REKONSTRUKSI HUKUM KEDUDUKAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN SEKRETARIS DPRD SEBAGAI PERANGKAT DAERAH DALAM HUBUNGAN KELEMBAGAAN ANTARA PEMERINTAH DAERAH DAN DPRD

Ugun Guntari

Program Doktor Ilmu Hukum, Pascasarjana Universitas Pasundan, Bandung
Email: Gun2guntari@gmail.com

ABSTRAK. Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menempati posisi kelembagaan yang khas karena secara organisatoris merupakan bagian dari perangkat daerah, sedangkan secara fungsional memberikan dukungan administratif dan teknis-operasional kepada DPRD. Pasal 215 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membedakan pertanggungjawaban teknis-operasional kepada pimpinan DPRD dan pertanggungjawaban administratif kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah. Penelitian ini bertujuan menganalisis konstruksi hukum kedudukan dan pertanggungjawaban Sekretaris DPRD, mengidentifikasi kesenjangan normatif-empiris, serta merumuskan model rekonstruksi yang menjamin kepastian hukum dan akuntabilitas. Penelitian menggunakan pendekatan yuridis normatif yang dipadukan dengan data empiris terbatas, pendekatan konseptual, perundang-undangan, dan perbandingan hukum. Bahan penelitian mencakup peraturan, literatur, wawancara eksploratif di Kabupaten Garut, serta bahan perbandingan dan dokumen yang dibahas dalam disertasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pertanggungjawaban ganda tidak dengan sendirinya bertentangan dengan hukum. Risiko muncul ketika objek kewenangan, batas arahan, prosedur koordinasi, indikator evaluasi, dan penyelesaian perbedaan tidak dirumuskan secara operasional. Artikel ini menawarkan Model Diferensiasi dan Integrasi Pertanggungjawaban Sekretaris DPRD, yang mempertahankan dua ranah pertanggungjawaban tetapi mengintegrasikannya melalui matriks kewenangan, protokol koordinasi tertulis, dokumentasi keputusan, indikator layanan, dan penyelesaian konflik secara berjenjang. Model ini merupakan usulan konseptual yang memerlukan harmonisasi dengan hukum positif dan pengujian implementasi lebih lanjut.

Kata kunci: Sekretaris DPRD; pertanggungjawaban hukum; perangkat daerah; kewenangan; rekonstruksi hukum; hubungan kelembagaan.

ABSTRACT. *The Secretary of the Regional House of Representatives (DPRD) occupies a distinctive institutional position: organizationally, the office forms part of the regional apparatus, while functionally it provides administrative and technical-operational support to the DPRD. Article 215 of Law Number 23 of 2014 on Regional Government distinguishes technical-operational accountability to the DPRD leadership from administrative accountability to the regional head through the regional secretary. This study examines the legal construction of the Secretary's position and accountability, identifies normative-empirical gaps, and proposes a reconstruction model to strengthen legal certainty and accountability. It uses a normative legal approach combined with limited empirical materials, statutory, conceptual, and comparative approaches. The materials include legislation, legal literature, exploratory interviews in Garut Regency, and comparative materials discussed in the dissertation. The findings indicate that dual accountability is not inherently unlawful. Risks arise when the objects of authority, limits of instructions, coordination procedures, performance indicators, and dispute-resolution mechanisms are not operationally defined. The article proposes the Differentiation and Integration Model of DPRD Secretary Accountability, preserving the two accountability channels while integrating them through an authority matrix, written coordination protocols, decision records, service indicators, and tiered dispute resolution. This is a conceptual proposal requiring further harmonization with positive law and implementation testing.*

Keywords: *DPRD Secretary; legal accountability; regional apparatus; authority; legal reconstruction; institutional relations*

I. PENDAHULUAN

Negara hukum menghendaki agar setiap tindakan badan dan pejabat pemerintahan didasarkan pada kewenangan yang sah, dilaksanakan menurut prosedur, serta dapat diuji dan dipertanggungjawabkan. Prinsip tersebut tidak berhenti pada keberadaan peraturan tertulis. Hukum juga harus memberikan kejelasan mengenai siapa yang berwenang, apa ruang lingkup kewenangannya, bagaimana keputusan diambil, dan siapa yang bertanggung jawab atas akibat hukum suatu tindakan. Ketidakjelasan pada unsur-unsur tersebut dapat menimbulkan tumpang tindih kewenangan dan mengurangi kepastian hukum.[1]

