

PERANAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN BLITAR DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

Erwin Widhiandono,

Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Balitar,

E-mail: erwinwidhiandono@yao.co.id

ABSTRAKSI

Pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah disertai dengan pemberian kekuasaan yang lebih besar bagi Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) dalam menjalankan fungsi Legislasi, namun diharapkan dengan “Otonomi Daerah” Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mampu meningkatkan peran pembuatan peraturan daerah yang sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat di daerah. Transisi di tingkat daerah seharusnya diprakarsai oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melalui penyusunan Peraturan Daerah yang berorientasi terutama untuk melakukan perubahan terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang transparan, akuntabel dan partisipatif serta melindungi potensi dan kearifan lokal (*Local Wisdom*) yang ada didaerahnya. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blitar lebih banyak berasal dari eksekutif daripada legislatif, hal ini menunjukkan bahwa pergeseran tersebut belum dibarengi dengan peningkatan baik kualitas maupun kuantitas peraturan daerah dari inisiatif DPRD.

Kata Kunci : Peranan DPRD, Peraturan Daerah

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Salah satu perubahan yang merupakan hasil dari gerakan menentang orde baru adalah perubahan terhadap sistem pemerintahan daerah, sistem pemerintahan daerah pasca reformasi mengalami babak baru yang lebih memberikan harapan bagi terwujudnya keadilan dan pemerataan bagi masyarakat. Dengan diberlakukannya UU No. 22 dan 25 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah yang telah diganti dengan UU No. 32 dan 33 tahun 2004.

Undang-Undang tersebut telah melimpahkan kekuasaan baik secara politik maupun secara administratif kepada daerah untuk menyelenggarakan kewenangan sesuai dengan prakarsa dan inisiatif masyarakat di daerah selain 6 (enam) kewenangan yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat antara lain politik luar negeri, moneter dan fiscal nasional, agama, pertahanan, keamanan, dan yudisial. Pelimpahan kewenangan itulah yang kita namakan dengan “otonomi daerah”. Pelimpahan itu secara otomatis juga memindahkan fokus politik ke daerah karena pusat kekuasaan tidak hanya dimonopoli oleh pemerintah pusat seperti di era sentralisasi namun telah terdistribusi ke daerah.

Pelimpahan kewenangan itu disertai pula dengan pemberian kekuasaan yang lebih besar bagi Dewan Perwakilan Rakyat/DPRD dalam menjalankan fungsi *Legislasi*, *Budgeting* dan *Controlling*. Karena diharapkan dengan “Otonomi Daerah” Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/DPRD mampu meningkatkan peran pembuatan peraturan daerah yang sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat di daerah.

Namun demikian proses transisi menuju perilaku kekuasaan yang *transparan*, *partisipatif* dan *akuntabel* dalam menjalankan kekuasaan membutuhkan instrumen dan instrumen yang paling tepat untuk mewujudkan perubahan itu adalah hukum sebagaimana pendapat

Roscoe Pound *Law is a tool of Social engineering*. Apabila kita menempatkan hukum sebagai alat rekayasa sosial maka tak pelak akan menempatkan peraturan perundang-undangan pada posisi yang sangat penting dalam mengatur tata kekuasaan maupun masyarakat. Dalam hal ini peranan hukum tertulis di tingkat daerah atau Perda menjadi sangat penting. Penggunaan hukum tertulis sebagai alat rekayasa sosial nampaknya sudah menjadi ciri dari negara hukum modern, sebagaimana pendapat ahli sosiologi hukum Marc Galanter mengenai ciri-ciri hukum modern, yaitu :

1. Hukum modern terdiri dari berbagai aturan-aturan yang diterapkan dengan cara yang tidak berbeda-beda dimana-mana. Berlakunya aturan itu bersifat teritorial dan tidak bersifat "pribadi".
2. Perundang-undangan modern bersifat transaksional. Hak-hak dan kewajiban diberikan secara berbanding menurut hasil-hasil transaksi (yang berupa kontrak-kontrak, kerugian-kerugian dan lain-lain) antara pihak yang satu dengan pihak yang lainnya.
3. Kaedah-kaedah hukum modern adalah universalitas;
4. Sistem-sistem ini bersifat hirarkhis;
5. Sistem-sistem ini diatur secara birokratis;
6. Sistem ini bersifat rasional;
7. Sistem ini dijalankan oleh para yuris;
8. Sistem ini lebih bersifat teknis dan kompleks. Timbulah para perantara profesional yang khusus menghubungi mahkamah dengan orang-orang yang harus berhubungan dengannya. Pengacara-pengacara perantara umum;
9. Sistem ini dapat diubah;
10. Sistem ini bersifat politik;
11. Tugas membuat UU dan menerapkannya ke dalam keadaan yang bersifat teknis dan pejabatnya dibedakan dari fungsi-fungsi pemerintahan lainnya. Ada pemisah antara legislative, eksekutif dan yudikatif secara jelas.¹

Pemerintahan adalah kelompok orang tertentu yang secara baik dan benar serta indah melakukan sesuatu (*eksekusi*) atau tidak melakukan sesuatu (*not to do*) dalam mengkoordinasikan, menghimpun dalam hubungan antara diri dalam pemerintahan itu sendiri.² Dalam rangka membentuk pemerintahan yang baik, Indonesia menyusun sebuah sistem pemerintahan berdasarkan undang-undang dasar dan falsafah hidup bangsa.

Menurut pasal 1 ayat (1) UUD 1945, Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Negara kesatuan adalah suatu Negara dimana hanya ada satu Negara dan satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan. Namun dalam pelaksanaannya, kewenangan pemerintahan pusat terdiri dari politik luar negeri, moneter dan fiskal nasional, agama, pertahanan, keamanan, dan yudisial, sedangkan bidang-bidang yang lain didesentralisasikan atau dilimpahkan

¹ Marc Galanter, "Hukum Hindu dan Perkembangan sistem hukum India Modern" dalam A.A.G Peters dan Koesriani S (Ed.), *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Buku Teks Sosiologi Hukum (Buku II), (Jakarta, 1998) hal. 147-149.

² Syafiie, Inu Kencana dan Azikin, Adi. *Perbandingan Pemerintahan*. (Jakarta, 2007), hal. 10

kepada pemerintahan daerah dengan berdasarkan atas asas otonomi dan tugas pembantuan.

Yang dimaksud pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD, sedangkan pemerintah daerah adalah gubernur, bupati/walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pelimpahan itu secara otomatis juga memindahkan fokus politik ke daerah karena pusat kekuasaan tidak hanya dimonopoli oleh pemerintah pusat seperti di era sentralisasi namun telah terdistribusi ke daerah. Pelimpahan kewenangan itu sekaligus memberikan kekuasaan yang lebih besar bagi Dewan Perwakilan Rakyat/DPRD dalam menjalankan fungsinya yang diharapkan mampu meningkatkan peran pembuatan peraturan daerah yang sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat di daerah.

Transisi di tingkat daerah seharusnya diprakarsai oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melalui penyusunan Peraturan Daerah yang berorientasi terutama untuk melakukan perubahan terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang transparan, akuntabel dan partisipatif serta melindungi potensi dan kearifan local (*Local Wisdom*) yang ada didaerahnya.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berdasarkan UU No. 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan kekuasaan membuat Peraturan Daerah (Perda) kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD). Dalam pasal 41 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi :

1. Legislasi;
2. Anggaran; dan
3. Pengawasan

Sedangkan pasal 344 UU no 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD mengatur tentang tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota, yaitu :

1. membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
2. membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota;
3. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota;
4. mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian bupati/walikota dan/atau wakil bupati/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
5. memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil bupati/wakil walikota;
6. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
7. memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota;

8. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
9. memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
10. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan
11. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Salah satu fungsi DPRD yang sangat penting dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi luas di Daerah adalah fungsi legislasi. Untuk melaksanakan fungsi legislasi DPRD diberi bermacam-macam hak yang salah satunya ialah "hak mengajukan rancangan peraturan daerah dan hak mengadakan perubahan atas Raperda" atau implementasi dari fungsi legislasi harus ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah (Perda). Akan tetapi yang perlu mendapatkan perhatian dalam pembuatan perda senantiasa harus tetap memperhatikan aspirasi masyarakat dan peraturan perundang-undangan yang masih berlaku.

