

MODEL ORGANISASI SEKRETARIAT DEWAN DALAM Mendukung OPTIMALISASI FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) DI PROVINSI LAMPUNG

Meliasta Hapri Tarigan

Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Jl. Ir. Soekarno, Km. 20, 45363, Indonesia

Email: hapritarigan@ipdn.ac.id

Arwanto Harimas Ginting

Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Jl. Ir. Soekarno, Km. 20, 45363, Indonesia

Email: aaarwanto@gmail.com

ABSTRACT

This study aims to offer a model of the organization of the council secretariat (or Sekretariat Dewan, in Bahasa) at the provincial and district / city levels capable of supporting the implementation of the duties and functions of the DPRD. This study uses a qualitative method. Informants were selected purposively and data collection techniques were triangulated namely interviews, observations and questionnaires. Analysis of the data with 2 (two) stages makes comparisons of applicable norms before explaining the results and findings. The results show that the current organizational model has not been able to support the DPRD's main task in producing legal products in the form of regional regulations which are the initiative of the DPRD itself. This research recommends a model that is believed to be able to improve the duties and functions of DPRD in the future.

Keywords: *organization model, council secretariat, DPRD*

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis model organisasi sekretariat dewan (setwan) di tingkat provinsi dan kabupaten/kota yang mampu menunjang pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Informan dipilih secara *purposive* dan teknik pengumpulan data dengan triangulasi yakni wawancara, observasi dan kuisioner. Analisis data dengan 2 (dua) tahap melakukan perbandingan atas norma yang berlaku sebelum menjelaskan hasil dan temuan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa model organisasi yang berjalan sekarang ini belum mampu mendukung tugas utama DPRD dalam menghasilkan produk hukum berupa peraturan-peraturan daerah yang merupakan inisiatif DPRD itu sendiri. Penelitian ini merekomendasikan Model yang diyakini mampu meningkatkan tugas dan fungsi DPRD ke depannya.

Kata kunci: model organisasi, sekretariat dewan, DPRD

PENDAHULUAN

Indonesia mengalami pergeseran fundamental pada struktur pemerintahan negara dari yang sangat sentralistis dalam bidang administrasi, fiskal, dan politik menjadi salah satu negara yang paling desentralistik (Wasistiono, 2010; Wasistiono & Polyando, 2017). Menurut Bank Dunia dalam (Wasistiono, 2017), terdapat 4 negara dari 20 negara peserta/mitra kerja dari Bank Dunia yakni Indonesia, Philipina, Pakistan, dan Ethiopia yang mengalami pergeseran besar ini. Dorongan terjadinya desentralisasi di Indonesia diakibatkan atas kekecewaan terhadap rezim terpusat yang menekan masyarakat sipil, dilikuidasi nya lembaga-lembaga tradisional yang tumbuh pada masyarakat, homogenisasi pemerintah daerah, dan penyalahgunaan kekuasaan yang tak terkendali (Maharjan, 2017). Konsekuensi nya, pemerintah daerah menerima tanggung jawab besar dalam menjalankan roda pemerintahannya pada ketiga aspek tersebut.

Pemerintah daerah dalam menjalankan roda pemeritahan seharusnya mengacu pada peraturan-peraturan daerah. Namun kebanyakan peraturan daerah tersebut merupakan inisiasi dari pemerintah daerah, bukan dari DPRD. Padahal apabila melihat perannya, DPRD seharusnya sebagai *leading sector* pembentukan Perda sesuai dengan peran ‘mengatur’nya.

Namun melihat produktivitas DPRD di beberapa daerah di Indonesia menunjukkan angka yang sangat rendah jika ditinjau dari segi jumlah inisiatif Ranperda yang diajukan oleh DPRD. Di Kabupaten Majalengka misalnya, terlihat bahwa dalam kurun waktu empat tahun

dari 37 Ranperda yang diajukan hanya ada satu Ranperda yang berasal dari inisiatif DPRD.

Tabel 1

Perbandingan Ranperda Inisiatif Pemerintah dan DPRD di Kabupaten Majalengka dari Tahun 2014 s.d. 2017

No.	Tahun	Ranperda		Jumlah
		Inisiatif Kepala Daerah	Inisiatif DPRD	
1.	2014	7	-	7
2.	2015	17	-	17
3.	2016	9	-	9
4.	2017	3	1	4
Total		36	1	37

Sumber: Insan, 2018.

Kondisi seperti ini selain di Majalengka kemungkinan terdapat pada daerah lain di Indonesia, seperti yang juga terjadi di Kota Palu selama rentang waktu 2014 s.d 2016. Dihasilkan 32 Peraturan daerah didalamnya cuma 2 (dua) dari DPRD setempat (Ishak, 2015). Kondisi ini sungguh mengkhawatirkan karena mengindikasikan kurangnya kemampuan anggota dewan dalam menangkap dan menterjemahkan kebutuhan daerah dalam bentuk produk hukum daerah yang notabene merupakan tugas utama DPRD yang menjalankan peran ‘mengatur’.

Fenomena rendahnya jumlah Ranperda yang berasal dari DPRD juga telah dikaji oleh beberapa penelitian terdahulu. Yulianto dan Adhayanto (2012) yang mengkaji DPRD di Provinsi Kepulauan Riau kurun waktu tahun 2009-2011 menemukan bahwa faktor kemauan

dan tingkat pendidikan anggota dewan menjadi penyebab utama minimnya inisiatif DPRD dalam mengusulkan Ranperda (Sjuhad, 2014).

Selanjutnya Sjuhad (2014) dalam penelitiannya di Kota Malang dan Kabupaten Pasuruan ditemukan bahwa penyebab dari disfungsi hak inisiatif DPRD tersebut antara lain disebabkan oleh kualitas sumber daya manusia, ketidaksamaan kepentingan komisi dalam pembuatan Perda, lemahnya penggalian objek sebagai bahan pembentukan peraturan daerah, dan tidak adanya staf ahli hukum.

Sebenarnya ada dukungan administratif dan operasional yang menjadi tanggung jawab sekretariat DPRD (Zamzam, 2015:2). Dengan harapan DPRD dapat menjalankan fungsi legislasi, budget dan anggaran. Setwan sebagai lembaga pendukung anggota DPRD bertugas dalam mendukung terwujudnya fungsi-fungsi DPRD seperti fungsi pembuatan Perda, anggaran, dan pengawasan. Oleh karena itu struktur dan model organisasinya haruslah mencerminkan dan mendukung ketiga fungsi yang dimiliki oleh DPRD.

