengkapan dewan	17.368.078.277	15.566.811.713
Rapat-rapat Paripurna	1.873.259.610	1.206.581.500
Kegiatan Reses	8.194.315.792	7.728.852.000
Kunjungan kerja pim dan anggota DPRD dalam daerah	367.864.927	7.996.000
Peningkatan Kapasitas Pimpinan dan Anggota DPRD	2.861.604.927	1.380.781.030
Penyediaan Jasa Jaminan Pemeliharaan Kesehatan DPRD	282.889.927	80.079.550
Pelayanan Keprotokolan	-	-

Semua program pelaksanaan tugas dan fungsi Sekretaris DPRD untuk mendukung kinerja DPRD Kota Pekanbaru tersusun dengan cukup baik, seperti pembahasan Ramperda, hearing dengan pejabat/tokoh masyarakat dan lain-lain telah di dukung dengan sarana prasarana dan keuangan yang memadai dan terealisasi melebihi 90% dan tetap berpedoman pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

- d. Menyediakan dan mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kebutuhan.

Tabel 5: Penyediaan Tenaga Ahli Fraksi-fraksi DPRD Kota Pekanbaru

No.	Nama	Fraksi	Keterangan
1.	Ustadz Fauzan	PKS	-
2.	Hj. Dessy Susanti, S.Sos	Demokrat	-
3.	Ronal Ahkyar	PAN	-
4.	Boyke Amri, SH	Gerindra	-
5.	Syahrudin Nur, SE	Golkar	-
6.	Mutia Mundalia, SE	Hanura-Nasdem	-
7.	Dr. Wahyu Tinambunan, SH. MH	PDIP	-

Sumber: Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru

Tenaga-tenaga Ahli inilah yang membantu tugas-tugas anggota DPRD Kota Pekanbaru. Setiap kegiatan perbulannya di susun oleh anggota Badan Musyawarah. Terutama bila ada rapat dengan SKASKPD dan perubahan-

perubahan Ranperda, mereka cukup diaktifkan

Secara sistematis tugas Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru dijabarkan secara lengkap dengan Perwako Nomor : 90 Tahun 2016, Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru sebagaimana tercantum di Pasal 4 sebagai berikut:

- 1) Sekretaris DPRD dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyelenggarakan fungsi :
 - a. Penyelenggaraan administrasi kesekretariatan meliputi pelaksanaan administrasi umum dan kepegawaian, persidangan dan perundang-undangan, keuangan dan aset serta keprotokolan, publikasi dan dokumentasi dalam mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD serta penyediaan dan pengoordinasian tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.
 - b. Penyusunan kebijakan penyelenggaraan kesekretariatan DPRD, administrasi keuangan dan aset dalam mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD dan penyediaan serta pengoordinasian tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD sesuai dengan kemampuan Keuangan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan dan petunjuk atasan sebagai pedoman dalam pelaksanaan tugas.

- c. Pelaksanaan fasilitasi program kerja penyediaan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD untuk mendukung pelaksanaan tugas DPRD.
- d. Pelaksanaan fasilitasi program kerja perumusan kebijakan pimpinan DPRD.
- e. Pembinaan administrasi meliputi urusan tata usaha, kepegawaian, keuangan dan aset, rumah tangga dan pengadaan/perlengkapan.
- f. Penyelenggaraan persidangan dan pembuatan risalah rapat-rapat DPRD.
- g. Pengoordinasian dan pemeliharaan keamanan dan ketertiban jalannya rapat-rapat DPRD.
- h. Pengoordinasian penyelenggaraan rapat-rapat DPRD dengan *stakeholders* dan alat kelengkapan DPRD.
- i. Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh pimpinan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Tugas-tugas tersebut diatas sudah tercantum dengan baik pada tabel-tabel diatas dan dilengkapi dengan keuangan yang cukup tersedia dan sudah di anggarkan pada anggaran Sekretariat dan DPRD Kota Pekanbaru, sesuai dengan TATIB dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Ketersediaan sarana dan prasarana merupakan faktor yang sangat penting dalam menunjang kelancaran pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru. Adapun sarana dan prasarana yang dimiliki adalah:

Tabel 6: Sarana dan Prasarana yang tersedia :

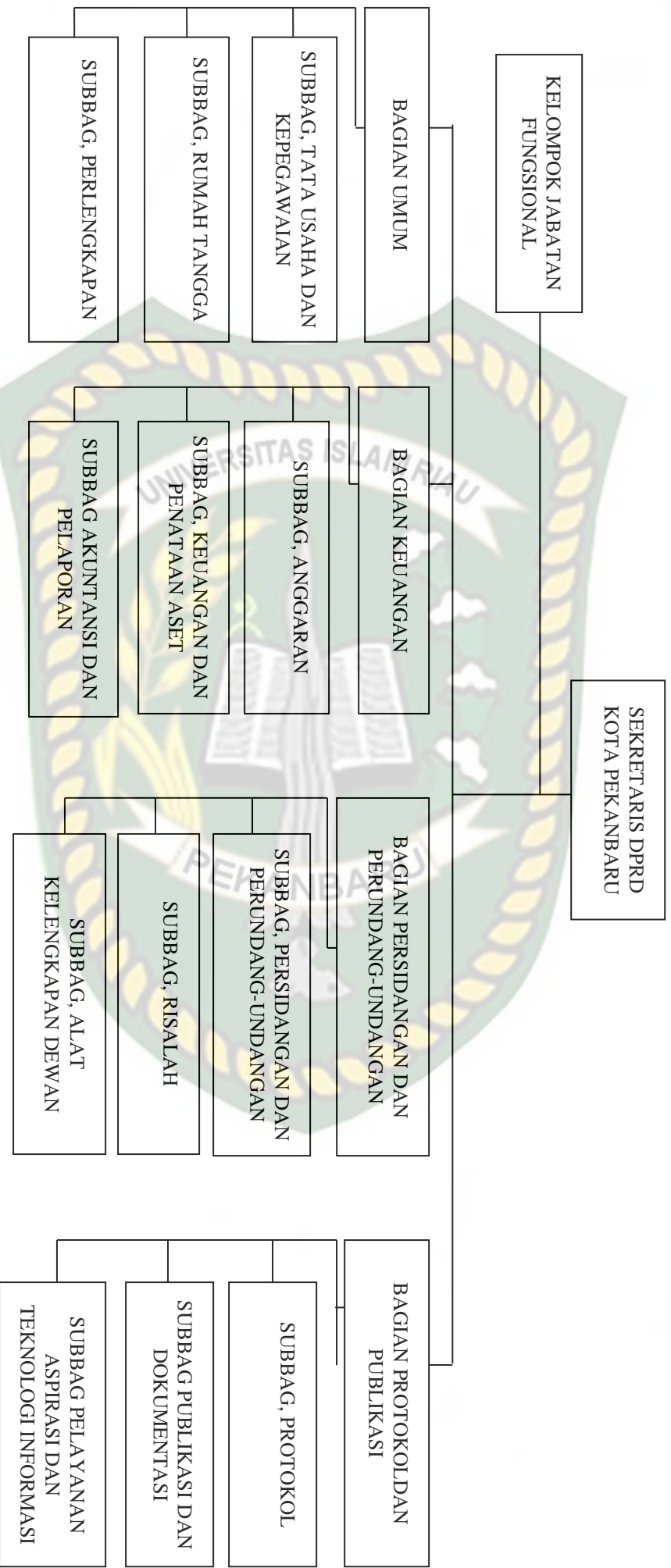
NO	JENIS BARANG	JUMLAH	KETERANGAN
1	Gedung Kantor	1	
2	Meja Tamu (kayu + kaca)	9	
3	Kursi Tamu (busa)	19	
4	Kursi Komputer (besi + busa)	16	Futura
5	AC (ebonite)	41	Lg,Sanyo,Nasional,Mitsubishi+Polytron
6	Printer	22	Canon,Sanyo,Epson, Hp Laset Jet
7	Printer A3	2	Epson Lq-1170/Tison Lq 2060 D
8	Mesin Absen	1	Handskey
9	Komputer PC	9	
10	Filling Cabinet	28	Filling Cabinet
11	Lemari Arsip	22	Lemari Arsip
12	Meja Kerja	106	
13	Kursi Kerja	204	
14	Telephone	11	Panasonic, Favorite
15	Kendaraan roda 4	69	
16	Kendaraan roda 2	41	