Dalam pemerintahan daerah, kepala daerah dan DPRD menjalankan fungsi yang berbeda tetapi saling berkaitan. Kepala daerah memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah, sedangkan DPRD menjalankan fungsi pembentukan peraturan daerah, anggaran, dan pengawasan. Relasi keduanya harus dibangun berdasarkan pembagian kewenangan, koordinasi, dan prinsip saling mengimbangi. Dukungan administratif terhadap DPRD tidak boleh mengurangi ruang pelaksanaan fungsi DPRD; sebaliknya, kebutuhan fungsional DPRD tidak meniadakan kewajiban untuk mematuhi hukum administrasi, kepegawaian, dan keuangan daerah.[2]

Sekretariat DPRD memiliki karakter yang berbeda dari perangkat daerah yang tugas utamanya mendukung kepala daerah. Secara organisatoris, Sekretariat DPRD merupakan perangkat daerah. Secara fungsional, sekretariat tersebut memberikan dukungan administratif dan teknis-operasional kepada DPRD, termasuk fasilitasi persidangan, administrasi keuangan, dokumentasi, informasi, serta penyediaan dan koordinasi tenaga ahli. Pasal 215 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menempatkan Sekretaris DPRD dalam dua ranah pertanggungjawaban: teknis-operasional kepada pimpinan DPRD dan administratif kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.[3]

Desain tersebut tidak otomatis merupakan pertentangan norma. Dua jalur pertanggungjawaban dapat dibaca sebagai upaya mengakomodasi dua kebutuhan yang sah, yaitu tertib administrasi pemerintahan daerah dan efektivitas dukungan terhadap DPRD. Persoalan muncul ketika peraturan dan prosedur kerja tidak menjelaskan secara memadai objek pertanggungjawaban, batas arahan, prosedur pelaporan, ukuran kinerja, dan mekanisme penyelesaian perbedaan. Dalam kondisi demikian, dual accountability berisiko berkembang menjadi dual command, yaitu situasi ketika pejabat menghadapi arahan berbeda mengenai objek atau keputusan yang sama tanpa mekanisme penentuan kewenangan yang jelas. Istilah dual command dalam artikel ini merupakan konsep analitis, bukan terminologi eksplisit dalam undang-undang.

Disertasi yang menjadi sumber utama artikel ini mengidentifikasi persoalan pada persilangan antara struktur birokrasi daerah dan kebutuhan fungsional DPRD. Bahan empiris yang tersedia, terutama wawancara eksploratif di Kabupaten Garut, mengindikasikan tantangan koordinasi, keterbatasan tenaga ahli pada bidang tertentu, keterlambatan respons data, dan kebutuhan indikator mutu layanan yang lebih terukur. Temuan tersebut harus diperlakukan secara proporsional: keterangan dari satu informan merupakan temuan eksploratif dan belum

cukup untuk digeneralisasi ke seluruh daerah atau diperlakukan sebagai bukti adanya pelanggaran hukum.[4]

Artikel ini berangkat dari dua pertanyaan. Pertama, bagaimana konstruksi hukum kedudukan, kewenangan, dan pertanggungjawaban Sekretaris DPRD dalam hubungan administratif dengan kepala daerah melalui sekretaris daerah serta hubungan teknis-operasional dengan pimpinan DPRD? Kedua, bagaimana model rekonstruksi hukum yang dapat memperjelas pembagian kewenangan, mengintegrasikan koordinasi, dan memberikan kepastian hukum tanpa menghapus salah satu ranah pertanggungjawaban? Kontribusi utama artikel adalah merumuskan MDIP-SDPRD sebagai model konseptual yang menghubungkan diferensiasi kewenangan dengan integrasi prosedural.

II. METODE PENELITIAN

Artikel ini merupakan pengembangan terfokus dari disertasi berjudul "Rekonstruksi Hukum Kedudukan dan Pertanggungjawaban Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai Perangkat Daerah dalam Hubungan Kelembagaan antara Pemerintah Daerah dan DPRD". Metode yang digunakan dalam penelitian induk bersifat deskriptif-analitis dan preskriptif. Analisis hukum dilakukan melalui pendekatan perundang-undangan (statute approach), pendekatan konseptual (conceptual approach), pendekatan empiris terbatas, dan pendekatan perbandingan hukum (comparative approach).[5]

Bahan hukum primer meliputi UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan beserta perubahannya, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, serta peraturan mengenai perangkat daerah dan pengelolaan keuangan daerah yang dirujuk dalam disertasi. Bahan sekunder meliputi buku, artikel ilmiah, dan literatur hukum administrasi, teori kelembagaan, pertanggungjawaban, serta perbandingan hukum.

