

NASKAH AKADEMIK

**RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA
TENTANG
HAK KEUANGAN DAN ADMINISTRATIF PIMPINAN
DAN ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
DAERAH**



**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA
SURABAYA
2017**

KATA PENGANTAR

Puji Syukur kami panjatkan kehadiran Allah Tuhan Yang Maha Esa, karena atas limpahan rahmat dan hidayah-Nya sehingga Naskah Akademik tentang Hak keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ini dapat diselesaikan.

Penyusunan Naskah Akademik ini, merupakan amanat Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dengan aturan Pelaksanaannya yang dituangkan dalam Peraturan Presiden RI Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, yang menyebutkan bahwa Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Naskah Akademik ini merupakan perelaahan ilmiah/akademik terhadap suatu Rancangan Peraturan Daerah sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Dalam penyusunan Naskah Akademik ini, seluruh anggota Tim Penyusun telah berupaya semaksimal mungkin, dengan menggali informasi dari Sumber Kepustakaan dan para Narasumber/Informan yang terkait. Sehubungan itu, pada kesempatan ini patut kiranya kami menyampaikan ucapan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah berkenan memberikan bantuan dan dukungan. Namun kami sadar dari bahwa Naskah Akademik ini masih jauh dari sempurna dan belum dapat memenuhi harapan. Oleh karena itu, dengan rendah hati kami mohon kritik, saran dan masukan untuk penyempurnaan lebih lanjut.

Surabaya, 22 Juli 2017

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	ii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	3
C. Tujuan dan Kegunaan	4
D. Metode	5
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIS EMPIRIS	
A. Kajian Teoritis	7
B. Kajian Praktik Empiris	17
C. Kajian Implikasi Penerapan Peraturan Daerah	21
BAB III LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS	
A. Landasan Filosofis.....	24
B. Landasan Sosiologis.....	26
C. Landasan Yuridis.....	27
BAB IV EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT DENGAN HAK KEUANGAN DAN ADMINISTRATIF PIMPINAN DAN ANGGOTA DPRD KOTA SURABAYA	31
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERDA	
A. Jangkauan dan Arah Pengaturan	40
B. Ruang Lingkup Raperda	41
BAB VI PENUTUP	
A. Kesimpulan	47
B. Saran	48
DAFTAR PUSTAKA	

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam ketentuan umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang mempunyai fungsi pembentukan Perda Kabupaten/Kota, anggaran dan pengawasan. Ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di Daerah kabupaten/kota.

Fungsi DPRD dalam pembentukan Perda Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan cara membahas bersama bupati/wali kota dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Kabupaten/Kota, mengajukan usul rancangan Perda serta menyusun program pembentukan Perda bersama bupati/wali kota. Fungsi anggaran diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang APBD. Sedangkan fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan bupati/wali kota, pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota, serta pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Pengaturan mengenai hak-hak keuangan Pimpinan dan anggota DPRD merupakan pedoman dalam rangka penyediaan atau pemberian penghasilan tetap dan tunjangan komunikasi intensif, belanja penunjang operasional pimpinan, tunjangan kesejahteraan serta belanja penunjang kegiatan untuk mendukung kelancaran tugas dan fungsi DPRD melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

(APBD), berdasarkan asas efisiensi, efektifitas, transparansi, dan bertanggung jawab dengan tujuan agar lembaga DPRD dapat meningkatkan kinerjanya sesuai dengan rencana kerja yang ditetapkan oleh Pimpinan DPRD.

Berbeda dengan hak-hak keuangan pegawai negeri serta pejabat negara lainnya, Pimpinan dan Anggota DPRD tidak memperoleh hak keuangan berupa uang pensiun. Dalam ketentuan PP Nomor 24 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah terakhir kali dengan PP Nomor 21 Tahun 2007, tidak diatur mengenai uang pensiun bagi Pimpinan dan Anggota DPRD.

Kepada Pimpinan dan Anggota DPRD yang telah mengakhiri masa jabatannya mendapatkan uang jasa pengabdian. Uang jasa pengabdian diberikan sebagai imbalan atas jasa selama mengabdikan sampai diberhentikan dengan hormat. Uang jasa pengabdian hanya diterima satu kali, ketika Pimpinan dan Anggota DPRD mengakhiri masa tugasnya.

Kebanyakan Pimpinan dan Anggota DPRD menuntut diberikannya hak berupa dana pensiun ketika mengakhiri masa jabatan (purnabakti). Tidak diaturnya dana pensiun bagi Anggota DPRD lantaran persoalan ini merupakan *legal policy* (kebijakan hukum) dari pembentuk undang-undang yang menjadi kewenangannya. Hingga saat ini belum ada dasar hukum yang mengatur tentang hak berupa dana pensiun bagi Pimpinan dan Anggota DPRD. Selama belum adanya peraturan yang menyebutkan bahwa adanya hak berupa dana pensiun bagi Pimpinan/Anggota DPRD maka tidak dibenarkan ada penganggaran dana pensiun bagi Pimpinan dan Anggota DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia.

Dalam hubungan dengan produk hukum yang mengatur tentang hak keuangan dan administratif khususnya hak berupa dana pensiun bagi Pimpinan dan Anggota DPRD, serta tinjauan tentang kebebasan menggunakan anggaran publik oleh DPRD. Maka DPRD Kota

Surabaya berinisiatif membentuk Peraturan Daerah (Perda) sebagai dasar hukum bagi Daerah Kota Surabaya dalam menyelenggarakan hak keuangan dan administratif Pimpinan dan Anggota DPRD Kota Surabaya

Sejak berlakunya Peraturan Pemerintah nomor 18 tahun 2017 tentang Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka Peraturan Pemerintah Ndmor 24 tahun 2004 muatan yang mengatur mengenai hal keuangan dan Administratif Anggota DPRD dinyatakan tidak berlaku.

Kedudukan hak keuangan dan administrasif anggota DPRD berkaitan erat dengan statusnya bukan sebagai pejabat negara melainkan sebagai pejabat yang disamakan dengan pejabat negara. Dengan demikian kedudukan DPRD lebih kuat dibandingkan kepala daerah.

Naskah akademik ini disusun untuk menjadi landasan bagi penyusunan peraturan daerah kota Surabaya tentang hak keuangan dan administratif pimpinan dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kota Surabaya. Naskah akademik ini juga dipersiapkan untuk memberikan jawaban tentang perlunya peraturan daerah tersebut ditetapkan, ruang lingkup kandungan materinya, sesuai Peraturan Pemerintah nomor 18 tahun 2017 dan kemampuan keuangan Kota Surabaya.

B. Identifikasi Masalah

Suatu kajian ilmiah atau penelaahan keilmuan dimulai dengan masalah, yaitu merumuskan masalah dengan baik (Peter R. Senn, dalam Suriasumantri, 2006 : 112). Hal tersebutkan mengisyaratkan bahwa dalam kajian Naskah Akademik hendaknya dimulai dengan mengadakan identifikasi masalah yang akan dirumuskan. Identifikasi masalah memuat rumusan mengenai masalah yang ditemukan dan diuraikan dalam Naskah Akademik.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka rumusan masalah yang hendak dijawab dan diuraikan adalah sebagai berikut :

1. Permasalahan apa yang dihadapi DPRD Kota Surabaya berkaitan dengan hak keuangan dan administratif pimpinan dan anggota DPRD Kota Surabaya dan mengapa perlu Rancangan Peraturan Daerah tentang hak keuangan dan administratif pimpinan dan anggota DPRD Kota Surabaya?
2. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang hak keuangan dan administratif pimpinan dan anggota DPRD Kota Surabaya?
3. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang hak keuangan dan administratif pimpinan dan anggota DPRD Kota Surabaya ?

C. Tujuan dan Kegunaan

1. Tujuan

Berdasarkan identifikasi masalah tersebut diatas, maka penyusunan Naskah Akademik memiliki tujuan sebagai berikut :

- a. Mendeskripsikan pentingnya pembentukan Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan berkaitan dengan hak keuangan dan administratif pimpinan dan anggota DPRD Kota Surabaya.
- b. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah.
- c. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah.

2. Kegunaan

Naskah Akademik merupakan salah satu langkah yang paling penting dalam proses legislasi, karena Naskah Akademik berperan sebagai " *quality control* " yang sangat menentukan kualitas suatu produk hukum. Naskah Akademik merupakan landasan dan sekaligus arah penyusunan suatu Peraturan Daerah (USAID & LGSP, 2007 : 22).

Sehubungan hal tersebut, maka penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai *quality control*, landasan dan arah penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota DPRD Kota Surabaya.