Sumber: Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru

Dilihat dari tabel diatas sarana prasarana untuk mendukung tugas dan fungsi Sekretaris DPRD guna mendukung kinerja DPRD Kota Pekanbaru sudah cukup memadai, bila didukung oleh Sumber Daya Manusia dan sumber daya aparatur yang berkualitas.

BAGAN 3 : SUSNAN ORGANISASI

SEKTARIAT DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA PEKANBARU



Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau

Di lihat Bagan Struktur Organisasi Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru, sudah mencukupi untuk membantu kinerja DPRD Kota Pekanbaru. Sebagaimana yang tercantum dalam pasal 6 ayat (1) pada Peraturan Mendagri Nomor 104 Tahun 2016 tentang Pedoman Nomenklatur Sekretariat DPRD Provinsi dan Kabupaten Kota yaitu, “Sekretariat DPRD Kabupaten/Kota Tipe A terdiri atas paling banyak 4 (empat) bagian sudah terpenuhi.”

Capaian kinerja Sekretaris DPRD Kota Pekanbaru bersama anggota DPRD tercantum pada tabel tentang Perda Kota Pekanbaru di bawah ini:

Tabel. 7
PERATURAN DAERAH KOTA PEKANBARU TAHUN 2016

No.	Peraturan Daerah	Tentang
1	Nomor 1 Tahun 2016	Lembaga Adat Melayu Riau Kota Pekanbaru
2	Nomor 2 Tahun 2016	Masjid Paripurna Pekanbaru
3	Nomor 3 Tahun 2016	Sekolah Menengah Pertama Madani Kota Pekanbaru
4	Nomor 4 Tahun 2016	Pembentukan Kelurahan Kota Pekanbaru
5	Nomor 5 Tahun 2016	Pemberdayaan Masyarakat berbasis Rukun Warga Kota Pekanbaru
6	Nomor 6 Tahun 2016	Penyelenggaraan Ibadah Haji Jamaah Kota Pekanbaru
7	Nomor 7 Tahun 2016	Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 5 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan
8	Nomor 8 Tahun 2016	Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kota Pekanbaru Tahun Anggaran 2015
9	Nomor 9 Tahun 2016	Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah Kota Pekanbaru
10	Nomor 10 Tahun 2016	Pencabutan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 02 Tahun 2012 Tentang Retribusi

		Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk Dan Akta Catatan Sipil
11	Nomor 11 Tahun 2016	Perubahan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kota Pekanbaru Tahun Anggaran 2016
12	Nomor 12 Tahun 2016	Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyertaan Modal Daerah Dan Penambahan Penyertaan Modal Daerah Kepada Badan Usaha Milik Daerah Dan Badan Hukum Lainnya
13	Nomor 13 Tahun 2016	Pencegahan Dan Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh
14	Nomor 14 Tahun 2016	Retribusi Parkir Di Tepi Jalan Umum
15	Nomor 15 Tahun 2016	Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kota Pekanbaru Tahun Anggaran 2017

Sumber : Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru

Pada tabel diatas, kuantitas kinerja DPRD yang didukung oleh Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru cukup produktif melahirkan Perda dalam tahun 2016 yaitu 15 Perda untuk masyarakat Kota Pekanbaru.

Tabel. 8

PERATURAN DAERAH KOTA PEKANBARU TAHUN 2017

No.	Peraturan Daerah	Tentang
1	Nomor 1 Tahun 2017	Retribusi Izin Memperkejaan Tenaga Kerja Asing
2	Nomor 2 Tahun 2017	Hak Keuangan Dan Administratif Pimpinan Dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pekanbaru
3	Nomor 3 Tahun 2017	Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kota Pekanbaru Tahun Anggaran 2016

4	Nomor 4 Tahun 2017	Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 16 Tahun 2012 Tentang Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi
5	Nomor 5 Tahun 2017	Perubahan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kota Pekanbaru Tahun Anggaran 2017
6	Nomor 6 Tahun 2017	Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah
7	Nomor 7 Tahun 2017	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2017-2020
8	Nomor 8 Tahun 2017	Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 6 Tahun 2012 Tentang Retribusi Pelayanan Pasar
9	Nomor 9 Tahun 2017	Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu
10	Nomor 10 Tahun 2017	Penyelenggaraan Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan
11	Nomor 11 Tahun 2017	Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kota Pekanbaru Tahun Anggaran 2018

Sumber: Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru

Dilihat dari tabel diatas, kuantitas kinerja DPRD yang didukung oleh Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru cukup yaitu 11 Perda karena tahun 2017 merupakan tahun politik yaitu Pilkada Kota Pekanbaru.