Berdasarkan kondisi yang tergambar dari berbagai penelitian terdahulu tersebut, mengindikasikan bahwa rendahnya kemampuan anggota dewan merupakan tantangan umum yang dihadapi oleh lembaga perwakilan. Karena persyaratan akademik minimal untuk menjadi anggota dewan yang tercantum pada PKPU 20/2018 poin e disebutkan bahwa calon anggota dewan '*berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas, madrasah aliyah, sekolah menengah kejuruan, madrasah aliyah kejuruan, atau sekolah lain yang*

sederajat adalah Sekolah Menengah Atas (SMA). Sehingga tidak mengherankan jika di DPRD Kabupaten Tolitoli periode tahun 2009-2014 didominasi oleh lulusan SMA.

Sekretariat DPRD Kabupaten Tolitoli mencatat bahwa dari total 30 anggota, ditemui 4 (empat) orang atau 13,33% merupakan lulusan Paket C SMA/SMK/Sederajat, 16 (enam belas) orang atau 53,33% lulusan SMA/SMK/Sederajat, 9 (Sembilan) orang atau 30% lulusan Strata 1, dan hanya 1 (satu) orang atau 3,33% lulusan Strata 2 (Susilo, Erviantono, & Fil, n.d.).

Ditetapkannya sekolah menengah atas sebagai batas minimal oleh pembuat UU dengan alasan bahwa yang dibutuhkan oleh seorang pejabat politik termasuk di dalamnya adalah anggota dewan bukanlah tingkat pendidikan yang tinggi tetapi kemampuan dalam koordinasi, kemampuan menampung aspirasi rakyat, dan kepemimpinan yang baik. Walaupun banyak terdapat pro kontra terkait batas minimal tingkat pendidikan anggota dewan, peningkatan kinerja anggota DPRD sebagai representasi dari masyarakat menjadi suatu keharusan.

Salah satunya perlu meningkatkan kualitas Sekretariat Dewan (Setwan) sebagai unsur *supporting* dari anggota DPRD itu sendiri. Setwan memiliki peran yang strategis dalam menterjemahkan konsep-konsep politis yang dimiliki anggota DPRD menjadi naskah kajian bagi diterbitkannya peraturan daerah yang berkualitas atas inisiatif DPRD. Sebagaimana Rindengan, Tulus, & Ruru (2015) dalam penelitiannya di Tomohon menyebutkan perlu diberikan pelatihan

teknis dan ketrampilan lainnya terhadap pegawai sekretariat dewan dalam bidang koordinasi.

Selain itu pola pembentukan perangkat daerah yang ditetapkan belum sepenuhnya menggambarkan beban nyata sesuai dengan realitas. Tidak tepatnya pola yang ada saat ini dikarenakan adanya penyeragaman jenis dan pola struktur unit kerja pada perangkat daerah serta adanya pola penyeragaman jenis dan susunan perangkat daerah antar daerah di Indonesia (Martini, Tahir, & Khairi, 2019). Pembentukan organisasi di pemerintah daerah hanya didasarkan kepada peraturan perundangundangan yang berlaku (*rule driven organization*) saja tanpa mempertimbangkan kesesuaian visi dan misinya.

Sesuai ketentuan PP No. 18 Tahun 2016, besaran dan struktur organisasi ditentukan berdasarkan hasil perhitungan *scoring*. Nilai (*score*) yang dihasilkan menjadi dasar dalam menentukan pembentukan, perpanjangan atau penghapusan sebuah organisasi. Padahal menurut Stanford (2007), mendesain organisasi merupakan hasil dari penyelarasan semua komponen organisasi menuju pencapaian misi atau tujuan yang disepakati. Bahkan Osborne dan Gaebbler sudah mengingatkan perlunya mengubah filosofi membentuk organisasi pemerintahan, dari organisasi yang berorientasi peraturan (*rule driven organization*) ke organisasi yang berorientasi pada misi organisasi (*mission driven organization*) (Osborne & Gaebbler, 1995).

Berdasarkan hasil identifikasi berbagai permasalahan yang dikemukakan sebelumnya, maka kajian ini bermaksud

untuk menganalisis lebih lanjut terkait Penyusunan Model Organisasi Sekretariat Dewan (Setwan) yang Optimal dalam Mendukung Fungsi-Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Guna mengetahui model organisasi Sekretariat Dewan yang optimal, maka pertanyaan penelitian: “Bagaimanakah model organisasi Sekretariat Dewan (Setwan) yang optimal dalam mendukung fungsi-fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)?”

KAJIAN PUSTAKA

Model-Model Organisasi

Konsep dasar terbentuknya sebuah organisasi sering didasarkan pada makna manusia sebagai *Zoon Politicon*, atau makhluk yang hidup berkelompok. Hal tersebut menggambarkan manusia selalu mendasari kehidupannya dalam organisasi dengan membangun relasi dengan manusia lain sesuai tujuan anggotanya. Organisasi juga dibentuk untuk memenuhi kebutuhan manusia dalam pergaulan, yang memiliki sasaran yang sama yakni intelektual atau ekonomi. Untuk mencapai sasaran tersebut, efek sinergistik organisasi sangat mendukung. Efek sinergistik secara konseptual dikaitkan dengan pendekatan sistem yang bersandar pada falsafah Holsim, yaitu: “*The whole is more than the sum of its parts*” (Winardi, 2006).

Untuk organisasi pemerintahan atau organisasi publik ada 4 (empat) model organisasi sebagai hasil perpaduan antara kemampuan manajemen jejaring dan kolaborasi antara sektor publik dengan privat. Keempat model tersebut yaitu: 1) pola hirarkhi (*hierarchy*); 2) kerjasama

dengan pihak ketiga (*joined-up*); 3) alih daya dari pihak luar (*outsourcing*); serta 4) jejaring (*network*) (Goldsmith & Eggers, 2005). Robbins (1994) mendefinisikan organisasi sebagai: "...a consciously coordinated social entity, with a relatively identifiable boundary, that functions on a relatively continuous basis to achieve a common goal or set of goals. Dengan demikian, organisasi dapat dipandang sebagai produk suatu proses pengorganisasian (*organizing*) dan sebagai satuan sosial yang dibentuk guna mencapai tujuan tertentu. Suatu organisasi baru yang difasilitasi pemerintah terbentuk jika memenuhi komponen dasar yakni:

1. Visi dan misi organisasionalnya jelas sesuai maksud esensialnya;
2. Sumber daya awal minimal memadai;
3. Dasar hukum dari konstitusi; dan
4. Ditetapkan oleh pejabat berwenang.

