

APPOINTMENT OF PROVINCIAL SECRETARIES OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES THROUGH THE APPROVAL OF THE PROVINCIAL COUNCIL REPRESENTATIVES

Huisman Brant Toripalu

Email: huismanbrant@gmail.com
DPRD Provinsi Sulawesi Tengah

Abstract

*The problem examined is the mechanism for the appointment of secretaries of the Provincial Regional Representative Council with the enactment of Government Regulation Number 18 of 2016 concerning Regional Apparatus and the approval of the leadership of the Provincial House of Representatives in the appointment of secretaries of the Regional People's Representatives Council. The research objective was to find out the mechanism for the appointment of secretaries of the Provincial Regional Representatives with the enactment of Government Regulation No. 18 of 2016 concerning Regional Apparatus and to determine the approval of the leadership of the Provincial House of Representatives in the appointment of secretaries of the Regional People's Representatives Council. The research method uses normative legal research that uses primary legal materials, secondary legal materials, and tertiary legal materials which are then processed and analyzed using interpretation or interpretation techniques and argumentation techniques. The results of the study found that the appointment and dismissal of the Secretary of the Council was not the same as the appointment and dismissal of the State Civil Apparatus, which was generally due to the existence of the position of Secretary of the Provincial House of Representatives as a *lex specialist*.*

Keywords: *Agreement; Appointment; Secretary of the Regional Representative Council*

PENDAHULUAN

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 dijelaskan bahwa Negara Indonesia merupakan Negara yang berdasarkan atas dasar hukum, maka Negara Indonesia menempatkan hukum di tempat yang tertinggi dalam kehidupan

bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Seluruh warga negara Indonesia harus tunduk dan patuh kepada hukum itu sendiri yang bertujuan untuk memberikan keadilan terhadap warga negara, menjaga dan menciptakan keamanan dan ketertiban di tengah-tengah kehidupan masyarakat.

Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat dengan UUD NRI Tahun 1945) mengamanatkan bahwa Negara

Kesatuan Republik Indonesia adalah Negara yang berkedaulatan rakyat yang dalam pelaksanaannya menganut prinsip kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan.¹ Implementasi ketentuan tersebut, kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui sistem perwakilan (*representation*) dimana seseorang atau suatu kelompok mempunyai kewajiban atau kemampuan untuk berbicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar².

Dalam negara hukum Indonesia tidak boleh terjadi hukum berdiri sendiri pada satu sisi sementara kekuasaan dengan angkuhnya seolah-olah menantang hukum di sisi lain. Dengan menggaris bawahi prinsip Indonesia adalah negara hukum, konstitusi kita UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen telah menempatkan hukum dalam posisi *supreme* dan menentukan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.³

Namun, prinsip supremasi hukum selalu diiringi dengan dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap

peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Dengan demikian negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat*, melainkan *democratische rechtsstaat*.⁴

Dengan adanya asas demokrasi tidaklah sekedar adanya badan perwakilan rakyat. Di samping badan perwakilan rakyat, asas keterbukaan pemerintahan dan lembaga peran serta masyarakat (*inspraak*) dalam pengambilan keputusan oleh pemerintah adalah sangat penting artinya.⁵ Sejalan dengan pilar utama negara hukum yaitu asas legalitas (*legaliteits beginselen* atau *wetmatigheid van bestuur*), atas dasar prinsip tersebut bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan.

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Provinsi, sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ditegaskan bahwa DPRD Provinsi

¹Mustafa Lutfi, *Perihal Negara, Hukum dan Kebijakan Publik*, Setara Press, Malang, 2011, Hlm. 48

² Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, PT Gramedia Pustaka, 2003, hlm 178

³ Dahlan Thaib, 2009, *Ketatanegaraan Indonesia: Perspektif Konstitusional*, Total Media, Yogyakarta, hal. 125.

⁴ Jimly Asshiddiqie, 2009, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, hal. 212.

⁵ Johannes Usfunan, 2002, *Perbuatan Pemerintah Yang Dapat Digugat*, Djambatan, Jakarta, hal. 21.

merupakan lembaga perwakilan rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang mempunyai tiga fungsi, yaitu: (1) fungsi pembentukan peraturan daerah Provinsi, yang diwujudkan dalam membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah; (2) fungsi anggaran, yang diwujudkan dalam membahas dan menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD); dan (3) fungsi pengawasan, yang diwujudkan dalam mengawasi pelaksanaan peraturan daerah dan APBD.⁶

Berdasarkan ketentuan di atas maka jabatan sekretaris DPRD Provinsi masuk dalam pengertian Jabatan Pimpinan Tinggi yang pengangkatan dan pemberhentiannya dilakukan oleh Gubernur melalui uji kompetensi atau yang lebih kita kenal dengan lelang jabatan. Uji kompetensi ini dimaksudkan untuk mendapatkan Aparatur Sipil Negara (ASN) yang benar-benar mempunyai kemampuan dalam melaksanakan tugas sebagai seorang ASN dan bebas dari pengaruh serta intervensi politik. Akan tetapi dalam praktiknya, pengangkatan sekretaris DPRD Provinsi harus mendapatkan persetujuan dari Pimpinan DPRD yang notabnya adalah lembaga politik. Sebagaimana yang disebutkan di dalam Pasal 9 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016

tentang Perangkat Daerah yang menyatakan bahwa “Sekretaris DPRD provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diangkat dan diberhentikan dengan keputusan gubernur atas persetujuan pimpinan DPRD provinsi setelah berkonsultasi dengan pimpinan fraksi”.

Dengan memperhatikan uraian di atas, penulis mengangkat permasalahan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimanakah mekanisme pengangkatan sekretaris DPRD Provinsi dengan diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah ?
2. Apakah persetujuan pimpinan DPRD Provinsi dalam pengangkatan sekretaris DPRD oleh Kepala Daerah merupakan persyaratan mutlak ?