D. Metode

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu aktivitas penelitian, oleh karena itu Naskah Akademik berbasis pada suatu metode penelitian. Metode penelitian yang digunakan dalam Naskah Akademik ini adalah " Metode Penelitian Kebijakan, atau lebih khusus disebut dengan Metode Penelitian Untuk Kebijakan (*Methods For Policy Research*) " yaitu penelitian untuk merumuskan suatu kebijakan, baik kebijakan baru atau revisi (Nugroho, 2013 : 46). Metode tersebut tidak dibedakan atau sering disebut dengan istilah " Analisis Kebijakan Publik (*Public Policy Analysis*), " yaitu aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan, metodologi analisis kebijakan mempunyai karakteristik utama, yaitu : perhatian yang tinggi pada perumusan dan pemecahan masalah, komitmen kepada pengkajian yang sifatnya deskriptif maupun kritik nilai dan keinginan untuk meningkatkan efisiensi pilihan alternatif kebijakan. William N. Dann dalam bukunya "pengantar analisis kebijakan public" seraya menunjuk tulisan Duncan Mac Rac, Jr. mengatakan analisis kebijakan, melibatkan berbagai disiplin dan profesi yang tujuannya bersifat deskriptif, evaluative dan preskriptif. (William N) Dann,

2003:97). Fokus dalam penelitian kebijakan atau analisis kebijakan dibagi dalam dua jenis analisis secara seimbang, yaitu perumusan masalah dan pemecahan masalah (Sutardji, 2013).

Pada intinya, pembuatan Perda sebenarnya merupakan suatu bentuk pemecahan masalah secara rasional. Layaknya sebagai proses pemecahan masalah, langkah pertama yang perlu diambil adalah menjabarkan masalah yang akan diatasi dan menjelaskan bagaimana Peraturan Daerah (Perda) yang diusulkan akan dapat memecahkan masalah tersebut.

Guna memberikan arah kegiatan dalam pembentukan Perda tentang hak keuangan dan administratif pimpinan dan anggota DPRD Kota Surabaya sebagaimana telah diuraikan dimuka, maka perlu kiranya disampaikan langkah-langkah dalam pembentukan Perda tersebut. Secara umum, terdapat 7 (tujuh) langkah yang perlu dilalui dalam menyusun suatu Perda baru (USAID & LGSP, 2007 : 16), sebagai berikut :

1. Identifikasi isu dan masalah.
2. Identifikasi *legal baseline* atau landasan hukum dan bagaimana Perda baru dapat memecahkan masalah.
3. Penyusunan Naskah Akademik.
4. Penulisan Rancangan Perda.
5. Penyelenggaraan Konsultasi Publik.
6. Pembahasan DPRD.
7. Pengesahan Perda.

Uraian dari masing-masing langkah tersebut dapat bervariasi dan menggunakan istilah yang berbeda-beda, namun secara umum seluruh langkah tersebut perlu dilalui.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

1. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Miriam Budiarjo dalam Baskoro (2005;30) menyebutkan DPRD adalah lembaga legislate atau membuat peraturan, peraturan perundang-undangan yang dibuatnya mencerminkan kebijakan-kebijakan itu. DPRD dapat dikatakan merupakan badan yang membuat keputusan yang menyangkut kepentingan umum. Fuad dalam jurnal administrasi negara (2000;24) mengartikan DPRD adalah institusi yang menjadi tumpuan untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat daerah.

Beberapa pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berada di daerah dan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang bertugas membuat peraturan daerah dan menampung aspirasi masyarakat daerah yang diwakilinya.

2. Pimpinan dan Anggota DPRD

Pimpinan DPRD Kabupaten/kota bersifat kolektif (kebersamaan) dan kolegial (kekeluargaan). Dipimpin oleh seorang Ketua DPRD Kabupaten/kota dan 2 (dua) orang wakil Ketua DPRD Kabupaten/kota untuk anggota dengan jumlah paling sedikit 20 (dua puluh) orang dan 3 (tiga) wakil Ketua DPRD Kabupaten/kota untuk anggota paling banyak 50 (lima puluh) orang berasal dari partai politik berdasarkan urutan perolehan kursi

terbanyak di DPRD. Pimpinan DPRD terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 2 (dua) orang wakil ketua. Ketua DPRD Kabupaten/kota ialah anggota DPRD yang berasal dari partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama di DPRD. Wakil Ketua DPRD Kabupaten/kota ialah anggota DPRD yang berasal dari partai politik yang memperoleh kursi terbanyak kedua, dan ketiga. Dalam hal terdapat lebih dari 1 (satu) partai politik yang memperoleh kursi terbanyak sama, ketua dan wakil ketua ditentukan berdasarkan urutan hasil perolehan suara terbanyak dalam pemilihan umum. Dalam hal terdapat lebih dari 1 (satu) partai politik yang memperoleh suara sama, ketua dan wakil ketua ditentukan berdasarkan persebaran perolehan suara.

Anggota DPRD kabupaten/kota berjumlah paling sedikit 20 (dua puluh) orang dan paling banyak 50 (lima puluh) orang; dengan masa jabatan anggota DPRD kabupaten/kota adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPRD kabupaten/kota yang baru mengucapkan sumpah/janji. Keanggotaan DPRD kabupaten/kota diresmikan dengan keputusan gubernur.

3. Hak dan Kewajiban DPRD

Hak DPRD menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 159 ayat (1) adalah sebagai berikut :

- 1) Interpelasi
- 2) Angket
- 3) Menyatakan pendapat

Adapun hak dari anggota DPRD menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 160 adalah sebagai berikut :

- 1) Mengajukan rancangan Perda
- 2) Mengajukan pertanyaan
- 3) Menyampaikan usul dan pendapat
- 4) Memilih dan dipilih

- 5) Membela diri
- 6) Imunitas
- 7) Protokoler
- 8) Keuangan dan administratif

Disamping hak-hak yang dimiliki oleh DPRD, sebagai Badan Legislatif Daerah yang mempunyai peranan penting dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah, DPRD juga mempunyai kewajiban-kewajiban. Adapun kewajiban-kewajiban tersebut sebagaimana tertulis pada menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 161 adalah sebagai berikut :

- 1) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila
- 2) Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati ketentuan peraturan perundang-undangan
- 3) Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia
- 4) Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, atau golongan
- 5) Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat
- 6) Menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota
- 7) Menaati tata tertib dan kode etik
- 8) Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota
- 9) Menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala
- 10) Menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat
- 11) Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

4. Hak Keuangan dan Administratif

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 160 menjelaskan bahwa Pimpinan dan Anggota DPRD memiliki hak keuangan dan administratif. Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2017 Bab IV Pasal 26 disebutkan bahwa hak keuangan dan administratif pimpinan dan anggota DPRD terdiri dari penghasilan, tunjangan kesejahteraan, uang jasa pengabdian Pimpinan dan Anggota DPRD, serta belanja penunjang kegiatan DPRD merupakan anggaran belanja DPRD yang diformulasikan ke dalam rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah sekretariat DPRD serta diuraikan ke dalam jenis belanja sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengelolaan anggaran belanja DPRD dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Anggaran belanja tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari APBD.

5. APBD dan Perubahannya

APBD adalah rencana keuangan tahunan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Permendagri No.13 Tahun 2006). Dengan demikian APBD merupakan alat/wadah untuk menampung berbagai kepentingan publik yang diwujudkan melalui berbagai kegiatan dan program dimana pada saat tertentu manfaatnya benar-benar akan dirasakan oleh masyarakat.

Sementara itu Mardiasmo (2002:11) mengatakan, bahwa salah satu aspek penting dari pemerintah daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan dan anggaran daerah. Anggaran daerah yang tercermin dalam APBD merupakan instrumen kebijakan utama bagi pemerintah daerah, menduduki porsi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas

pemerintah daerah. Anggaran daerah seharusnya digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan belanja, alat bantu pengambilan putusan dan perencanaan pembangunan serta alat otoritas pengeluaran di masa yang akan datang dan ukuran standar untuk mengevaluasi kinerja serta alat koordinasi bagi semua aktivitas pada berbagai unit kerja.

Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 285 ayat (2) dijelaskan bahwa Sumber pendapatan Daerah dari pendapatan asli Daerah yang meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah. Disamping pendapatan asli Daerah, sumber pendapatan daerah juga dari pendapatan transfer dan lain-lain pendapatan Daerah yang sah. Pendapatan transfer Pemerintah Pusat terdiri atas dana perimbangan, dana otonomi khusus, dana keistimewaan dan dana Desa. Sedangkan transfer antar daerah terdiri atas pendapatan bagi hasil dan bantuan keuangan.