Dimensi empiris dalam artikel ini dibatasi pada bahan yang secara eksplisit tersedia dalam disertasi. Lokasi yang disebut dalam penelitian meliputi Sekretariat DPRD Kabupaten Garut, Kabupaten Jember, Kabupaten Bone, Kabupaten Ogan Komering Ulu, dan Kota Samarinda, serta instansi terkait. Akan tetapi, tidak seluruh bahan pada setiap lokasi memiliki tingkat kelengkapan yang sama. Karena itu, informasi dari wawancara Garut diposisikan sebagai indikasi eksploratif; pemberitaan tentang daerah lain hanya dipakai sebagai konteks apabila relevansinya terbatas; dan rujukan mengenai temuan keuangan harus dikonfirmasi dengan dokumen primer seperti Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK sebelum digunakan sebagai kesimpulan faktual yang definitif.[6]

Analisis dilakukan dengan menautkan norma hukum, konsep kewenangan dan pertanggungjawaban, serta pola temuan yang muncul dari bahan empiris dan perbandingan. Penarikan kesimpulan bersifat preskriptif: mengidentifikasi persoalan operasional yang perlu diperjelas, kemudian menyusun model pembagian objek pertanggungjawaban dan prosedur

integrasi. Pendekatan komparatif tidak dimaksudkan untuk menyalin model negara lain secara mekanis, melainkan untuk memperoleh prinsip fungsional yang dapat dipertimbangkan sesuai sistem hukum Indonesia. Dengan batas tersebut, artikel ini tidak mengklaim representasi statistik terhadap seluruh Sekretariat DPRD di Indonesia.

III. KERANGKA KONSEPTUAL

A. Negara Hukum dan Kepastian Hukum

Prinsip negara hukum menempatkan kewenangan sebagai sesuatu yang diberikan dan dibatasi oleh hukum. Keputusan atau tindakan pejabat tidak dapat dibenarkan semata-mata karena didasarkan pada posisi hierarkis atau kebutuhan praktis organisasi. Keabsahan tindakan harus ditelusuri pada dasar kewenangan, tujuan pemberian kewenangan, prosedur, dan kesesuaiannya dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Dalam konteks Sekretaris DPRD, prinsip ini mengharuskan arahan administratif maupun arahan teknis-operasional dibaca berdasarkan objek dan dasar kewenangannya masing-masing.[7]

B. Kewenangan dan Diferensiasi Fungsi

Kewenangan harus dibedakan dari pengaruh, permintaan, atau kepentingan. Pimpinan DPRD memiliki kepentingan kelembagaan dalam menentukan kebutuhan dukungan bagi pelaksanaan fungsi DPRD, tetapi hal tersebut tidak berarti seluruh tindakan administrasi, keuangan, pengadaan, dan kepegawaian dapat dilakukan di luar ketentuan hukum. Sebaliknya, kepala daerah dan sekretaris daerah menjalankan kewenangan administratif sesuai peraturan, tetapi hubungan administratif tersebut tidak dapat ditafsirkan sebagai kewenangan tanpa batas untuk mengambil alih substansi fungsi DPRD. Sekretaris DPRD bertugas mengintegrasikan kebutuhan dan batas hukum tersebut dalam pengelolaan sekretariat.

C. Pertanggungjawaban Hukum

Pertanggungjawaban hukum tidak boleh ditetapkan hanya berdasarkan jabatan struktural atau karena seseorang berada dalam rantai organisasi. Penentuan tanggung jawab memerlukan penelusuran sumber kewenangan, tindakan atau kelalaian yang terbukti, kewajiban jabatan, prosedur yang berlaku, hubungan sebab akibat, dan akibat hukum. Prinsip ini sangat penting dalam pengelolaan keuangan, perjalanan dinas, pengadaan, dan keputusan kepegawaian. Pemisahan peran pengusul, pemberi persetujuan, pengguna anggaran, pelaksana, verifikator, dan pengendali membantu menilai tanggung jawab secara lebih tepat.[8]

D. Akuntabilitas Ganda dan *Dual Command*

Akuntabilitas ganda menjelaskan adanya dua ranah pertanggungjawaban yang berbeda menurut fungsi. Dual command, sebaliknya, menggambarkan risiko ketika dua pusat arahan diperlakukan memiliki kewenangan yang sama terhadap objek yang sama, tanpa prosedur untuk mengatasi pertentangan. Dengan demikian, persoalan tidak diselesaikan dengan menghapus salah satu jalur pertanggungjawaban. Yang diperlukan ialah diferensiasi berdasarkan objek

kewenangan dan integrasi melalui prosedur koordinasi pada titik irisan. Prinsip yang diusulkan adalah “dual accountability without dual command”.

IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Konstruksi Hukum Kedudukan Sekretaris DPRD

Secara normatif, Sekretariat DPRD merupakan perangkat daerah yang mempunyai mandat dukungan khusus bagi DPRD. Pasal 209 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menempatkan Sekretariat DPRD dalam susunan perangkat daerah, sedangkan Pasal 215 mengatur pimpinan, tugas, dan pertanggungjawaban Sekretaris DPRD. Tugasnya mencakup penyelenggaraan administrasi kesekretariatan dan keuangan, dukungan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD, serta penyediaan dan koordinasi tenaga ahli sesuai kebutuhan DPRD.[9]

Kedudukan tersebut tidak tepat ditafsirkan sebagai pemisahan mutlak Sekretariat DPRD dari pemerintah daerah, karena organisasi, kepegawaian, keuangan, dan asetnya tetap tunduk pada hukum yang mengatur perangkat daerah. Namun, kedudukan sebagai perangkat daerah juga tidak seharusnya menghilangkan karakter fungsional sekretariat sebagai pendukung lembaga perwakilan. Karena itu, disertasi mengajukan gagasan “special regional supporting organ” untuk menggambarkan perangkat daerah dengan mandat pendukung yang khas. Istilah ini adalah proposisi konseptual, bukan nomenklatur kelembagaan yang telah ditetapkan hukum positif.

B. Diferensiasi Pertanggungjawaban Administratif dan Teknis-Operasional

Pertanggungjawaban administratif terutama berhubungan dengan kepatuhan terhadap tata kelola pemerintahan daerah, termasuk organisasi, manajemen ASN, perencanaan dan penganggaran, administrasi keuangan, aset, pengadaan, pelaporan, serta pengendalian internal. Pertanggungjawaban teknis-operasional berkaitan dengan kualitas dukungan terhadap fungsi DPRD, antara lain fasilitasi rapat dan persidangan, dukungan alat kelengkapan DPRD, penyediaan tenaga ahli, dokumentasi, informasi, dan dukungan terhadap proses pembentukan peraturan daerah, anggaran, pengawasan, serta representasi.

Pembedaan tersebut tidak membentuk dua organisasi atau dua rantai komando yang terpisah. Sekretariat DPRD tetap merupakan satu organisasi yang dipimpin Sekretaris DPRD. Yang dibedakan adalah objek, sumber, batas, bukti, dan ukuran pertanggungjawabannya. Pada urusan administratif, Sekretaris DPRD wajib mengikuti ketentuan pengelolaan perangkat daerah dan manajemen ASN. Pada urusan dukungan teknis-operasional, Sekretaris DPRD perlu merespons kebutuhan sah DPRD secara profesional, dengan tetap memperhatikan anggaran, hukum, dan kapasitas organisasi.[10]

C. Temuan Empiris Terbatas: Koordinasi, Sumber Daya, dan Mutu Layanan

Bahan wawancara yang dimuat dalam disertasi menunjukkan bahwa informan di Garut menilai dukungan kepada DPRD menghadapi kendala berupa keterbatasan tenaga ahli pada bidang tertentu dan koordinasi dengan organisasi perangkat daerah yang tidak selalu tepat

waktu. Informan juga menyebut respons terhadap permintaan data dan kehadiran dalam rapat terkadang terhambat oleh persoalan koordinasi atau ego sektoral. Karena bahan tersebut belum dilengkapi secara memadai dengan surat permintaan data, catatan keterlambatan, risalah rapat, atau wawancara dari OPD terkait, temuan ini harus diperlakukan sebagai indikasi eksploratif, bukan generalisasi empiris.[11]

Temuan tersebut memperlihatkan pentingnya mengubah konsep layanan menjadi standar yang dapat diuji. Indikator tidak cukup hanya berupa jumlah rapat, surat, atau kunjungan. Indikator dapat mencakup ketepatan waktu penyediaan bahan rapat, kelengkapan risalah, pemenuhan permintaan data, dukungan terhadap jadwal pembahasan rancangan peraturan daerah, ketersediaan tenaga ahli, serta pencatatan dan tindak lanjut aspirasi. Setiap indikator memerlukan definisi operasional, sumber data, target, penanggung jawab, metode verifikasi, dan periode pelaporan.

D. Pengelolaan Keuangan dan Penentuan Tanggung Jawab

Sekretariat DPRD mengelola anggaran untuk mendukung kegiatan DPRD. Karena itu, kebutuhan fasilitasi kegiatan harus diselaraskan dengan prinsip legalitas, efisiensi, efektivitas, transparansi, dan akuntabilitas. Dalam setiap transaksi, perlu dibedakan pihak yang mengusulkan, memberikan persetujuan atau perintah, bertindak sebagai pengguna anggaran atau kuasa pengguna anggaran, melaksanakan kegiatan, melakukan verifikasi, membayar, dan mengendalikan. Penentuan tanggung jawab hukum tidak dapat semata-mata ditarik dari jabatan Sekretaris DPRD, tetapi harus didasarkan pada peran nyata dan dokumen yang relevan.