Metode Penelitian

Dalam penelitian yang dilakukan menggunakan tipe penelitian hukum normatif (*normative legal research*)⁷. Pemilihan tipe penelitian normatif ini terkait dengan rumusan masalah yang menjadi isu penelitian hukum dan tipe penelitian hukum normatif digunakan untuk menganalisis isi, sifat dan tugas hukum yang diatur dalam peraturan

⁶Lihat Pasal 95 dan 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

⁷Menurut Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 52.

perundang-undangan atau dalam yang terdapat dalam substansi hukum.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum normatif ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan analisis dan konseptual hukum (*analitical & conceptual approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dan pendekatan filsafat (*philosophical approach*).

Bahan hukum yang digunakan untuk memecahkan masalah sebagaimana yang telah dirumuskan dalam penelitian hukum ini adalah bersumber dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier.

Bahan hukum primer (*primary law material*) terdiri dari peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi. Adapun bahan hukum primer yang digunakan terkait dengan lingkup permasalahan adalah sebagai berikut :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
- 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- 4) Undang-Undang Nomor 42 tahun 2014 tentang Perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat,

Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah

Bahan hukum sekunder (*secondary law material*) yang digunakan dalam penelitian hukum umumnya adalah seperti buku-buku teks ilmu hukum dan jurnal ilmiah terpublikasi. Adapun bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian hukum normatif ini antara lain berupa : buku-buku, maupun literature literatur, termasuk literatur asing yang memuat teori-teori hukum, asas-asas, dan konsep hukum yang dipandang relevan dengan permasalahan yang diteliti untuk dikutip dan menjadi landasan pembenaran dalam menjawab permasalahan.

Bahan hukum diolah dan dianalisis dengan menggunakan teknik penafsiran atau interpretasi dan teknik argumentasi. Von Savigny sebagaimana dikutip oleh Peter Mahmud Marzuki mendefinisikan bahwa interpretasi merupakan suatu rekonstruksi buah pikiran yang tak terungkap di dalam undang-undang.⁸ Kegiatan interpretasi merupakan suatu upaya menemukan kebenaran yang utuh atas suatu pemikiran yang telah ada dengan berpijak pada satu bentuk perspektif dan memecahkan masalah yang belum terselesaikan.

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2011, hal. 106

Pemahaman hukum secara teoritik terkait dengan permasalahan, dianalisis dengan interpretasi yang memiliki karakter hermeneutik hukum. Hermeneutik berasal dari bahasa Yunani yaitu *hermeneuein* yang berarti menafsirkan atau menginterpretasikan⁹. Metode penafsiran dalam lingkaran hermeneutic berlangsung dalam hubungan bolak balik antara bagian dan keseluruhan, antara teks, konteks, dan kontekstualisasi, dalam rangka membentuk suatu pemahaman yang utuh atas suatu permasalahan¹⁰. Jimly Asshidiqie kemudian menyebutkan bahwa aspek yang menjadi pedoman dalam melakukan interpretasi hermeneutika hukum adalah keadilan, kepastian hukum, prediktabilitas, dan kemanfaatan.¹¹

Teknik interpretasi dapat digolongkan seperti penafsiran gramatikal, historis, sistematis, teleologis, kontekstual, dan lain-lain. Adapun bahan – bahan hukum yang telah diolah melalui teknik interpretasi, akan dielaborasi dengan teknik argumentasi. Teknik argumentasi merupakan teknik penilaian yang didasarkan pada alasan-alasan yang

bersifat penalaran hukum. Penilaian yang dimaksud berupa tepat atau tidak tepat, setuju atau tidak setuju, benar atau salah, sah atau tidak sah oleh peneliti terhadap bahan-bahan hukum.¹²

PEMBAHASAN

Syarat Pengangkatan Sekretaris Dewan

Untuk mewujudkan keberhasilan DPRD Provinsi dalam melaksanakan tugasnya, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian di pertegas oleh Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah telah mengamanahkan diangkatnya seorang Sekretaris DPRD yang memimpin Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Sekretariat DPRD, dimana peran dan kedudukan strategis Sekretariat DPRD membantu tugas-tugas DPRD dengan harapan agar DPRD lebih akomodatif dalam merespons aspirasi masyarakat khususnya dalam menyusun perencanaan program dan kegiatan agar kebijakan yang ditempuh, tetap mengacu pada kepentingan masyarakat.

Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dipimpin oleh Sekretaris Dewan yang mempunyai tugas pokok menyelenggarakan administrasi kesekretariatan,

⁹ I Ketut Donder dan I Ketut Wisarja, *Filsafat Ilmu : Apa, Bagaimana, untuk Apa Ilmu, Pengetahuan itu dan Hubungannya dengan Agama*, Paramita, Surabaya, 2010, hal. 175

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hal. 247

¹¹ *Ibid*, hal. 247

¹² Peter Mahmud Marzuki, 2011, *Penelitian....op.cit.* hal. 112

administrasi keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) serta mengkoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD sesuai dengan kemampuan keuangan daerah. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan motor penggerak bagi pelaksanaan kegiatan-kegiatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang secara teknis operasional sekretaris dewan berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggung jawab kepada Gubernur melalui sekretaris daerah.

Pengisian Jabatan Sekretaris DPRD Provinsi yang termasuk dalam unsur perangkat daerah diatur secara khusus dalam Peraturan Pemerintah 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, bahwa pada intinya Perangkat Daerah wajib memenuhi persyaratan kompetensi teknis, manajerial dan sosial kultural. Selain itu Perangkat Daerah harus memenuhi kompetensi pemerintahan. Kompetensi pemerintahan tersebut antara lain kompetensi pengetahuan, sikap, dan keterampilan yang terkait dengan kebijakan Desentralisasi, hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah, pemerintahan umum, pengelolaan keuangan Daerah, Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan

Daerah, hubungan Pemerintah Daerah dengan DPRD, serta etika pemerintahan.

Adapun persyaratan materil yang harus di penuhi oleh calon sekretaris DPRD Provinsi sebagaimana yang disebutkan di dalam Pasal 202 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah serta Pasal 9 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah yaitu sebagai berikut :

1. Diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur atas persetujuan Pimpinan DPRD.
2. Diangkat dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat sesuai perundang-undangan.
3. Mempunyai kemampuan dan berpengalaman di bidang Pemerintahan.
4. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi yang secara teknis oprasional berada di bawah dan bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD dan secara administrasi bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah.

