

# **PARTISIPASI LEGISLASI LEMBAGA LEGISLATIF DAN LEMBAGA EKSEKUTIF DALAM PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH (Studi di Kabupaten Rembang)**

Oleh:  
Moch. Abdul choir

## **ABSTRACT**

This research aims to see the execution of participation of legislation in the legislative and executive government to compile law or regulation (study in sub province Rembang). In this research writer collects data from various sources that is: Documentation from legal and others material, observation and interview. Whereas applied method to analyze data is qualitative descriptive analysis. Presentation of data, data analysis and decision making are used continuously to reach conclusion. Based on data which has been obtained and solution which researcher has done, hence can be taken conclusion as follows: 1) That participation of the process of legislation of Legislative and executive in compiling the law or regulation (Study in sub-province Rembang) is: (1) in general : active, stall, and communicative; (2) in technique : both points in side to public; (3) for institution : active has a meeting plenary of general debate and also end opinion; (4) succeeds in meaning of authentication and execution of by law. 2) Resistance participation legislation The Institute of Legislative and The Institute of Executive in compilation of by law (Study in sub-province Rembang) is: (1) lacking quality of human resources in technical aspect of legislation scheme; (2) Political interference in process of law and regulation up to legal technical of the drafting; (3) Domination group of importance mastering regulation forming access; (4) Improvisation compilation without in guide by manual normative and expertise in area Legal Drafting.

Keywords: *Participation of Legislation, the Institute of Legislative and Compilation of Regulation Area*

## **LATAR BELAKANG MASALAH**

Salah satu implikasi dari Undang-undang otonomi daerah yang baru adalah yang menyangkut hubungan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif di daerah yang peluangnya untuk menjadi dinamis tinggi sekali (Syaukani, 2004:191). Hal ini sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18 ayat (1), yang berbunyi sebagai berikut:

Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi di bagi atas daerah kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang (R.I, 2003:10).

Sedangkan dalam pasal 18 ayat (2) menyebutkan secara rinci dalam penyelenggaraan otonomi di daerah, adapun bunyinya "pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan". Dari ketentuan pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) jelaslah di daerah perlu ada alat-alat pemerintahan pusat di samping kelengkapan pemerintahan daerah yang merupakan bagian dari pemerintahan nasional.

Perubahan Undang-undang Dasar 1945 (1999 - 2002) telah membawa perubahan besar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, baik dalam kelembagaan kekuasaan legislatif, eksekutif maupun yuridisial (Abdul Mukthie Fadjar, 2006 : 109). Walaupun pada prinsipnya penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut undang-undang nomor 32 tahun 2004 menganut tiga asas yaitu asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

Pemerintahan Daerah terdiri dari pemerintahan daerah sebagai lembaga eksekutif daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) sebagai lembaga legislatif daerah. Konstruksi yang demikian ini menjamin kerja sama yang serasi untuk mencapai tertib pemerintahan di daerah.

Sebagaimana bunyi pasal 40 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, yang menyatakan bahwa "DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah". Badan eksekutif daerah adalah pemerintahan daerah yang terdiri dari Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainya yang mempunyai hubungan erat sekali dengan lembaga legislatif daerah atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam bekerja sama membuat dan menyusun Peraturan Daerah dan menetapkan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Maksud dan tujuan pembuatan peraturan daerah menurut (Prakoso, 1985:48) adalah:

Bahwa peraturan daerah yang merupakan produk perundang-perundangan pemerintahan daerah bertujuan untuk mengatur hidup bersama, melindungi hak dan kewajiban manusia dalam masyarakat di daerah yang bersangkutan. Sehingga dengan demikian pada dasarnya peraturan daerah adalah merupakan sarana demokrasi dan sarana komunikasi timbal balik antara kepala daerah dengan masyarakatnya. Oleh sebab itu, setiap keputusan yang penting yang menyangkut pengaturan dan pengurusan rumah tangga daerah harus mengikutsertakan rakyat di daerah yang bersangkutan dengan melalui wakil-

wakilnya di lembaga/badan perwakilan rakyat di daerah.