Tabel. 9

PERATURAN DAERAH KOTA PEKANBARU TAHUN 2018

No.	Peraturan Daerah	Tentang
1	Nomor 1 Tahun 2018	Pertanggungjawaban Pelaksanaan Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Peknbaru
2	Nomor 2 Tahun 2018	Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil, Dan Menengah
3	Nomor 3 Tahun 2018	Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Pajak Parkir
4	Nomor 4 Tahun 2018	Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Pajak Reklame

5	Nomor 5 Tahun 2018	Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Pajak Hiburan
6	Nomor 6 Tahun 2018	Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Pajak Restoran
7	Nomor 7 Tahun 2018	Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 7 Tahun 2011 tentang pajak restoran
8	Nomor 8 Tahun 2018	Perubahan Atas peraturan daerah Kota Pekanbaru Nomor 5 Tahun 2012 tentang retribusi pengujian kendaraan bermotor
9	Nomor 9 Tahun 2018	Perubahan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 9 Tahun 2012 tentang Retribusi pengujian kendaraan bermotor
10	Nomor 10 Tahun 2018	Retribusi tera/tera ulang
11	Nomor 11 Tahun 2018	Perubahan anggaran pendapatan dan belanja daerah Kota Pekanbaru Tahun Anggaran 2018
12	Nomor 12 Tahun 2018	Penyelenggaraan Perpustakaan
13	Nomor 13 Tahun 2018	Perubahan Atas Perda Kota Pekanbaru Nomor 4 Tahun 2002 Tentang Penempatan Tenaga Kerja Lokal
14	Nomor 14 Tahun 2018	Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu
15	Nomor 15 Tahun 2018	Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kota Pekanbaru Tahun Anggaran 2019

Sumber: Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru

Dilihat dari tabel diatas, kuantitas kinerja DPRD yang didukung oleh Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru kembali sama dengan tahun 2016 yaitu 15 Perda. Walaupun ada Pilkada Gubernur Riau. Tidak terpengaruh pada Pemko Pekanbaru.

Tabel. 10

PERATURAN DAERAH KOTA PEKANBARU TAHUN 2019

No.	Peraturan Daerah	Tentang
1	Nomor 1 Tahun 2019	Tanggungjawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan
2	Nomor 2 Tahun 2019	Penyelenggaraan Kearsipan
3	Nomor 3 Tahun 2019	Rencana Pembangunan Industri Kota Pekanbaru Tahun 2018-2038
4	Nomor 4 Tahun 2019	Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah
5	Nomor 5 Tahun 2019	Perubahan Kedua Atas Perda Kota Pekanbaru Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penyertaan Modal Daerah Dan Penambahan Penyertaan Modal Daerah Kepada BUMD Dan Badan Hukum Lainnya
6	Nomor 6 Tahun 2019	Penyelenggaraan Kota Layak Anak
7	Nomor 7 Tahun 2019	Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Pekanbaru Tahun Anggaran 2018
8	Nomor 8 Tahun 2019	Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Pekanbaru Tahun Anggaran 2019
9	Nomor 9 Tahun 2019	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Pekanbaru
10	Nomor 10 Tahun 2019	Izin Membuka Tanah di Kota Pekanbaru
11	Nomor 11 Tahun 2019	Sistem Penyediaan air minum Kota Pekanbaru
12	Nomor 12 Tahun 2019	Pembentukan Kecamatan
13	Nomor 13 Tahun 2019	Perubahan Atas Perda Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Pajak Penerangan Jalan

Sumber: Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru

Dilihat dari tabel diatas, kuantitas kinerja DPRD yang didukung oleh Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru ada penurunan kuantitas perda yang dihasilkan yaitu 13 Perda. Ini akibat aktivitas Pemilu Anggota DPRD, pemilihan Presiden yang menyita waktu anggota DPRD Kota Pekanbaru untuk kembali maju menjadi Caleg.

B. Hambatan Tugas Pokok Dan Fungsi Sekretaris DPRD Kota Pekanbaru menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

1. Permasalahan/hambatan Berdasarkan Tugas dan Fungsi

Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya tidak terlepas dari berbagai hambatan dan masalah. Setelah melakukan identifikasi diperoleh beberapa permasalahan yang dihadapi oleh Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru yaitu:

1. Terbatasnya Sumber Daya Manusia (SDM) yang terampil sesuai dengan bidang tugasnya.

Ini terlihat pada tabel 1, dimana jumlah pegawai Sekretariat DPRD 57 orang tidak berimbang dengan tugas anggota DPRD yang berjumlah 45 orang, tugas yang rumit, menyita waktu dan kualitas kerja, walaupun jumlah sarana dan prasarannya cukup memadai.

2. Jumlah sumber daya aparatur (staf) yang masih kurang.

Ini terlihat pada tabel 2. Dimana jumlah sumber daya aparatur yang S1 atau Sarjana berjumlah 21 orang dan pascasarjana berjumlah 10 orang, ini tidak cukup dengan jumlah beban kerja

DPRD Kota Pekanbaru yang padat setiap bulannya, walaupun sarana prasarananya cukup memadai.

3. Belum terbentuknya pengelolaan administrasi yang baik.

Ini terlihat adanya staf Sekretariat DPRD yang menerima kunjungan anggota DPRD dari Kota lain. Terlihat staf tersebut merasa seperti anggota DPRD Kota Pekanbaru. Ini yang tidak disadari oleh staf Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru.

Tabel. 11

Wawancara dengan Pejabat pada Tahun 2016 – 2019

NO	NAMA	JABATAN	KETERANGAN
1.	Drs. A. YANI, M.Si	Sekwan	Th. 2011-2018
2.	Drs. H. MOH. NOER, SH,M.Si	Sekretaris Kota	Th. 2014 - 2019
3.	Drs. DASRIZAL, M.Si	Plh. Sekwan	April – Mei 2019
4.	Ir. SUNARTO, M.Si	Plh. Sekwan	Juni – Juli 2019
5.	ZULFAHMI ANDRIAN	Pj. Sekwan	Agustus 2019 – Maret 2020
6.	H. FATULLAH, SH	Dewan / Ketua Komisi II	Th. 2019-2024

Sumber : Wawancara Lansung

Dan hambatan-hambatan yang ditemui oleh Sekretaris DPRD Kota Pekanbaru antara lain: Dewan Interpensi menempatkan staf Sekretariat, penguasaan informasi teknologi oleh staf yang minim, menentukan mitra komisi dengan OPD dan kerjasama dengan media juga di Interpensi Dewan.⁴⁰

Hambatan-hambatan lain yang dialami oleh Sekreatris DPRD Kota Pekanbaru adalah: tidak tersedianya keuangan tepat waktu untuk kebutuhan

⁴⁰ Wawancara dengan Ahmad Yani/ Sekwan

Dewan dan Sekretariat.⁴¹ Sumber Daya Manusia (SDM) di bidang Perundang-Undangan dan Peraturan-peraturan.⁴²

Proses pengangkatan pegawai Sekretariat seharusnya meminta pendapat Sekretaris DPRD Kota Pekanbaru, tetapi kenyataannya tidak ada. Ada pengaruh diluar lembaga eksekutif. Ini bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.⁴³ Mutasi staf Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru tidak diketahui oleh Sekretaris DPRD Kota Pekanbaru, tiba-tiba sudah diputuskan oleh Walikota dengan pertimbangan Kepala DPKD formalnya, tapi kenyataannya tidak. Ini tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Penempatan staff baik Komisi maupun di Fraksi adalah permintaan Ketua Praksi dan Ketua Komisi⁴⁴

Jadi diperlukan sinergisitas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Disini tentang pengangkatan Pegawai Negeri Sipil sesuai pedoman pemerintahan pusat (Presiden).