Namun pergeseran kekuasaan legislasi di daerah dari eksekutif kepada legislatif tersebut belum disertai dengan peningkatan produktifitas DPRD dalam membentuk Peraturan Daerah yang berasal dari inisiatif DPRD, hal tersebut yang selama ini terjadi di DPRD Kabupaten Blitar. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blitar lebih banyak berasal dari eksekutif daripada legislatif, hal ini menunjukkan bahwa pergeseran tersebut belum dibarengi dengan peningkatan baik kualitas maupun kuantitas peraturan daerah dari inisiatif DPRD.

Berdasarkan penelitian pendahuluan yang dilakukan, Peraturan Daerah yang disetujui oleh DPRD Kabupaten Blitar pada tahun 2004 sebanyak 5 buah perda, tahun 2005 sebanyak 13 buah perda, tahun 2006 sebanyak 16 perda, tahun 2007 sebanyak 10 perda, tahun 2008 sebanyak 14 perda dan tahun 2009 sebanyak 4 perda. Dari penjelasan di atas terlihat bahwa, anggota DPRD Kabupaten Blitar dalam melaksanakan haknya sebagai implementasi dari fungsi legislasinya sangat kurang bahkan hampir tidak terlaksana sama sekali.

Setelah calon peneliti melakukan pengamatan pendahuluan, terdapat beberapa temuan kritis yang dijumpai sebagai berikut :

1. Posisi Kepala Daerah lebih dominan daripada DPRD.
2. Belum atau tidak terciptanya budaya kontrol antar eksekutif dan legislatif dikarenakan pimpinan DPRD dan Pemerintah Kabupaten Blitar berasal dari satu partai yang sama.
3. Lemahnya SDM anggota DPRD dimana hal ini dapat dijelaskan bahwa dengan tidak dijalankannya fungsi kontrol DPRD kepada Pemerintah Daerah merupakan sebuah bentuk pengabaian atau ketidakhahaman dari DPRD terhadap tugas dan kewajibannya sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.
4. Sikap apatis (bahwa anggota DPRD Kabupaten berpikiran dan beragumen bahwa posisi anggota dewan dan pembentukan peraturan daerah sudah mewakili suara konstituennya) dan pasif (bahwa anggota DPRD tidak aktif dalam hal menjanging

aspirasi masyarakatnya dengan jalan reses serta kurang kritis dan cenderung hanya menyetujui hal-hal yang dikehendaki oleh Pemerintah Daerah) anggota DPRD Kabupaten Blitar dalam menjalankan fungsi legislasi, sehingga dalam menjalankan tugas dan fungsinya mengakibatkan tidak terciptanya mekanisme *check and balance*.

5. Anggota DPRD Kabupaten Blitar kurang kritis dan cenderung hanya menyetujui hal-hal yang dikehendaki oleh Pemerintah Daerah yang meletakkan DPRD Kabupaten Blitar hanya berperan sebagai "*tukang stempel*".³

2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana peranan DPRD Kabupaten Blitar dalam pembentukan peraturan daerah?
2. Faktor-faktor apakah yang menjadi kendala DPRD Kabupaten Blitar dalam pembentukan peraturan daerah?
3. Upaya apakah yang dapat dilakukan untuk meningkatkan peranan DPRD Kabupaten Blitar dalam pembentukan peraturan daerah?

METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini pada dasarnya mencoba untuk mengamati dan mendeskripsikan realita sesungguhnya yang terjadi pada obyek penelitian. Secara umum metode penelitian ini yang akan dipakai adalah penelitian kualitatif.

Seperti yang dikatakan oleh Bogdan dan Taylor bahwa penelitian kualitatif adalah suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data diskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.⁴ Sejalan dengan definisi di atas Soekanto menyatakan bahwa penelitian kualitatif merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data diskriptif, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan dan perilaku nyata.⁵

Dalam pengamatan secara diskriptif adalah suatu metode dalam meneliti status kelompok manusia, suatu obyek, suatu kondisi, suatu sistem pemikiran atau suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan penelitian adalah untuk membuat diskriptif, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diteliti.⁶

Jenis penelitian yang dilakukan merupakan penelitian yuridis sosiologis, yaitu pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah suatu permasalahan yang dikorelasikan dengan bahan hukum atau peraturan perundang-undangan yang bersifat doktrinal.⁷ Maksudnya pembahasan ini berdasarkan atas ketentuan perundang-undangan yang berlaku serta dikaitkan dengan teori-teori hukum dengan melihat realita atau melihat kenyataan yang terjadi di masyarakat terutama yang berhubungan dengan penulisan ini.

³ LBH Surabaya dan PSHK Indonesia, Hasil Penelitian tentang *Analisa Kinerja Anggota DPRD Kabupaten Blitar 2004-2009*.

⁴ Bogdan dan Taylor dalam Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung, 2000), hal. 13

⁵ Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta, 1986), hal. 32

⁶ Baswir, Revirson, *Akuntansi Pemerintahan Indonesia*, (Yogyakarta, 2000), hal. 48

⁷ Tim Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang, *Pedoman Penulisan Hukum*, (Malang, 2007), hal. 11

Melalui jenis penelitian ini, maka dapat dijelaskan secara lebih terperinci secara kronologis, sehingga hasil akhir dapat memberikan rekomendasi kepada pelaksana penyusunan Peraturan Daerah untuk merumuskan kembali pelaksanaannya.

Selain itu dapat pula sebagai penyempurnaan terhadap suatu pelaksanaan penyusunan yang akan diambil dan dilaksanakan kembali. Metode kualitatif yang fleksibel lebih cocok dan memenuhi kebutuhan bagi evaluasi pelaksanaan kebijakan daripada metode kuantitatif.⁸

Dalam kaitan penelitian yang dilakukan ini, hal yang akan diungkap adalah data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan yang berbentuk peraturan daerah maupun keputusan kepala daerah yang berkaitan dengan proses legislasi pada Pemerintah Kabupaten Blitar yang menurut Hanitijo digolongkan dalam hukum normatif.⁹ Penelitian yang dijalankan juga menggali data dari lembaga perangkat daerah yang menangani anggaran, maupun lembaga perangkat daerah yang memproses naskah akademik dapat disahkan atau ditolak dalam pembahasannya, sehingga data yang diperoleh merupakan data primer yang langsung diperoleh melalui subyek penelitian dan hal ini menurut Hanitijo digolongkan dalam penelitian hukum empiris¹⁰ yaitu yuridis sosiologis yang dilakukan oleh penulis selaku peneliti langsung, dengan terlebih dahulu ditetapkan fokus atau obyek yang hendak diteliti, hal tersebut dijelaskan dalam bentuk penelitian kualitatif sebagai berikut :

Suatu fokus atau obyek penelitian adalah suatu masalah yang bersumber dari pengalaman penulis selaku peneliti atau melalui pengetahuan yang diperoleh melalui kepustakaan ilmiah atau kepustakaan lainnya. Penerapannya apabila dirasakan bahwa terdapat masalah dilapangan maka seyogyanya harus dilakukan pendalaman secara kepustakaan yang dianggap sangat relevan terhadap masalah tersebut, selanjutnya dilakukan observasi langsung.¹¹

2. Metode Pendekatan

Adapun beberapa metode pendekatan menurut Peter Mahmud menyebutkan antara lain :

- a. Pendekatan Undang-Undang
- b. Pendekatan Konsep
- c. Pendekatan Sejarah
- d. Pendekatan Konflik / Masalah

Metode Pendekatan yang dilakukan terhadap peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Kabupaten Blitar adalah menggunakan metode pendekatan Undang-Undang dan Pendekatan Konsep, yaitu suatu bentuk metode pendekatan dalam penelitian terhadap segala hal yang merupakan masalah sosial, khususnya di Kabupaten Blitar.