Peraturan menteri dalam Negeri No: 13 Tahun 2006 menyebutkan bahwa APBD memiliki beberapa fungsi sebagai berikut:

1. Fungsi otorisasi. Anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja daerah pada tahun bersangkutan
2. Fungsi perencanaan. Anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
3. Fungsi pengawasan. Anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan.
4. Fungsi alokasi. Anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja atau mengurangi pengangguran dan

pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi efektifitas perekonomian.

5. Fungsi distribusi. Anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
6. Fungsi stabilitasi. Anggaran daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

Perubahan APBD dapat diartikan sebagai upaya pemerintah daerah untuk menyesuaikan rencana keuangannya dengan perkembangan situasi dan kondisi yang terjadi. Perkembangan situasi dan kondisi tersebut dapat berimplikasi pada meningkatnya anggaran penerimaan maupun pengeluaran, atau sebaliknya. Namun, bisa juga untuk mengakomodasi pergeseran-pergeseran dalam satu SKPD. Jadi Perubahan APBD tidak berarti selalu tentang penambahan anggaran.

Sesuai dengan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 154 disebutkan ada 5 (lima) kondisi yang dapat mengakibatkan Perubahan APBD. 5 (lima) Kondisi itu adalah sebagai berikut:

- 1) Terjadi perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi Kebijakan Umum Anggaran (KUA);

Beberapa perkembangan yang tidak sesuai dengan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) yaitu terjadinya pelampauan atau tidak tercapainya proyeksi pendapatan daerah, alokasi belanja daerah, sumber dan penggunaan biaya yang semula ditetapkan dalam KUA. Apabila demikian, kepala daerah memformulasikan hal-hal yang mengakibatkan terjadinya perubahan APBD tersebut dalam suatu Rancangan Kebijakan Umum Perubahan APBD serta Prioritas dan Plafon Sementara atas perubahan APBD tersebut.

Rancangan kebijakan umum perubahan APBD harus memuat secara lengkap penjelasan mengenai hal-hal sebagai berikut:

- a) perbedaan asumsi dengan kebijakan umum anggaran yang telah ditetapkan sebelumnya;
- b) program dan kegiatan yang dapat diusulkan untuk ditampung dalam perubahan APBD dengan mempertimbangkan sisa waktu pelaksanaan APBD untuk tahun anggaran berjalan;
- c) capaian target kinerja program dan kegiatan yang harus dikurangi dalam perubahan APBD apabila asumsi kebijakan umum anggaran tidak dapat tercapai; dan
- d) capaian target kinerja program dan kegiatan yang harus ditingkatkan dalam perubahan APBD apabila melampaui asumsi KUA.

Setelah Kepala Daerah merumuskannya, rancangan kebijakan umum perubahan APBD berikut plafon sementara perubahannya, kemudian disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dan disepakati bersama Kebijakan umum perubahan APBD serta PPA perubahan APBD yang sudah disepakati dituangkan dalam Nota Kesepakatan yang ditandatangani bersama antara Kepala Daerah dan Pimpinan DPRD.

Berdasarkan nota kesepakatan tersebut di atas Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) menyiapkan rancangan surat edaran kepala daerah tentang "*Pedoman Penyusunan RKA-SKPD*" yang memuat *program dan kegiatan baru* untuk dianggarkan dalam perubahan APBD sebagai acuan bagi kepala SKPD. Perubahan DPA-SKPD dapat berupa peningkatan atau pengurangan capaian target kinerja program dan kegiatan dari yang telah ditetapkan semula. Peningkatan atau pengurangan capaian target ini diformulasikan dalam Dokumen Pelaksanaan Perubahan Anggaran SKPD (DPPA-SKPD).

- 2) Terjadi keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja;

Dalam pelaksanaannya, kadang kala sering juga terjadi pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan dan antar jenis belanja. Pergeseran anggaran juga dapat disebabkan adanya pergeseran antar obyek belanja dan antar rincian obyek belanja yang kesemuanya harus diformulasikan dalam dokumen pelaksanaan perubahan anggaran SKPD (DPPA-SKPD) dengan persetujuan dari PPKD.

Pergeseran anggaran tersebut dilakukan dengan cara mengubah peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD sebagai dasar pelaksanaan, yang untuk selanjutnya dianggarkan dalam *Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Perubahan APBD*. Anggaran yang mengalami perubahan, baik berupa penambahan dan/atau pengurangan akibat pergeseran anggaran sebagaimana disebutkan di atas harus dijelaskan dalam kolom keterangan tentang penjabaran perubahan APBD. Tata cara pergeseran anggaran harus diatur dan ditetapkan dengan peraturan kepala daerah.

- 3) Ditemui keadaan yang menyebabkan *saldo anggaran lebih tahun* sebelumnya harus digunakan dalam tahun anggaran berjalan; Saldo anggaran lebih tahun sebelumnya merupakan sisa lebih perhitungan anggaran (SiLPA) tahun sebelumnya yang berasal dari selisih lebih antara realisasi penerimaan dan realisasi pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran. SiLPA mencakup pelampauan penerimaan PAD, pelampauan penerimaan dana perimbangan, pelampauan penerimaan lain-lain pendapatan daerah yang sah, pelampauan penerimaan pembiayaan, penghematan belanja, kewajiban kepada pihak ketiga sampai dengan akhir tahun belum terselesaikan, dan sisa dana kegiatan lanjutan.

Keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya tersebut harus digunakan dalam tahun anggaran berjalan untuk hal-hal berikut ini:

- a) Pembayaran bunga dan pokok utang dan/atau obligasi daerah yang melampaui anggaran yang tersedia yang mendahului perubahan APBD;
- b) Pelunasan seluruh kewajiban bunga dan pokok hutang;
- c) Pendanaan kenaikan gaji tunjangan PNS akibat adanya kebijakan pemerintah;
- d) Pendanaan kegiatan lanjutan sesuai dengan ketentuan Pasal 138 Permendagri Nomor 13 Tahun 2006;
- e) Pendanaan program dan kegiatan baru dengan kriteria harus diselesaikan sampai dengan batas akhir penyelesaian pembayaran dalam tahun anggaran berjalan; dan
- f) Pendanaan kegiatan-kegiatan yang capaian target kinerjanya ditingkatkan dari yang telah ditetapkan semula dalam DPA-SKPD tahun anggaran berjalan yang dapat diselesaikan sampai dengan batas akhir penyelesaian pembayaran dalam tahun anggaran berjalan.

4) Keadaan darurat

Dalam keadaan darurat pemerintah daerah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya yang selanjutnya akan/harus diusulkan dalam rancangan perubahan APBD dan ditetapkan dalam peraturan daerah tentang APBD.

Keadaan darurat sebagaimana dimaksud sekurang-kurangnya memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a) Bukan merupakan kegiatan normal dari aktivitas pemerintah daerah dan tidak dapat diprediksikan sebelumnya.
- b) Tidak diharapkan terjadi secara berulang;
- c) Berada di luar kendali dan pengaruh pemerintah daerah; dan

d) Memiliki dampak yang signifikan terhadap anggaran dalam rangka pemulihan yang disebabkan oleh keadaan darurat.

Pendanaan keadaan darurat yang belum tersedia anggarannya tersebut dapat menggunakan *pos belanja tak terduga*. Dalam hal pos belanja tak terduga tidak mencukupi kebutuhan, maka pendanaan keadaan darurat dapat dilakukan dengan cara: (1) menggunakan dana dari hasil penjadwalan ulang capaian target kinerja program dan kegiatan lainnya dalam tahun anggaran berjalan, dan/atau; (2) memanfaatkan uang kas yang tersedia.

5) Keadaan luar biasa.

Keadaan luar biasa yang dimaksud disini adalah keadaan yang menyebabkan estimasi penerimaan dan/atau pengeluaran dalam APBD mengalami kenaikan atau penurunan lebih besar dari 50% (lima puluh persen). Persentase ini merupakan selisih kenaikan atau penurunan antara pendapatan dan belanja dalam APBD.

Apabila estimasi penerimaan dalam APBD diperkirakan mengalami *peningkatan* lebih dari 50%, pemerintah daerah dapat menambah kegiatan baru yang harus diformulasikan terlebih dahulu dalam RKA-SKPD, dan/atau penjadwalan ulang capaian target kinerja program dan kegiatan dalam tahun anggaran berjalan yang formulasinya dicantumkan dalam DPPA-SKPD.