Gambaran dasar struktur sebuah organisasi seperti yang disampaikan oleh Mintzberg di atas, dapat dipengaruhi oleh berbagai faktor antara lain: ukuran lingkungan, teknologi dan tugas, serta pilihan strategi (Rainey, 2009). Robbins (1994) menyatakan bahwa struktur sebuah organisasi akan sangat ditentukan oleh tujuan dan strategi organisasi, struktur dilihat sebagai sarana/cara yang rasional untuk mencapai tujuan organisasi. Ukuran organisasi yang cakupannya luas akan sangat rumit apabila dibandingkan dengan organisasi yang kecil, dengan lebih banyak tingkatan, departemen serta jabatan pekerjaan. Institusionalisasi atau yang diartikan sebagai lembaga formal yang mendorong serta mempertahankan adanya sebuah perubahan akan lebih mudah terjadi melalui proses yang disengaja

Perkembangan organisasi akan memiliki tujuan yang sama yakni efektivitas. Perubahan struktur organisasi dilaksanakan melalui 3 cara yaitu: *Adaptive Change*: organisasi melakukan perubahan dengan penyesuaian terhadap perubahan yang terjadi; *Inovative Change*: organisasi melakukan perubahan untuk meningkatkan kinerja organisasi; *Radically inovative change*: organisasi melakukan perubahan radikal/mendasar terhadap seluruh sistem (Kreiner dan Kinicki, 2000). Menurut Steers (1980) efektivitas harus diperhatikan secara serempak pada tiga konsepnya yang terdiri dari: 1) optimalisasi tujuan-tujuan; 2) perspektif sistem; dan 3) tekanan pada segi perilaku manusia dan susunan organisasi. Selanjutnya dikatakan variabel-variabel yang berpengaruh terhadap efektivitas organisasi, yaitu: 1) karakteristik organisasi, termasuk struktur dan teknologi; 2) karakteristik lingkungan, termasuk lingkungan eksternal maupun internal organisasi; 3) karakteristik pegawai; 4) kebijakan praktek manajemen (Sutrisno, 2010). Pandangan sederhana yang dibangun oleh Robbins dalam mewujudkan organisasi yang efektif menitikberatkan pada pentingnya struktur organisasi yang tepat.

Semua organisasi yang dibentuk atas inisiatif pemerintah, masyarakat, ataupun bersama, selalu bersifat formal sehingga struktur organisasinya juga bersifat formal. Namun, pada setiap struktur organisasi formal, selalu ada struktur informal yang selalu berinteraksi membangun *relationship in organization* (Gulick & Urwick, 2004). *Outcomes* dari interaksi hubungan struktur formal dan informal itu adalah manajemen konflik organisasional.

Dengan demikian, penataan struktur organisasi sangat penting untuk memahami isi hubungan antara struktur formal dan informal yang akan terjadi.

Struktur menunjukkan bagaimana berbagai hubungan sumber daya, kekuasaan dan kewenangan di dalam organisasi. Desain struktur organisasi dilakukan guna efektifitas organisasi. Dengan demikian, bagi organisasi yang difasilitasi pemerintah desain struktur tidak sebatas demi efisiensi dan efektivitas tetapi juga demi keberdayaan, keadilan dan kesejahteraan serta kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Robbins (1994) memasukkan besaran organisasi di dalam determinan struktur dan tidak dalam dimensi struktur. Ia menarik perbedaan antara dimensi struktur dengan faktor penentu struktur sehingga ada tiga dimensi struktur yakni *complexity, formalization and centralization* dengan lima determinan faktornya yakni *strategy, size, environment, technology and power control* dan interaksi antara dimensi Ndraha (2011).

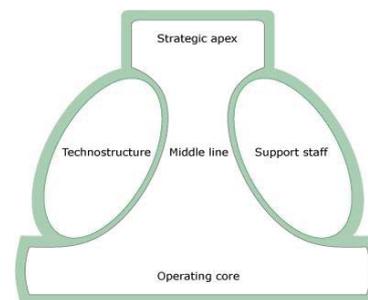
Disamping itu organisasi juga harus didasarkan atas ketersediaan sumber daya (manusia, sosial, kekuasaan, alam dan buatan). Tujuannya agar organisasi dapat hidup, tumbuh dan berkembang ke arah sebagaimana yang telah dibayangkan-bayangkan melalui visi dan misi organisasi. Berdasarkan visi dan misi serta dukungan sumber daya yang memadai, maka dirumuskanlah desain struktur, desain pekerjaan dan ketatalaksanaan organisasi yang selanjutnya menjadi input bagi penyusunan dasar hukum pendirian organisasi. Melalui dasar hukum, diperoleh kepastian dan jaminan

hukum tentang struktur, kewenangan pengelolaan sumber daya serta bentuk manajemen organisasi dan aktualisasi visi dan misi dalam budaya organisasi. Ketiga komponen mengalami proses yang saling mempengaruhi. Pembentukan struktur organisasi dipengaruhi juga oleh sumber daya, visi dan misi tetapi pengaruh yang terkuat datang dari ketentuan landasan konstitusional, filosofis-sosiologis, yuridis dan operasional.