3. Lokasi Penelitian

⁸ Abdul Wahab, Solichin, dkk, *Masa Depan Otonomi Daerah*, (Jakarta, 2002), hal. 30

⁹ Hanitijo, Soemitro, Ronny, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jrimetri*, (Jakarta, 1990), hal. 26

¹⁰ Hanitijo, *Op.Cit.* hal 10

¹¹ Moleong, Lexy J, *Metodelogi penelitian Kualitatif*, (Bandung, 2000), hal 65

Untuk melakukan tindakan penentuan terhadap lokasi yang akan akan dijadikan obyek penelitian, pertama-tama yang penulis lakukan sebagai peneliti adalah melakukan pengamatan, baik pengamatan langsung maupun pengamatan tidak langsung. Pengamatan langsung dapat dilakukan dengan cara langsung mendatangi lokasi penelitian dan melakukan serangkaian tindakan awal, sedangkan pengamatan tidak langsung adalah dengan melakukan pengamatan-pengamatan ilmiah maupun pengamatan non ilmiah yang bersumber pada berita-berita tentang peranan DPRD kabupaten Blitar.

Lokasi penelitian adalah tempat dimana peneliti menangkap kejadian yang sebenarnya dari obyek yang diteliti yaitu Kabupaten Blitar Propinsi Jawa Timur. Adapun lokasi penelitian dilakukan atas dasar beberapa pertimbangan :

- a. Kabupaten Blitar yang merupakan salah satu daerah yang sedang berkembang di bidang perdagangan terlebih sejak diberlakukannya otonomi daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.
- b. Kabupaten Blitar mempunyai letak yang strategis secara ekonomis karena merupakan pusat pengembangan pariwisata dan perdagangan dimana memiliki kawasan pariwisata Pantai Serang, Pantai Tambak Rejo, Candi Penataran serta didukung oleh Makan Bung Karno dan Perpustakaan Nasional.
- c. Pemerintah Kabupaten Blitar merupakan salah satu daerah yang berpotensi dalam pengembangan sumber daya manusia sehingga akan memudahkan peneliti dalam mendapatkan data penelitian.

4. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Jenis data yang digunakan dalam penelitian bersumber pada data primer dan data sekunder. Data primer menurut Soerjono Soekanto adalah diperoleh peneliti dari penelitian secara langsung dari sumber pertama.¹² Yakni diperoleh dari pejabat dari Pemerintah Kabupaten Blitar, yaitu pejabat pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Blitar serta Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Blitar, Anggota DPRD, LSM, stakeholder yang terlibat dalam penjangkaran aspirasi masyarakat di Kabupaten Blitar. Menurut Hanitijo, data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan tertulis yang berasal dari peraturan perundang-undangan, buku, arsip, jurnal ilmiah dan lain sebagainya.¹³ Menurut Soerjono Sukanto, data sekunder pada penelitian hukum, meliputi :¹⁴

- a. Bahan Hukum Primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat berupa peraturan perundang-undangan;
- b. Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan dari bahan hukum primer, seperti hasil-hasil penelitian, artikel para ahli hukum dan kamus hukum;
- c. Bahan Hukum Tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus bahasa Indonesia, kamus bahasa Inggris.

¹² Soekanto, *Op.Cit.* hal 11.

¹³ Hanitijo, *Op.Cit.* hal 10

¹⁴ Soekanto, *Penelitian hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta, 1999) , hal.13

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan bahan hukum yang dilakukan adalah studi lapangan (*Field Research*) merupakan suatu cara pengumpulan data yang dilakukan pada lokasi penelitian. Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan tiga cara yaitu wawancara, observasi dan studi dokumen.

a. Wawancara

Wawancara menurut Back dan Champion adalah suatu kegiatan komunikasi verbal dengan tujuan mendapatkan informasi.¹⁵ Wawancara dianggap suatu teknis yang paling sosiologis dari semua teknis penelitian sosial, karena bentuknya adalah interaksi verbal antara peneliti dan responden, tetapi ada pemaknaan bahwa dalam Interaksi tidaklah fokus, sedang yang dituntut disini fokus pada masalah yang ada dengan kata lain pewawancara mengajukan pertanyaan dengan yang diwawancarai yang memberikan jawaban atas pertanyaan tersebut.

Wawancara adalah bagian penting dalam suatu penelitian hokum terutama dalam penelitian hokum empiris.¹⁶ Wawancara dimaksudkan melakukan tanya jawab secara langsung antara peneliti dengan responden atau narasumber atau informan. Karena tanpa wawancara peneliti akan kehilangan informasi yang hanya diperoleh dengan jalan bertanya secara langsung kepada responden, narasumber atau informan.

Pertanyaan yang diberikan dapat dikembangkan lebih lanjut bilamana ada hal-hal yang dirasakan memerlukan informasi lebih lanjut dan mendalam. Pihak-pihak yang akan diwawancarai adalah :

- 1) Pejabat yang berwenang pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Blitar.
- 2) Pejabat yang berwenang pada Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Blitar (DPRD).
- 3) Anggota DPRD Kabupaten Blitar.
- 4) LSM / Stakeholder

b. Observasi

Observasi atau pengamatan merupakan kegiatan yang dilakukan oleh peneliti dalam rangka pengumpulan data dengan cara mengamati Fenomena suatu masyarakat tertentu dalam waktu tertentu pula.¹⁷ Observasi ini merupakan suatu pengamatan dimana observer benar-benar ikut berpartisipasi atau terlibat dalam kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh anggota legislatif.

Observasi yaitu dengan pengamatan khusus dengan pencatatan yang sistematis, ditujukan pada satu atau beberapa masalah dalam rangka penelitian dengan maksud untuk mendapatkan data yang diperlukan guna untuk memecahkan persoalan yang dihadapi. Pada penelitian ini observasi digunakan

¹⁵ Back and Campion, *Metode dan Masalah Penelitian Sosial*, (Bandung, 1999), hal 306

¹⁶ Fajar, Mukti dan Achmad, yulianto, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta, 2010), hal 161

¹⁷ Ibid, hal 168

untuk mengumpulkan data-data yang tidak dapat terkumpul lewat teknis wawancara, seperti situasi, sikap dan aktifitas.

c. Dokumentasi

Dokumentasi yaitu pengumpulan data dengan melakukan pencatatan pada sumber-sumber data yang ada pada lokasi, yang dapat diperoleh baik dari arsip Pemerintah Kabupaten Blitar, maupun Sekretariat DPRD Kabupaten Blitar. Menurut Arikunto Dokumentasi adalah mencari data yang berupa catatan maupun transkrip, buku, majalah, prasasti, notulen rapat, surat kabar dan agenda lain-lain.¹⁸

5. Teknik Analisa Data

Analisa data merupakan kegiatan dalam penelitian yang berupa melakukan kajian atau telaah terhadap hasil pengolahan data yang dibantu dengan teori-teori yang telah didapatkan sebelumnya. Analisa data merupakan hal yang penting dalam proses penelitian. Proses analisa data merupakan usaha untuk menemukan jawaban atas pertanyaan yang diperoleh dari hasil penelitian. Dalam proses diperlukan penyederhanaan data, agar data-data yang telah diperoleh akan lebih mudah dibicarakan dan diinterpretasikan. Sesudah data dikumpulkan, analisis data dimulai dengan menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber yaitu dari hasil wawancara yang dihasilkan, hasil observasi dan dokumentasi. Dengan demikian analisa data yang dipergunakan adalah menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode analisis deskriptif komparatif. Pendekatan kualitatif dengan metode analisis deskriptif adalah sebagai prosedur penyelesaian masalah yang diselidiki dengan menggambarkan, melukiskan keadaan subyek, obyek penelitian saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak sebagaimana adanya.¹⁹

Berkaitan dengan teknis analisa data ini dapat dikatakan bahwa data yang diperoleh selama penelitian dapat dianalisis dengan uraian-uraian sehingga dapat menggambarkan atau mengetahui keadaan yang sebenarnya dalam melakukan obyek penelitian di lapangan ataupun yang dilakukan pada lembaga perangkat daerah di Pemerintahan Kabupaten Blitar maupun pada lembaga Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Blitar. Selanjutnya hasil dari penelitian tersebut, data yang telah dianalisis, diinterpretasikan yang berpedoman pada teori-teori yang berhubungan dengan hal tersebut.