Sehubungan dengan persyaratan formal dan materil sebagaimana yang penulis uraikan diatas maka DPRD Provinsi dalam menentukan, disetujui atau tidaknya seorang Sekretaris DPRD Provnsi yang diajukan Gubernur, selain memperhatikan persyaratan formal dan

materil dengan meneliti atau menilai apakah calon Sekretaris DPRD Provinsi yang diajukan tersebut benar-benar memiliki kecakapan dan kemampuan serta tidak berkelakuan yang tidak tercela seperti yang diinginkan sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.

Sistem Pengangkatan Sekretaris Dewan

Seperti yang telah kita ketahui bersama bahwa diundangkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah pada tanggal 19 Juni 2016 yang mencabut dan menyatakan tidak berlaku Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Peraturan Pemerintah ini memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada Daerah dalam menata Perangkat Daerah secara **efisien, efektif, dan rasional** sesuai dengan kebutuhan nyata dan kemampuan Daerah masing-masing serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi serta komunikasi kelembagaan antara Pusat dan Daerah.

Dasar utama pembentukan perangkat daerah adalah adanya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dan menjadi kewenangan daerah, yang terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib dibagi atas urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan

dasar, dan urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang bersifat wajib, diselenggarakan oleh seluruh pemerintah daerah, sedangkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat pilihan hanya dapat diselenggarakan oleh daerah yang memiliki potensi unggulan dan kekhasan daerah. Hal ini dimaksudkan untuk efisiensi dan memunculkan sektor unggulan masing-masing daerah sebagai upaya optimalisasi pemanfaatan sumber daya daerah dalam rangka mempercepat proses peningkatan kesejahteraan rakyat.

Dalam Penjelasan Peraturan Pemerintah tersebut dijelaskan bahwa Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, membawa perubahan yang signifikan terhadap pembentukan perangkat daerah, dengan prinsip tepat fungsi dan tepat ukuran (*rightsizing*) berdasarkan beban kerja yang sesuai dengan kondisi nyata di masing-masing daerah. Hal ini juga sejalan dengan prinsip penataan organisasi perangkat daerah yang rasional, proporsional, efektif dan efisien.¹³

Pengangkatan Sekretaris DPRD Provinsi yang merupakan motor penggerak bagi pelaksanaan kegiatan-kegiatan DPRD Provinsi diangkat dan diberhentikan dengan keputusan gubernur atas persetujuan

¹³Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah

pimpinan DPRD provinsi setelah berkonsultasi dengan pimpinan fraksi¹⁴. Hubungan antara pemerintah daerah Provinsi dan DPRD Provinsi seyogyanya merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan.

Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini dapat dicerminkan dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung (*sinergi*) bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi dan tugas masing-masing¹⁵.

Realitas yang terjadi sering kali kita melihat dimedia massa baik cetak maupun elektronik tidak terwujudnya sinergitas antara Pemerintah Daerah dan DPRD terkait pengangkatan dan pemberhentian Sekretaris DPRD sebagaimana beberapa kasus yang

pernah terjadi di beberapa Provinsi dan Kabupaten di Indonesia, dimana pengangkatan Sekretaris DPRD dilakukan secara sepihak oleh Kepala Daerah tanpa mengikuti prosedur yang diatur dalam berbagai peraturan Perundang-Undangan.

Ada fakta bahwa peraturan perundang-undangan seputar jabatan pimpinan tinggi pada perangkat daerah, utamanya di Sekretariat DPRD, pengaturannya tidak saling mendukung, akibatnya bisa menimbulkan beberapa penafsiran yang berbeda dari beberapa Kepala Daerah jika tidak di kaji secara komprehensif sebagaimana contoh kasus yang penulis uraikan di atas. Beberapa ketentuan peraturan Undang-Undang yang tidak saling mendukung itu adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Aparatur Sipil Negara tidak memberikan tempat bagi adanya persetujuan pimpinan DPRD dalam proses perpanjangan atau penggantian sekretaris DPRD. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak memuat norma yang mengatur dan memberikan arahan tentang mekanisme pengajuan calon sekretaris DPRD, termasuk tidak memberikan arahan proses pemberian

¹⁴Lihat ketentuan Pasal 202 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 9 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah

¹⁵Akmal Boedianto, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pembentukan Peraturan Daerah APBD Partisipatif*, Surabaya, CV Putra Media Nusantara, 2010, hlm.36

persetujuan dan jangka waktu maksimal proses pemberian persetujuan. Bahkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah yang seharusnya menjabarkan lebih teknis Undang-Undang Pemerintahan Daerah ternyata juga tidak mengatur mengenai mekanisme, proses maupun jangka waktu dimaksud, sehingga hal inilah yang menurut penulis menimbulkan perbedaan penafsiran sehingga mengakibatkan terjadinya praktek inprosedural dalam pengangkatan Sekretaris DPRD baik provinsi, Kabupaten/Kota di Indonesia.

Menurut penulis bahwa ada beberapa hal yang membedakan pengangkatan Sekretaris DPRD dengan jabatan eselon II lainnya. **Pertama**, dalam pengangkatan Sekretaris DPRD, Gubernur wajib memberitahukan DPRD bila sekretaris DPRD akan diberhentikan. **Kedua**, jika ingin mengangkat Sekretaris DPRD, Gubernur wajib mengajukan tiga nama calon kepada pimpinan DPRD. Selanjutnya, pimpinan DPRD berkonsultasi dengan pimpinan fraksiterkait dengan 3 (tiga) nama calon Sekretaris DPRD yang di ajukan Gubernur tersebut. kemudian pimpinan DPRD memberi persetujuan untuk salah satu calon itu kepada Gubernur. Kemudian barulah Gubernur melakukan pengangkatan. Itu kalau Gubernur mau memperhatikan dan tunduk patuh kepada Undang-Undang.