Akan tetapi bila estimasi penerimaan dalam APBD diperkirakan mengalami *penurunan* lebih dari 50%, pemerintah daerah harus melakukan penjadwalan ulang capaian target kinerja program dan kegiatan dalam tahun anggaran berjalan yang formulasinya dicantumkan dalam DPPA-SKPD.

B. Kajian Praktik Empiris

Kajian praktik empiris disini adalah merupakan suatu kajian terhadap hak keuangan dan administratif DPRD Kota Surabaya, kondisi yang ada serta permasalahan yang dihadapi.

1. Penyelenggaraan Hak Keuangan dan Administratif DPRD Kota Surabaya.

Penghasilan, tunjangan kesejahteraan, uang jasa pengabdian Pimpinan dan Anggota DPRD, serta belanja penunjang kegiatan DPRD merupakan anggaran belanja DPRD yang diformulasikan ke dalam rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah sekretariat DPRD serta diuraikan pada jenis belanja sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengelolaan anggaran belanja dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Anggaran belanja DPRD merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari APBD.

Dari uraian tersebut diatas, menegaskan bahwa pimpinan dan anggota DPRD mempunyai hak keuangan dan administratif yang terdiri dari penghasilan, tunjangan kesejahteraan dan uang jasa pengabdian.

Penyelenggaraan hak keuangan dan administratif DPRD Kota Surabaya saat ini mengacu pada Pasal 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2017 yang disebutkan bahwa Penghasilan Pimpinan dan Anggota DPRD terdiri atas penghasilan yang pajaknya dibebankan pada APBD, meliputi : uang representasi; tunjangan keluarga; tunjangan beras; uang paket; tunjangan jabatan; tunjangan alat kelengkapan; dan tunjangan alat kelengkapan lain. Sedangkan pajaknya yang dibebankan pada pimpinan dan anggota DPRD yang bersangkutan, meliputi : tunjangan komunikasi intensif; dan tunjangan resepsionis.

Uang representasi diberikan setiap bulan kepada Pimpinan dan Anggota DPRD. Uang representasi ketua DPRD kabupaten / kota

setara dengan gaji pokok bupati / walikota. Uang representasi wakil ketua DPRD kabupaten / kota sebesar 80% (delapan puluh persen) dari uang representasi ketua DPRD kabupaten / kota. Uang representasi Anggota DPRD kabupaten / kota sebesar 75% (tujuh puluh lima persen) dari uang representasi ketua DPRD kabupaten / kota.

Tunjangan keluarga dan tunjangan beras diberikan setiap bulan kepada Pimpinan dan anggota DPRD yang besarnya sama dengan tunjangan keluarga dan tunjangan beras bagi pegawai aparatur sipil Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Uang paket diberikan setiap bulan kepada Pimpinan dan Anggota DPRD sebesar 10% (sepuluh persen) dari uang representasi yang bersangkutan.

Tunjangan jabatan diberikan setiap bulan kepada Pimpinan dan Anggota DPRD sebesar 145% (seratus empat puluh persen) dari uang representasi yang bersangkutan.

Dalam pasal 9 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2017 diatur sebagai acuan penyelenggaraan tunjangan Kesejahteraan Pimpinan dan Anggota DPRD Kota Surabaya. Tunjangan kesejahteraan Pimpinan dan Anggota DPRD terdiri atas : jaminan kesehatan; jaminan kecelakaan kerja; jaminan kematian; dan pakaian dinas dan atribut. Selain tunjangan kesejahteraan, Pimpinan DPRD disediakan tunjangan kesejahteraan berupa : rumah negara dan perlengkapannya; kendaraan dinas jabatan; dan belanja rumah tangga. Sedangkan anggota DPRD dapat disediakan tunjangan kesejahteraan berupa : rumah negara dan perlengkapannya; serta tunjangan transportasi.

Dalam pasal 19 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2017 disebutkan bahwa Pimpinan atau Anggota DPRD yang meninggal dunia atau mengakhiri masa baktinya diberikan uang jasa pengabdian.

Besaran penghasilan, tunjangan kesejahteraan, uang jasa pengabdian Pimpinan dan Anggota DPRD telah diatur pada pasal-pasal Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2017 yang dijadikan acuan besaran hak keuangan dan administratif bagi pimpinan dan anggota DPRD Kota Surabaya.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2007 pasal 5 ayat (2) poin a, dijelaskan bahwa kelompok kemampuan keuangan daerah tinggi yang nilainya diatas Rp 4.000.000.000 (Empat milyar rupiah). Hal tersebut juga tercermin pada Perda Nomor 15 Tahun 2016 tentang APBD tahun 2017 menjelaskan bahwa kemampuan keuangan Kota Surabaya sejumlah Rp 3.485.816.699.100,- (tiga triliyun empat ratus delapan puluh lima milyar delapan ratus enam belas juta enam ratus Sembilan puluh Sembilan ribu seratus rupiah).

Hal tersebut sesuai dengan analisis perhitungan APBD Kota Surabaya tahun 2017 sebagai berikut :

Pendapatan Umum daerah :

1. Pendapatan Asli Daerah	Rp 4.212.569.176.921,-
2. Dana bagi hasil	Rp 463.766.025.103,-
3. Dana alokasi umum	<u>Rp 1.345.040.944.092,-</u>
	<u>Rp 6.021.376.146.116,-</u>

Belanja PNSD :

1. Belanja pegawai tidak langsung	Rp 2.065.242.895.087,-
2. Belanja pegawai langsung	<u>Rp 470.316.573.929,-</u>
	<u>Rp 2.535.559.469.016,-</u>

Kemampuan daerah Kota Surabaya Rp 3.485.816.699.100,-

Dari hasil penghitungan kemampuan keuangan daerah tersebut, kota Surabaya termasuk kelompok kemampuan keuangan daerah kategori tinggi

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2007 Tentang Pengelompokan Kemampuan Keuangan Daerah,

Penganggaran dan Pertanggungjawaban Penggunaan Belanja Penunjang Operasional Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Serta Tata Cara Pengembalian Tunjangan Komunikasi Intensif dan Dana Operasional. Penentuan kelompok kemampuan keuangan daerah dihitung dengan menggunakan formula kemampuan daerah sama dengan pendapatan umum daerah dikurangi belanja Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD). Pendapatan umum daerah terdiri atas pendapatan asli daerah ditambah dana bagi hasil dan dana alokasi umum. Belanja PNSD terdiri atas gaji dan tunjangan PNSD yang meliputi gaji pokok, tunjangan keluarga, tunjangan jabatan, tunjangan beras, dan tunjangan pajak penghasilan (PPH Pasal 21).

2. Kondisi dan Permasalahan Penyelenggaraan Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota DPRD Kota Surabaya.

Dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2017 tentang Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maka perlu sinkronisasi Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya.

Berdasarkan informasi bahwa Pemkot Surabaya sudah menyiapkan 46 unit mobil dinas baru untuk anggota dewan. Meski demikian, kalangan anggota DPRD Surabaya tidak bisa serta merta menerima mobil dinas tersebut. Pasalnya, terkait ini, ada Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 18 Tahun 2017 tentang Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota DPRD yang di antaranya mengatur soal fasilitas transportasi bagi anggota dewan. Regulasi turunan dari PP 18/2017, yaitu pemberian fasilitas mobil pinjam pakai kepada anggota dewan, bakal diubah menjadi pemberian tunjangan transportasi. Tunjangan transportasi yang diberikan kepada anggota

DPRD berupa uang tunai, yang dibayarkan setiap bulan sesuai standar persewaan mobil di Surabaya. Pemkot Surabaya sendiri masih belum jelas tentang pelaksanaan aturan baru itu. Sebab, pemberian tunjangan transportasi memang belum dianggarkan di APBD, termasuk berapa yang diterima anggota dewan. (<https://dprd.surabaya.go.id/?pages=beritadetail&id=688> 13 Juni 2017).

Dari fenomena tersebut maka diperlukan Peraturan Daerah Kota Surabaya yang mengatur hak keuangan dan administratif DPRD Kota Surabaya agar sesuai dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 18 Tahun 2017 tentang Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota DPRD.