PEMBAHASAN

1. Peranan DPRD Kabupaten Blitar dalam Pembentukan Peraturan Daerah.

Tugas dan Wewenang DPRD Kabupaten Blitar diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPD, DPR, DPRD, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 25 tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata tertib DPRD dan Peraturan DPRD Kabupaten Blitar Nomor 1 tahun 2010 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Blitar. Berdasarkan ketentuan diatas DPRD Kabupaten Blitar mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut :

¹⁸ Arikunto, Suharsini, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, (Jakarta; 1988), Hal 23

¹⁹ *Ibid.* hal. 24

- a. membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
- b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota;
- d. mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian bupati/walikota dan/atau wakil bupati/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- e. memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil bupati/wakil walikota;
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota;
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- k. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam kedudukannya untuk menjalankan fungsi legislasi Peraturan DPRD Kabupaten Blitar Nomor 1 tahun 2010 tentang Tata tertib DPRD Kabupaten Blitar, DPRD Kabupaten Blitar memegang kekuasaan untuk membentuk peraturan daerah, dimana usulan rancangan peraturan daerah tersebut dapat berasal dari Kepala Daerah dan DPRD sendiri. Rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPRD kepada pemerintah daerah setelah sebelumnya selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sebelum rancangan tersebut dibahas dalam rapat paripurna DPRD, disampaikan dulu kepada seluruh anggota DPRD. Hasil akhir dari rancangan peraturan daerah ini adalah adanya persetujuan bersama antara DPRD dan kepala daerah atas rancangan yang dibuat.

Tahapan, proses dan materi dari Peraturan DPRD Kabupaten Blitar Nomor 1 tahun 2010 membawa kepada pemahaman pada prosedur yang harus dilalui dalam membuat dan mengusulkan peraturan daerah. Dengan proses yang demikian tersebut, tentunya DPRD akan bekerja dan memproduksi peraturan perundang-undangan dalam bentuk PERDA sebagai implementasi tugas DPRD. Sebagai penjabarannya dijelaskan lebih lengkap oleh Bambang selaku Kepala Bagian Perundang-undangan Setwan Kabupaten Blitar sebagai berikut :

“proses formal pembuatan peraturan perundang-undangan yang menjadi kewenangan DPRD memang sudah tergambarkan sebagaimana tercantum dalam Peraturan DPRD Kabupaten Blitar Nomor 1 tahun 2010, namun DPRD juga menyadari bahwa karena materi perda itu menyangkut pengaturan permasalahan

masyarakat Kabupaten Blitar, maka semangat yang harus dirumuskan dalam pembuatannya juga harus selaras dengan kepentingan masyarakat Kabupaten Blitar.”²⁰

Tidak tergambar dengan jelas atas uraian yang dimaksud apakah PERDA itu harus sesuai dengan kehendak masyarakat Kabupaten Blitar, karena untuk mengetahui kehendak masyarakat diperlukan seperangkat proses yang harus dilalui, apakah melalui *hearing*, dialog, penggalan informasi, termasuk penelitian, atau hanya cukup membayangkan tentang kebutuhan masyarakat akan substansi yang harus diatur dalam PERDA. Kalau yang dimaksud proses memahami semangat masyarakat itu diwujudkan dalam bentuk *hearing*, dialog, penggalan informasi, termasuk penelitian, maka akan ada seperangkat proses yang akan dilakukan DPRD dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Dan hal ini akan ada proses pertanggung jawaban akademik dari yang telah dilakukannya itu.

Menurut pengamatan penulis, Peraturan DPRD Kabupaten Blitar No. 1 tahun 2010 tentang Tata tertib DPRD hanya mentransfer ketentuan yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata tertib DPRD tanpa mampu merumuskan aturan pelaksana yang berbasis pada prinsip-prinsip keterbukaan dan pelibatan masyarakat. Perumusan Tata tertib DPRD Kabupaten Blitar dalam prosesnya mengundang elemen masyarakat untuk diminta masukan, namun dari sekian usulan yang diajukan oleh elemen masyarakat tidak ada yang diakomodir dalam tata tertib DPRD Kabupaten Blitar, hal ini disampaikan oleh Farhan, LSM Sitas Desa yang terlibat memberikan masukan dalam pembahasan tata tertib DPRD, menurutnya :

“Ada beberapa masukan yang kita sampaikan dalam penyusunan Tata Tertib DPRD Kabupaten Blitar antara lain tentang mekanisme penyusunan Perda yang dalam setiap tahapan ada pelibatan masyarakat terutama yang akan menjadi sasaran dari Peraturan Daerah yang sedang diagendakan dan memberikan jaminan hukum bagi masyarakat luas untuk menyampaikan draft rancangan Peraturan Daerah inisiatif masyarakat kepada DPRD”.²¹

Menurut pengamatan penulis sifat monopoli kekuasaan dalam tata tertib DPRD sangat dominan, tata tertib DPRD Kabupaten Blitar tidak memberikan ruang bagi pelibatan publik dalam penyusunan dan pengesahan rancangan Peraturan Daerah hal itu bisa dilihat dari tidak adanya satu kalimatpun yang menjamin keterlibatan publik dalam setiap tahapan proses pengesahan peraturan daerah, sehingga kalau mekanisme formal sebagaimana yang diatur dalam tata tertib ini dijadikan pedoman secara tekstual maka justru pelibatan publik akan menjadi tertutup. Sehingga penting untuk mengetahui peranan anggota DPRD Kabupaten Blitar tentang fungsi legislasi apakah hanya sebatas formal-tekstual atau ada peranan yang lebih substansial.

Dari uraian responden tentang hasil penelitian penulis sebagian besar anggota DPRD Kabupaten Blitar memahami dengan baik *Legal Drafting* melalui pelatihan-pelatihan *Legal Drafting* baik yang dilakukan di tingkat pusat, propinsi maupun

²⁰ Bambang, *Wawancara*, di ruang Kabag. Perundang-undangan Setwan Kab. Blitar, 8 Oktober 2010

²¹ Ulfa, *Wawancara*, di rumah kediaman, 6 Oktober 2010

Daerah, namun pemahaman tersebut belum pernah teraplikasikan dalam pembuatan suatu draft Rancangan Peraturan Daerah inisiatif DPRD Kabupaten Blitar. Menurut Ketua Komisi I DPRD Kabupaten Blitar pemahaman anggota DPRD terhadap *Legal Drafting* didapatkan dari pelatihan-pelatihan *legal drafting* yang diadakan di tingkat daerah, propinsi maupun pusat namun belum sampai pada taraf kemampuan teknis pembuatan draf rancangan Peraturan Daerah namun hanya sebatas pada pemahaman akan tahapan proses pembuatan Peraturan Daerah.

Selain pemahaman anggota DPRD Kabupaten Blitar tentang *Legal Drafting* sebatas demikian, pada umumnya anggota DPRD Kabupaten Blitar belum memahami semangat perubahan konstitusi yang telah menggeser kekuasaan legislasi kepada lembaga Legislatif, bahkan terhadap perubahan konstitusi tersebut anggota DPRD Kabupaten Blitar belum dapat memaknainya. Sehingga perubahan konstitusi yang kemudian diikuti dengan perubahan beberapa peraturan perundang-undangan tersebut tidak berdampak pada peningkatan produktivitas DPRD dalam memproduksi Rancangan Peraturan Daerah.

Pemahaman anggota DPRD Kabupaten Blitar tentang fungsi Peraturan Daerah juga beragam, namun mayoritas berpendapat bahwa Peraturan Daerah berfungsi untuk mengatur masyarakat. Selain pendapat mayoritas demikian sebagian anggota DPRD Kabupaten Blitar juga memahami fungsi Peraturan Daerah sebagai bentuk perlindungan hukum terhadap hak-hak masyarakat. Seperti menurut M. Rifa'i, S.Ag dari Fraksi Kebangkitan Bangsa mengatakan :

“Rancangan Peraturan Daerah seharusnya memberikan perlindungan hukum terhadap hak-hak rakyat dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat bukan hanya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah”

yang memahami bahwa Peraturan Daerah seharusnya menjadi alat untuk melakukan perubahan sosial (*Law is a tool as asocial engineering*) dan pemberdayaan masyarakat (*Social Empowering*) bahkan tidak ada.