Daerah otonom selaku lingkungan jabatan dilekati wewenang untuk mengatur (*regelen*) dan mengurus (*besturen*) urusan pemerintah daerah atau urusan rumah tangga daerah (*huishouding*). Wewenang mengatur ada pada pemerintah daerah (pejabat administrasi Negara) dan DPRD sebagai pemegang fungsi legislatif di daerah.

Bentuk peraturan yang dibuat oleh pemerintah daerah dan DPRD adalah perda yaitu peraturan yang ditetapkan oleh kepala daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dari segi pembentukan, perda ini menyerupai pembentukan undang-undang, yaitu suatu produk hukum yang dibuat oleh presiden bersama-sama DPR.

Segi materi dan wilayah berlakunya undang-undang itu mengatur semua urusan publik baik bersifat kenegaraan maupun pemerintahan dan berlaku secara nasional, sedangkan materi perda hanya berlaku pada wilayah tertentu atau bersifat lokal. Sesuai dengan sumber urusan rumah tangga daerah yaitu berasal dari otonomi dan tugas pembantuan, maka perda itu terdiri dari Perda di bidang otonomi dan tugas pembantuan.

Dari uraian tersebut dapat diketahui bahwa dalam kegiatan penyusunan peraturan daerah tidak hanya fungsi legislatif saja, melainkan berpartisipasi aktif dalam kegiatan tersebut. Berdasarkan peran DPRD seperti itu yang mendorong penulis untuk mengadakan penelitian tentang "PARTISIPASI LEGISLASI LEMBAGA LEGISLATIF DAN LEMBAGA EKSEKUTIF DALAM PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH (Studi di Kabupaten Rembang)".

Perumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut: 1) Bagaimanakah partisipasi legislatif dan lembaga eksekutif dalam penyusunan peraturan daerah di Kabupaten Rembang? 2) Faktor-faktor apakah yang menjadi hambatan dalam partisipasi legislatif dan lembaga eksekutif dalam penyusunan peraturan daerah di Kabupaten Rembang? Berdasarkan perumusan masalah tersebut, tujuan penelitian adalah 1) Untuk mendeskripsikan partisipasi legislasi lembaga legislatif dalam penyusunan peraturan daerah di Kabupaten Rembang; 2) Untuk mendeskripsikan hambatan partisipasi legislasi lembaga legislatif dalam penyusunan peraturan daerah di Kabupaten Rembang.

## **KAJIAN TEORI**

### **1. Lembaga Legislatif**

Lembaga legislatif merupakan salah satu faktor penting dalam sistem demokrasi. Penekanan demokrasi terletak pada kekuasaan rakyat, demokrasi dalam perkembangan masyarakat dunia saat ini menurut

Neinhold Niebuhr sangat diperlukan, karena "kemampuan manusia berbuat adil membuat demokrasi itu mungkin, tapi kecenderungan manusia untuk berbuat tidak adil, menjadikan demokrasi perlu". Dalam Negara demokratis, rakyatlah yang membuat undang-undang melalui lembaga legislatif.

Legislator di negara Amerika tergabung dalam kongres berfungsi sebagai lembaga pembuat kebijakan dan juga memberi masukan untuk mengangkat pejabat pemerintah. Seorang legislator biasanya harus mampu meminimalisir konflik dan harus terlibat dalam menentukan masa depan bangsa (Andrew Karch, Cornie M, McConnaughy and Sean M:2007:812).