Dalam melaksanakan kajian struktur dan fungsi sebuah organisasi atau institusi, langkah pertama yang harus dilakukan ialah memahami bagian pokok dari organisasi. Henry Mintzberg menyampaikan konsepsi pokok dari organisasi yang terdiri dari lima bagian, yakni: *Strategic Apex, Middle Line, Techno Structure, Support Staff dan Operating Core* (Mintzberg, 1993), yang digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1

The Five Basic Parts of the Organization



Sumber: Mintzberg, 1993

Gambaran dasar struktur sebuah organisasi seperti yang disampaikan oleh Mintzberg di atas dipengaruhi berbagai faktor antara lain: ukuran lingkungan, teknologi dan tugas, serta pilihan strategi (Rainey, 2009). Robbins (1993) menyatakan bahwa struktur sebuah organisasi akan sangat ditentukan oleh

tujuan dan strategi organisasi, struktur dilihat sebagai sarana/cara yang rasional untuk mencapai tujuan organisasi. Ukuran organisasi yang cakupannya luas akan sangat rumit apabila dibandingkan dengan organisasi yang kecil, dengan lebih banyak tingkatan, departemen serta jabatan pekerjaan. Institusionalisasi atau yang diartikan sebagai lembaga formal yang mendorong serta mempertahankan adanya sebuah perubahan akan lebih mudah terjadi melalui proses yang disengaja

Perkembangan organisasi akan memiliki tujuan yang sama yakni efektivitas. Terdapat 4 (empat) variabel mempengaruhi efektivitas organisasi, yaitu: 1) karakteristik organisasi, termasuk struktur dan teknologi; 2) karakteristik lingkungan, termasuk lingkungan eksternal maupun internal organisasi; 3) karakteristik pegawai; 4) kebijakan praktek manajemen (Sutrisno, 2010). Pandangan sederhana yang dibangun oleh Robbins (1994) dalam mewujudkan organisasi yang efektif menitikberatkan pada pentingnya struktur organisasi yang tepat. Hal ini perlu diperhatikan dalam siklus dan kemungkinan yang terjadi dalam perjalanan hidup suatu organisasi dimulai dengan : 1) Kelahiran. 2) Masa bayi (*infancy period*). 3) Masa pertumbuhan (*growth period*). 4) Masa bergabung atau berpisah. 5) Masa perkembangan (*development period*). 6) Masa kematangan (*maturity period*). 7) Berhasil dan bubar. 8) Regenerasi. 9) Sakit (*the paranoid corporation*). 10) Merosot dan merana, hidup enggan, mati tak mau. 11) Pecah atau perpecahan (*schism period*). 12) Berubah dan bangkit. 13) Mundur. 14) Tenggelam. 15) Mati atau dimatikan (Hammer & Champy, 1993).

Dalam birokrasi organisasi selalu diukur dari perspektif efisiensi, sekalipun diwujudkan dari struktur organisasi yang besar. Sejalan dengan upaya efisiensi, sistem pembagian kerja dalam birokrasi harus dikembangkan melalui spesialisasi kerja yang jelas dan baik dalam hubungan atasan dan bawahan maupun rekan kerja (vertikal/horizontal) dalam organisasi. Setiap manajer menentukan posisi setiap pekerja secara *division*, serta membuat dan mengembangkan peraturan secara konsisten untuk mengatur irama kerja.

Besaran struktur organisasi tidak semata ditentukan dari jumlah anggota atau banyaknya struktur. Besaran struktur organisasi selalu mempertimbangkan delapan dimensi struktur yaitu: *organization size; complexity of differentiation; formalization; control; administrative component; bureaucratization; centralization; levels of authority* (Jackson, Morgan, dan Paolillo, 1978). Struktur organisasi juga penting karena dapat meningkatkan efektivitas organisasi.

Birokrasi sebagai organisasi formal dirumuskan memiliki suatu struktur yang terumuskan dengan baik. Struktur tersebut menjelaskan hubungan-hubungan otoritas, kewenangan, akuntabilitas serta tanggungjawab. Bahkan, struktur dapat menjadi saluran komunikasi yang dapat berfungsi dalam mewujudkan tujuan organisasi secara efektif.

Diperlukan organisasi yang mampu mengkoordinasikan prinsip dasar dalam hubungan kerja antara Kepala Daerah dan DPRD. Kebijakan yang meliputi keuangan, sumber daya manusia pemanfaatan barang dan ruang membutuhkan kesepakatan dan kesepahaman antar kepala daerah dan

DPRD. Hal tersebut dituangkan dalam peraturan daerah, APBD, Pengaturan SDM, Ketentuan dalam pemanfaatan barang, Petanggungjawaban Kepala Daerah dan Penetapan ketentuan pengawasan pelaksanaan peraturan yang berlaku terutama yang menyangkut anggaran.

Dalam penyusunan kebijakan Daerah, prinsip yang perlu diperhatikan antara DPRD dengan Kepala Daerah, yakni : Prinsip saling menghormati; Prinsip skala prioritas; Prinsip tidak saling mendahului; Prinsip saling memberitahu; dan Prinsip saling menguatkan.

Prinsip di atas sudah baru terlihat dalam kegiatan rutin tahunan seperti Perumusan Anggaran Daerah. Penyusunan Perda APBD, Perda Perhitungan APBD serta Perda Perubahan APBD dilakukan bersama. Namun sebenarnya banyak hal lain yang diharapkan dapat dilakukan DPRD dalam menghasilkan peraturan daerah yang dapat dilaksanakan pemerintah daerah untuk mencapai visi dan misinya dengan waktu yang dibatasi dengan periodenya.

METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian dengan tema model organisasi sekretariat dewan ini menggunakan tipe penelitian kualitatif (Silalahi, 2006; Somantri, 2010). Tipe ini dipilih karena ingin mendalami makna fenomena desain model organisasi sekretariat dewan di lapangan. Sumber data dari informan, baik informan kunci maupun informan biasa, dipilih secara *purposive* dan pengumpulan data menggunakan teknik wawancara,

observasi dan daftar isian. Adapun informan kunci (key informan) ditetapkan sebagai berikut :

- 1) Ketua DPRD atau Wakil Ketua DPRD;
- 2) Ketua Badan Anggaran DPRD;
- 3) Ketua Badan Penyusunan Perda DPRD;
- 4) Anggota DPRD yang ditunjuk sebagai ketua dalam menjalankan fungsi pengawasan.
- 5) Sekretaris DPRD.

Sedangkan informan biasa ditetapkan sebagai berikut :

- 1) Kepala Bagian Persidangan;
- 2) Kepala Bagian Perundang-undangan;
- 3) Kepala Bagian Humas dan Protokol;
- 4) Kepala Bagian Umum dan Administrasi;
- 5) Kepala Bagian Keuangan.
- 6) Satu anggota DPRD dari setiap Fraksi.