Terhadap isi yang seharusnya ada dalam Peraturan Daerah mayoritas anggota DPRD Kabupaten Blitar mengatakan seharusnya muatan yang terkandung didalam Peraturan Daerah adalah tentang Kepentingan Rakyat. Sedangkan pemahaman tentang prinsip-prinsip penyusunan Peraturan Daerah para anggota DPRD Kabupaten Blitar pada umumnya memahami penyusunan Peraturan Daerah cukup dilakukan oleh para anggota DPRD Kabupaten Blitar karena mereka telah mewakili rakyat. Hanya sebagian kecil saja yang memahami bahwa Penyusunan Peraturan Daerah harus melibatkan partisipasi masyarakat.

Dari hasil Penelitian penulis dapat diketahui bahwa peranan para anggota DPRD Kabupaten Blitar terhadap fungsi Legislasi berpengaruh terhadap produktivitas DPRD Kabupaten Blitar dalam melahirkan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari inisiatif DPRD Kabupaten Blitar. Sejak DPRD Kabupaten Blitar periode 2009-2014 dilantik pada pertengahan bulan agustus sampai hari ini belum pernah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah inisiatif dari DPRD Kabupaten Blitar.

Demikian juga pemahaman para anggota DPRD Kabupaten Blitar terhadap perubahan konstitusi yang telah menggeser kekuasaan Legislasi kepada Lembaga

Legislatif sangat mempengaruhi inisiatif perubahan yang dimiliki oleh para anggota DPRD Kabupaten Blitar. Sampai hari ini peran anggota DPRD Kabupaten Blitar dalam pelaksanaan fungsi Legislasi tidak ubahnya seperti yang pernah terjadi di zaman orde baru ketika belum ada perubahan konstitusi hanya sebatas membahas dan mengesahkan Rancangan Peraturan Daerah.

Para anggota DPRD Kabupaten Blitar pada umumnya memahami fungsi Peraturan Daerah hanya sebatas untuk mengatur masyarakat. Sedangkan fungsi strategis lainnya misalnya fungsi perlindungan terhadap hak-hak rakyat, fungsi perubahan sosial dan fungsi pemberdayaan masyarakat hanya dipahami oleh minoritas anggota DPRD Kabupaten Blitar. Pemahaman demikian menjadikan mayoritas Peraturan Daerah Kabupaten Blitar hanya dijadikan sebagai legitimasi yuridis untuk melakukan "Pungutan" kepada masyarakat atas nama pajak dan retribusi. Sedangkan Peraturan Daerah yang mempunyai orientasi memberikan perlindungan terhadap hak-hak rakyat, memberdayakan masyarakat dan melakukan perubahan terhadap sistem pemerintahan ke arah yang *good governance* belum direspon secara positif baik oleh DPRD Kabupaten Blitar atau Pemerintah Kabupaten Blitar. Bahkan usulan draft Peraturan Daerah dari kelompok-kelompok masyarakat tidak mendapat respon secara positif oleh para anggota DPRD dan Pemkab Blitar, seperti usulan yang diajukan oleh LSM se Kabupaten Blitar berupa Draft Rancangan Peraturan Daerah tentang Partisipasi dan draft Rancangan Peraturan Daerah tentang Kebebasan Memperoleh Informasi.

Pada umumnya mayoritas anggota DPRD Kabupaten Blitar menjawab bahwa seharusnya isi dari suatu rancangan Peraturan Daerah adalah menyangkut Kepentingan rakyat namun ketika memahami prinsip penyusunan Peraturan Daerah mayoritas anggota DPRD menjawab cukup disusun oleh anggota DPRD, dengan beragam alasan sebagian mengemukakan bahwa Penyusunan Peraturan Daerah oleh DPRD lebih efektif dan efisien, sebagian lagi menjawab bahwa DPRD sudah dipilih oleh rakyat untuk mewakili sehingga sudah sah apabila DPRD yang menyusun Peraturan Daerah tanpa keterlibatan rakyat. Pemahaman tentang prinsip penyusunan Peraturan Daerah sangat mempengaruhi isi dari suatu Peraturan Daerah. Mahfudz, MD mengemukakan tesisnya dalam bukunya "Politik Hukum Indonesia" bahwa proses penyusunan Peraturan Perundang-Undangan yang tertutup akan melahirkan produk hukum yang "*Represif*", sedangkan Proses Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan yang terbuka dan partisipatif akan melahirkan produk hukum yang "*Responsif*" terhadap kepentingan Publik. Akibat pemahaman para anggota DPRD seperti paparan diatas menyebabkan produk hukum berupa Peraturan Daerah di Kabupaten Blitar lebih banyak yang berkarakter "*Represif*" hanya sebagai alat pemaksa kepatuhan publik dalam hal melaksanakan kewajiban kepada negara bukan dalam rangka melindungi kepentingan publik. Proses penyusunan Peraturan Daerah yang tertutup dari keterlibatan publik selalu menghasilkan produk hukum yang merugikan masyarakat.

Belum ada standart baku mengenai ukuran kinerja DPRD dalam melaksanakan salah satu tugas dan fungsinya, yaitu fungsi legislasi. Dimana legislasi itu sendiri

adalah produk politik yang menjadi pilihan kebijakan dalam menentukan arah permasalahan kalau itu sudah dalam bentuk PERDA. Enri Setiowati²² menyebut peraturan perundang-undangan sebagai dokumen hukum yang mengikat publik dan institusi suatu Negara. Dengan demikian peran penting peraturan perundang-undangan adalah dalam rangka membuat pola didalam masyarakat, baik pola/ sistem itu akan menjadi baik atau sebaliknya. Peraturan perundang-undangan yang baik adalah yang mampu membaca perubahan-perubahan yang akan terjadi, peraturan perundang-undangan tersebut harus responsif atas tuntutan masyarakat. Karena masyarakat yang nantinya akan dikenai dalam pengaturan itu, maka bagaimanapun juga semangatnya harus sesuai dengan kehendak masyarakat.

Menurut hasil penelitian Penulis sejak dilantik pada bulan Juli 2009, DPRD Kabupaten Blitar periode 2009-2014 telah mengesahkan empat Peraturan Daerah yaitu Perda Nomor 5 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Blitar Tahun 2008-2028, Perda Nomor 6 Tahun 2009 tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2009, Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Perubahan APBD Tahun Anggaran 2009, dan Perda Nomor 8 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah.

Menurut A. Charisudin dalam makalahnya yang berjudul Problematika DPRD dalam penyusunan Peraturan Daerah, indikator kinerja DPRD dalam pelaksanaan fungsi legislasi dapat dilihat dari 2 (dua) hal yaitu : Produktivitas dalam menyusun draft rancangan peraturan daerah dan Pelibatan publik terutama yang terkena dampak dari peraturan yang diagendakan. Produktivitas menyangkut respon DPRD terhadap kebutuhan hukum masyarakat yang kemudian diwujudkan dalam bentuk draft rancangan peraturan daerah yang menjadi inisiatif DPRD dan keterlibatan publik menyangkut isi dari Rancangan Peraturan Daerah yang tidak boleh merugikan masyarakat namun justru harus mampu menjamin pemenuhan hak-hak masyarakat.

Menurut pengamatan penulis dan hasil wawancara mendalam dengan beberapa anggota DPRD Kabupaten Blitar kesemua Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blitar baik yang telah disahkan maupun yang sedang dalam proses pembahasan di DPRD Kabupaten Blitar berasal dari inisiatif Pemerintah Kabupaten Blitar, belum ada yang berasal dari inisiatif DPRD Kabupaten Blitar. Selain Rancangan Peraturan Daerah berasal dari inisiatif Pemerintah Kabupaten Blitar ada juga Peraturan Daerah yang diusulkan oleh kelompok masyarakat antara lain Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Post Institute yang mengajukan Ranperda tentang Partisipasi dan Organisasi Masyarakat LP Ma`arif yang mengajukan Ranperda tentang Kebebasan Memperoleh Informasi. Namun Ranperda inisiatif masyarakat tersebut sampai saat ini belum ada yang direspon sehingga menjadi Ranperda inisiatif DPRD atau Pemkab.