Terkait keberadaan jabatan itu, diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan secara khusus di atur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, sehingga keberadaan jabatan Sekretaris DPRD memang *lex specialis*. Undang-Undang menentukan mekanisme pemberhentian dan pengangkatannya tidak sama dengan jabatan-jabatan selevel dia sesama eselon II di organisasi perangkat daerah. Karena sifatnya khusus, pemberhentian dan pengangkatan jabatan sekretaris dewan tunduk sepenuhnya kepada Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah yang secara khusus mengatur hal tersebut. Perlu penulis tekankan bahwa asas *Lex specialis derogat legi generalis* adalah salah satu asas hukum yang mengandung makna bahwa aturan hukum yang khusus akan mengesampingkan aturan hukum yang umum. menurut Bagir Mananada beberapa prinsip yang harus diperhatikan dalam asas *lex specialis derogat legi generalis*, yaitu:

1. Ketentuan-ketentuan yang didapati dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus tersebut;
2. Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan-

- ketentuan *lex generalis* (undang-undang dengan undang-undang);
3. Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum (rezim) yang sama dengan *lex generalis*. Kitab Undang-Undang Hukum Dagang dan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata sama-sama termasuk lingkungan hukum keperdataan.¹⁶

Berdasarkan hal di atas maka Sekretaris DPRD sebagai jabatan karier Apratur Sipil Negara untuk membantu kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD maka persetujuan pimpinan DPRD sebagai hal mutlak dan tidak dapat diabaikan, jika memang pengangkatan sekwan tidak meminta persetujuan Pimpinan DPRD maka harus dinyatakan sebagai keputusan yang tidak sah sehingga perlu ditinjau kembali sebab negara yang menganut konsep negara hukum harus menjunjung tinggi supreme artinya semua permasalahan mesti diselesaikan secara hukum.

Norma Hukum Pengangkatan Sekwan

Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani. Namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus

dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. Besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor kemampuan keuangan; kebutuhan daerah; cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas; luas wilayah kerja dan kondisi geografis; jumlah dan kepadatan penduduk; potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani; saranadan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam.

Perangkat daerah provinsi terdiri atas Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah, dan lembaga teknis daerah. Susunan organisasi perangkat daerah ditetapkan dalam Perda dengan memperhatikan faktor-faktor tertentu dan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Dalam organisasi yang besar dan kompleks tidak mungkin bagi para wakil rakyat bekerja sendirian oleh karenanya dalam menjalankan tugas dan fungsinya, DPRD terkadang tidak dapat menjalankan dengan baik dan mencapai tujuan secara maksimal. Untuk mendukung pelaksanaan fungsi DPRD tersebut maka dibentuklah Sekretariat DPRD yang dipimpin oleh seorang sekretaris DPRD Provinsi yang secara teknis operasional berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Pimpinan DPRD Provinsi dan secara

¹⁶. Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004. Hlm 56

administratif bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah.

Hak Prerogatif Gubernur

Untuk mewujudkan keberhasilan DPRD Provinsi dalam melaksanakan tugasnya, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengamanahkan diangkatnya seorang Sekretaris DPRD yang memimpin Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Sekretariat DPRD, dimana peran dan kedudukan strategis Sekretariat DPRD membantu tugas-tugas DPRD dengan harapan agar DPRD lebih akomodatif dalam merespons aspirasi masyarakat khususnya dalam menyusun perencanaan program dan kegiatan agar kebijakan yang ditempuh, tetap mengacu pada kepentingan masyarakat.

Berdasarkan amanah Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Pemerintah Daerah diberikan wewenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Ini artinya bahwa pemerintah daerah dapat menjalankan dan mengatur pemerintahannya tanpa campur tangan dari pemerintah pusat, kewenangan ini diberikan agar pemerintah daerah lebih dapat memperhatikan dan memajukan daerahnya dengan sumber pendapatan asli daerah yang dimiliki, setiap permasalahan

yang terjadi didaerah dapat segera teratasi dengan adanya hak otonomi tersebut.

Otonomi sering digambarkan sejalan dengan meningkatnya kewenangan Kepala Daerah, termasuk bidang manajemen kepegawaian daerah di antaranya kewenangan pengangkatan Aparatur Sipil Negara/Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan di lingkungan pemerintah daerah atau yang dikenal dengan mutasi merupakan hak prerogatif Gubernur selaku kepala daerah untuk wilayah Provinsi sebagaimana secara normatif diatur secara khusus di dalam Pasal 53 huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang menyebutkan bahwa :

“Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi pembinaan ASN dapat mendelegasikan kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pejabat selain pejabat pimpinan tinggi utama dan madya, dan pejabat fungsional keahlian utama kepada gubernur di provinsi”

Berdasarkan ketentuan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian pejabat dari jabatan tertentu dilingkungan pemerintahan daerah provinsi atau disebut dengan istilah mutasi menjadi kewenangan Gubernur selaku pejabat pembina kepegawaian. Istilah mutasi sendiri atau yang dalam beberapa literatur disebut pemindahan dalam pengertian sempit dapat dirumuskan sebagai

suatu perubahan dari suatu jabatan dalam suatu kelas ke suatu jabatan dalam kelas yang lain yang tingkatannya tidak lebih tinggi atau lebih rendah (yang tingkatnya sama) dalam rencana gaji¹⁷. Dalam pengertian yang lebih luas konsep mutasi dirumuskan sebagai suatu perubahan posisi/jabatan/tempat/pekerjaan yang dilakukan baik secara horizontal maupun vertikal (promosi/demosi) di dalam suatu organisasi,¹⁸ sehingga pada dasarnya mutasi dalam pengertian perubahan horizontal hanyalah merupakan salah satu bagian dari pengertian mutasi itu sendiri.

Ada fakta bahwa peraturan perundang-undangan terkait pengangkatan dalam jabatan pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) utamanya di Sekretariat DPRD Provinsi pengaturannya tidak saling mendukung, sehingga menimbulkan beberapa penafsiran di kalangan Kepala Daerah, akibatnya banyak Pengangkatan Sekretaris DPRD menimbulkan polemik antara Kepala Daerah dan DPRD.