Sementara itu menurut (Charles E Gilbert and Max M. Kampelman, 2008:76) dalam artikelnya "Legislative Control of The Bureaucracy" menjelaskan bahwa Metode-metode kontrol kongres dalam birokrasi; kongres dilibatkan data dua fungsi yakni satu sisi birokrasi yang berhadapan-hadapan disisi yang lain kongres harus memberi arahan dan kontrol. Disatu pihak kongres oleh undang-undang menciptakan pekerjaan untuk dilakukan birokrasi, menciptakan birokrasi untuk mengatasi pekerjaan dan meletakkan standar pekerjaan yang akan dilaksanakan. Semua ini adalah arahan yang berasal dari doktrin hukum" bahwa pemerintah seperti orang lain di bawah hukum dan harus bertindak menurut hukum. Di pihak lain kongres juga harus mengawasi bahwa arahannya diikuti dan dengan cara apapun harus mengendalikan birokrasi. Jadi arahan dan kontrol merupakan satu kesatuan.

Menurut AM Fatwa dalam sistem demokrasi, setiap Undang-undang ataupun peraturan harus sesuai dengan kehendak rakyat, dengan kata lain *the law must be the voice of the people* sedangkan pemerintahan harus mendapat persetujuan rakyat atau *The Government Must Be The Consent Of The People*. (AM Fatwa:2006: 76). Kata legislasi diartikan sebagai hal pembentukan undang-undang oleh para pembuatnya. Konotasi legislasi kemudian berhubungan dengan kinerja parlemen. (AM Fatwa:2004: 95)

DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. DPRD sebagai badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah Daerah.

## 2. Lembaga Eksekutif

Lembaga eksekutif biasa disebut pemerintah. Kata pemerintah berasal dari perkataan Inggris yaitu *Government* dan Perancis *government* yang keduanya berasal dari bahasa Latin *gubenaculums* yang artinya kemudi. Secara etimologis (bahasa Indonesia) pemerintah merupakan kata nama

subyek yang berdiri sendiri. Sebagai subyek pemerintah adalah melaksanakan tugas atau kegiatan, Menurut (Misdiyanti dan Kartasapoetra, 1993:17) pemerintah daerah adalah:

"Penyelenggaraan pemerintah di daerah". Dengan kata lain pemerintah daerah pemegang kemudi dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan di daerah. Sedangkan menurut Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 pemerintahan daerah adalah Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluasluasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 (R.I, 2004:4).

### 3. Pengaturan dan Pembatasan Kewenangan Daerah

Kewenangan daerah etonom adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan daerah atau rumah tangga daerah secara bebas dan mandiri dengan menggunakan instrumen hukum peraturan daerah dan peraturan pelaksanaannya.

Pengaturan dan pembatasan kewenangan daerah yang dimaksudkan dalam hal ini adalah pengaturan materi muatan peraturan daerah dan peraturan pelaksanaannya (Ridwan, 2009:68).

Peraturan daerah merupakan salah satu ciri daerah yang mempunyai hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonom). Urusan rumah tangga daerah berasal dari dua sumber, yakni otonomi dan tugas pembentukan (medebewind). Karena itu peraturan daerah akan terdiri dari peraturan di bidang otonomi dan peraturan daerah di tugas pebantuan. Sehingga dapat dikatakan bahwa peraturan daerah di bidang otonomi adalah peraturan daerah yang bersumber dari atribusi, sementara peraturan daerah di bidang tugas pembantuan adalah peraturan daerah yang bersumber dari kewenangan delegasi (Sirajuddin, 2008:115).

### 4. Penyusunan Peraturan Daerah

Menurut Soejito sebagaimana dikutip (Prakoso, 1985:42) memberikan perbedaan pengertian tentang keputusan dalam arti sempit dari pengertian dalam arti luas, sedang peraturan dalatn arti luas dapat dibagi dalam peraturan dalam arti sempit dari peraturan daerah. Keputusan dalam arti sempit diartikan sebagai suatu perwujudan kehendak dari seorang penguasa atau pejabat umum yang ditugaskan untuk melaksanakan suatu norma hukum tata usaha tertentu. Keputusan dalam arti sempit juga merupakan norma untuk hal khusus atau tertentu saja, sehingga dengan diambilnya keputusan itu maka berakhirilah pula fungsi keputusan

tersebut. Selanjutnya peraturan dalam arti luas adalah keputusan yang merupakan suatu norma untuk setiap hak yang dapat dimasukkan kedalamnya, dengan kata lain peraturan dalam arti luas itu sifatnya umum dan dimaksudkan untuk berlaku lama. Melihat kepada pengertian tersebut di atas, dapat diambil kesimpulan bahwa peraturan dalam arti luas itu dari peraturan dalam arti sempit dan Peraturan Daerah.