Berkaitan dengan keterlibatan masyarakat dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah menurut hasil penelitian penulis ada beberapa Rancangan Peraturan Daerah yang dalam pembahasannya melibatkan masyarakat antara lain Peraturan Daerah tentang Retribusi Kios Terminal yang melibatkan pedagang kios

²² Enri setiowati, *Bagaimana Undang-Undang Dibuat*, Jakarta: PSHK, 2003.

dan Pengusaha bus, Peraturan Daerah tentang Pasar yang melibatkan pemilik kios dan pedagang.

Hal ini menunjukkan bahwa DPRD belum memahami dan memaknai semangat dari perubahan konstitusional yang terjadi pasca reformasi melalui amandemen UUD 1945 yang memberikan kekuasaan legislasi kepada Legislatif. Perubahan konstitusional tersebut belum mampu mendorong produktivitas DPRD Kabupaten Blitar dalam menggunakan hak inisiatifnya dalam pembuatan Rancangan Peraturan Daerah.

Selain anggota DPRD Kabupaten Blitar tidak mempunyai inisiatif dalam mengusulkan Rancangan Peraturan Daerah, inisiatif DPRD untuk mensosialisasikan dan melibatkan partisipasi rakyat dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah juga sangat minim, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah mayoritas tanpa proses sosialisasi dan keterlibatan masyarakat yang kemudian berdampak pada proses pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tanpa keterlibatan masyarakat. Proses pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tanpa keterlibatan masyarakat menyebabkan produk Peraturan Daerah yang dihasilkan justru menimbulkan penolakan besar-besaran di masyarakat. Akhirnya dalam kondisi demikian antara rakyat dan Negara tertanam benih-benih ketidakpuasan dan ketidakpercayaan (krisis kepercayaan) yang suatu saat apabila terakumulasi secara luas akan meledak dan menghancurkan sendi-sendi kehidupan bernegara. Hal itu terjadi karena Pemerintah Kabupaten Blitar lebih banyak hanya menggunakan pendekatan tirani kekuasaan dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tidak memposisikan Peraturan Daerah sebagai wujud dari "Kontrak Politik"²³ antara rakyat dengan negara yang harus saling seimbang (*Cheks and Balance*).

Dalam Asas Pembentukan Perda yang baik harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai berikut :²⁴

- a. kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.
- d. dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

²³ M.Solly Lubis, *Ibid*.

²⁴ Ketentuan Pasal 15 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. keterbukaan, yaitu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Selain inisiatif membuat Rancangan Peraturan Daerah serta inisiatif mensosialisasikan dan melibatkan rakyat dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah yang tidak dimiliki oleh DPRD Kabupaten Blitar, inisiatif untuk memasukkan ide-ide pembaharuan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah ke dalam Rancangan Peraturan Daerah juga hampir-hampir tidak dapat kita temukan, DPRD Kabupaten Blitar hanya “mengamini” saja alur kepentingan yang dimasukkan oleh Pemerintah Kabupaten Blitar dalam Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh Pemerintah Kabupaten Blitar tanpa ada inisiatif untuk mengisi ide-ide pembaharuan dalam Rancangan Peraturan Daerah tersebut.

Sehingga tidak mengherankan bila yang kita lihat bukan perkembangan yang mengarah pada peningkatan kualitas pelayanan publik namun justru kemerosotan di bidang itu. Potensi-Potensi Korupsi semakin meluas dan kasus-kasus penyelewengan kekuasaan semakin bermunculan. Mulai dari percaloan dalam rekrutemen PNS yang dilakukan oleh orang dalam Pemerintahan Kabupaten Blitar sampai transaksi dengan menggadaikan kekuasaan kepada Pengusaha.

2. Kendala-Kendala DPRD Kabupaten Blitar dalam Pembentukan Peraturan Daerah.

Menurut hasil penelitian Penulis ada beberapa kendala yang mempengaruhi DPRD Kabupaten Blitar dalam pembentukan Peraturan Daerah, yaitu :

a. Faktor Internal.

1) Kapasitas.

Hal ini terkait dengan kapasitas anggota dewan yang dimaksud. Dimana dari ke 45 anggota dewan yang ada mayoritas adalah punya pemahaman dengan belatar pendidikan hukum yang sangat minim, terlebih pembuatan produk hukum sangat membutuhkan kecermatan dan kepiawaian seseorang dalam membuat aturan yang akan diterapkan pada skala pemerintahan daerah tersebut. Dengan kemampuan yang minim tersebut dapat dilihat pada produk yang diciptakannya. Bagaimana memproduksi aturan yang efektif dan mempunyai daya efektifitas yang dapat menjawab kebutuhan masyarakat daerah menjadi hal yang sulit ditemui.

Terungkap berkaitan dengan kapasitas anggota dewan ini dalam membuat produk hukum sebagaimana disampaikan Ulfa, LSM LP2D dengan mengatakan :

“bahwa apa bisa mereka membuat aturan hukum, kalau sebelumnya pun ia hanya berprofesi jadi Ibu rumah tangga atau ada juga pengangguran. Bagaimana mungkin anggota DPRD tersebut dapat menghasilkan, apalagi mempunyai inisiatif untuk membuat aturan yang betul-betul diharapkan oleh masyarakat.”

Senada dengan yang disampaikan oleh Ulfa tersebut, Ketua LP Ma`arif NU, KH. M. Baharuddin, menyebut bahwa terjadinya beberapa penolakan masyarakat terhadap rancangan PERDA karena DPRD tidak mampu membaca realitas yang berkembang dimasyarakat karena minimnya pemahaman DPRD akan fungsinya untuk membuat aturan itu sendiri.²⁵

2). Latar belakang

Selain pada kapasitas, faktor latar belakang keilmuan dan latar belakang pekerjaan menjadi catatan tersendiri dalam melihat kendala DPRD Kabupaten Blitar dalam melaksanakan fungsi legislasinya.

Dari 45 anggota DPRD Kabupaten Blitar periode 2009-2014 yang berlatar belakang pendidikan hukum hanya 10 orang.

| No | Anggota DPRD berdasar latar belakang pendidikan | Jumlah | prosentase |
|----|--|--------|------------|
| 1 | Pendidikan setara sarjana dengan latar belakang bidang Hukum | 10 | 20 % |
| 2 | Pendidikan setara sarjana dengan latar belakang non Hukum | 21 | 49 % |
| 3 | Pendidikan dibawah sarjana | 14 | 31 % |

Sumber : Sekwan DPRD Kabupaten Blitar

Menjadi ironi manakala lembaga yang bertugas memproduksi aturan namun diisi oleh orang-orang dengan pengalaman minim dibidangnya. Tidak heran ketika aturan yang dihasilkannya banyak yang berorientasi pada pemenuhan solusi pemerintahan yang tidak sistematis. Apalagi dari ke 45 anggota DPRD tersebut ada yang belum pernah mengenyam pendidikan diperguruan tinggi. Akan terjadi pemaksaan ide ketika kekuasaan legislasi dipegangnya.

3) Kemauan

Kapasitas yang kurang dan latar belakang yang rendah sebetulnya bukan faktor utama kendala DPRD Kabupaten Blitar dalam menjalankan kekuasaan legislasinya selama punya kemauan yang tinggi untuk belajar dan terus meng-up grade diri dengan informasi yang selalu terbaru. Namun demikian harapan ini hanya tinggal harapan mana kala dengan kemampuan yang minim tersebut

²⁵ Baharudin, *Wawancara*, di rumah kediaman, 7 Oktober 2010.

tidak diimbangi dengan kemauan belajar yang tinggi demi pelaksanaan tugas dan fungsinya.