Disamping hak tentunya ada kewajiban yang dilakukan oleh Pimpinan dan Anggota DPRD Kota Surabaya yaitu tanggung jawab menjalankan tugas, pokok dan fungsinya juga. Tentunya beban tersebut bisa lebih berat dari Pimpinan dan Anggota DPRD di Kota besar lainnya. Hal tersebut didasarkan pada asumsi bahwa Kota Surabaya adalah Kota besar kedua di Indonesia, masyarakat sangat banyak dan dinamis. Oleh karena itu dipandang perlu Pimpinan dan Anggota DPRD Kota Surabaya memperoleh apresiasi dalam memperoleh hak-hak keuangan yang memadai, sesuai azas-azas dalam pengelolaan keuangan dan kemampuan Daerah Kota Surabaya

C. Kajian Implikasi Penerapan Peraturan Daerah.

Dimaksud dengan kajian implikasi disini adalah menganalisis / mengkaji / menilai tentang pengaruh / akibat / dampak / efek yang ditimbulkan oleh Perda baru jika ditetapkan dan diimplementasikan / diterapkan. Oleh Parsons (2005 : 604) dikemukakan bahwa tujuan dasar dari kajian / penilaian dampak adalah untuk memperkirakan efek dari sebuah intervensi / kebijakan.

Dalam kajian implikasi disini akan diarahkan kepada 2 (dua) obyek / sasaran, yaitu : 1) Pemerintah Kota Surabaya, 2) DPRD Kota Surabaya

1. Implikasi terhadap Pemerintah Kota Surabaya.

Dengan adanya Perda Kota Surabaya tentang hak keuangan dan administratif Pimpinan dan Anggota DPRD Kota Surabaya maka implikasinya adalah :

- Kejelasan aturan yang sesuai dengan aturan yang lebih tinggi
- Kejelasan rancangan dan alokasi APBD
- Perlu penyesuaian pada rancangan APBD

2. Implikasi Terhadap DPRD Kota Surabaya

Dengan adanya Perda Kota Surabaya tentang hak keuangan dan administratif Pimpinan dan Anggota DPRD Kota Surabaya maka implikasinya adalah :

- Melaksanakan hak dan kewajiban sesuai dengan aturan yang ada
- Terhindar dari masalah korupsi dan penyalahgunaan keuangan/sarana Negara

BAB III

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa hak keuangan dan administratif pimpinan dan anggota DPRD Kota Surabaya mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cinta hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pancasila adalah dasar dari semua urusan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kemasyarakatan dan menjadi pedoman, penuntun sikap dan tingkah laku dalam melaksanakan urusan-urusan tersebut.

Sebagai lembaga Pemerintahan di Daerah, DPRD mempunyai kedudukan setara dan memiliki hubungan kerja bersifat kemitraan dengan Pemerintah Daerah, di mana kesetaraan itu berarti DPRD merupakan mitra kerja Pemerintah Daerah dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan tugasnya. Agar terjalin hubungan kerja yang harmonis dan saling mendukung diperlukan pengaturan akan hak-hak keuangan dan administratif Pimpinan dan anggota DPRD. Hal tersebut bertujuan agar masing-masing lembaga eksekutif dan legislatif memperoleh hak dan melaksanakan kewajiban meningkatkan peran dan tanggungjawab mengembangkan kehidupan demokrasi, menjamin keterwakilan rakyat, menjalankan tugas masing-masing lembaga daerah serta menciptakan hubungan yang konduktif.

Pengaturan tentang hak-hak keuangan dan administratif Pimpinan dan anggota DPRD merupakan pedoman dalam rangka penyediaan atau pemberian penghasilan tetap dan tunjangan kesejahteraan serta belanja penunjang kegiatan untuk mendukung kelancaran tugas dan

fungsi DPRD melalui APBD berdasarkan asas efisiensi, efektivitas, transparansi dan bertanggungjawab dengan tujuan agar lembaga legislatif daerah tersebut dapat meningkatkan kinerjanya sesuai dengan rencana kerja yang ditetapkan oleh Pimpinan DPRD.

Sebagai Legislatif Daerah, DPRD mempunyai fungsi sebagaimana tercantum dalam Pasal 149 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa : DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi pembentukan Perda , anggaran, pengawasan. Selanjutnya dalam pasal 149 ayat (3) disebutkan bahwa dalam rangka melaksanakan fungsi DPRD kabupaten/kota menjangkau aspirasi masyarakat.

Fungsi pembentukan Perda DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan cara membahas bersama bupati/wali kota dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Kabupaten/Kota, mengajukan usul rancangan Perda Kabupaten/Kota dan menyusun program pembentukan Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota.

Adapun fungsi anggaran DPRD diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang APBD yang diajukan oleh bupati/wali kota. Fungsi anggaran dilaksanakan dengan cara membahas KUA dan PPAS yang disusun oleh bupati/wali kota berdasarkan RKPD. Selanjutnya membahas rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang APBD kabupaten/kota dan membahas rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang perubahan APBD kabupaten/kota, serta membahas rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kabupaten/kota.

Fungsi pengawasan DPRD Kabupaten/Kota diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan bupati/wali kota. Disamping itu melakukan pengawasan pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota dan

pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, DPRD kabupaten/kota berhak mendapatkan laporan hasil pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. DPRD kabupaten/kota melakukan pembahasan terhadap laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan serta dapat meminta klarifikasi atas temuan laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan kepada Badan Pemeriksa Keuangan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 154 ayat (1) menyebutkan tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota yang berkaitan dengan keuangan daerah meliputi : 1). membentuk Perda bersama bupati/wali kota; 2). membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD yang diajukan oleh bupati/wali kota; 3). melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD

B. Landasan Sosiologis

Landasan Sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan, bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Sebagai lembaga Pemerintahan di Daerah, DPRD mempunyai kedudukan setara dan memiliki hubungan kerja bersifat kemitraan dengan Pemerintah Daerah, di mana kesetaraan itu berarti DPRD merupakan mitra kerja Pemerintah Daerah dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan tugasnya.

Agar terjalin hubungan kerja yang harmonis dan saling mendukung diperlukan pengaturan akan hak-hak keuangan Pimpinan dan anggota DPRD. Hal tersebut bertujuan agar masing-masing lembaga eksekutif dan legislatif memperoleh hak dan melaksanakan kewajiban meningkatkan peran dan tanggungjawab mengembangkan

kehidupan demokrasi, menjamin keterwakilan rakyat, menjalankan tugas masing-masing lembaga daerah serta menciptakan hubungan yang konduktif.

Berdasar kondisi dan keterbatasan kemampuan keuangan di daerah dan guna menghindari perbedaan yang mencolok dalam penyediaan belanja DPRD demi utuhnya Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka pengaturan mengenai kedudukan keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD menganut prinsip-prinsip yang disepakati Pemerintahan Daerah, yaitu prinsip kesetaraan, prinsip berjenjang dan prinsip proporsional. Atas dasar prinsip tersebut, maka pengaturan kedudukan keuangan dan administratif Pimpinan dan Anggota DPRD juga dimaksudkan memberi keleluasaan kepada daerah untuk mengatur belanja penunjang kegiatan DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan adanya keanekaragaman dan permasalahan daerah.

C. Landasan Yuridis

Landasan Yuridis merupakan pertimbangan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-undangan yang baru. Dan landasan yuridis akan digunakan sebagai di atas hukum dalam Peraturan Perundang-undangan yang akan dibentuk/disusun.

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, khususnya Pasal 7 ayat (1) dinyatakan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

3. Undang-Undang/Peraturan Pen.rerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi;
7. Peraturan daerah Kabupaten/Kota.

Selain peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1), Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 juga menyatakan bahwa terdapat jenis peraturan perundang-undangan selain yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) yaitu jenis peraturan perundang-undangan tersebut antara lain mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksaan Keuangan, Komisi Yudisia, Bank Indonesia, Menteri, Badan, lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat, Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Sehubungan dengan paparan di atas dan dengan memperhatikan hasil kajian/analisis Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, maka landasan yuridis yang digunakan sebagai dasar hukum dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang hak keuangan dan administratif pimpinan dan anggota DPRD antara lain :

1. Undang-undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kota Besar dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur/Jawa Tengah/Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1965
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;

3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015
6. Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 202 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4022);
7. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4578);
8. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5104)
9. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
10. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199);
11. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah;
12. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pengelompokan Kemampuan Keuangan Daerah, Penganggaran

dan Pertanggungjawaban Penggunaan Belanja Penunjang Operasional Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Serta Tata Cara Pengembalian Tunjangan Komunikasi Intensif dan Dana Operasional;

13. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036);

BAB IV
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
TERKAIT DENGAN HAK KEUANGAN DAN ADMINISTRATIF
PIMPINAN DAN ANGGOTA DPRD KOTA SURABAYA

Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau Peraturan Perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota DPRD Kota Surabaya. Kajian ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan terkait untuk menghindari terjadinya tumpang tindih Peraturan.