Analisis data dilakukan dengan 2 (dua) tahap Tahap Pertama, tahap ini mengkoleksi data-data dari hasil pengamatan, pelaksanaan wawancara, studi literatur dan penelusuran dokumen-dokumen yang berhubungan dengan masalah penelitian. Data-data dikelompokkan berdasarkan tema dan di telaah secara konsisten dan berulang sampai mendapatkan sebuah rangkuman. Hasil rangkuman yang sudah menjadi poin-poin penting dan lebih fokus di diskusikan dengan para informan.

Tahap kedua melakukan kategorisasi hasil dan menganalisis dengan metode perbandingan. Hasil temuan lapangan ditelaah dengan membandingkan dengan norma yang berlaku serta konsep dan kondisi empiris yang ada.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penyusunan Kebijakan Daerah dilakukan oleh DPRD, Kepala Daerah atau secara bersama-sama. Prinsip saling menghormati; prinsip skala prioritas; prinsip tidak saling mendahului; prinsip saling memberitahu; dan prinsip saling menguatkan sangat diutamakan untuk mencapai visi dan misi.

Perumusan kebijakan terkait Anggaran Daerah dibahas bersama antara Kepala Daerah dan DPRD (Perda APBD, Perda Perhitungan APBD serta Perda Perubahan APBD) juga sering terdapat tidak sepehaman. Perbedaan yang dapat membuat hubungan terganggu biasanya diawali adanya perbedaan kedudukan keuangan antara kepala daerah dan pimpinan maupun anggota DPRD. Namun hal ini dapat diselesaikan dengan menggunakan sumber daya manusia yang ada di organisasi perangkat daerah lainnya.

Penyelesaian dengan memberikan penjelasan dan pemahaman terkait posisi kepala daerah sebagai pejabat negara. Posisi itu mengharuskan kepala daerah bekerja secara penuh (*fulltime job*). Dengan konsekuensi menerima gaji dan tunjangan sebagai pejabat negara sebagaimana diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014.

Pada sisi lain, anggota DPRD bukanlah pejabat negara sebagaimana diatur dalam Pasal 122 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara **tidak menyebutkan anggota DPRD**. Anggota DPRD dapat menyesuaikan pekerjaannya (*part-time job*) sehingga tidak menerima gaji dan tunjangan, melainkan uang representasi. Di luar kedudukannya sebagai anggota

DPRD, mereka masih dapat sambil bekerja pada bidang-bidang lain kecuali yang tidak diperbolehkan oleh undang-undang.

Ada pemikiran sebagian anggota DPRD di Indonesia berkeinginan disamakan dengan pejabat negara. Namun Mahkamah Konstitusi telah melakukan *review* terhadap undang-undang yang mengaturnya dan diputuskan tidak sama. Hal ini berbeda dengan lembaga-lembaga sejenis di negara lain. Di Indonesia, anggota DPRD berperilaku seperti birokrasi pemerintahan dengan datang ke kantor DPRD hampir setiap hari. Padahal seharusnya anggota DPRD datang pada saat ada sidang atau acara temporer yang diselenggarakan oleh lembaga DPRD. Waktu sisanya lebih banyak berada di antara para konstituen untuk menyerap aspirasi masyarakat. Tetapi kendala berdemokrasi di negara miskin (Jumlah penduduk miskin pada Maret 2019 sebesar 25,14 juta orang sebagaimana data BPS) dan tingkat pengangguran tinggi (jumlah pengangguran 2019 sebesar 5,28% atau mencapai 7,05 juta orang) Indonesia.

Prinsip-prinsip hubungan kerja dalam bidang pembuatan kebijakan keuangan daerah antara lain yaitu sebagai berikut: a) Prinsip keterbukaan; b) Prinsip mengutamakan kepentingan rakyat sebagai pemilik kedaulatan; c) Prinsip tanggungjawab dan tanggungugat; d) Prinsip untuk jauh dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dan tidak kalah pentingnya Pemborosan.

Dalam Penentuan Kebijakan Bidang Kepegawaian Daerah, salah satu isi otonomi daerah adalah hak kepegawaian, yakni hak untuk mengangkat,

menempatkan, mengembangkan, meng-gaji serta memberhentikan pegawainya sendiri. Tetapi penggunaan haknya tidaklah bersifat bebas melainkan dibatasi oleh tiga hal yakni peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, asas kepatutan serta asas kepentingan umum. Pada umumnya yang disoroti dalam hubungan antara DPRD dengan Kepala Daerah lebih banyak kebijakan mengenai uang dalam bentuk APBD. Sedangkan kebijakan mengenai orang, dalam hal ini pegawai pemerintah daerah—baik yang berstatus PNS maupun yang non PNS yang sekarang disebut ASN (Aparatur Sipil Negara) adalah jarang untuk dibicarakan oleh DPRD. Padahal kebijakan sepihak yang diambil Kepala Daerah mengenai sumberdaya aparatur langsung maupun tidak langsung atau penyebaran ASN ke semua lini wilayah pemerintahan akan berkaitan dengan pembiayaan yang diatur dalam APBD, baik untuk gaji atau upah, tunjangan maupun fasilitas untuk melaksanakan pekerjaan.

Dalam pengaturan kebijakan terkait kepegawaian, DPRD bersama kepala daerah perlu membahas secara bersama terkait 6 (enam) hal yakni :

- 1) Kebijakan Formasi Pengisian Pegawai (ASN) Baru;
- 2) Kebijakan Pemberhentian Pegawai (ASN) Sebelum Masa Pensiun;
- 3) Kebijakan Mengenai Pemberian Tambahan Penghasilan Di Luar Gaji;
- 4) Kebijakan Mengenai Strategi Pengisian Jabatan Struktural;
- 5) Kebijakan Evaluasi Penyebaran ASN Di Level Daerah;

- 6) Kebijakan Mengenai Pengukuran Kinerja Perorangan Maupun Kelembagaan Perangkat Daerah.