Hal tersebut diatas tercantum dalam, Bab 1 Ketentuan Umum, Pasal 1 ayat (8) “Manajemen Pegawai Negeri Sipil adalah keseluruhan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi dan kewajiban kepegawaian, yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi,

⁴¹ Wawancara dengan Dasrizal/ Plh. Sekwan

⁴² Wawancara dengan Zulfahmi Adrian/ Pj. Sekwan

⁴³ Wawancara dengan Moh. Noer dan Fatullah

⁴⁴ Wawancara dengan Fatullah

pengajian, kesejahteraan dan pemberhentian”⁴⁵.

Dalam aspek kelembagaan, upaya memantapkan aparatur perlu lebih mengutamakan perkembangan teknik dan mekanisme koordinasi fungsional yang dijiwai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. tentang aspek *kepegawaian*, pembinaan pegawai dalam segala aspeknya diarahkan pada pembentukan unsur aparatur yang semata-mata berorientasi pada peranannya sebagai abdi negara, aparatur pemerintah dan abdi masyarakat, yang berprestasi, potensional, berdedikasi, melalui partisipan.

Tabel. 12
Eselon Perangkat Daerah Kabupaten/Kota

No	Eselon	Jabatan
1	II b	Kepala Dinas, Asisten Sekretaris Daerah, Kepala Lembaga Teknis Daerah yang berbentuk Badan dan Sekretaris DPRD
2	III a	Wakil Kepala Dinas, Kepala Lembaga Teknis Daerah yang berbentuk Kantor, Kepala Bagian, Kepala Sekretariat, Kepala Sub-Dinas dan Kepala Bidang
3	III b IV a	Camat Kepala Sub-Bagian Sekretaris Camat, Kepala Seksi, Kepala Sub-Bidang, Lurah, Kepala Unit Pelaksana Teknis Dinas dan Kepala Cabang Dinas Kabupaten/Kota
4	IV b	Sekretaris Kelurahan dan Kepala Seksi pada Kelurahan

Sumber: PP84/2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah

Inilah perangkat Eselon di Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru dimulai dari Eselon IIB sampai IVB yang mengelola Sekretariat DPRD untuk mendukung kinerja DPRD Kota Pekanbaru.

Dalam aspek kepegawaian tersebut, isu Putra Daerah, intervensi Kepala

⁴⁵ Fokusindo Mandiri, *Undang-Undang Pokok-Pokok Kepegawaian (PNS)*, Bandung, 2011, hal. 3

Daerah dan partai politik sangat menentukan kemajuan Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru.

Ini terlihat banyak Sekretaris DPRD yang konflik dengan anggota DPRD Kota Pekanbaru. Ada beberapa orang Sekretaris DPRD Kota Pekanbaru tidak nyaman bekerja di DPRD tersebut,

Dan tugas-tugas para pegawai banyak dikerjakan oleh pegawai honor dan pegawai tidak tetap. Sehingga banyak pekerjaan yang dihasilkan tidak sesuai yang dikehendaki untuk membantu Sekretaris DPRD dan Anggota DPRD Kota Pekanbaru.

Tuntutan hati nurani rakyat dan pentingnya penerapan asas-asas penyelenggaraan negara seperti tersebut di atas didasarkan pada realitas sosial yang tumbuh dan berkembang sebelum era reformasi, dimana pada satu sisi pemerintahan tidak dijalankan sebagai pemerintahan yang baik, terkonstitusi dan berkedaulatan hukum, karena telah mengabaikan prinsip kepentingan umum dan adanya upaya pemaksaan tekanan terhadap struktur birokrasi pemerintahan dengan asas *monoloyalitas*. Pada sisi lain, masih cukup banyak persoalan yang timbul, antara lain tidak adanya daya saing Pegawai Negeri Sipil dalam menghadapi globalisasi, kurangnya fungsi pelayanan terhadap masyarakat, dan terutama tidak jelasnya visi, misi, dan tujuan yang dimiliki oleh masing-masing organisasi baik di tingkat departemen pemerintah pusat maupun pemerintahan daerah mengenai kebijakannya.⁴⁶

⁴⁶ Sri Hartini, dkk., *Hukum kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hal. 2

Menurut Miftah Thohah⁴⁷, secara garis besar permasalahan yang dihadapi birokrasi pemerintahan melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian atau sebelum dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, dapat diinventarisasi sebagai berikut:

1. Kelembagaan birokrasi pemerintah yang besar dan tidak didukung dengan sumber daya aparatur yang professional;
2. Mekanisme kerja yang sentralistik masih mewarnai kinerja birokrasi pemerintah;
3. Kontrol terhadap birokrasi pemerintah masih dilakukan oleh pemerintah untuk pemerintah, dan dari pemerintah;
4. Patron-klien (KKN) dalam birokrasi pemerintah merupakan halangan terhadap upaya mewujudkan meritokrasi dan birokrasi;
5. Tidak jelas dan cenderung tidak ada *sense of accountability* baik secara kelembagaan maupun secara individu;
6. Jabatan birokrasi yang hanya menampung jabatan structural dan pengisiannya seringkali tidak berdasarkan kompetensi yang dibutuhkan.
7. Penataan sumber daya aparatur tidak disesuaikan dengan kebutuhan dan penataan kelembagaan.

⁴⁷ Miftah Thohah, *Manajemen kepegawaian Sipil di Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2005, hal. 3-4

Tabel. 13

**JUMLAH PEGAWAI SEKRETARIAT DPRD
MENURUT PANGKAT/GOLONGAN TAHUN 2012-2017**

NO.	PANGKAT/ GOLONGAN	JUMLAH						KET
		2012	2013	2014	2015	2016	2017	
1	Golongan IV	4	4	6	5	6	7	-
2	Golongan III	22	22	24	30	31	32	-
3	Golongan II	23	20	20	20	21	18	-
4	Golongan I	4	4	4	2	1	-	-
	JUMLAH	53	50	54	57	59	57	-

Sumber : Bagian Umum per Januari 2017

Tidak mencukupi dengan jumlah anggota DPRD Kota Pekanbaru sebanyak 45 orang dengan beban kerja yang banyak setiap bulannya.