Secara substantif, materi peraturan perundang-undangan sebagaimana tersebut dalam naskah akademik ini yang berkaitan Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota DPRD Kota Surabaya adalah sebagaimana terurai di bawah ini.

- A. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kota Besar dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur/Jawa Tengah/Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730);
- Pasal 1 : Daerah-daerah yang meliputi daerah kota-kota Surabaya, Malang, Madiun, Kediri, Semarang, Pekalongan, Bandung, Bogor, Cirebon, Jogjakarta dan Surakarta ditetapkan menjadi Kota Besar Surabaya, Malang, Madiun, Kediri, Semarang, Pekalongan, Bandung, Bogor, Cirebon, Jogjakarta dan Surakarta.

B. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;

- Pasal 1 Angka 8 : Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disebut APBD, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Pasal 16 (1) : APBD merupakan wujud pengelolaan keuangan daerah yang ditetapkan setiap tahun dengan Peraturan Daerah. (2) APBD terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan.

Belanja daerah yang dimaksud tentunya harus dirinci menurut organisasi, fungsi dan jenis belanjanya. APBD juga disusun sesuai dengan kebutuhan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah.

C. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;

- Pasal 3 : Peraturan Daerah tentang APBD merupakan dasar bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran daerah.
- Pasal 17 (Ayat 1) : Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran melaksanakan kegiatan sebagaimana tersebut dalam dokumen pelaksanaan anggaran yang telah disahkan.
- Pasal 17 (Ayat 2) : Untuk keperluan pelaksanaan kegiatan sebagaimana tersebut dalam dokumen pelaksanaan anggaran, Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran berwenang mengadakan ikatan/perjanjian dengan pihak lain dalam batas anggaran yang telah ditetapkan.

Penggunaan APBD diatur dengan Peraturan Perundang-undangan

D. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

- Pasal 1 ayat (8) : Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah

Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

- Pasal 1 (10) : Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.
- Pasal 14 : Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundangundangan yang lebih tinggi.
- Pasal 39 : Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota.

Pembentukan Perda harus dibentuk oleh DPRD dengan Persetujuan Walikota. Tentunya pembentukan Perda berdasarkan instrument perencanaan yang terencana, terpadu dan sistematis. Perda yang disusun berdasarkan hasil penelitian/atau kajian hukum dan lainnya yang tertuang didalam naskah akademik.

E. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015

- Pasal 160 : Anggota DPRD kabupaten/kota mempunyai hak: a. mengajukan rancangan Perda Kabupaten/Kota; b. mengajukan pertanyaan; c. menyampaikan usul dan pendapat; d. memilih dan dipilih; e. membela diri; f. imunitas; g. mengikuti orientasi dan pendalaman tugas; h. protokoler; dan i. keuangan dan administratif.

F. Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 202 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4022);

- Pasal 1 nomor 4 : Pemegang Kekuasaan Umum Pengelolaan Keuangan Daerah adalah Kepala Daerah yang karena jabatannya mempunyai kewenangan menyelenggarakan keseluruhan pengelolaan Keuangan Daerah dan mempunyai kewajiban menyampaikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan kewenangan tersebut kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).
- Pasal 14 ayat (1) : Ketentuan tentang pokok-pokok pengelolaan Keuangan Daerah diatur dengan Peraturan Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- Pasal 31 ayat (3) : Sekretaris Daerah, Sekretaris DPRD, dan kepala dinas/lembaga teknis adalah pengguna dan pengelola barang bagi sekretariat Daerah/ sekretariat DPRD/dinas Daerah/lembaga teknis Daerah yang dipimpinnya.

G. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4578);

- Pasal 1 : Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- Pasal 4 ayat (1) : Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.
- H. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5104)
- Pasal 10 : Anggota DPRD mempunyai hak: a. mengajukan rancangan peraturan daerah; b. mengajukan pertanyaan; c. menyampaikan usul dan pendapat; d. memilih dan dipilih; e. membela diri; f. imunitas; g. mengikuti orientasi dan pendalaman tugas; h. protokoler; dan i. keuangan dan administratif.
- I. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Pasal 2 ayat (1) : Penghasilan Pimpinan dan Anggota DPRD terdiri atas penghasilan yang pajaknya dibebankan pada APBD meliputi: 1). uang representasi; 2). tunjangan keluarga; 3). tunjangan beras; 4). uang paket; 5). tunjangan jabatan; 6). tunjangan alat kelengkapan; dan 7). tunjangan alat kelengkapan lain. Adapun penghasilan yang pajaknya dibebankan pada Pimpinan dan Anggota DPRD yang bersangkutan, meliputi: 1). tunjangan komunikasi intensif; dan 2). tunjangan reses.
 - Pasal 9 ayat (1) : Tunjangan kesejahteraan Pimpinan dan Anggota DPRD terdiri atas: a. jaminan kesehatan; b. jaminan kecelakaan kerja; c. jaminan kematian; dan d. pakaian dinas dan atribut.

- Pasal 9 ayat (2) : Pimpinan DPRD disediakan tunjangan kesejahteraan berupa: a. rumah negara dan perlengkapannya; b. kendaraan dinas jabatan; dan c. belanja rumah tangga.
- Pasal 9 ayat (3) : Anggota DPRD dapat disediakan tunjangan kesejahteraan berupa: a. rumah negara dan perlengkapannya; dan b. tunjangan transportasi.
- Pasal 19 ayat (1) Pimpinan atau Anggota DPRD yang meninggal dunia atau mengakhiri masa baktinya diberikan uang jasa pengabdian.

Substansi peraturan terkait hak keuangan dan administratif pimpinan dan anggota meliputi penghasilan, tunjangan kesejahteraan, uang jasa pengabdian, belanja penunjang kegiatan dan pengelolaan hak keuangan dan administratif.

- J. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199);
 - Pasal 1 Angka 7 : Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.
- K. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah;
 - Pasal 4 ayat (1) Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.
- L. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pengelompokan Kemampuan Keuangan Daerah, Penganggaran dan Pertanggungjawaban Penggunaan Belanja Penunjang Operasional Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta

Tata Cara Pengembalian Tunjangan Komunikasi Intensif dan Dana Operasional;

- Pasal 1 ayat (5) : Tunjangan Komunikasi Intensif yang selanjutnya disingkat TKI adalah uang yang diberikan kepada Pimpinan dan Anggota DPRD setiap bulan dalam rangka mendorong peningkatan kinerja Pimpinan dan Anggota DPRD.
- Pasal 1 Ayat (6) : Belanja Penunjang Operasional Pimpinan DPRD yang selanjutnya disebut BPO Pimpinan DPRD adalah dana yang disediakan bagi Pimpinan DPRD setiap bulan untuk menunjang kegiatan operasional yang berkaitan dengan representasi, pelayanan, dan kebutuhan lain guna melancarkan pelaksanaan tugas Pimpinan DPRD sehari-hari.
- Pasal 1 ayat (7) : Kelompok kemampuan keuangan daerah adalah klasifikasi/klaster suatu daerah untuk menentukan kelompok kemampuan keuangan daerah tertentu yang ditetapkan dengan formula sebagai dasar penghitungan besaran Tunjangan Komunikasi Intensif dan Belanja Penunjang Operasional Pimpinan pada setiap klaster.
- Pasal 1 ayat (8) : Penganggaran adalah rencana keuangan tahunan yang digunakan untuk mendanai kelancaran pelaksanaan tugas Pimpinan dan Anggota DPRD sesuai dengan tujuan yang ditetapkan dan didasarkan pada prinsip pencapaian efisiensi dan efektifitas alokasi dana.
- Pasal 2 Kemampuan keuangan daerah terdiri atas 3 (tiga) kelompok, yaitu: a. tinggi; b, sedang; dan c. rendah.
- Pasal 3 ayat (1) Penentuan kelompok kemampuan keuangan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dihitung dengan menggunakan formula kemampuan keuangan daerah sama dengan pendapatan umum daerah dikurangi belanja Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD).