Dalam Kebijakan Barang Daerah, manajemen logistik atau pengelolaan barang milik daerah sebagai siklus meliputi kegiatan perencanaan, pengadaan, penggunaan, penyimpanan, serta penghapusan barang. Hubungan kerja antara Kepala Daerah dan DPRD dalam pengelolaan barang milik daerah dapat digambarkan sebagai berikut yaitu bahwa "berdasarkan Undang-undang tentang Keuangan Negara, ditegaskan bahwa "Kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah." Sejalan dengan pengertian keuangan negara bahwa dalam Peraturan Pemerintahan tentang pengelolaan keuangan dinyatakan bahwa "Kepala Daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan barang milik daerah".

Barang milik daerah yang dimaksud adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Barang yang berasal dari perolehan lainnya yang sah tersebut meliputi :

- a. Barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau sejenis.
- b. Barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak.
- c. Barang yang diperoleh berdasarkan ketentuan undang-undang atau
- d. Barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap

Barang milik daerah haruslah dikelola berdasarkan asas fungsional, kepastian hukum, transparansi dan keterbukaan,

efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai. Untuk itu maka pengelolaan barang milik daerah harus diatur dalam peraturan daerah. Dalam pengelolaan barang milik daerah meliputi perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, penghapusan, pemindahtanganan, penatausahaan, pembinaan, pengawasan dan pengendalian.

Fungsi Pengawasan Kebijakan dan Politik Daerah belum dilaksanakan dengan optimal. DPRD bertugas dalam pengawasan politik dan pelaksanaan kebijakan. Namun karena tidak pahaman anggota DPRD pengawasan justru mengarah kepada hal teknis lapangan. Padahal pengawasan teknis menjadi tanggung jawab organisasi pengawas. Masuknya DPRD dalam pengawasan teknis menimbulkan masalah dan potensi konflik antara kepala daerah dan DPRD. Berikut rincian yang ditemukan intervensi dalam bidang pengawasan antara lain pengawasan bersifat teknis (misalnya pemeriksaan bukti bayar/kuitansi, tidak tersedianya data dan informasi yang lengkap dari pemerintah dalam pelaksanaan program dan kegiatan oleh pemerintah yang menimbulkan kecurigaan, perasaan tidak dihargai karena tidak menindaklanjuti rekomendasi dari DPRD.

Agar hubungan kerja dalam bidang pengawasan antara Kepala Daerah dan DPRD dapat dijalankan dengan baik perlu ada kesepakatan diantara kedua belah pihak. Adapun prinsip dasar dalam hubungan pengawasan kebijakan dan politik daerah adalah sebagai berikut :

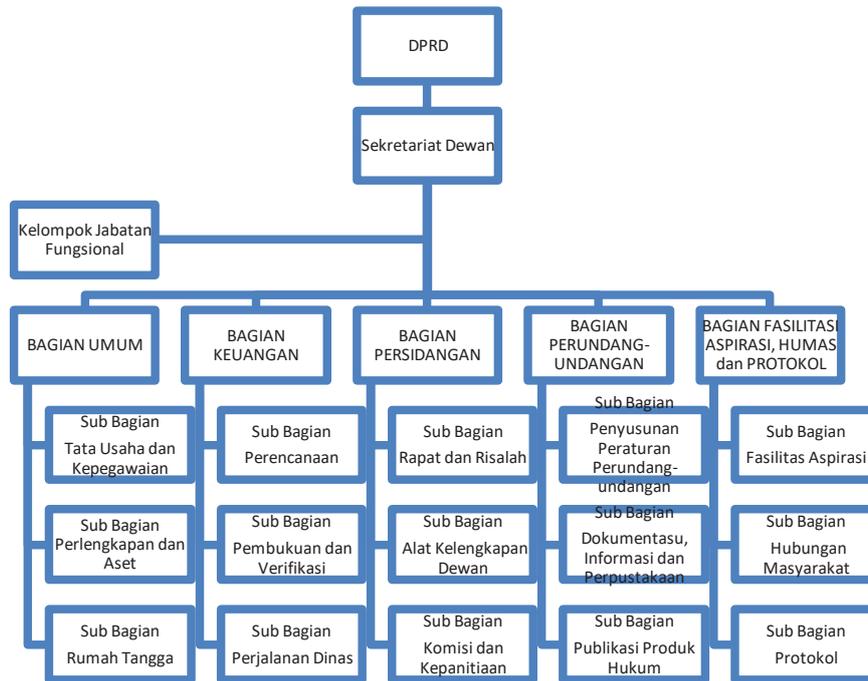
a) Prinsip saling keterbukaan; b) Prinsip saling menghargai fungsi masing-masing;

c) Prinsip tidak saling mengintervensi fungsi; d) Prinsip untuk menyelesaikan hasil pengawasan secara bersama-sama, tepat waktu dan untuk kepentingan masyarakat.

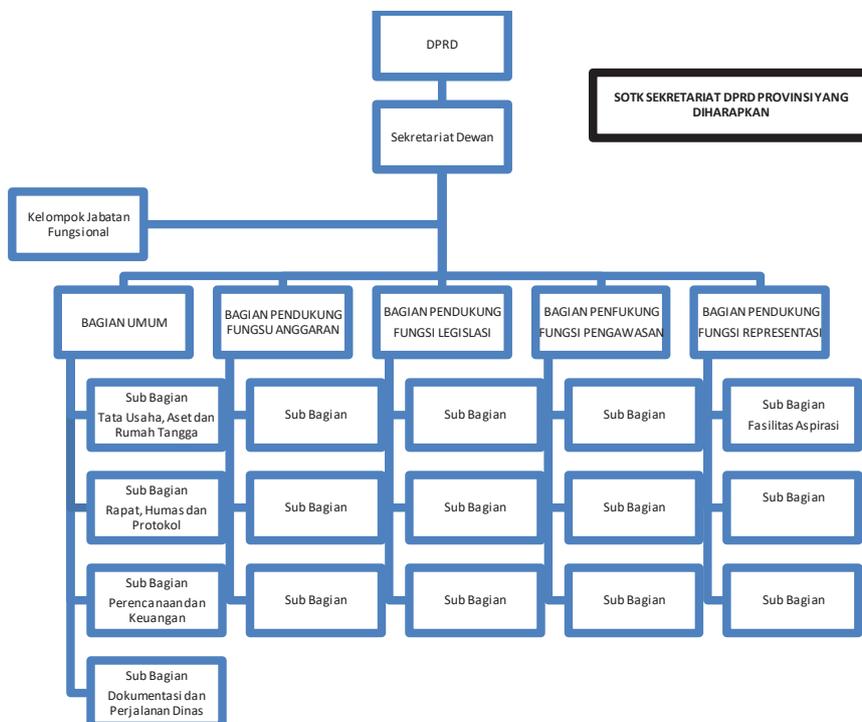
Temuan lapangan menunjukkan bahwa organisasi sekretariat dewan belum bisa maksimal dalam mendukung tugas fungsi DPRD yang seharusnya mampu menterjemahkan masalah-masalah di atas. Dibutuhkan Model Organisasi Sekretariat Dewan (Setwan) yang optimal dalam mendukung fungsi-fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), seiring dengan perkembangan zaman. Paradigma desentralisasi diperlukan untuk membentuk organisasi Sekretariat DPRD. Dari kondisi empiris terdapat 4 (empat) bagian di Sekretariat DPRD terdapat 2 (dua) bagian dari yang mempunyai fungsi mendukung langsung fungsi DPRD yakni:

1. **Bagian Fasilitasi Fungsi Legislasi** yang bertugas untuk mendata peraturan daerah yang sudah ada, membantu mencari peraturan perundang-undangan, membantu penulisan naskah peraturan dalam bahasa hukum.
2. **Bagian Fasilitasi Fungsi Pengawasan dan Anggaran** yang bertugas untuk menyusun agenda pengawasan, membantu dalam pendampingan dalam pengawasan, dan penyusunan laporan pengawasan. Membantu DPRD dalam pembahasan APBD.

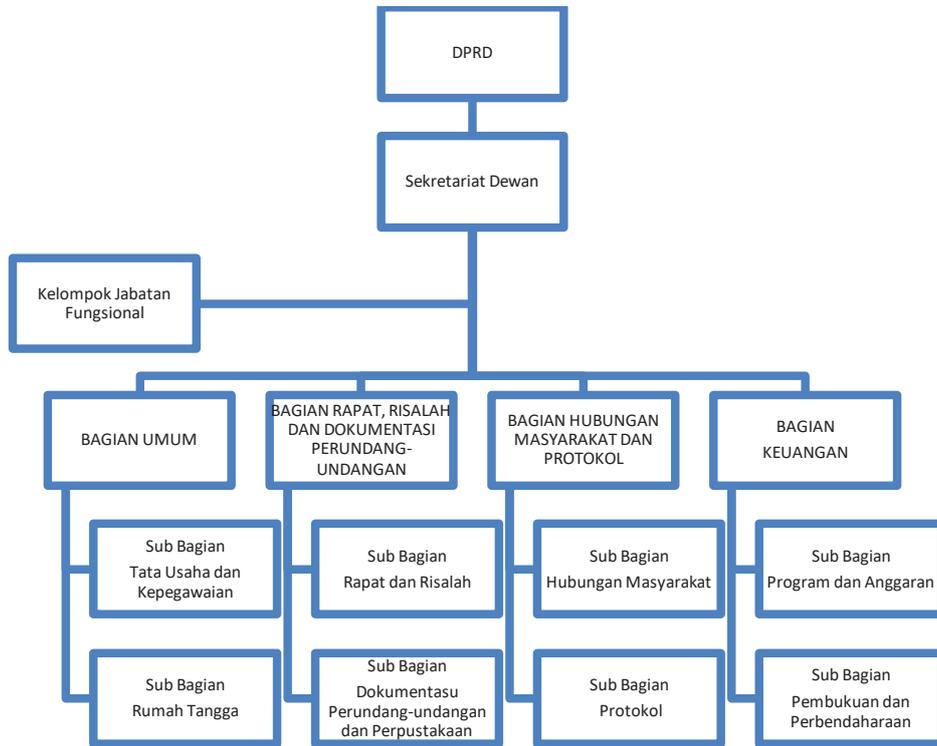
Struktur model SOTK DPRD Provinsi Lampung saat ini seperti gambar di bawah ini:



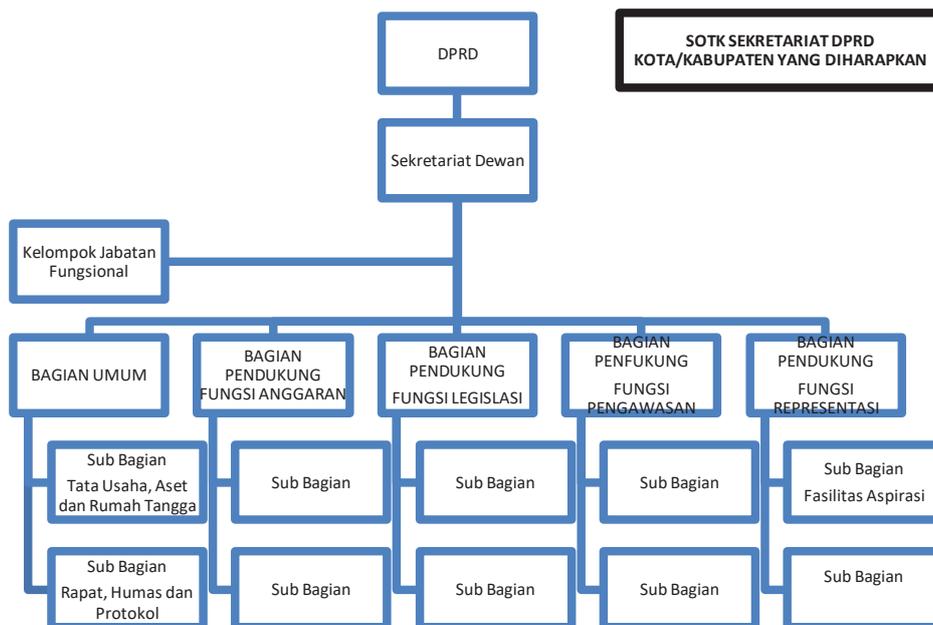
Hasil temuan dan diskusi di lapangan maka struktur model SOTK DPRD Provinsi yang akan ditawarkan seperti gambar di bawah ini :



Struktur model SOTK DPRD Kabupaten/kota saat ini seperti gambar dibawah ini:



Hasil temuan dan diskusi di lapangan maka struktur model SOTK DPRD Kabupaten/ Kota yang akan ditawarkan seperti gambar di bawah ini :



KESIMPULAN

Model organisasi sekretariat dewan (setwan) yang optimal dalam mendukung fungsi-fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) perlu disesuaikan. Organisasi dengan penyesuaian nomenklatur bidang/bagian akan menempatkan staf yang dapat membantu pimpinan organisasi. Bidang dimaksud ditempati staf dalam memberikan masukan-masukan pelaksanaan kegiatan-kegiatan penunjang dalam organisasi. Dalam kaitannya dengan lembaga DPRD, kedudukan Sekretariat DPRD diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 Sekretariat DPRD dalam melaksanakan tugasnya secara teknis operasional berada di bawah dan bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah belum menunjukkan hasil yang baik dalam mendukung tugas fungsi DPRD.