Persinggungan antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain sudah lazim terjadi dalam sistem hukum Indonesia. Salah satunya dapat kita lihat pada Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang ASN. Adapun persinggungan dari kedua Undang-

Undang tersebut ialah mengenai ketentuan pengangkatan/pemberhentian Sekretaris DPRD Provinsi. Pada ketentuan Pasal 202 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang menyebutkan bahwa "*Sekretariat DPRD provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 201 ayat (1) dipimpin oleh seorang sekretaris DPRD provinsi yang diangkat dan diberhentikan dengan keputusan gubernur atas persetujuan pimpinan DPRD provinsi setelah berkonsultasi dengan pimpinan fraksi*". Kemudian, mekanisme pengangkatan dan pemberhentiannya diatur secara khusus dalam dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

Ketentuan sebagaimana disebutkan di atas justru tidak terakomodir dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Aparatur Sipil Negara yang mana tidak memberikan tempat bagi adanya persetujuan pimpinan DPRD dalam proses perpanjangan atau penggantian sekretaris DPRD. Kedua regulasi ini tentunya menimbulkan konflik antara DPRD Provinsi dan Gubernur karena tidak jelasnya ketentuan mana yang seharusnya dijadikan sebagai dasar hukum dalam pengangkatan Sekretaris DPRD. Untuk menghindari terjadinya konflik tersebut maka dibutuhkan suatu langkah hukum konkrit untuk menyelesaikannya.

Berdasarkan kasus a quo maka salah satu cara untuk menyelesaikan pertentangan

¹⁷. Moekijat, *Manajemen Tenaga Kerja dan Hubungan Kerja*, Pionir, Bandung, hlm. 1999, 107

¹⁸. Hasibuan, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, CV Haji Masagung, Jakarta, 1994, hlm. 114

antara Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 4 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yaitu dengan mempertegas status kedudukan hukumnya. Untuk memperjelas status Sekretaris DPRD Provinsi, maka penulis berpendapat bahwa ada dua metode yang dapat digunakan yaitu; Pertama, pendekatan keuangan (anggaran) yaitu melihat sumber keuangan (anggaran) yang digunakan oleh Sekretaris DPRD Provinsi. Jika pendanaan (anggaran) Sekretaris DPRD Provinsi bersumber langsung dari APBN, maka merupakan ranah Aparatur Sipil Negara. Namun, Apabila sumber keuangannya berasal dari APBD, maka Sekretaris DPRD Provinsi merupakan domain Pemerintah Daerah (perangkat daerah). Kedua, pendekatan kewenangan maksudnya adalah melihat sumber kewenangan yang diberikan oleh kedua peraturan perundang-undangan tersebut. Apakah kewenangannya bersifat atribusi, delegasi dan tugas pembantuan. Apabila salah satu dari kedua peraturan perundang-undangan itu memberikan kewenangan atribusi kepada Sekretaris DPRD Provinsi, maka ketentuan tersebutlah yang sebaiknya dijadikan sebagai dasar hukum pengangkatan Sekretaris DPRD Provinsi.

Apabila pendekatan tersebut diatas sama-sama terdapat dalam kedua peraturan perundang-undangan tersebut, maka alternatif lain yang dapat ditempuh ialah

pendekatan secara doktrin hukum. Dalam teori ilmu hukum dikenal asas *lex specialis derogat legi generalis* adalah salah satu asas hukum yang mengandung makna bahwa aturan hukum yang khusus akan mengesampingkan aturan hukum yang umum. Sebagaimana dijelaskan oleh Bagir Manan, ada beberapa prinsip yang harus diperhatikan dalam asas *lex specialis derogat legi generalis*, yaitu:

1. Ketentuan-ketentuan yang didapati dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus tersebut
2. Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan-ketentuan *lex generalis* (undang-undang dengan undang-undang);
3. Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum (rezim) yang sama dengan *lex generalis*. Kitab Undang-Undang Hukum Dagang dan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata sama-sama termasuk lingkungan hukum keperdataan¹⁹.

Asas ini dapat diterapkan manakala terjadi suatu pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang bersifat *lex specialis*. Menurut Remmelink adapun kriteria dari asas *lex specialis* sistematis yaitu; pertama, objek dari definisi umum diatur lebih lengkap dalam kerangka

¹⁹Bagir Manan, *Hukum Positif di Indonesia*,

ketentuan khusus. Kedua, memiliki kriteria lebih rinci dari kejahatan dalam batas-batas definisi umum.²⁰. Maka untuk menilai suatu peraturan dapat dikategorikan sebagai *lex specialis* sistematis maka dapat dilihat dari segi muatannya yaitu;

1. Materil khususnya,
2. Formilnya khusus, dan.
3. Adresat (subjek) khusus.

Selain asas *lex specialis* sistematis, doktrin hukum lain yang dapat digunakan adalah *lex consumer derogat legi consume*. Secara harfiah asas ini berarti ketentuan yang satu memakan ketentuan yang lain. Doktrin ini lebih menekankan pada unsur-unsur yang lebih dominan dari materi muatan suatu undang-undang. Dalam artian bahwa jika terjadi suatu persinggungan antara peraturan perundang-undangan yang sifatnya *lex specialis*, dan untuk menentukan aturan mana yang sebaiknya diterapkan maka dapat dilihat dari unsur-unsur yang lebih dominan yang terkandung dalam suatu undang-undang.

Merujuk pada penjelasan yang telah diuraikan diatas tersebut, maka penulis berpandangan bahwa secara teoritis maupun yuridis keberadaan jabatan Sekretaris DPRD Provinsi merupakan *lex specialis* yang mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang di implementasikan dalam Peraturan

Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Pengangkatan dan pemberhentiannya Sekretaris Dewan tidak sama dengan pengangkatan dan pemberhentian Aparatur Sipil Negara yang pada umumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Kepentingan Politik DPRD

Di beberapa daerah terdapat beberapa kebijakan pengangkatan dalam jabatan struktural termasuk di dalamnya jabatan Sekretaris Dewan dan mutasi pegawai di daerah masih banyak diwarnai nuansa politik dan berbagai kepentingan, baik kepentingan elit politik dalam hal ini DPRD maupun elit Pemerintah Daerah dalam hal ini Kepala Daerah. Hal yang lebih tidak kondusif lagi adalah pengangkatan dan pemberhentian Sekretaris Dewan karena kedekatan dengan lingkaran kekuasaan termasuk adanya penetrasi oleh kalangan anggota legislatif / partai politik atau pelaku politik lainnya dalam penempatan suatu jabatan tertentu. Hal ini tentunya sangat bertentangan dengan amanah Peraturan Pemerintah 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, bahwa pada intinya Perangkat Daerah wajib memenuhi persyaratan kompetensi teknis, manajerial dan sosial kultural selain persyaratan di atas pengangkatan Sekretaris DPRD seharusnya dilaksanakan berdasarkan Merit Sistem serta netralitas pegawai ASN dari unsur politik.