Tabel. 14

**JUMLAH PEGAWAI SEKRETARIAT DPRD
MENURUT TINGKAT PENDIDIKAN TAHUN 2012-2016**

NO.	TINGKAT PENDIDIKAN	JUMLAH						KET
		2012	2013	2014	2015	2016	2017	
1	SD	-	-	3	3	2	-	-
2	SLTP	5	4	3	3	4	-	-
3	SLTA/SMU/D I/ D II	27	25	24	24	23	24	-
4	SARJANA MUDA (D III)	4	4	5	4	3	2	-
5	SARJANA (S1)	13	13	14	18	19	21	-
6	PASCA SARJANA (S2)	4	4	5	5	8	10	-
	JUMLAH	53	50	54	57	59	57	-

Sumber: Bagian Umum Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru per Januari 2017

Tidak memadai dengan jumlah Sumber Daya Manusia (SDM) dan Sumber Daya Aparatur Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru dengan jumlah Anggota DPRD Kota Pekanbaru 45 orang yang beban kerja dan fungsinya sangat luas.

Pertama, kinerja DPRD yang dipandang masih rendah baik dalam membuat perda, menetapkan anggaran, dan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan oleh eksekutif. Ia juga memotret adanya anomali dalam hubungan antar anggota DPRD, antara DPRD dan Kepala Daerah, dan tidak beresnya relasi antara anggota DPRD dengan konstituennya di mana menurut masyarakat pemilih anggota DPRD itu hanya mengurus dirinya sendiri.

Kedua, birokrasi lokal tidak saja masih gemuk, tetapi juga amburadul manajemennya, salah kelola, lamban pelayanannya, dan rendah kedisiplinnya. Akibatnya, tidak mudah bagi kepala daerah untuk merealisasikan mimpi-mimpinya untuk memajukan kesejahteraan rakyat. Tidak jarang sang kepala daerah harus bekerja sendiri, karena aparatur daerahnya tidak memberikan dukungan.

Berdasarkan hasil studi dari United Nations (1966) ada tiga sistem kepegawaian yang diterapkan oleh pemerintah daerah secara universal, yaitu:⁴⁸

1. *Integrated system*: suatu sistem kepegawaian yang manajemen kepegawaiannya mulai dari rekrutmen, penempatan, pengembangan, penilaian sampai pengajian dan pension ditentukan oleh pusat. Sistem ini umumnya dilaksanakan di negara-negara berkembang, karena ketidakmampuan daerah untuk menggaji pegawai. Di samping itu pegawai

⁴⁸ Wahyudi Kusmorotomo, Ambar Wadaningrum (editor), *Reformasi Aparatur Negara ditinjau Kembali*, Gava Media, Yogyakarta, 2010, hal. 206-207

juga difungsikan sebagai alat perekat negara dan bangsa.

2. *Separated system*: suatu sistem kepegawaian yang manajemen kepegawaiannya mulai dari rekrutmen, penempatan, pengembangan, penilaian sampai penggajian dan pension dilaksanakan oleh setiap daerah. Umumnya sistem ini dilaksanakan di negara-negara maju, karena daerah mampu menggaji pegawainya. Di negara yang telah maju, masalah integrasi bangsa telah selesai. Oleh karena itu, yang menjadi komitmen adalah profesionalisme pegawai dalam memberikan pelayanan publik.
3. *Unified system*: suatu kepegawaian yang manajemen kepegawaiannya mulai dari rekrutmen, penempatan, pengembangan, penilaian sampai penggajian dan pension dilaksanakan oleh suatu lembaga di tingkat nasional yang khusus dibentuk untuk keperluan tersebut.

Ketatalaksanaan dalam penyelenggaraan tugas Sekretaris merupakan hal penting. Oleh karena itu, perlunya pemantapan oleh Walikota Pekanbaru melalui Sekretaris Daerah. sebagai Administrator Tunggal di DPRD melalui pembentukan pola hubungan kerja, prosedur kerja, dan tata kerja yang melembaga, dalam wujud perilaku organisasional yang dinamis.

Aparatur Pemerintah di Sekretariat DPRD Pekanbaru dalam melaksanakan tugasnya lebih mengutamakan kepentingan Anggota DPRD Pekanbaru dan bukan kepentingan diri sendiri. Oleh karena itu, administrasi yang ideal harus dapat menjamin agar aparatur di Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru bekerja dengan bersih tanpa pamrih.

Komitmen dan Sinergitas Sebagai Kunci Keberhasilan

Dalam rangka mengawal implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, secara garis besar langkah kebijakan yang ditempuh mencakup:

1. Penguatan Pemahaman dan Pengembangan Komitmen Pegawai:
 - 1) Melaksanakan sosialisasi dengan melibatkan semua pegawai DPRD Kota Pekanbaru, dan juga anggota DPRD Kota Pekanbaru
 - 2) Menyelenggarakan seminar dan workshop dengan tema-tema khusus terkait tugas pokok dan fungsi Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru.
 - 3) Menyelenggarakan bimbingan teknis tentang orientasi tugas pokok dan fungsi Sekretariat DPRD dan DPRD
 - 4) Koordinasi antar pejabat di Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru, perguruan tinggi maupun dengan LSM
5. Penuntasan Penyusunan Instrumen Tugas Pokok dan Fungsi Sekretaris DPRD Kota Pekanbaru berdasarkan Perda, Perwako, dan petunjuk atasan
6. Fasilitasi Dalam Implementasi:
 - 1) Meningkatkan fasilitasi dan supervise penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru
 - 2) Melanjutkan Peningkatan Kapastias Sekretariat DPRD yang mencakup pengembangan kemampuan pegawai, penataan struktur dan pengembangan sistem

- 3) Mengoptimalkan kegiatan monitoring dan evaluasi Sekretariat DPRD guna mengetahui serangkaian perkembangan dan atau permasalahan yang dihadapi dalam implementasi kebijakan.

Dalam prakteknya, terlihat apakah sinkronisasinya tugas pokok dan fungsi Sekretaris DPRD Kota Pekanbaru ini terlihat pada hasil tugas anggota DPRD Kota Pekanbaru.

Kenyataan dalam praktek, pembentukan peraturan daerah cenderung mengabaikan sistem hukum nasional dan menerapkan jenis dan bentuk materi muatan yang berbeda-beda berdasarkan kebutuhan dan kepentingan daerah itu sendiri. Di samping itu, pembentukan peraturan daerah tidak sesuai dengan tujuan, situasi, dan kondisi nasional, sehingga kadangkala menimbulkan pertentangan daerah yang membebankan biaya izin tambahan usaha, sedangkan pemerintah menetapkan kemudahan izin usaha di daerah.