Untuk pengembangan model organisasi sekretariat dewan (Setwan) yang optimal dalam mendukung fungsi-fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diperlukan paradigma baru dalam menyusun organisasi Sekretariat DPRD. Dari empat bagian yang ada, ada dua bagian dari Setwan yang mempunyai fungsi mendukung langsung fungsi DPRD yakni :

1. Bagian Fasilitasi Fungsi Legislasi yang bertugas untuk :
 - Membantu Panitia legislasi untuk menginventarisasi berbagai Perda yang sudah ada;
 - Membantu anggota DPRD untuk mencari berbagai peraturan perundang-undangan yang diper-

lukan untuk menunjang fungsi anggota dan lembaga DPRD

- Membantu Pansus dalam penyusunan perda terutama dalam penggunaan bahasa hukum.
2. Bagian Fasilitasi Fungsi Pengawasan dan Anggaran yang bertugas untuk :
 - Membantu DPRD dalam menyusun agenda pengawasan;
 - Mendampingi dan membantu DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasan;
 - Membantu DPRD dalam menyusun laporan pengawasan.
 - Membantu DPRD dalam pembahasan APBD.

Sedangkan dua bagian lainnya tetap menjalankan fungsi dukungan administrasi bagi DPRD.

DAFTAR PUSTAKA

- Goldsmith, S., & Eggers, W. D. (2005). *Governing by network: The new shape of the public sector*. Brookings institution press.
- Gulick, L., & Urwick, L. (2004). *Papers on the Science of Administration*. Routledge.
- Hammer, M., dan J. Champy. (1993). *Reengineering The Corporation: A Manifesto for Business Revolution*. New York: Harper Business.
- Insan, D. R. (2018). Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Majalengka Dikaitkan Dengan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 (Tinjauan Siyasah Dusturiyah). UIN Sunan Gunung Djati Bandung.
- Ishak, W. (2015). Analisis Kinerja DPRD Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Kota Palu. *Katalogis*, 4(10).

- Maharjan, K. L. (2017). Historical Background of Decentralization in Indonesia. In *Decentralization and Rural Development in Indonesia* (pp. 1–11). Springer.
- Martini, A., Tahir, I., & Khairi, H. (2019). Aplikasi Model Organisasi Pada Struktur Organisasi Perangkat Daerah. *Sosiohumaniora*, 21(2), 200–209. <https://doi.org/10.24198/sosiohumaniora.v21i2.21780>
- Mintzberg, H. (1993). *Structure in fives: Designing effective organizations*. Prentice-Hall, Inc.
- Ndraha, T. (2011). *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru) 2*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Rainey, H. G. (2009). *Understanding and managing public organizations*. John Wiley & Sons.
- Rindengan, B. R., Tulus, F., & Ruru, J. M. (2015). Peranan Sekretariat Dprd dalam Mendukung Fungsi Dprd (Studi di Skretariat Dprd Kota Tomohon). *Jurnal Administrasi Publik*, 4(32).
- Robbins, S. P. (1994). *Teori organisasi: struktur, desain dan aplikasi*. Jakarta: Arcan.
- Silalahi, U. (2006). *Metode penelitian sosial*. Unpar press.
- Sjuhad, F. M. (2014). Implikasi hukum terjadinya dis-fungsi hak inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap kebenaran kaidah pembentukan peraturan daerah. *Masalah-Masalah Hukum*, 43(1), 76–86.
- Somantri, G. R. (2010). Memahami metode kualitatif. *Hubs-Asia*, 10(1).
- Steers, R. M. (1980). *Efektivitas organisasi (Kaidah peri laku)*. Penerbit Erlangga.
- Susilo, A. J., Erviantono, T., & Fil, S. (n.d.). (2015). Analisis Kinerja Legislatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Periode Tahun 2009-2014 (Studi Kasus: Kabupaten Tolitoli, Sulawesi Tengah). *Citizen Charter*, 1(2), 28618. <https://ojs.unud.ac.id/index.php/citizen/article/view/14186>
- Sutrisno, E. (2010). *Budaya Organisasi, Kencana Prenada Media Group*, Jakarta.
- Wasistiono, S. (2010). Menuju Desentralisasi Berkeseimbangan. *Jurnal Ilmu Politik*, 21, 1–25.
- Wasistiono, S. (2017). *Perkembangan Ilmu Pemerintahan (Dari Klasik Sampai Kontemporer)* (Pertama). Jatinangor: IPDN PRESS.
- Wasistiono, S., & Polyando, P. (2017). *Politik desentralisasi di Indonesia*. IPDN Press.
- Winardi, J. (2006). *Teori organisasi dan pengorganisasian*. Raja Grafindo Persada.
- Zamzam, F. (2015). *Good Governance Sekretariat DPRD*. Deepublish.
- Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
- BPS. (2019). *Data Penduduk Miskin*. <https://www.bps.go.id/pressrelease/2019/07/15/1629/persentase-penduduk-miskin-maret-2019-sebesar-9-41-persen.html#:~:text=Pada%20Maret%202019%2C%20secara%20rata,%2D%2Frumah%20tangga%20miskin%2Fbulan>

BPS. (2019). *Data Pengangguran Terbuka*. <https://www.bps.go.id/pressrelease/2019/11/05/1565/agustus-2019--tingkat-pengangguran-terbuka--tpt--sebesar-5-28-persen.html>

The World Bank. (2018). Local Government and Decentralization Project (P111577). <http://documents.worldbank.org/curated/en/175851529346335395/pdf/ICR00004433-06132018>