Peraturan menurut Soejoto sebagaimana dikutip oleh (Prakoso, 1985:43) menyatakan bahwa "Peraturan daerah adalah peraturan termasuk di atas yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD dan harus memenuhi syarat-syarat formal tertentu dapat mempunyai kekuatan hukum dan mengikat". Pengertian ini hampir serupa dengan pernyataan yang diutarakan oleh (Soehino, 2002:52) bahwa "peraturan daerah merupakan salah satu bentuk keputusan penguasa yang berwenang yang sifatnya tertulis berbentuk peraturan". Sedangkan menurut UU no.32 tahun 2004, "peraturan daerah yang selanjutnya disebut Perda adalah peraturan, daerah, provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota (2004:5)". Suatu produk yang merupakan hasil karya penguasa yang berwenang dalam hal ini kepala daerah atas persetujuan DPRD.

Peraturan daerah secara formal harus memenuhi tiga syarat, yaitu:

- a. Tata cara pembentukannya harus memenuhi tata cara yang ditentukan, sejak mempersiapkan rancangan peraturan daerah, pembahasan rancangan peraturan daerah, di DPRD dan penandatanganan peraturan daerah;
- b. Dituangkan dalam bentuk sebagai mana telah ditetapkan;
- c. Diundangkan sebagaimana mestinya, dalam hal ini hanya PERDA yang bersifat mengatur.

## **METODE PENELITIAN**

### **1. Lokasi Penelitian**

Kabupaten Rembang penulis jadikan tempat penelitian karena rencana pembangunan jangka menengah adalah merupakan penjabaran dari visi, misi dan program bupati periode 2006 – 2010. Rencana pembangunan jangka menengah daerah memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, program satuan kerja, perangkat daerah, lintas satuan kerja perangkat daerah dan program kewilayahan disertai dengan rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

## 2. Teknik Pengumpulan Data

### a. Wawancara Mendalam

Adapun dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode pengumpulan data dengan wawancara sebagai berikut:

- 1) Dengan wawancara dapat diungkapkan keterangan informasi yang sedalam-dalamnya kepada informan;
- 2) Wawancara dapat dilaksanakan berkali-kali sesuai dengan keperluan penelitian tentang kejelasan masalah yang akan dikaji;
- 3) Wawancara dapat dilakukan pada waktu dan konteks yang dianggap tepat guna menggali informasi yang diperlukan.

Penelitian ini penulis menggunakan metode wawancara dengan mengajukan pertanyaan untuk memperoleh informasi yang berkaitan dengan masalah yang dikaji kepada: (a) Ketua DPRD Kabupaten Rembang; (b) Ketua Komisi DPRD; (c) Anggota DPRD; (d) Pimpinan Sekretaris Rembang; (e) Bupati Kabupaten Rembang; (f) Pimpinan Sekretaris Daerah.

### b. Observasi Langsung

Berkaitan dengan observasi langsung, (Hamidi, 2004:74), mengemukakan pendapat bahwa:

Observasi berarti peneliti melihat dan mendengarkan (termasuk menggunakan tiga indera yang lain) apa yang dilakukan dan dikatakan atau diperbincangkan para responden dalam aktifitas kehidupan sehari-hari baik sebelum menjelang, ketika dan sesudahnya.

Kegiatan observasi dalam penelitian kualitatif dapat dilakukan dengan cara observasi berperan dan observasi tak berperan. Observasi berperan artinya peneliti tidak bersikap pasif sebagai pengamat, tetapi memainkan dalam berbagai situasi atau dapat berperan mengarahkan peristiwa-peristiwa yang sedang terjadi, sedangkan observasi tak berperan adalah observasi yang dilakukan dengan pengamatan langsung ke lokasi tetapi peneliti tidak ikut berperan dalam berbagai kegiatan, observasi ini tidak hanya dilakukan sekali, tetapi secara berulang-ulang sampai mendapat informasi yang cukup.