Dalam forum-forum penggalian aspirasi dimasyarakatpun, tidak jarang proses yang dilakukannya cenderung sangat tertutup. Dengan indikasi selalu yang dilibatkan adalah konstituen masing-masing partai. Hal ini dapat dilihat dari daftar hadir dan undangan yang dibuat serta pengakuan orang-orang yang dianggap kapable, tetapi tidak pernah dilibatkan proses pengambilan keputusan.

b. Faktor Eksternal.

Selain faktor invidual, yang menjadi kendala bagi DPRD dalam memproduksi Rancangan Peraturan Daerah adalah faktor institusional. Faktor ini meliputi :

1) Pengaruh kekuatan politik (*eksternal*).

Kekuatan politik *eksternal* yang paling berpengaruh atas kualitas produk legislasi DPRD adalah pasar / pemodal. Dimana peranan pasar ini dalam mengintervensi proses pembuatan hukumnya terletak pada korelasi produk hukum yang dibuat dengan warna produk hukum tersebut. Kekuatan pasar akan selalu mendorong upaya pembuatan hukum yang berfihak padanya. Pada saat-saat tertentu, pasar akan memaksakan keinginannya untuk tujuan investasi yang dijalankannya.

Faktor ini perlu dipertimbangkan dalam perumusan suatu kebijakan publik, karena dalam perumusan suatu kebijakan diperlukan dukungan dari berbagai aktor kebijakan (*policy actors*), baik aktor-aktor dari pemerintah maupun dari kalangan bukan pemerintah (pengusaha, LSM, asosiasi profesi, media massa, dan lain-lain).²⁶

2) Budaya politik

Perilaku politik DPRD yang merupakan kendala eksternal karena hal tersebut merupakan perilaku yang sudah menginstitutional di DPRD. Dengan kondisi budaya politik demikian sulit apabila ada anggota DPRD yang kemudian punya inisiasi untuk melakukan upaya-upaya politik yang terhormat menjadi tidak berdaya apa-apa. Keluhan tentang budaya politik demikian banyak diungkap oleh anggota dewan yang masih punya semangat tinggi untuk terus melakukan upaya perubahan-perubahan bagi lingkungan DPRD.

Tidak jarang mereka yang punya semangat idealisme yang tinggi, kemudian harus kandas lantaran proses politik menghendaki voting untuk memutus sebuah permasalahan yang berkembang. Dan celaknya mayoritas yang hadir dan ikut menentukan arah solusi permasalahan menjadi demikian tidak simpatik dengan pilihan-pilihan politik yang dibuatnya.

3) Tidak punya data base permasalahan pemerintahan

Dalam perumusan kebijakan perlu pula dipertimbangkan faktor administratif atau organisatoris yaitu apakah dalam pelaksanaan kebijakan itu

²⁶ Hamka dan Burhanuddin, *Ibid*.

benar-benar akan didukung oleh kemampuan administratif yang memadai, atau apakah sudah ada organisasi yang akan melaksanakan kebijakan itu.

DPRD Kabupaten Blitar tidak dilengkapi dengan seperangkat data base pemerintahan. Hal ini diakui sendiri oleh M. Rifa'i, S.Ag Fraksi Kebangkitan Bangsa;

"jadi tidak semua data yang kami butuhkan diberikannya serta merta pada saat itu, sehingga kami harus bekerja dengan data yang minim, apalagi kalau menyangkut permasalahan yang akan dapat menurunkan reputasi dinas tersebut. Tidak jarang data tersebut dikeluarkan setelah terungkap dimedia massa".²⁷

Bagaimana mau membuat produk hukum yang berkualitas mana kala prasarat untuk itu tidak terpenuhi. Produk hukum akan dihasilkan dari proses yang maksimal kalau data-data pendukungnya juga cukup untuk melaksanakan proses pembuatannya. Untuk menguji hasil tersebut cukup dengan melihat tahapan dan data pendukung yang diperlukan.

4) Kurang berperannya Badan Legislasi Daerah (BANLEGDA)

Badan Legislasi Daerah yang sebenarnya telah diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPD, DPR, DPRD, namun hal ini belum menjadi faktor penggerak bagi munculnya produk hukum buatan DPRD yang berkualitas. BANLEGDA dimaksudkan untuk melaksanakan proyeksi dalam bidang perundang-undangan yang dibuat oleh DPRD. Dengan tidak berfungsinya BANLEGDA ini dipastikan pembuatan legislasi didaerah tidak terencana, lebih berproyeksi hal-hal yang sifatnya jangka pendek. Perda yang dihasilkannya pun tidak cukup mampu menjangkau kejadian-kejadian yang akan datang yang akan menjadi perhatian publik luas.

3. Upaya Yang Dapat Dilakukan Untuk Meningkatkan Peranan DPRD Kabupaten Blitar Dalam Pembentukan Peraturan Daerah.

Adapun upaya yang dilakukan untuk meningkatkan peranan DPRD Kabupaten Blitar dalam pembentukan Peraturan Daerah sesuai hasil penelitian Penulis ada beberapa upaya yang dilakukan, yaitu :

a. Faktor Internal.

1) Latar Belakang dan Kapasitas.

Peranan DPRD Kabupaten Blitar terhadap legislasi masih kurang meskipun demikian maka beberapa kali dilakukan pelatihan-pelatihan *Legal Drafting* baik yang dilakukan di tingkat pusat, propinsi maupun Daerah.

2) Kemauan

Kapasitas yang kurang dan latar belakang yang rendah sebetulnya bukan faktor utama kendala DPRD Kabupaten Blitar dalam menjalankan kekuasaan legislasinya selama punya kemauan yang tinggi untuk belajar dan terus meng-up grade diri dengan informasi yang selalu terbaru.

b. Faktor Eksternal.

1) Pengaruh kekuatan politik (*eksternal*).

²⁷ M. Rifa'i, *Wawancara*, di rumah kediaman, 5 Oktober 2010

Meminimalkan kekuatan politik eksternal yang berpengaruh atas kualitas produk legislasi DPRD adalah pasar / pemodal. Dimana peranan pasar ini dalam mengintervensi proses pembuatan hukumnya terletak pada korelasi produk hukum yang dibuat dengan warna produk hukum tersebut. Dengan jalan memprioritaskan produk hukum untuk kepentingan masyarakat (kesejahteraan masyarakat).

2) Budaya politik

Meningkatkan peranan DPRD Kabupaten Blitar untuk menggunakan hak inisiatif dalam hal mengajukan rancangan Peraturan Daerah, serta mempunyai inisiatif untuk mensosialisasikan dan melibatkan masyarakat dalam proses pembahasan Rancangan Peraturan Daerah.

3) Kurang berperannya Badan Legislasi Daerah (BANLEGDA)

Badan Legislasi (BANLEG) yang merupakan amanah dari Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD harus segera di beri suatu peran untuk meningkatkan kemampuan dalam memprioritaskan perda yang akan dibuat oleh DPRD Kabupaten Blitar yang dirasa sangat mendesak dan perlu untuk di bentuk serta untuk menjamin peningkatan kesejahteraan masyarakat banyak.

4) Tidak punya data base permasalahan pemerintahan

Program Legislasi Daerah (Prolegda) perlu diadakan di DPRD Kabupaten Blitar dengan membuka seluas-seluasnya bagi masyarakat yang ingin mengajukan draf rancangan Peraturan Daerah.