Disertasi merujuk pada beberapa pemberitaan dan bahan pemeriksaan mengenai perjalanan dinas dan pengelolaan keuangan di daerah lain. Akan tetapi, sebagian rujukan memerlukan verifikasi melalui LHP BPK atau dokumen perkara yang asli. Oleh sebab itu, artikel ini tidak menjadikan informasi tersebut sebagai dasar untuk menyimpulkan kesalahan pejabat tertentu. Nilai analitisnya terletak pada prinsip bahwa pertanggungjawaban keuangan harus mengikuti sumber kewenangan, tindakan atau kelalaian yang terbukti, prosedur verifikasi, bukti transaksi, dan akibat hukum. Status penyelidikan atau penyidikan, jika ada, tidak sama dengan putusan bersalah.[12]

E. Profesionalitas, Netralitas ASN, dan Evaluasi Kinerja

Sekretaris DPRD dan pegawai sekretariat merupakan ASN yang harus bekerja profesional, netral, dan berdasarkan hukum. Hubungan teknis-operasional dengan DPRD tidak boleh berubah menjadi kewajiban mengikuti kepentingan personal atau politik yang bertentangan dengan hukum. Sebaliknya, hubungan administratif dengan kepala daerah melalui sekretaris daerah tidak semestinya menjadi alasan untuk menghambat dukungan yang sah kepada DPRD. Perlindungan hukum yang dibutuhkan bukan imunitas jabatan, melainkan perlindungan prosedural: kejelasan kewenangan, pencatatan instruksi, akses konsultasi hukum, kesempatan menyampaikan keberatan, dan keputusan yang dapat ditelusuri.

Bahan penelitian mengungkap persepsi informan bahwa evaluasi kinerja yang terutama bertumpu pada jalur administratif perlu dilengkapi indikator mutu layanan kepada DPRD.

Usulan ini tidak berarti memindahkan kewenangan formal penilaian ASN kepada pimpinan DPRD. Umpan balik pimpinan dan alat kelengkapan DPRD dapat menjadi salah satu sumber informasi, tetapi harus disandingkan dengan indikator administratif, bukti dokumen, dan mekanisme verifikasi yang objektif. Evaluasi seimbang perlu membedakan kepatuhan administrasi dari mutu dukungan fungsional, sekaligus mencegah penilaian berubah menjadi tekanan politik.[13]

F. Perbandingan Hukum dan Pelajaran Fungsional

Perbandingan dalam disertasi diarahkan pada fungsi dukungan bagi lembaga perwakilan, bukan pada kesamaan nama jabatan. Bahan perbandingan mencakup Inggris, Belanda, dan Singapura. Pelajaran yang ditarik tidak berupa transplantasi langsung bentuk kelembagaan asing, tetapi pentingnya pengaturan peran administratif, ruang fungsional sekretariat parlemen, profesionalitas aparatur, dan pertanggungjawaban yang dapat ditelusuri. Dalam konteks Belanda, pembahasan mengenai griffier dan griffie digunakan untuk menelaah bagaimana dukungan terhadap dewan lokal memiliki ruang fungsional yang perlu dilindungi dari pengaburan peran. Prinsip perbandingan tersebut harus diadaptasi dengan struktur konstitusional dan hukum pemerintahan daerah Indonesia.[14]

Perbandingan hukum tidak membuktikan bahwa satu model asing dapat diterapkan begitu saja di Indonesia. Sistem pengangkatan, organisasi, hubungan eksekutif-legislatif, dan tradisi administrasi masing-masing negara berbeda. Oleh sebab itu, hasil perbandingan dipakai untuk memperkuat prinsip diferensiasi fungsi dan koordinasi, bukan untuk mengusulkan pemisahan total Sekretariat DPRD dari perangkat daerah tanpa dasar hukum.