Penelitian ini menggunakan observasi tak berperan, karena peneliti tidak memainkan peranan. Selanjutnya dalam penelitian ini, peneliti mengamati efektif tidaknya partisipasi lembaga legislatif dan lembaga eksekutif dalam penyusunan peraturan daerah di Kabupaten Rembang.

### c. Mencatat Arsip dan Dokumen

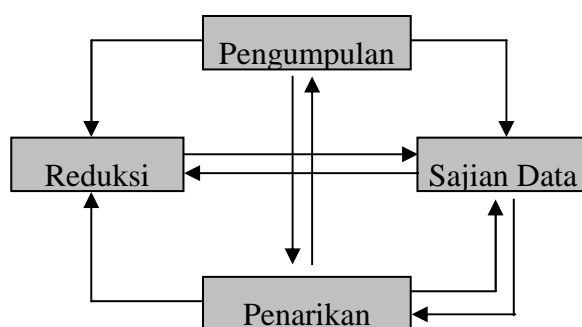
Teknik dokumentasi yang berupa informasi yang berasal dari catatan penting baik lembaga atau organisasi maupun dari perorangan (Hamidi, 2004:72). Teknik ini digunakan untuk mencatat arsip dan dokumentasi yang ada dan tersimpan di sekretaris dewan dan sekretaris daerah.

### 3. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis unit (Hamidi, 2004:75), yaitu analisis satuan yang diteliti berupa individu, kelompok, benda atau suatu latar peristiwa sosial seperti misalnya aktifitas individu atau kelompok sebagai subyek peneliti. Penelitian ini menerapkan model analisis interaktif. Penggunaan model analisis interaktif didasarkan atas alasan bahwa penelitian yang dilakukan menggunakan proses siklus. Hal ini tampak pada prosesnya dilakukan pertama waktu pengumpulan data dengan melakukan observasi, wawancara mendalam dan mencatat dokumentasi dengan menentukan strategi pengumpulan data yang dipandang tepat dan menentukan fokus serta pendalaman analisis data dengan pengukuran tingkat partisipasi legeslasi lembaga legislatif dan eksekutif dalam penyusunan peraturan daerah.

Pengukuran partisipasi legislasi lembaga legislatif ditinjau berdasarkan Pasal 20 UUD 1945 tentang "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membuat undang-undang". Sedangkan pengukuran lembaga Eksekutif didasarkan Pasal 5 UUD 1945 melalui Presiden yang bunyinya "berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam penyusunan peraturan daerah di Kabupaten Rembang ditinjau dari unsur Yuridis (*juridische gelding*) dan Unsur Sosiologis (*Sociologicsche gelding*).

Analisis data dengan model analisis interaktif (Sutopo, 1996:87). Siklus analisis interaktif digambarkan dalam bentuk skema sebagai berikut:



Gambar I.1. Skema Analisis Interaktif



Batasan yang jelas akan memudahkan peneliti dalam menjabarkan secara runtut pengumpulan data dari sumber informasi yang ada dilapangan akan ditarik kesimpulan. Adapun analisis data meliputi:

- a. Pengumpulan data, yaitu mengumpulkan data dilokasi studi dengan melakukan observasi wawancara mendalam dan mencatat dokumen dengan menentukan strategi pengumpulan data yang dipandang tepat dan menentukan fokus serta pendalaman data pada proses pengumpulan data berikutnya.
- b. Reduksi data merupakan proses seleksi, pemfokusan, penyederhanaan dan abstraksi data kasar dalam *field note*. Proses ini berlangsung terus sepanjang pelaksanaan riset, bahkan dimulai sebelum proses pengumpulan data dilaksanakan.
- c. Sajian data (*data display*) adalah suatu rakitan organisasi, informasi yang memungkinkan kesimpulan riset dapat dilakukan. Dalam proses ini antara lain dilakukan pembuatan matrik, gambar/skema, jaringan kerja keterkaitan kegiatan maupun tabel. Kesemuannya itu dirancang untuk merakit informasi secara teratur agar mudah dilihat serta dimengerti secara kompak.