Apabila merujuk pada hierarki peraturan perundangan-undangan, peraturan daerah diarahkan sepenuhnya untuk memenuhi kepentingan masyarakat daerah itu sendiri dan menghindari adanya kemungkinan penyimpangan atas tujuan penggunaan peraturan daerah untuk materi muatan yang bersifat nasional dan pembebanan terhadap masyarakat serta dunia usaha. Dalam kaitannya dengan debirokratisasi, peraturan daerah seharusnya ditujukan untuk mencapai taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat daerah dan dunia usaha, termasuk secara umum negara.

Sebenarnya, melalui peraturan daerah, Pemerintah Daerah memiliki konsepsi justifikasi hukum yang mampu menerapkan kebijakan daerah dalam

konsep legalnya secara proporsional. Misalnya, peraturan daerah harus mampu menjadi alat legitimasi untuk meningkatkan tujuan ekonomi masyarakat secara langsung dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah secara menyeluruh. Bahkan, peraturan daerah dapat menstimulasi penyaluran kredit usaha kecil dan menengah serta koperasi, sehingga akselerasi masyarakat terhadap dana perbankan terdorong secara signifikan sebagai suatu komponen pemerataan pembiayaan dan pendapatan di daerah tersebut.

Namun, kecenderungan peraturan daerah hanya mendukung distribusi kekuasaan dan kepentingan tertentu di daerah, akibatnya kurang mendukung penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, sehingga mendorong masyarakat melakukan perlawanan dan penolakan. Dengan melihat kepada banyaknya manfaat peraturan daerah untuk melakukan stimulasi ekonomi, salah satu contohnya adalah peraturan daerah perlu mendorong koperasi di daerah tersebut. Dengan demikian, Pemerintahan Daerah mengarahkan usaha kecil dan menengah serta koperasi di daerah tersebut tidak hanya terjebak pada jenis usaha yang berkaitan langsung dengan kepentingan masyarakat sekitar atau anggota saja. Akan tetapi, dapat diarahkan menjadi andalan daerah untuk kepentingan masyarakat lain di luar daerah tersebut.

Salah satu Perda yang dipaksakan oleh Kepala Daerah melalui Sekretaris DPRD Kota Pekanbaru yang orientasinya bisnis belaka dan dipaksakan masuk dalam program legislasi DPRD Kota Pekanbaru yaitu perubahan ketiga Perda nomor 2 tahun 2015 tentang Pernyataan Modal Daerah dan Penambahan Pentertaan Modal Daerah kepada Badan Usaha Milik Daerah dan Badan Hukum

lainnya.

Maka Sekretariat Dewan harus fokus dan menyelesaikan dan mempercepat pengesahan tersebut sehingga terbantu tugas DPRD Kota Pekanbaru. Disinilah peranan Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru untuk mensukseskan keinginan Walikota Pekanbaru atau Kepala Daerah sehingga pembahasannya benar-benar focus dan rampung/tuntas dengan baik.

Tabel. 15
KEKELIRUAN DILAKUKAN KETUA/ANGGOTA DPRD KOTA PEKANBARU,
AKIBAT KESALAHAN SEKRETARIAT

No	Nama Anggota DPRD Pekanbaru	Kegiatan	Dasar Hukum	Keterangan
1	T. Azwendi Fajri, Ketua Komisi II	Hearing dengan pemilik rumah kos (24-03-2016)	Tidak jelas	Seharusnya yang memanggil pemilik rumah kos adalah Kepala Bapenda Kota Pekanbaru
2	Ketua DPRD dan rombongan (Hamdani MS, SIP, Nofrizal, Wakil Ketua dan Plt. Sekretaris Zulfahmi Andrian, AP, MSi dan staf.	Kunjungan ke Kajati Riau	Tidak ada. Kejati bukan atasan DPRD Kota Pekanbaru	Seharusnya DPRD Kota Pekanbaru yang mengundang Kajati Riau

Sumber : Buletin DPRD 2016, Buletin DPRD Februari 2020

Dan Komisi Dua DPRD Kota Pekanbaru memanggil pemilik rumah kos untuk diajak *hearing* di DPRD Kota Pekanbaru. Seolah-olah DPRD Kota Pekanbaru sudah sama dengan jaksa selaku eksekutor, bahkan dalam pandangan penulis seolah-olah adalah perangkat daerah dibawah Walikota.

Dan ini bisa terjadi secara administrasi itu dibuatkan oleh Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru yang dalam hal ini dipimpin oleh Sekretaris DPRD Kota

Pekanbaru. Hal ini terjadi pada hari Kamis tanggal 24 Maret 2016. Pertanda tugas pokok dan fungsi dan juga tugas pokok anggota DPRD yang seperti ini dianggap hal biasa saja, karena tidak memahami fungsi masing-masing kedua lembaga tersebut.

Dan hal yang tersebut diatas itu sering terjadi di DPRD Kota Pekanbaru seolah-olah anggota DPRD Kota Pekanbaru itu anak buah atau bawahan Walikota Pekanbaru. Padahal sejatinya, tugas anggota DPRD bukan menjalankan tugas teknis dari perangkat Walikota

Dan ini adalah salah satu kesalahan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mencampur-adukkan fungsi Sekretaris DPRD secara teknik operasional bertanggungjawab kepada Pimpinan DPRD dan secara administrasi bertanggungjawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah, inilah namanya ambigu (mendua) kepada Pimpinan DPRD dan kepada Kepala Daerah.

Contoh-contoh yang bertentangan dengan fungsi anggota DPRD, antara lain: melakukan sidak ke M-Box yang berada di Jaln S.M. Amin, seharusnya yang melakukan sidak ini adalah Polisi atau Satpol PP yang mengawasi Perda. Hal ini terjadi sekitar bulan Maret 2016.

Tabel. 16**KEKELIRUAN STAF SEKRETARIAT DPRD KOTA PEKANBARU DALAM TUGASNYA**

No	Kegiatan/Kunker	Tujuan Ke	Yang Berhak Menerima	Diterima	Keterangan
1	Anggota DPRD Kab. Dharmasraya Prov. Sumatera Barat	Bamus DPRD Kota Pekanbaru	Bamus DPRD Kota Pekanbaru	Kasubag Protokol Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru	23-01-2020
2	Anggota DPRD Kab. Lawas Utara, Sumatera Utara	Komisi (I) A DPRD Kota Pekanbaru	Komisi I DPRD Kota Pekanbaru	Kasubag Umum Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru	29-01-2020
3	Anggota DPRD Dumai	Ketua DPRD Kota Pekanbaru	Ketua/Anggota DPRD Kota Pekanbaru	Kasubag Protokol Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru	30-01-2020

Sumber : Buletin DPRD Kota Pekanbaru

Tabel. 17**RANCANGAN PERATURAN DAERAH (RAN PERDA) YANG DIAJUKAN
WALIKOTA PEKANBARU KE DPRD KOTA PEKANBARU**

No.	Tahun	Jumlah	Perda	Keterangan
1	2016	26 Ran Perda	15 Perda	
2	2017	21 Ran Perda	11 Perda	
3	2018	21 Ran Perda	15 Perda	
4	2019	19 Ran Perda	13 Perda	

Sumber : Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru

Tugas pokok atau fungsi Sekretaris DPRD Kota Pekanbaru bersama tugas pokok DPRD Kota Pekanbaru pada tahun 2016 sudah di-sahkan beberapa Perda, antara lain:

- 1) Perda Pemberdayaan Masyarakat Berbasis Rukun Warga
- 2) Perda Pemekaran Kelurahan
- 3) Perda Masjid Paripurna

- 4) Perda Lembaga Adat Melayu
- 5) Perda SMP Madani

“ Dan 5 Perda tersebut diatas yang berorientasi mensejahterakan masyarakat. Dan masih ada 2 Perda yang akan dibahas”, kata Drs. Ahmad Yani. MSi selaku Sekretaris DPRD Kota Pekanbaru.