G. Sintesis: Kesenjangan Norma dan Implementasi

Sintesis penelitian memperlihatkan enam pola. Pertama, Sekretariat DPRD secara formal merupakan perangkat daerah dengan fungsi dukungan khusus kepada DPRD. Kedua, peraturan yang dikaji di Garut, Jember, dan Bone membedakan pertanggungjawaban teknis-operasional dan administratif. Ketiga, wawancara Garut mengindikasikan tantangan koordinasi, keterbatasan tenaga ahli, respons data, dan indikator kinerja. Keempat, bahan pemberitaan yang tersedia tidak selalu secara langsung membuktikan persoalan kepegawaian atau konflik kewenangan sesuai fokus penelitian. Kelima, rujukan temuan keuangan memerlukan verifikasi pada dokumen primer. Keenam, transformasi digital meningkatkan kebutuhan atas tata kelola data, dokumentasi, dan jejak audit.[15]

Atas dasar itu, belum tepat menyatakan bahwa seluruh persoalan berakar pada kekosongan norma. Hukum nasional telah membentuk dua jalur pertanggungjawaban, dan sejumlah regulasi daerah juga mengakui pembedaan tersebut. Kesenjangan yang lebih jelas ialah kebutuhan untuk menerjemahkan norma umum menjadi prosedur operasional: objek laporan, standar layanan, pencatatan arahan, tata cara menyelesaikan benturan prioritas, indikator evaluasi, dan pembuktian tanggung jawab. Untuk menyatakan adanya kekurangan norma secara definitif, tetap diperlukan pemeriksaan menyeluruh terhadap regulasi organisasi, manajemen ASN, pengelolaan keuangan, tata tertib DPRD, dan SOP pada setiap daerah.

V. MODEL REKONSTRUKSI HUKUM

A. Dasar Model

Model Diferensiasi dan Integrasi Pertanggungjawaban Sekretaris DPRD ditawarkan sebagai jawaban atas kebutuhan memperjelas objek dan batas dua ranah pertanggungjawaban sekaligus menyediakan prosedur koordinasi. Model ini mempertahankan struktur hukum yang ada: pertanggungjawaban administratif kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah dan pertanggungjawaban teknis-operasional kepada pimpinan DPRD. Model tidak menghapus salah satu hubungan, tidak membentuk kewenangan baru, dan tidak menempatkan Sekretaris DPRD sebagai organ yang terpisah dari sistem perangkat daerah.

B. Diferensiasi Objek dan Otoritas

Pada ranah administratif, objeknya mencakup manajemen ASN, organisasi, perencanaan dan penganggaran, administrasi keuangan, aset, pengadaan, pelaporan, dan pengendalian internal. Pada ranah teknis-operasional, objeknya meliputi dukungan terhadap agenda dan persidangan DPRD, fasilitasi alat kelengkapan, dokumentasi, informasi, tenaga ahli, serta layanan yang dibutuhkan untuk menjalankan fungsi legislasi, anggaran, pengawasan, dan representasi. Pada ranah integratif-manajerial, Sekretaris DPRD mengoordinasikan sumber daya dan pelaksanaan kerja sekretariat berdasarkan kewenangan yang sah.

C. Matriks Kewenangan dan Bukti Pertanggungjawaban

Setiap jenis pekerjaan perlu dipetakan ke dalam matriks yang memuat: objek pekerjaan; dasar hukum; pihak yang berwenang menetapkan kebutuhan; pejabat yang menyetujui atau mengesahkan; unit pelaksana; dokumen keluaran; indikator keberhasilan; dan pihak yang menerima laporan. Matriks bukan instrumen untuk mengubah distribusi kewenangan yang telah ditentukan undang-undang. Fungsinya ialah membuat pembagian yang telah ada menjadi operasional dan dapat diperiksa. Pada kegiatan yang menyentuh lebih dari satu ranah, dokumen harus mencatat kebutuhan fungsional DPRD sekaligus persyaratan administrasi, anggaran, dan kepegawaian yang berlaku.

D. Protokol Koordinasi dan Penyelesaian Perbedaan

Protokol koordinasi perlu mengatur pencatatan permintaan atau arahan, penerima, tenggat respons, penanggung jawab, konfirmasi ketersediaan sumber daya, dan alasan apabila permintaan belum dapat dipenuhi. Apabila terdapat arahan berbeda, tahap pertama ialah mengidentifikasi objek kewenangan. Tahap kedua ialah melakukan klarifikasi tertulis dengan merujuk dasar hukum dan konsekuensi masing-masing pilihan. Tahap ketiga ialah koordinasi antara pejabat atau organ yang relevan. Tahap berikutnya berupa telaah hukum dan eskalasi kepada pejabat berwenang atau mekanisme penyelesaian yang tersedia berdasarkan hukum. Prosedur ini tidak boleh menjadi mekanisme informal untuk menciptakan kewenangan baru atau menunda fungsi DPRD tanpa alasan yang sah.