Penarikan kesimpulan (*conclusion drawing*) berarti proses verifikasi data baik dilakukan sendiri oleh peneliti maupun melalui diskusi atau saling memberi antar sejawat, sehingga dapat dipaparkan suatu konklusi hasil penelitian secara tepat dan akurat. Apabila kesimpulannya masih kurang mantap yang disebabkan oleh kurangnya data dalam reduksi sajian, peneliti menggali lagi dalam *field note*. Apabila ternyata dalam *field note* tidak diperoleh data pendukung yang dimaksud, peneliti melakukan pengumpulan data lagi. Disinilah letak siklus dalam analisis data model analisis interaktif. Selanjutnya untuk memperkuat hasil penelitian ini, sebelum peneliti mengakhiri proses penyusunan kesimpulan dilakukan pendalaman data lapangan.

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **1. Partisipasi Legislasi Lembaga Legislatif dan Lembaga Eksekutif Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Di Kabupaten Rembang.**

#### **a. Aktif**

Aktif dalam arti berpikir membahas, tetapi ada yang aktif dalam arti datang ikut mendengarkan sudah dianggap pikirannya sama dengan yang menyuarakan, itupun sudah dianggap aktif. Masalah aktivitas itu ada yang aktif secara berpikir dan secara vokal menyampaikan pendapatnya, kemudian ada yang aktif dalam artian secara notulis, analisis, serta ada yang aktif hanya pemikiran saja tetapi tidak aktif berbicara dalam rapat.

b. Kritis

Para anggota DPRD mengkritisi Raperda sesuai dengan kehendak rakyat atau tidak.

c. Komunikatif dan Kooperatif.

Berkomunikasi dengan pihak eksekutif yang mengusulkan Raperda lembaga legislatif harus mengetahui maksud dan tujuan isi Raperda secara yuridis, sosiologis dan ekonomis.

Kemudian yang sifatnya kooperatif harus berpikir secara obyektif bahwa tujuan perda itu untuk memakmurkan rakyat. hukum dibuat dalam negara dalam rangka untuk mencapai keteraturan sebagai jembatan kemakmuran. Sekarang persoalannya kalau itu tidak kooperatif bisa bias, misalkan pemerintah sudut pandanganya adalah PAD dipandang dari sudut meringankan beban rakyat tanpa tahu bahwa PAD itu sebetulnya untuk apa dan kemudian dianggap secara sepihak ataupun mata sebelah sebagai beban untuk rakyat saja.

Lembaga legislatif dapat menaikkan PAD, pelayanan masyarakat, meningkatkan partisipasi anggota DPRD dalam mewujudkan penyusunan Perda diwujudkan melalui keanggotaan Pansus, Komisi, Fraksi masing-masing.

d. Secara teknis

Lembaga legislatif mengkritisi Perda dari bab ke bab dari pasal ke pasal dari ayat ke ayat untuk dikritisi sehingga di dalam Perda itu di arahkan kepada keberpihakan terhadap rakyat dan akhirnya meningkatkan harus meningkatkan kesejahteraan rakyat secara umum.

e. Bagi kelembagaan

Aktif rapat paripurna dalam pandangan umum maupun pendapat akhir. Jadi anggota DPRD melalui komisi, pansus, maupun fraksi benar-benar berpartisipasi dalam penyusunan Perda.

a. Mensukseskan dalam arti pengesahan.

Kalau diakses proses pengelolaan melalui suatu mekanisasi yang sudah ada, yakni dimulai dari Rapat Pansus, penjadwalan, pembahasan Raperda kemudian dirapatkan dalam Fraksi, setelah dirapatkan dalam Fraksi atau paripurna untuk pandangan umum fraksi-fraksi, selanjutnya rapat pleno pandangan akhir Fraksi untuk pengambilan keputusan mengesahkan Perda secara yuridis.