- Pasal 3 ayat (2) Pendapatan umum daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas pendapatan asli daerah ditambah dana bagi hasil dan dana alokasi umum.
 - Pasal 3 ayat (3) Belanja PNSD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas gaji dan tunjangan Pegawai Negeri Sipil Daerah yang meliputi gaji pokok, tunjangan keluarga, tunjangan jabatan, tunjangan beras, dan tunjangan pajak penghasilan (PPH Pasal 21).
 - Pasal 4 ayat (1) Data yang digunakan sebagai dasar penghitungan kemampuan keuangan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 adalah data Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Induk tahun anggaran berjalan/berkenaan.
 - Pasal 5 ayat (2) Pengelompokan kemampuan keuangan daerah untuk kabupaten/kota, diatur sebagai berikut: a. di atas Rp.400.000.000.000,00 (empat ratus milyar rupiah) dikelompokkan pada kemampuan keuangan daerah tinggi; b. antara Rp.200.000.000.000,00 (dua ratus milyar) sampai dengan Rp.400.000.000.000,00 (empat ratus milyar rupiah) dikelompokkan pada kemampuan keuangan daerah sedang; dan c. di bawah Rp.200.000.000.000,00 (dua ratus milyar) dikelompokkan pada kemampuan keuangan daerah rendah;
- Penggunaan anggaran untuk mendanai kelancaran pelaksanaan tugas berdasarkan kemampuan keuangan daerah.

M. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036);

- Pasal 1 angka 19 : Produk hukum daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi perda atau nama lainnya, perkada, PB KDH, peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi keputusan kepala daerah, keputusan DPRD,

keputusan pimpinan DPRD dan keputusan badan kehormatan DPRD.

- Pasal 1 angka 20. Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam rancangan perda provinsi atau perda kabupaten/kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP
MATERI MUATAN PERDA

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Sasaran yang hendak diwujudkan dengan dibentuknya Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota DPRD Kota Surabaya adalah untuk :

1. Sebagai pedoman dalam rangka penyediaan atau pemberian penghasilan tetap dan tunjangan kesejahteraan serta belanja penunjang kegiatan untuk mendukung kelancaran tugas dan fungsi DPRD sehingga DPRD tersebut dapat meningkatkan kinerjanya
2. Memberi keleluasaan kepada daerah untuk mengatur belanja penunjang kegiatan DPRD melalui APBD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan adanya keanekaragaman dan permasalahan daerah serta kemampuan keuangan pemerintah Kota Surabaya
3. Menghindari perbedaan yang mencolok dalam penyediaan belanja DPRD demi utuhnya Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka pengaturan mengenai kedudukan keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD menganut prinsip-prinsip yang diatur dalam peraturan Pemerintah dengan memperhatikan azas kepatutan, kewajaran dan rasionalitas. Adapun dalam pemanfaatannya berorientasi pada prinsip efisiensi, efektifitas dan kepatutan

Berlakunya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2017 tentang Hak Keuangan Dan Administratif Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka Perda Kota Surabaya Nomor 8 tahun 2004 yang mengatur tentang Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota DPRD dinyatakan tidak berlaku karena Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 2004 yang

mengatur Hak Keuangan dan Administratif dinyatakan tidak berlaku. Dengan demikian Perda Kota Surabaya nomor 8 tahun 2004 juga dinyatakan tidak berlaku

B. Ruang Lingkup Raperda

1. Materi yang diatur

a. Ketentuan umum

Berisi rumusan rumusan akademik, pengertian istilah dan frasa yang terkait dengan Raperda ini. Ketentuan umum Raperda ini meliputi hal-hal terkait pemerintah daerah, uang dan tunjangan Pimpinan dan anggota DPRD, dana operasional Pimpinan dan kemampuan keuangan daerah. Adapun Istilah-istilah dalam ketentuan umum Perda sebagai berikut :

- 1) Daerah adalah Kota Surabaya.
- 2) Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kota Surabaya.
- 3) Kepala Daerah adalah Walikota Surabaya.
- 4) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya.
- 5) Pimpinan DPRD adalah Ketua dan Wakil-Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya
- 6) Anggota DPRD adalah Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya
- 7) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah selanjutnya disingkat APBD, adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Surabaya.
- 8) Sekretariat DPRD adalah Sekretariat DPRD Kota Surabaya.
- 9) Sekretaris DPRD adalah pejabat perangkat Daerah yang memimpin Sekretariat DPRD
- 10) Uang representasi adalah uang yang diberikan setiap bulan kepada Pimpinan dan Anggota DPRD sehubungan dengan kedudukannya sebagai pimpinan dan anggota DPRD.

- 11) Tunjangan Keluarga adalah tunjangan yang diberikan setiap bulan kepada Pimpinan dan Anggota DPRD untuk memenuhi kebutuhan keluarga.
- 12) Tunjangan Beras adalah tunjangan yang diberikan setiap bulan kepada Pimpinan dan Anggota DPRD untuk memenuhi kebutuhan pokok/beras.
- 13) Uang Paket adalah uang yang diberikan setiap bulan kepada Pimpinan dan Anggota DPRD dalam menghadiri dan mengikuti rapat-rapat dinas.
- 14) Tunjangan Jabatan adalah uang yang diberikan setiap bulan kepada Pimpinan dan Anggota DPRD karena kedudukannya sebagai ketua, wakil ketua, dan anggota DPRD.
- 15) Tunjangan alat kelengkapan DPRD adalah tunjangan yang diberikan setiap bulan kepada Pimpinan atau Anggota DPRD yang duduk dalam badan musyawarah, komisi, badan anggaran, badan pembentukan Perda, badan kehormatan, atau alat kelengkapan lain.
- 16) Tunjangan Komunikasi Intensif adalah tunjangan yang diberikan setiap bulan untuk peningkatan kinerja kepada Pimpinan dan Anggota DPRD.
- 17) Tunjangan Reses adalah tunjangan yang diberikan setiap melaksanakan reses kepada Pimpinan dan Anggota DPRD.
- 18) Kemampuan keuangan daerah adalah kemampuan keuangan daerah, ditentukan berdasarkan hasil perhitungan atas besaran pendapatan umum daerah dikurangi dengan belanja pegawai aparatur sipil negara dan dikelompokkan dalam 3 (tiga) kelompok, yaitu tinggi, sedang, dan rendah sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri.
- 19) Dana Operasional Pimpinan DPRD adalah dana yang disediakan bagi Pimpinan DPRD setiap bulan untuk menunjang kegiatan operasional yang berkaitan dengan

representasi, pelayanan, dan kebutuhan lain guna melancarkan pelaksanaan tugas Pimpinan DPRD sehari-hari.

- 20) Tunjangan Kesejahteraan adalah tunjangan yang disediakan berupa pemberian jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan kematian, pakaian dinas dan atribut serta rumah negara dan perlengkapannya kepada Pimpinan DPRD dan Anggota DPRD; kendaraan dinas jabatan dan belanja rumah tangga kepada Pimpinan DPRD; serta tunjangan transportasi kepada Anggota DPRD;
- 21) Uang Jasa pengabdian adalah uang yang diberikan kepada Pimpinan dan Anggota DPRD atas jasa pengabdian setelah yang bersangkutan diberhentikan dengan hormat.

b. Ruang Lingkup

Ruang lingkup Raperda tentang hak keuangan dan administratif pimpinan dan anggota DPRD meliputi :

- 1) Penghasilan, tunjangan kesejahteraan dan uang jasa pengabdian pimpinan dan anggota DPRD

Penghasilan Pimpinan dan Anggota DPRD terdiri atas penghasilan yang pajaknya dibebankan pada APBD, meliputi : uang representasi; tunjangan keluarga; tunjangan beras; uang paket; tunjangan jabatan; tunjangan alat kelengkapan; dan tunjangan alat kelengkapan lain. Sedangkan atas penghasilan yang pajaknya dibebankan pada Pimpinan dan Anggota DPRD yang bersangkutan, meliputi : tunjangan komunikasi intensif; dan tunjangan reses.

Tunjangan Kesejahteraan adalah tunjangan yang disediakan berupa pemberian jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan kematian, pakaian dinas dan atribut serta rumah negara dan perlengkapannya kepada Pimpinan DPRD dan Anggota DPRD; kendaraan dinas jabatan dan

belanja rumah tangga kepada Pimpinan DPRD; serta tunjangan transportasi kepada Anggota DPRD.

Uang Jasa pengabdian adalah uang yang diberikan kepada Pimpinan dan Anggota DPRD atas jasa pengabdiannya setelah yang bersangkutan diberhentikan dengan hormat.

Penghasilan, tunjangan kesejahteraan, uang jasa pengabdian Pimpinan dan Anggota DPRD, serta belanja penunjang kegiatan DPRD merupakan anggaran belanja DPRD yang diformulasikan ke dalam rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah sekretariat DPRD serta diuraikan ke dalam jenis belanja sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2) Belanja Penunjang kegiatan DPRD

Belanja penunjang kegiatan DPRD disediakan untuk mendukung kelancaran fungsi, tugas, dan wewenang DPRD berupa program (penyelenggaraan rapat, kunjungan kerja, pengkajian, penelaahan, dan penyiapan Perda, peningkatan kapasitas dan profesionalisme sumber daya manusia di lingkungan DPRD, koordinasi dan konsultasi kegiatan pemerintahan dan kemasyarakatan, program lain sesuai dengan fungsi, tugas, dan wewenang DPRD), dana operasional Pimpinan DPRD, pembentukan kelompok pakar atau tim ahli alat kelengkapan DPRD, penyediaan tenaga ahli fraksi; dan belanja sekretariat fraksi.