²⁰Eddy O.S Hiariej. *Op.Cit.* hlm 23

Merit sistem disebutkan di dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang menyebutkan bahwa “Merit Sistem Kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi dan kinerja secara adil wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur ataupun kondisi kecatatan”.

Terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam mencapai keefektifan penerapan sistem merit, *pertama*, menetapkan pagu atau target prestasi kerja, *kedua* mengembangkan sistem penilaian karya pegawai yang berfokus pada kekhasan jabatan, berorientasi pada hasil kerja serta penilaian oleh lebih dari satu penilaian atau multi raters; *ketiga*, memberikan pelatihan penilaian prestasi kerja kepada para pimpinan unit kerja serta pegawai umumnya terampil menilai prestasi kerja pegawai serta menguasai seni penyampaian umpan balik tentang kondisi nyata prestasi kerja yang berhasil dicapai sehingga pada masa mendatang memungkinkan untuk dicapainya prestasi kerja pegawai yang lebih baik. *Keempat*, membakukan pemberian penghargaan berdasarkan prestasi kerja yang berhasil dicapai oleh setiap pegawai. *Kelima*, menggunakan skala kenaikan penghasilan yang besar dan bernilai signifikan.

Terkait dengan kenetralitasan Pegawai ASN terhadap unsur politik, dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang menyatakan bahwa Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Sebenarnya kenetralitasan Pegawai ASN yang terdiri dari pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja sejalan dengan nilai-nilai filosofis pembentukan Undang-Undang ASN itu sendiri yang tertera dalam Dasar Menimbang, dimana dinyatakan bahwa dalam rangka pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perlu dibangun aparatur sipil negara yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Secara teori, terkait kenetralitasan pegawai ASN khususnya kalangan birokrasi telah banyak dibahas oleh para Pakar. Woodrow Wilson menyoroti tentang kenetralan birokrasi. Birokrasi pemerintah menurut Wilson berfungsi melaksanakan

kebijakan politik, sehingga birokrasi itu harus berada di luar kajian politik. Konsep dasar Wilson ini kemudian diikuti oleh sarjana politik Frank Goodnow (1900) yang menyatakan bahwa ada dua fungsi pokok pemerintah yang amat berbeda satu sama lainnya yaitu fungsi pokok politik dan administrasi. Fungsi politik berarti pemerintah membuat dan merumuskan kebijakan-kebijakan, sementara fungsi administrasi berarti pemerintah tinggal melaksanakan kebijakan tersebut²¹

Dalam perspektif lainnya, netralisasi birokrasi dikemukakan oleh Francis Rourke. Dia mengatakan walaupun birokrasi pada mulanya hanya berfungsi untuk melaksanakan kebijakan politik, akan tetapi birokrasi bisa berperan membuat kebijakan politik. Menurut Rourke, netralisasi birokrasi dari politik adalah hampir tidak mungkin, sebab jika partai politik tidak mampu memberikan alternatif program pengembangan dan mobilisasi dukungan, maka birokrasi akan melaksanakan tugas-tugas itu sendiri dan mencari dukungan politik di luar partai politik yang bisa membantunya dalam merumuskan kebijakan politik. Dukungan politik itu, menurut Rourke dapat diperoleh melalui tiga konsentrasi yakni pada masyarakat luar, pada

legislatif dan pada diri birokrasi sendiri (executive branch). Masyarakat luar itu berupa kalangan pers, pengusaha dan mahasiswa. Legislatif dari kalangan DPR, dan birokrasi sendiri, misalnya dari kalangan perguruan tinggi

Dalam beberapa kondisi, khususnya dalam hal pemilihan kepala daerah, tidak tertutup kemungkinan adanya keterlibatan aparat birokrasi sebagai anggota/kader parpol maupun tim sukses calon kepala daerah tertentu, dimana kondisi ini akan membuat posisi birokrasi yang memihak. Hal ini akan menimbulkan permasalahan, meliputi pertama, pelayanan yang diberikan menjadi tidak adil karena ada kecenderungan mengutamakan golongan masyarakat yang memiliki kesamaan aliran politik, sifat pelayanan tidak objektif, dan tidak mau dikontrol. Kedua, munculnya patronisasi yakni budaya “gotong royong”, saling menolong yang membuahkan nepotisme. Dan ketiga, profesionalisme dan integritas birokrasi yang idealnya memiliki akuntabilitas, responsibilitas, responsivitas, dan akseptabilitas yang jelas akan terpengaruh dengan adanya perbedaan aliran politik²²

Pentingnya Persetujuan Pimpinan DPRD dan Pimpinan Fraksi

²¹ Akhmad Aulawi, *Penerapan Sistem Merit Dalam Manajemen Asn Dan Netralitas Asn Dari Unsur Politik Dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara*, Jurnal Rechtsvinding. Media Pembinaan Hukum Nasional. 2015. Hlm 10

²² *Ibid*

Ketentuan tentang pembehentian sekretaris DPRD Provinsi diatur dalam Pasal 202 ayat (2) Undang Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo Pasal 9 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Berdasarkan ketentuan tersebut jelas disebutkan bahwa Sekretaris DPRD Provinsi diangkat dan diberhentikan dengan keputusan Gubernur atas persetujuan pimpinan DPRD Provinsi setelah berkonsultasi dengan pimpinan fraksi. Dengan demikian ada hubungan koordinasi antara pemerintah daerah dan DPRD dalam konteks pemerintahan daerah baik dalam proses pengangkatan maupun dalam proses pemberhentian sekretaris DPRD.