E. Evaluasi Kinerja dan Tata Kelola Digital

Evaluasi perlu membedakan indikator administratif, fungsional, koordinatif, dan kepatuhan hukum. Indikator administratif dapat mencakup ketepatan laporan, kepatuhan anggaran, disiplin, dan pengendalian internal. Indikator fungsional dapat meliputi ketepatan waktu bahan rapat, kelengkapan risalah, dukungan proses pembentukan peraturan daerah, pemenuhan permintaan data, dan fasilitasi tenaga ahli. Indikator koordinatif dapat mencakup waktu respons, proporsi permintaan yang ditindaklanjuti, serta penyelesaian hambatan lintas unit. Pengukuran harus memakai sumber data yang dapat diverifikasi dan tidak semata-mata berdasarkan penilaian subjektif.

Sistem informasi terintegrasi dapat mencatat permintaan dukungan, unit pemohon, tenggat, penanggung jawab, status, keluaran, dan alasan keterlambatan. Pengembangan sistem harus disertai pengaturan hak akses, validasi, keamanan informasi, pembaruan dokumen, retensi arsip, dan audit trail. Digitalisasi tidak menggantikan dasar hukum atau SOP; teknologi hanya membantu memastikan bahwa alur kerja dan pertanggungjawaban dapat ditelusuri.[16]

F. Perlindungan Prosedural dan Prinsip Pelaksanaan

Perlindungan profesional Sekretaris DPRD dirancang sebagai perlindungan prosedural, bukan kekebalan hukum. Pejabat harus memiliki dasar untuk meminta klarifikasi atas instruksi yang dinilai tidak jelas, mencatat arahan yang berdampak pada penggunaan anggaran atau kewenangan lintas unit, meminta telaah hukum, serta menyampaikan keberatan melalui mekanisme yang sah. Pada saat yang sama, seluruh tindakan tetap dapat diuji dan dipertanggungjawabkan. Model ini harus tunduk pada asas legalitas, kepastian hukum, akuntabilitas, netralitas ASN, proporsionalitas, dan prinsip tidak mengambil alih kewenangan DPRD maupun kepala daerah.

G. Rancangan Implementasi Bertahap

Implementasi Diferensiasi dan Integrasi Pertanggungjawaban Sekretaris DPRD dapat dilakukan dalam empat tahap. Pertama, inventarisasi dan harmonisasi peraturan serta SOP yang berlaku di daerah. Kedua, penyusunan matriks kewenangan dan standar layanan dengan melibatkan unsur Sekretariat DPRD, perangkat daerah terkait, serta unsur DPRD sesuai kewenangannya. Ketiga, uji coba protokol koordinasi dan sistem dokumentasi pada layanan prioritas, misalnya fasilitasi rapat, permintaan data, dan dukungan pembahasan rancangan peraturan daerah. Keempat, evaluasi berkala berdasarkan indikator, audit dokumen, umpan balik pengguna layanan, dan peninjauan hukum. Tahapan ini merupakan rekomendasi kebijakan yang memerlukan penyesuaian dengan kondisi dan peraturan masing-masing daerah.

VI. PENUTUP

A. Simpulan

Pertama, Sekretaris DPRD berkedudukan sebagai pejabat perangkat daerah yang menjalankan fungsi administrasi dan dukungan terhadap tugas serta fungsi DPRD.

Pertanggungjawabannya meliputi jalur administratif kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah dan jalur teknis-operasional kepada pimpinan DPRD. Dua jalur tersebut tidak dengan sendirinya bertentangan, tetapi memerlukan kejelasan objek, batas, prosedur, dan akibat hukum dari masing-masing ranah. Penetapan tanggung jawab hukum harus didasarkan pada sumber kewenangan, tindakan atau kelalaian yang terbukti, kewajiban, prosedur, hubungan sebab akibat, dan akibat hukumnya.

Kedua, bahan empiris terbatas dalam disertasi mengindikasikan adanya kebutuhan perbaikan koordinasi, penguatan sumber daya ahli, respons permintaan data, standar layanan, dan pengukuran kinerja. Namun, temuan eksploratif tersebut tidak dapat digeneralisasi ke seluruh daerah, dan rujukan peristiwa atau pemeriksaan keuangan perlu diuji dengan dokumen primer sebelum digunakan sebagai kesimpulan definitif. Dengan demikian, persoalan lebih tepat dirumuskan sebagai kebutuhan mengoperasionalkan diferensiasi normatif serta memperkuat dokumentasi dan mekanisme pembuktian.