Ada hal yang seharusnya tidak dilakukan oleh Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru yaitu melakukan kunjungan DPRD Dharmasraya, Provinsi Sumatera Barat pada Kamis tanggal 23 Januari 2020 dimana anggota DPRD Kota Pekanbaru tidak seorangpun berada di tempat. Kunjungan DPRD Dharmasraya adalah untuk membahas Tupoksi Badan Musyawarah (BANMUS). Tapi dengan percaya diri nya diterima oleh Kasubag Protokol Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru (inilah kesalahan yang dilakukan oleh pegawai Sekretariat).

Hal yang serupa juga dilakukan oleh Kabag Umum DPRD Kota Pekanbaru menerima kunjungan DPRD Kabupaten Padang Lawas Utara (Sumut). Terjadi pada Rabu, 29 Januari 2020.

Anehnya, Pimpinan DPRD Kota Pekanbaru periode 2019-2024 melakukan kunjungan Kejaksaan Tinggi Riau untuk meminta petunjuk dan masukan untuk menyusun peraturan. Dan ini sangat memalukan lembaga DPRD, karena anggota DPRD adalah lembaga yang terhormat, yang bebas dari pengaruh luar, yaitu: Kejaksaan, Kepolisian, dll. Dan ini menandakan Anggota DPRD Kota Pekanbaru sudah memalukan diri sendiri, karena tidak paham dengan fungsi dan tugasnya.

4. Solusi

Capaian kinerja Sekretaris DPRD Kota Pekanbaru, adapun indikatornya adalah sebagai berikut:

1. Pelayanan yang memberikan kepuasan kepada anggota dewan.
2. Pelayanan bidang persidangan dan risalah untuk melaksanakan rapat-rapat dewan.
3. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia dengan melaksanakan pendidikan.
4. Tersedianya sarana dan prasarana penunjang operasional anggota Dewan.

Upaya untuk mencapai sasaran dan tujuan dirasa perlu untuk dilaksanakannya program-program dan kegiatan antara lain:

1. Program pelayanan administrasi perkantoran.
 - a) Penyediaan jasa surat menyurat
 - b) Penyediaan jasa komunikasi, sumber daya air dan listrik
 - c) Penyediaan jasa pemeliharaan dan perizinan kendaraan dinas/operasional
 - d) Penyediaan jasa kebersihan kantor
 - e) Jasa perbaikan peralatan kerja
 - f) Penyediaan alat tulis kantor
 - g) Penyediaan barang cetakan dan penggandaan
 - h) Penyediaan komponen instalasi listrik/penerangan bangunan kantor
 - i) Penyediaan bahan bacaan dan peraturan perundang-undangan
 - j) Penyediaan makanan dan minuman

- k) Rapat-rapat koordinasi dan konsultasi keluar daerah.
- 2. Program peningkatan sarana dan prasarana aparatur
 - a) Pembangunan gedung kantor
 - b) Pengadaan kendaraan dinas/operasional
 - c) Pengadaan perlengkapan gedung kantor
 - d) Pengadaan peralatan gedung kantor
 - e) Pengadaan Mebeleur
 - f) Pemeliharaan rutin/berkala gedung kantor
 - g) Pemeliharaan rutin/berkala mobil jabatan
- 3. Program peningkatan disiplin aparatur.
 - a) Pengadaan pakaian dinas beserta perlengkapannya
- 4. Program peningkatan kapasitas sumber daya aparatur
 - a) Sosialisasi peraturan perundang-undangan
 - b) Bimbingan teknis implementasi peraturan perundang-undangan
- 5. Program peningkatan pengembangan sistem pelaporan capaian kinerja dan keuangan
 - a) Penyusunan laporan capaian kinerja dan ikhtisar realisasi kinerja SKPD
 - b) Penyusunan pelaporan keuangan semesteran
 - c) Penyusunan pelaporan keuangan akhir tahun
- 6. Program peningkatan kapasitas lembaga perwakilan rakyat daerah.
 - a) Pembahasan rancangan peraturan daerah
 - b) Hearing/dialog dan koordinasi dengan pejabat pemerintah daerah dan

tokoh masyarakat/tokoh agama

- c) Rapat-rapat alat kelengkapan dewan
 - d) Rapat-rapat paripurna
 - e) Kegiatan reses
 - f) Kunjungan kerja pimpinan dan Anggota DPRD dalam daerah
 - g) Peningkatan kapasitas pimpinan dan anggota DPRD
 - h) Penyediaan jasa jaminan pemeliharaan kesehatan anggota DPRD
 - i) Pelayanan Keprotokolan
7. Program Kerjasama Informasi dan Media Massa
- a) Penyebarluasan Informasi Pembangunan Daerah
 - b) Penyebarluasan Informasi yang bersifat penyuluhan bagi masyarakat
- Dari kondisi tersebut diatas yang menjadi solusi untuk Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru adalah:
1. Peningkatan kualitas SDM aparatur Sekretariat DPRD
 2. Peningkatan system piñata usahaan administrasi dan keuangan
 3. Peningkatan dan Pengembangan organisasi dalam mendukung sinergistas eksekutif, legislative dan masyarakat sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Dari hasil penelitian dan pembahasan yang penulis lakukan bahwa, Bagaimana Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Sekretaris DPRD dalam mendukung Kinerja DPRD Kota Pekanbaru. Yang ditinjau dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana yang telah diroboh terakhir dengan Undang-Undang Nomor : 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, belum berjalan sebagaimana mestinya. Ini terlihat jelas bahwa Sekretaris DPRD secara Teknis Operasional bertanggung jawab dengan Pimpinan DPRD dan secara Administrasi bertanggung jawab dengan Kepala Daerah melalui Sekretaris Kota Pekanbaru. Ini sangat Ambigu atau mendua loyaltasnya kepada Pimpinan DPRD dan juga kepada Kepala Daerah.
2. Sedangkan Faktor-faktor Penghambat Dalam Menjalankan Tugas dan fungsi Sekretaris DPRD Kota Pekanbaru adalah : Dewan Intervensi Penempatan Staff Sekretariat dan Kerjasama dengan Wartawan, Penguasaan Tekhnologi, Sumber Daya Manusia yang kurang professional dalam memahami Undang-Undang Nomor : 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Turunannya, Ketersediaan Keuangan tidak tepat waktu untuk kebutuhan Dewan dan Sekretariat.