PENUTUP

1. Kesimpulan

- a. Peranan DPRD Kabupaten Blitar dalam membuat peraturan daerah masih kurang meskipun sudah beberapa kali dilakukan pelatihan-pelatihan *Legal Drafting* baik yang dilakukan di tingkat pusat, propinsi maupun Daerah. Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Blitar dalam melaksanakan kekuasaan Legislasi tidak menunjukkan mempunyai semangat perubahan ke arah yang lebih baik dari masa-masa sebelumnya. Hal tersebut dapat terlihat dari pelaksanaan dari fungsi DPRD Kabupaten Blitar selain tidak pernah menggunakan hak inisiatif untuk mengajukan rancangan Peraturan Daerah, juga tidak mempunyai inisiatif untuk mensosialisasikan dan melibatkan masyarakat dalam proses pembahasan Rancangan Peraturan Daerah serta DPRD Kabupaten Blitar juga tidak memiliki ide-ide pembaharuan sistem penyelenggaraan pemerintahan ke arah yang *good and clean governance* yang dapat di masukkan dalam setiap rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh Eksekutif.
- b. Faktor-faktor kendala yang mempengaruhi peranan DPRD Kabupaten Blitar dalam memproduksi rancangan Peraturan Daerah dapat dibagi menjadi faktor individual dan faktor institusional.
 - 1) Faktor eksternal meliputi, latar belakang disiplin ilmu para anggota DPRD Kabupaten Blitar yang hanya 18% berlatar belakang sarjana hukum dan latar

belakang pekerjaan mereka yang mayoritas orang-orang baru yang belum berpengalaman dalam pembuatan Rancangan Peraturan Daerah.

2) Faktor internal meliputi, tidak adanya perangkat pendukung yang bisa difungsikan untuk menyiapkan Rancangan Peraturan Daerah, misalnya Staf Ahli, Badan Legislasi dan perangkat di Sekretariat Dewan.

c. Adapun upaya yang dilakukan dalam mengatasi kendala dalam pelaksanaan peranan DPRD Kabupaten Blitar dalam memproduksi rancangan Peraturan Daerah.

1) Upaya mengatasi faktor individual, peningkatan serta pemberian pelatihan-pelatihan *Legal Drafting* secara intensif.

2) Upaya mengatasi faktor institusional dengan membentuk staf ahli dalam pembuatan perda dalam institusi DPRD Kabupaten Blitar.

2. Saran

a. Untuk meningkatkan peranan DPRD Kabupaten Blitar dalam mengajukan Rancangan Peraturan Daerah maka pemahaman anggota DPRD Kabupaten Blitar tentang Legislasi harus terus ditingkatkan sampai pada tingkat kemampuan dalam menilai kualitas Rancangan Peraturan Daerah berdasarkan kepentingan masyarakat.

b. Untuk meningkatkan peranan DPRD Kabupaten Blitar dalam mengajukan Rancangan Peraturan Daerah dapat dilakukan dengan membuat perangkat pendukung, misalnya membentuk "Tim ahli *Legislative Drafting*" atau bekerjasama dengan Perguruan Tinggi dalam pembuatan suatu *draft* Rancangan Peraturan Daerah.

c. Untuk mendukung kinerja DPRD Kabupaten Blitar dalam Pembuatan Rancangan Peraturan Daerah maka di Sekretariat Dewan perlu dibentuk perangkat teknis untuk menyusun Draft Rancangan Peraturan Daerah.

d. Badan Legislasi (BANLEG) yang merupakan amanah dari Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD harus segera di beri suatu kemampuan dalam memprioritaskan perda yang akan dibuat oleh DPRD Kabupaten Blitar yang dirasa sangat mendesak dan perlu untuk di bentuk serta untuk menjamin peningkatan kesejahteraan masyarakat banyak.

e. Program Legislasi Daerah (Prolegda) perlu diadakan di DPRD Kabupaten Blitar dengan membuka seluas-seluasnya bagi masyarakat yang ingin mengajukan draf rancangan Peraturan Daerah.

f. Tahapan Proses Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah harus disosialisasikan kepada masyarakat luas dan terbuka bagi keterlibatan masyarakat untuk memberikan masukan dan usulan.

g. DPRD Kabupaten Blitar perlu memprioritaskan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah yang berorientasi untuk membangun sistem Penyelenggaraan Pemerintahan yang *good and clean governance* dan yang memberikan perlindungan hukum terhadap hak-hak masyarakatnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Arikunto, Suharsini, 1988, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Edisi Refisi IV, Jakarta; Rineka Cipta.
- Abdul Wahab, Solichin,dkk, 2002, *Masa Depan Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, SIC.
- Back and Campion, 1999, *Metode dan Masalah Penelitian Sosial*, Bandung, Refika Aditama.
- Baswir, Revirson, 2000, *Akuntansi Pemerintahan Indonesia*, Edisi Ketiga, Cetakan Ketujuh, Yogyakarta, BPFE.
- Bogdan dan Taylor dalam Moleong, 2000, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung, Remaja Rosda Karya.
- Bryan Garner,1999, *Black's Law Dictionary*, sevent edition, St Paul, Minn: West Group.
- Dahlan Thaib; Jazim Hamidi; Ni'matul Huda, 1999, *Teori Hukum Dan Konstitusi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Eman Hermawan, 2003, *Politik Membela Yang Benar Teori Kritik Dan Nalar*, KLIK dan DKN GARDA BANGSA, Yogyakarta.
- Geoffrey Marshal, 1957, *Parliamentary Sovereignty And The Commonwealth*, Oxford: Oxford University Press.
- Hanitijo, Soemitro, Ronny, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta, Ghalia Indonesia.
- Harold. J. Laski, 1938, *A Grammmar Of Politics*, George Allen & Unwin LTD. London.
- Jimly Asshiddiqie, 1994, *Gagasan-Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, PT Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta.
- _____, 1996, *Pergumulan Peran Pemerintah Dan Parlemen Dalam Sejarah*, UI Press, Jakarta.
- _____, 1998, *Teori Dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, Ind.Hill-Co, Jakarta.
- _____, 2002, *Konsolidasi Naskah UID 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH-UI, Jakarta.
- Judith Shklar, 1996, *Montesqieu Penggagas Trias Politica*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta.
- Lawrence Dood, 1976, *Coalitions in Parliamentary Government*, Princeton University Press, New Jersey.

- Marc Galanter, "Hukum Hindu dan Perkembangan sistem hukum India Modern" dalam A.A.G Peters dan Koesriani S (Ed.), 1998 *Hukum dan Perkembangan Sosial, Buku Teks Sosiologi Hukum* (Buku II), Sinar Harapan, Jakarta.
- Miriam Budiarto, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Mochtar Kusumaatmaja, 1990, *Pengantar Hukum Internasional*, Bina Cipta, Bandung.
- Solly, Lubis. 1989, *Ilmu Negara*, Mandar Maju, Bandung.
- Sri Soemantri, 1981, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, CV. Rajawali, Jakarta.
- Padmo Wahjono, 1996, *Ilmu Negara*, Ind Hill-Co, Jakarta.
- Plato, 2002, *Republik*, Bentang, Jakarta.
- Samuel Huntington, 2003, *Benturan Antara Peradaban Dan Masa Depan Politik Dunia*, CV Qalam, Yogyakarta.
- Soehino, 1980, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta.
- Soetiksno, 2002, *Filsafat Hukum Bagian 1*, PT Pradnya Paramita, Jakarta.
- _____, 2002, *Filsafat Hukum Bagian 2*, PT Pradnya Paramita, Jakarta.
- Soekanto, 1999, *Penelitian hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Raja Grafindo Persada.
- Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, Universitas Indonesia Press.
- Syafii, Inu Kencana dan Azikin, Adi, 2007 *Perbandingan Pemerintahan*. Refika Aditama, Jakarta.
- Tim PSHK, 2000, *Semua Harus Terwakili Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Pusat Studi Hukum Dan Kebijakan Indonesia, Jakarta.

Referensi Lain

- Ashhidique, Jimly, *Refleksi Tentang Arah Sistem Hukum Dan Kenegaraan Indonesia Pasca Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta, 28 Maret 2003
- _____, Juli 2003, Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945, disampaikan dalam Simposium Nasional yang diadakan oleh BPHN dan DEPKEH HAM, Bali.
- Modul Pembelajaran, 2000, *Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta.
- Plumpire T. 1981 dalam artikelnya "Perspective Accountability in the Public Sector", LBH Surabaya dan PSHK Indonesia, Hasil Penelitian tentang Analisa Kinerja Anggota DPRD Kabupaten Blitar 2004-2009

Peraturan-Peraturan:

- Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945
- Indonesia, Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD.
- Peraturan DPRD Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tatib DPRD Kabupaten Blitar.