Hubungan koordinasi disini merupakan amanat undang-undang bahwa DPRD adalah mitra pemerintah daerah dalam bingkai pelaksanaan pemerintahan daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung (*sinergi*) bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi dan tugas masing-masing. Dengan adanya ketentuan tersebut, diharapkan dapat terwujud hubungan yang serasi, sejajar, dan

kemitraan antara Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam rangka tugas dan fungsinya dalam pemerintahan daerah.

Kedua lembaga tersebut diatas memiliki kedudukan yang sama dalam struktur organisasi pemerintahan, sebagai satu kesatuan dalam pemerintahan daerah. Pengawasan DPRD kepada Pemerintah Daerah dilaksanakan oleh DPRD melalui komisi yang merupakan alat kelengkapan dewan secara langsung dan dilaksanakan juga oleh fraksi. Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap pemerintah daerah saat ini tidaklah optimal, hal ini disebabkan karena Anggota DPRD dihadapkan dua pilihan yang sulit, di satu sisi ia harus mengedepankan kepentingan partai yang diwakilinya dan pada sisi yang lain ia juga merupakan representasi rakyat, dimana kedua kepentingan tersebut saling berbeda.

Seperti sudah disampaikan sebelumnya, secara normatif, DPRD mempunyai tiga fungsi : fungsi pembentukan peraturan daerah, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Kegiatan fungsi ini merupakan “alat” untuk menjalankan fungsi utama DPRD yaitu fungsi keterwakilan (*representativeness*). Secara operasional, ketiga fungsi tersebut berjalan seiring dan saling melengkapi. Dengan demikian, walaupun ketiga fungsi itu bekerja dengan cara dan ruang lingkup yang berbeda, namun ketiga

fungsi itu pada dasarnya mempunyai kaitan yang erat satu dengan yang lain.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, muncul permasalahan ketika dalam hal pengangkatan Sekretaris DPRD Provinsi yang dilakukan oleh Kepala Daerah dalam hal ini Gubernur yang tidak meminta persetujuan dari Pimpinan DPRD sebagaimana yang di amanatkan di dalam Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, hal ini tentunya menyalahi prosedur, cacat hukum atau dapat dikategorikan sebagai perbuatan yang melawan hukum.

Secara kelembagaan, Gubernur dalam dalam hal ini sebagai institusi yang sah untuk mengangkat Sekretaris DPRD Provinsi sebagai bentuk diskresinya. Dalam konsepsi negara hukum modern, diskresi, *discretion* (Inggris), *discretionair* (Perancis), *freies ermessen* (Jerman) mutlak dibutuhkan oleh pemerintah dan kepadanya melekat wewenang itu (*inherent aan het bestuur*), sejalan dengan meningkatnya tuntutan pelayanan publik yang harus diberikan pemerintah terhadap kehidupan sosial ekonomi para warga yang kian kompleks²³. Ada beberapa pakar hukum yang memberikan definisi diskresi diantaranya S. Prajudi Atmosudirjo yang mendefinisikan diskresi sebagai kebebasan bertindak atau mengambil keputusan dari para pejabat

administrasi negara yang berwenang menurut pendapat sendiri²⁴. Sjachran Basah mengatakan bahwa *freies ermessen* adalah kebebasan untuk bertindak atas inisiatif sendiri, akan tetapi dalam pelaksanaannya haruslah tindakan-tindakan administrasi negara itu sesuai dengan hukum, sebagaimana telah ditetapkan dalam negara hukum berdasarkan Pancasila.²⁵ *Freies ermessen* ini digunakan terutama karena ; pertama, kondisi darurat yang tidak memungkinkan untuk menerapkan ketentuan tertulis; kedua, tidak ada atau belum ada peraturan yang mengaturnya; ketiga, sudah ada peraturannya namun redaksinya samar atau multitafsir.

Kebebasan diskresi tersebut adalah kebebasan administrasi yang mencakup kebebasan administrasi (*interpretatievrijheid*), kebebasan mempertimbangkan (*beoordelingsvrijheid*), dan kebebasan mengambil kebijakan (*beleidsvrijheid*).²⁶

Kebebasan mempertimbangkan ini ada yang bersifat subjektif dan bersifat objektif. Kebebasan mempertimbangkan yang bersifat subjektif (*subjectieve beordelingsruimte*), yaitu kebebasan untuk menentukan sendiri

²³ Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009, hlm.51

²⁴ S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994, hlm. 82

²⁵ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1997, hlm. 3

²⁶ SF. Marbun dan Moh Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Cetakan ke-6, Yogyakarta: Liberty, 2006, hlm. 47

dengan cara bagaimana dan kapan wewenang yang dimiliki itu dilaksanakan. Sedangkan kebebasan mempertimbangkan yang bersifat objektif (*objectieve beordelingsruimte*), yaitu kebebasan menafsirkan mengenai ruang lingkup wewenang yang dirumuskan dalam peraturan dasar wewenangnya. Ketika kebebasan pemerintah atau *freies ermessen* ini dituangkan dalam bentuk tertulis, ia akan menjadi peraturan kebijakan.

Pengangkatan sekretaris DPRD Provinsi sehingga pengangkatan tersebut merupakan diskresi Gubernur selaku Kepala Daerah Provinsi. Namun demikian, persoalannya dalam hal ini Gubernur dalam hal pengangkatan sekretaris DPRD Provinsi tidak meminta persetujuan Pimpinan DPRD sebagai mitra dalam pemerintahan daerah karena jelas dalam peraturan terkait pengangkatan sekretaris DPRD harus mendapatkan persetujuan Pimpinan DPRD.

Sekretaris DPRD Provinsi sebagai jabatan karier ASN untuk membantu kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD maka persetujuan pimpinan DPRD sebagai hal mutlak dan tidak dapat diabaikan, jika memang pengangkatan Sekretaris DPRD tidak meminta persetujuan Pimpinan DPRD maka harus dinyatakan sebagai keputusan yang tidak sah sehingga perlu ditinjau kembali sebab negara yang menganut konsep negara hukum harus

menjunjung tinggi supremasi hukum artinya semua permasalahan mesti diselesaikan secara hukum.