3) Dana operasional Pimpinan

Dana operasional Pimpinan DPRD diberikan setiap bulan kepada ketua DPRD dan wakil ketua DPRD untuk menunjang kegiatan operasional yang berkaitan dengan representasi, pelayanan, dan kebutuhan lain guna melancarkan pelaksanaan tugas ketua DPRD dan wakil ketua

DPRD sehari-hari. Dana operasional diberikan sesuai dengan kemampuan keuangan daerah. Dana operasional Pimpinan DPRD tersebut tidak digunakan untuk keperluan pribadi, kelompok, dan/atau golongan, dan penggunaannya harus memperhatikan asas manfaat, efektifitas, efisiensi, dan akuntabilitas.

4) Kelompok Pakar atau Tim Ahli

Kelompok pakar atau tim ahli alat kelengkapan DPRD merupakan sejumlah tertentu pakar atau ahli yang mempunyai kemampuan dalam disiplin ilmu yang sesuai dengan kebutuhan pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang DPRD yang tercermin dalam alat kelengkapan DPRD sesuai dengan kebutuhan DPRD atas usul anggota, pimpinan fraksi, dan pimpinan alat kelengkapan DPRD.

Tenaga ahli fraksi merupakan tenaga ahli yang mempunyai kemampuan dalam disiplin ilmu tertentu yang mendukung tugas fraksi serta diberikan kompensasi dengan memperhatikan standar keahlian, prinsip efisiensi, dan sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.

Belanja sekretariat fraksi dibiayai dari anggaran sekretariat DPRD sesuai dengan kebutuhan DPRD dan sesuai dengan kemampuan keuangan daerah. Belanja sekretariat fraksi terdiri atas penyediaan sarana dan anggaran. Penyediaan sarana meliputi ruang kerja pada sekretariat DPRD dan kelengkapan kantor dan tidak termasuk sarana mobilitas. Sedangkan penyediaan anggaran meliputi pemenuhan kebutuhan belanja alat tulis kantor dan makan minum rapat fraksi yang diselenggarakan di lingkungan kantor sekretariat DPRD

dengan memperhatikan prinsip efisiensi, efektifitas, dan kepatutan.

5) Pengelolaan hak keuangan dan administratif pimpinan dan anggota DPRD

Pengaturan dan pengelolaan tentang hak-hak keuangan dan administratif Pimpinan dan anggota DPRD merupakan pedoman dalam rangka penyediaan atau pemberian penghasilan tetap dan tunjangan kesejahteraan serta belanja penunjang kegiatan untuk mendukung kelancaran tugas dan fungsi DPRD melalui APBD berdasarkan asas efisiensi, efektivitas, transparansi dan bertanggungjawab dengan tujuan agar lembaga legislatif daerah tersebut dapat meningkatkan kinerjanya sesuai dengan rencana kerja yang ditetapkan oleh Pimpinan DPRD.

Materi yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang hak keuangan dan administratif pimpinan dan anggota DPRD susun dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I Ketentuan Umum.

BAB II Penghasilan, Tunjangan Kesejahteraan dan Uang Jasa Pengabdian Pimpinan dan Anggota DPRD

BAB III Belanja Penunjang Kegiatan DPRD

BAB IV Pengelolaan Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota DPRD

BAB V Ketentuan Lain-lain

BAB VI Ketentuan Penutup

BAB VI PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan kajian yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Terbitnya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka muatan tentang hak keuangan dan administratif pada peraturan pemerintah nomor 24 tahun 2004 sudah tidak berlaku. Perda Kota Surabaya nomor 8 tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler, Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota DPRD sudah mengalami perubahan ketiga kalinya karena merujuk pada PP nomor 24 tahun 2004 yang juga mengalami tiga kali perubahan, maka perlu disusun Perda baru yang khusus mengatur tentang Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota DPRD Kota Surabaya.
2. Pertimbangan atau landasan pembentukan Raperda ini adalah :
 - a. Landasan Filosofinya mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cinta hukum bersumber pada Peraturan Perundang-undangan. Pengaturan tentang hak-hak keuangan dan administratif Pimpinan dan anggota DPRD merupakan pedoman dalam rangka penyediaan atau pemberian penghasilan dan uang jasa pengabdian bagi Pimpinan dan Anggota DPRD serta belanja penunjang kegiatan untuk mendukung kelancaran tugas dan fungsi DPRD melalui APBD dengan mempertimbangkan prinsip efisiensi, efektivitas, transparansi dan bertanggungjawab dengan tujuan agar dapat meningkatkan kinerjanya.
 - b. Landasan Sosiologis pengaturan Raperda tentang hak keuangan dan administratif Pimpinan dan Anggota DPRD adalah memberi keleluasaan kepada daerah untuk mengatur belanja penunjang

kegiatan DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan azas kepatutan, kewajaran dan rasionalitas.

- c. Landasan Yuridis terkait Peraturan Perundang-undangan sebagai rujukan penyusunan Raperda utamanya sejak berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2017 tentang Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota DPRD:
3. Sasaran, Ruang Lingkup dan Arah Pengaturan Perda adalah tinjauan pada dasar hukum yang sebelumnya sudah ada, dimana Raperda ini mengatur hak keuangan dan administratif DPRD Kota Surabaya dengan mensinkronkan pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan berbagai peraturan perundangan-undangan lain yang masih berlaku. Ruang lingkup tersebut meliputi penghasilan, tunjangan kesejahteraan, uang jasa pengabdian, tunjangan kesejahteraan dan belanja penunjang kegiatan serta pengelolaan hak keuangan dan administratif Pimpinan dan Anggota DPRD.

B. Rekomendasi

Rekomendasi yang dapat diajukan dalam rangka pembentukan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota DPRD antara lain :

1. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2004 Nomor 3/A) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 4 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2007 Nomor 4, Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 4), sepanjang mengatur mengenai hak keuangan dan administratif pimpinan dan anggota DPRD dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Beberapa rujukan Peraturan Ferundang-undangan di atasnya juga beberapa diantaranya sudah mengalami pergantian, maka perlu disusun Perda yang spesifik mengatur tentang Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota DPRD Kota Surabaya.

2. Perlu dilakukan perubahan anggaran keuangan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Burhan Ahofa, 2001. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta : PT. Aneka Ilmu,
- Fuad, A. B. Barrul, 2000. *DPRD Dalam Masa Transisi Menuju Demokrasi*,
Jurnal Administrasi Negara, Vol. 1, No. 1, September: 19-27
- Hars Kelsen, 2006. *Teori Hukum Murni Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif*. Bandung : Nusamedia Nuansa
- Mardiasmo. 2002. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta : Andi.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998, *Ilmu Perundang-undangan*, Jakarta : Kanisius
- Peter R. Senn, dalam Suriasumantri, 2006. *Filsafat Ilmu Sebuah Pengantar Populer*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- Rahardjo Adisasmita, 2011. *Pengelolaan Pendapatan & Anggaran Daerah*. Yogyakarta : Graha Ilmu
- Sarman & Makarao Taufik Mohammad, 2011. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta : Rineka Cipta
- Setiono, 2005. *Penelitian Hukum*. Surakarta : UNS Press
- Sunaryo Siswanto, 2008. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Teguh Yuwono, 2001. *Manajemen Otonomi Daerah*. Semarang : GAPPS UNDIP
- USAID & LGSP, 2007. *Local Governance Support Program (LGSP) USAID*. Jakarta, Bahan ajar.
- Wayne Parson, Wayne. 2005. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan, Terjemahan*, Jakarta : Prenada Media.

Peraturan Perundangan :

- Undang-undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kota Besar dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur/Jawa

Tengah/Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1965

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015

Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 202 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4022);

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4578);

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5104)

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199);

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah;

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pengelompokan Kemampuan Keuangan Daerah, Penganggaran dan Pertanggungjawaban Penggunaan Belanja Penunjang Operasional Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Serta Tata Cara Pengembalian Tunjangan Komunikasi Intensif dan Dana Operasional;

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036);

Internet :

<https://dprd.surabaya.go.id/?pages=beritadetail&id=688> 13 Juni 2017