Ketiga, MDIP-SDPRD menawarkan rekonstruksi melalui diferensiasi objek pertanggungjawaban, matriks kewenangan, protokol koordinasi tertulis, indikator evaluasi yang terukur, tata kelola digital yang dapat ditelusuri, dan penyelesaian perbedaan secara berjenjang. Model ini mempertahankan dua jalur pertanggungjawaban dalam hukum positif dan mengintegrasikan pelaksanaannya tanpa membentuk kewenangan baru. Konsep “special regional supporting organ” merupakan proposisi akademik untuk menjelaskan karakter fungsi khusus Sekretariat DPRD, bukan nomenklatur yang saat ini telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.

B. Rekomendasi

Pemerintah daerah dan DPRD perlu meninjau peraturan organisasi serta SOP untuk memperjelas objek dan prosedur pertanggungjawaban. Sekretariat DPRD perlu menyusun matriks kewenangan, standar layanan, dan dokumentasi arahan yang dapat ditelusuri. Evaluasi kinerja hendaknya menggabungkan indikator administratif dan mutu dukungan fungsional tanpa mengubah kewenangan formal penilaian ASN. Untuk pengembangan akademik, penelitian lanjutan perlu menguji model ini melalui wawancara multipihak, dokumen keputusan, SOP, catatan layanan, serta LHP atau dokumen perkara primer pada beberapa daerah agar validitas empiris dan kelayakan normatifnya dapat dinilai lebih kuat.

CATATAN KAKI

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 ayat (3).
2. Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587, beserta perubahannya.
3. Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 215 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3).
4. Ugun Guntari, Disertasi, "Rekonstruksi Hukum Kedudukan dan Pertanggungjawaban Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai Perangkat Daerah dalam Hubungan Kelembagaan antara Pemerintah Daerah dan DPRD" (Bandung: Program Doktor Ilmu Hukum, Pascasarjana Universitas Pasundan, 2026), Bab III, khususnya uraian temuan wawancara dan sintesis hasil penelitian, hlm. 99–112.
5. Guntari, Disertasi, Bab II tentang kerangka teori dan Bab III tentang metode serta hasil penelitian; lihat pula Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, edisi revisi (Jakarta: Kencana, 2011).
6. Guntari, Disertasi, Bab III, hlm. 103–112. Disertasi sendiri menegaskan bahwa beberapa rujukan pemberitaan dan temuan keuangan masih memerlukan verifikasi dokumen primer.
7. Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, sebagaimana telah diubah, termasuk melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023.
8. Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara; dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
9. Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 209 dan Pasal 215.
10. Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah; Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah; dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.
11. Guntari, Disertasi, Bab III, bagian hasil wawancara mengenai koordinasi dan sumber daya, hlm. 99–105.
12. Untuk prinsip kehati-hatian dalam membaca temuan pemeriksaan, lihat Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Rujukan kasus spesifik dalam disertasi perlu dikonfirmasi pada LHP atau dokumen perkara primer sebelum dipakai sebagai fakta final.
13. Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara; Guntari, Disertasi, Bab III, bagian profesionalitas dan evaluasi kinerja, hlm. 101–103.
14. Peter de Cruz, Comparative Law in a Changing World, edisi ke-3 (London: Routledge-Cavendish, 2007), hlm. 5–19; Jan M. van der Harst, "The Position of the Griffier in Dutch Local Government," Local Government Studies, Vol. 32, No. 4 (2006).
15. Guntari, Disertasi, Bab III, bagian sintesis hasil penelitian dan identifikasi kesenjangan, hlm. 104–112.

16. Guntari, Disertasi, Bab III, bagian tata kelola digital dan keterlacakan, hlm. 99–112.

DAFTAR PUSTAKA

Asshiddiqie, Jimly. Gagasan Negara Hukum Indonesia. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.

Dicey, A. V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution. London: Macmillan, 1959.

Friedman, Lawrence M. The Legal System: A Social Science Perspective. New York: Russell Sage Foundation, 1975.

Guntari, Ugun. “Rekonstruksi Hukum Kedudukan dan Pertanggungjawaban Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai Perangkat Daerah dalam Hubungan Kelembagaan antara Pemerintah Daerah dan DPRD.” Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum, Pascasarjana Universitas Pasundan, Bandung, 2026.

Hadjon, Philipus M. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005.

Marzuki, Peter Mahmud. Penelitian Hukum. Edisi Revisi. Jakarta: Kencana, 2011.

Scott, W. Richard. Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities. Edisi ke-4. Los Angeles: SAGE Publications, 2014.

Tamanaha, Brian Z. On the Rule of Law: History, Politics, Theory. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

Van der Harst, Jan M. “The Position of the Griffier in Dutch Local Government.” Local Government Studies, Vol. 32, No. 4, 2006.

Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan beserta perubahannya.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Republik Indonesia. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.