2. Hambatan Partisipasi Legislasi Lembaga Legislatif dan Lembaga Eksekutif Dalam Penyusunan Peraturan Daerah.

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang diawali dari perencanaan penyusunan sampai dengan penerapan dan penegakannya selalu muncul masalah yang merupakan patologi hukum yaitu:

- a. Kualitas SDM yang rendah dalam aspek teknis perancangan peraturan perundang-undangan;
- b. Campur tangan politik dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan sampai ke teknis legal draftingnya ;
- c. Dominasi kelompok kepentingan yang menguasai akses pembentukan peraturan ;
- d. Improvisasi penyusunan tanpa dipandu oleh tuntunan normatif dan keahlian di bidang *legal drafting*.

## **SIMPULAN**

Partisipasi legislasi lembaga legislatif dan lembaga eksekutif dalam penyusunan peraturan daerah adalah:

1. Secara umum bisa dikatakan sebagai berikut:
  - a. Aktif, dalam arti berfikir membahas, tetapi ada yang aktif dalam arti datang ikut mendengarkan itupun mudah dianggap aktif;
  - b. Kritis, para anggota DPRD mengkritisi Raperda sudah sesuai dengan kehendak rakyat atau hanya kepentingan pemerintah daerah;
  - c. Komunikatif dan kooperatif, dalam arti berkomunikasi dan kooperatif dengan pihak lembaga eksekutif.

2. Secara teknis

Tentunya lembaga legislatif dalam mengkritisi Perda diarahkan kepada keberpihakan terhadap rakyat dan endingnya harus mengarah kesejahteraan rakyat pada umumnya.

3. Bagi Kelembagaan

Lembaga legislatif aktif dalam rapat paripurna, pandangan umum maupun pendapat akhir.

4. Mensukseskan dalam arti pengesahan dan pelaksanaan peraturan daerah.

Hambatan partisipasi legislasi lembaga legislatif dan lembaga eksekutif dalam penyusunan peraturan daerah di Kabupaten Rembang adalah:

1. Kualitas SDM yang rendah dalam aspek teknis perancangan perundang-undangan;

2. Campur tangan politik dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan sampai ke teknis legal draftingnya.
3. Dominasi kelompok kepentingan yang menguasai akses pembentukan peraturan;
4. Improvisasi penyusunan tanpa di pandu oleh tuntunan normatif dan keahlian di bidang legal draftingnya.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Abdul Mukthie. Fadjar. 2006. *Hukum Konstitusi Mahkamah Konstitusi*. Konstitusi Press, Jakarta & Citra Media Yogyakarta.
- Anonim. 2006. *Himpunan Lembaran Daerah Kabupaten Rembang*.
- Badan Pusat Statistik. *Kabupaten Rembang Tahun 2004 Tentang Statistik Kabupaten Kembang*.
- Badan Pusat Statistik. *Kabupaten Rembang Tahun 2004 Tentang Indikator Sosial Kabupaten Rembang*.
- Clingermayer, James C. *Administrative Innovations As Instrument State Legislative Control. Published by Doeng Naja. 2006 Legal Drafting*. Bandung: Citra Aditya Bhakti.
- Fatwa,AM, 2004, *Melanjutkan Refonnasi Membangun Demokrasi, Jejak Langkah Parlemen Indonesia Periode 1999-2004*, Jakarta, PT Raja Ciratindo Persada
- Gilbert, Charles E and Max M. Kampelman, *Legislative Control of the Bureaucracy, The Annals of the American Academy of Political and, Susiul Science, Political Research Quarterly* Published.
- Handoyo, B. Hestu Cipto. 2008. *Prinsip-prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*. Universitas Atmajaya. Yogyakarta.
- Himpunan Lembaran Daerah Kabupaten Rembang Tahun 2006.
- Hornbaker, Margaret H, *Does Organization Matter? Effects of Administrative Reform on Pipiline Siting, Public Work Management Policy 2003*, Published by
- Hamidi. 2004. *Metode penelitian kualitatif aplikasi praktis pembuatan proposal dan laporan penelitian*. Malang. UMM Press.
- Kaloh, 2004 *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*. Jakarta; Rineka Cipta.