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang terurai dalam Bab 4, maka penulis menarik kesimpulan sebagai berikut :

- A. Diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada Daerah terkait pengangkatan Sekretaris DPRD Provinsi yang merupakan motor penggerak bagi pelaksanaan kegiatan-kegiatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang secara teknis operasional sekretaris dewan berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggung jawab kepada Gubernur yang pengangkatannya harus sesuai dengan prosedur dan mekanisme yang di atur di dalam Peraturan Perundang-undangan terkait
- B. Secara teoritis maupun yuridis keberadaan jabatan Sekretaris DPRD Provinsi merupakan *lex specialis* yang mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang di implementasikan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

Pengangkatan dan pemberhentiannya Sekretaris Dewan tidak sama dengan pengangkatan dan pemberhentian Aparatur Sipil Negara yang pada umumnya, sehingga persetujuan Pimpinan DPRD mutlak dan tidak dapat di abaikan dalam pengangkatan Sekretaris DPRD

Saran

Bertitik tolak dari kesimpulan penelitian di atas, maka penulismenyarankan sebagai berikut :

A. Pengangkatan Aparatur Sipil Negara dalam jabatan Sekretaris Dewan pada Provinsi seharusnya memperhatikan syarat-syarat dan ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga nantinya setelah dilantik diharapkan pejabat yang

diangkat mampu melaksanakan tugasnya secara baik dan professional

B. Persetujuan Pimpinan DPRD merupakan hal yang mutlak untuk di lakukan oleh Gubernur dalam hal pengangkatan Sekretaris DPRD, maka sebaiknya ketentuan ini harus di taati oleh Gubernur sebagai kepala Daerah Provinsi sehingga tidak menimbulkan polemik yang mengakibatkan terganggunya hubungan kemitraan antara DPRD dan Gubernur yang memiliki kedudukan yang sejajar di dalam Pemerintahan di Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Arbi Sanit, *Perwakilan Politik Indonesia*. Cv Rajawali. Jakarta,1985

Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, Penerbit Yapendo, Bandung, 2006

Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004,

Baharudin Lopa, *Permasalahan, Pembinaan dan Penegakan Hukum di Indonesia*, Bulan Bintang, Jakarta,1987

Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia*, FH UII Press: Yogyakarta, 2004.

Dharma Setywan S, *Manajemen Pemerintahan Indonesia*, Djambatan,Jakarta, 2007

Gorys Keraf, *Komposisi – Sebuah Pengantar Kemahiran Bahasa*,Penerbit NusaIndah, Flores, 1994,

- H.A Muin Fahmal, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Kreasi Total Media, Yogyakarta,2008
- I Ketut Donder dan I Ketut Wisarja, *Filsafat Ilmu : Apa, Bagaimana, untuk Apa Ilmu, Pengetahuan itu dan Hubungannya dengan Agama*, Paramita, Surabaya, 2010
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT. Raja Grafindo Persada,Jakarta, 2009
- Mustafa Lutfi, *Perihal Negara, Hukum dan Kebijakan Publik*, Setara Press, Malang, 2011
- Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, PT Gramedia Pustaka, 2003
- Mariun, *Asas-Asas Ilmu Pemerintahan*, UGM Press, Yogyakarta, 1996
- Moh Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*,Pustaka LP3ES, Jakarta. 2006
- Mariam Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia. Jakarta. 1980
- Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajagrafindo, Jakarta, 2010
- Nainggolan, *Pembinaan Pegawai Negeri Sipil*, ; PT Pertja, Jakarta 1987
- Notohamidjojo., *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta,1970
- Osgar S. Matompo, *Hakikat Hukum Sistem Persaingan usaha yang sehat, kompetitif dan berkeadilan*, GENTA Publishing, Jogyakarta,2015
- Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Kencana, Jakarta. 2014
- Ridwan HR , *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta,2006
- _____, *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*, Rajawali Pers, 2011
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi PenelitianHukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, 1988
- Sudiby Triatmodjo. *Hukum Kepegawaian Mengenai Kedudukan Hak dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil*, Ghalia Indonesia, Jakarta. 1983
- Suhadak dan Surajdi. *Administrasi Kepegawaian Negara, Bahan Ajar Diklat Prajabatan Golongan III*, Jakarta, 2003
- Sudargo Gautama,*Pengertian tentang Nagara Hukum*, Alumni, Bandung,1973
- S.F Marbun. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1993
- Sukarna, *Sistem Politik Indonesia*, Mandar Maju. Bandung. 1990.
- Setya Retnami. *Makalah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, 2000

Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004

Jimly Asshiddiqe, “*Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrument Demokrasi*”, Jurnal Konstitusi, Volume 3 Nomor 4, Desember 2006.

Arief. *Penguatan Sekretariat DPRD*, di akses di www.basicproject.or.id/Policy_Brief_Penguatan_Kapasitas_Sekretariat_DPRD pada tanggal 14 Februari Oktober 2018

Alvi Syahrin, *Asas Lex Specialis Derogat Lege Generalis*, di akses di <http://alviprofdi.blogspot.co.id/2013/07/asas-lex-specialis-derogat-lege.html> tanggal 14 Februari 2018

Irwansyah. *Pengangkatan Sekwan*, di akses di <http://news.metro24jam.com/read/2017/02/08/13318/pengangkatan-sekwantanggal> 14 Februari 2018

Miftah Thoha, “*Konsep Perubahan UU Kepegawaian - Kantor Kota Sukabumi Konsep Perubahanundang-Undang Kepegawaian*,” Management Kepegawaian Universitas Gajah Mada, di akses di sukabumikota.kemenag.go.id file dokumen D.ppt . tanggal 12 Feberuari 2018

Sri Mamudji, Tri Hayati, dan Daly Erni, *Han Sektoral Aparatur Sipi lNegara (Asn)*, diakses di http://www.Depdiknas.go.id/produk_hukum/permen/permen_48_200ftanggal17Februari2018