B. Saran

1. Diharapkan kepada DPR RI, DPD RI, dan Presiden untuk dapat merubah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya tentang lembaga Sekretariat DPRD untuk terpisah dengan lembaga perangkat Kepala Daerah.
2. Diharapkan kepada Kepala Daerah Kota Pekanbaru dalam mengangkat Sekretaris DPRD Kota Pekanbaru dan staf tidak di interpensi oleh DPRD, Partai Politik dan pihak manapun. Untuk membantu tugas Sekretaris DPRD Kota Pekanbaru perlu ditempatkan staf yang professional di bidang Pemerintahan, tanpa di interpensi oleh anggota Dewan atau pihak lain.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU –BUKU

- Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009,
- Abdul Manan, *Politik Hukum Studi Perbandingan dalam praktek ketatanegaraan Islam dan Sistim Hukum Barat*. Penerbit: Prenada Media Group. Jakarta, Januari 2016.
- Abu Daud Busroh, *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*, PT Bina Aksara, Jakarta, September 1989
- Didik Sukriono, "*Hukum, Konstitusi dan Konsep Otonomi Kajian Politik Hukum Tentang Konstitusi Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*". Penerbit : Setara Pers. Malang, 2013.
- Hadari Nawawi, *Pengawasan Malaikat Dilingkungan Aparatur Pemerintah*, Penerbit : Erlangga, Jakarta 1992.
- Iriansyah, dkk. (Editor), *Bunga Rampai Pemikiran dan Problematika Hukum Indonesia*, Unilak Pers, Pekanbaru th. 2016
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, Tahun 2008,
- Kausar A.S, *Mewujudkan Pemerintahan Daerah yang Efesien, Efektif dan Demikratis*, Jurnal Otonomi Daerah vol. VI, No. 1 April 2006,
- Moh. Mahfud MD, "Perdebatan Hukum tata Negara pascaamandemen konstitusi." penerbit, Rajawali pers. Jakarta Mei 2011.
- M. Busrizalti, "*Hukum PEMDA :Otonomi Daerah dan Implikasinya*" Penerbit: Total Media, Jogjakarta, 2013.
- Meiky Sofyansyah, Z. MurtiMartoyo, S. SarwintyasPrahastuti. *Kemiskinan dan Otonomi Daerah*, penerbit: LIPI Press, Jakarta, Mey 2015.
- M Mas'ud Said. "*Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*". Penerbit: UPT. Universitas Muhammadiyah Malang, Tahun 2008.
- Muhammad TahirAzhary, *Negara Hukum, Suatu Study Tentang Prinsip-Prinsipnya dilihat dari segi Hukum Islam, Implementasinya pada periode Negara Madinah dan masa kini*. Penerbit :Prenada Media Group, Jakarta. Januari 2015.

Pedoman Penulisan Tesis, *Program Magister Ilmu Hukum*, PPS UIR, 2015

Rahyunir Rauf, *Posisi DPRD Dalam Sistim Pemerintahan Daerah*, Penerbit: Marpoyan Tujuh, Pekanbaru 2016.

Rizal Djalil, *Akuntabilitas Keuangan Daerah Implementasi Pasca Reformasi*, PT. Semesta Rakyat Merdeka, Jakarta, Juli 2014,

Rozali Abdullah, *“Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung”* Penerbit PT. Raja Grafindo Persada Jakarta :Juli 2011.

Rahmat Hidayat, *Tesis Implementasi Pengawasan atas pemberian izin mendirikan bangunan berdasarkan prinsip GOOD GOVERNMENT di Kota Pekanbaru*, Pasca UIR 2016.

RahyunirRauf, *Posisi DPRD dalam sistim pemerintahan daerah*, Penerbit: Marpoyan Tujuh, Pekanbaru 2016

S. Prajudi Admosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Penerbit, Ghalia Indonesia, Jakarta 1994

Sugioyono, *Cara Mudah Menyusun : skripsi, tesis, dan disertasi*. Penerbit Alfabeta, Bandung, Februari 2014.

Sujanto Achmad Noerdin, Sumarno, *Proses Pembuatan Undang-Undang Nomor 5 th, 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*, Bina Aksara Jakarta, 1985,

Taliziduhu Ndraha, *“Kybernology/Ilmu Pemerintahan Baru*. Penerbit Rineka Cipta, Jakarta.

Wahyudi Kumorotomo, *“Etika Administrasi Negara”*. Penerit: PT. Raja Grapindo Pustaka, Jakarta, 2007.

Wahyudi Kumorotomo. Ambar wadaningrum, *Reformasi Aparatur Negara ditinjau kembali*. Penerbit: Gava Media, Jogjakarta 2010.

Y.W. Sunindhia, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*, Bina Aksara Jakarta, 1987, hal. 241

Undang-Undang

Undang-undang Tahun 1945. Amandemen lengkap.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan.

Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Permendagri No. 104 Tahun 2016 tentang Pedoman Nomenklatur Sekretariat DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota

Peraturan-Peraturan

- 1) Perda Kota Pekanbaru No. 9 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah
- 2) Perwako Pekanbaru No. 90 Tahun 2016 tentang Kedudukan Susunan Organisasi, tugas dan fungsi serta tata kerja Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru
- 3) Laporan Capaian dan pertanggungjawaban pelaksanaan program dan kegiatan Tahun 2012-2017, Sekretariat DPRD Kota Pekanbaru Tahun 2017

Majalah

- 1) Buletin DPRD Kota Pekanbaru Aspirasi Penyambung Lidah Masyarakat Tahun 2016
- 2) Buletin DPRD Kota Pekanbaru Aspirasi Penyambung Lidah Masyarakat Edisi Januari-Februari 2018
- 3) Buletin DPRD Kota Pekanbaru Aspirasi Penyambung Lidah Masyarakat Edisi Maret-April 2018
- 4) Buletin DPRD Kota Pekanbaru Aspirasi Penyambung Lidah Masyarakat Edisi Maret-April 2018
- 5) Buletin DPRD Kota Pekanbaru Aspirasi Penyambung Lidah Masyarakat Edisi Mei-Juni 2019
- 6) Buletin DPRD Kota Pekanbaru Aspirasi Penyambung Lidah Masyarakat Edisi Januari-Februari 2020