- Karch, Andrew., Mc Connaughy and M., Sean, 2008, *The Legislative Politics of Congressional Redistricting Commission Proposals*, American Politics Research, Published by
- Kalyvas, Andreas., 2008, *Philosophy & Social Criticism, The Basic Norm and Democracy in Huns Kalsen's legal and political theory*, Published by
- Keputusan DPRD Kabupaten Rembang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Rembang SETDA DPRD Kabupaten Rembang 2004.
- Keputusan Bupati Rembang Nomor 5 LB Tahun 2001 Tentang Pedoman Uraian Tugas Jabatan Struktural Sekretariat DPRD Kabupaten Rembang Bagian Organisasi SETDA Kabupaten Rembang.
- Malarangeng, Andi dkk. 2000. *Otonomi Daerah Demokrasi dan Civil Society*. Jakarta: Media Grafika.
- Marbun B.N. 1983 *DPR Daerah Pertumbuhan Masalah dan Beberapa Usaha Penyempurnaannya* Jakarta C.V. Rajawali.
- Misdiyanti dan Kartopoetro 1993. *Fungsi Pemerintah Daerah Dalam Pembuatan Peraturan Daerah* Jakarta. Bumi Aksara.
- Moleong M.A. 1993 *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung PT. Remaja Rosda Karya.
- M. Hadjon Philipus. 1994. *Pengantar Hukum Adminitrasion Indonesia* Yogyakarta Gadjah Mada University Press.
- Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 1 tahun 2005 Tentang APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) Kabupaten Rembang tahun Anggaran 2005.
- Prakoso, Djokoe 1985. *Proses Pembuatan Peraturan Daerah Dan Beberapa Usaha Penyempurnaannya*. Jakrta: Ghalia Indonesia.
- Ridwan H.R. 2002. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press.
- Sujamto. 1987. *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*. Jakarta: Sugar Grafika.
- Surakhmad, Winarno. 1985. *Pengantar Penelitian Ilmiah: Dasar Metode dan Teknik*. Bandung: Tarsito.
- Soegeng Sajadi. 2001. *Otonomi Potensi dan Depak Republik Indonesia*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Sutopo, HB. 1996. *Metodelogi Penelitian Kualitatif, Metode Penelitian untuk Ilmu Sosial dan Budaya*. Surakarta: UNSA Press.
- Singarimbun Masri dan Sofana Effendi. 1987. *Metode Penulisan Survei*. Jakarta: LP31

- Soehino. 2002. *Hukum Tata Negara Pemerintah Daerah Berdasarkan Undang-undang No. 22 Tahun 1999*. Yogyakarta: BPFE.
- Sanit, Arbi. 1985. *Perwakilan Politik Indonesia*, Jakarta: Rajawali.
- Say. B, Alfons, dkk. 2005. *Mengenal Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia Sebuah Panduan Praktis*. FORMAPPI: Jakarta.
- Soekanto, Soerjono. 1984. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta; UII Press.
- Syaukani H.R, 2004. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset.
- Syarifudin, Ateng. 1991. *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai Badan Legislatif Daerah dari Masa ke Masa*. Bandung: Mandan Maju.
- Sirajuddin dkk. 2008. *Legislative Drafting : Pelembagaan Metode Partisipative dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Malang Corruption Watch.
- Sadu Wasistiono. 2009. *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*. Bandung: Fokusmedia.
- Undang-undang Republika Indonesia No. 10 Tahun 2004. Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Bandung: Citra Umbara.
- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-undang Republika Indonesia No. 24 Tahun 2003. Tentang Mahkamah Konstitusi