

KEDUDUKAN DPRD DALAM PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA PASCA PERUBAHAN UUD 1945

Kemas Arsyad Somad

Dosen Fakultas Hukum Universitas Jambi

Abstract

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan bagian dari penyelenggara pemerintahan di daerah yang turut menentukan bentuk dan hasil pemerintahan daerah yang berlangsung. Hanya saja, seberapa jauh peran tersebut dijalankan, akan sangat bergantung pada kedudukannya ketika diperbandingkan dengan unsur penyelenggara pemerintahan daerah lainnya, yaitu kepala daerah. Hasil penelitian ini menunjukkan, semenjak reformasi kedudukan DPRD telah diperkuat, bahkan pada mulanya (berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999) menjadi dominan terhadap eksekutif. Namun demikian, dalam perkembangan mutakhir (UU No. 32 Tahun 2004) kedudukan di antara keduanya diarahkan untuk seimbang atau sederajat.

Kata kunci : DPRP, Pemerintah Daerah, UUD 1945

Sebagai bagian dari penyelenggara pemerintahan di daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tentu turut menentukan bentuk dan hasil pemerintahan daerah yang berlangsung. Demokratis dan tidaknya pemerintahan yang berlangsung, juga berhasil atau gagalnya pemerintahan tersebut, dengan demikian akan dipengaruhi juga oleh peran yang dijalankan DPRD.

Namun demikian, peran DPRD dalam turut menentukan bentuk dan hasil pemerintahan juga akan sangat bergantung dengan pola hubungan yang terjalin antara DPRD dengan unsur penyelenggara pemerintahan di daerah lainnya, yaitu kepala daerah. Apakah pola hubungan yang berlangsung menempatkan DPRD sebagai lembaga pemerintahan yang seimbang dengan kepala daerah, atau justru DPRD inferior atau malah superiordalam artian berada dalam kekuasaan atau malah membawahi kepala daerah, dengan begitu memengaruhi peran yang bakal dijalankan DPRD. Sebagai dampak ikutannya, pola hubungan antara DPRD dengan kepala daerah memengaruhi pula bentuk dan hasil pemerintahan yang berlangsung.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, kedudukan DPRD dalam artian pola hubungannya dengan kepala daerah mengalami beberapa kali pergantian pola. Pada kurun waktu tertentu DPRD sejajar dengan kepala daerah, sehingga keduanya dapat bermitra dengan baik, namun pada kurun waktu yang lain DPRD berada di bawah dominasi kepala

daerah, dan malah sempat diintegrasikan sebagai lembaga pemerintah daerah itu sendiri.

Di dalam tulisan ini dikaji kedudukan DPRD dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah tersebut, dalam hal ini dibatasi pada pemerintahan daerah yang berlangsung setelah lahirnya reformasi. Sebagai suatu era yang diharapkan dapat memperbaiki dan memperbaiki pemerintahan yang berlangsung pada masa sebelumnya (orde baru), era reformasi tentu menjadi kurun waktu yang penting untuk dikaji dan ditelaah seperti apakah perbaikan-perbaikan yang berlangsung dalam pemerintahan tersebut.

Dari segi namanya, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka DPRD jelas mengandung maksud sebagai lembaga yang mewakili rakyat di dalam pemerintahan. Keberadaan rakyat (di daerah), dengan demikian terwakili oleh orang-orang yang menjadi anggota DPRD.

Kalau ditelaah lebih jauh, pemaknaan DPRD dari segi namanya itu jelas terasa sempit. Sebab, selain sebagai lembaga perwakilan rakyat, DPRD juga merupakan lembaga legislatif daerah, sekaligus juga lembaga atau perpanjangan partai politik. Sebagai lembaga legislatif daerah, DPRD berkedudukan sebagai lembaga pembentukan peraturan daerah (perda) bersama-sama dengan kepala daerah. Di sini, DPRD memiliki karakter kedudukan yang tidak mandiri, karena dijalankan secara bersama-sama antara lembaga legislatif daerah dan lembaga eksekutif daerah. Tanpa adanya unsur eksekutif

daerah, maka fungsi DPRD sebagai lembaga pembentuk perda tidak akan pernah ada dan diakui dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan yang telah diatur oleh konstitusi maupun peraturan perundang-undangan. Fungsi legislasi DPRD baru konkrit ada jika dilakukan bersama-sama dengan kepala daerah.

Sebagai lembaga perwakilan rakyat, kelembagaan DPRD merupakan wujud dari demokrasi pemerintahan. Hal ini antara lain dikarenakan demokrasi itu pada dasarnya merupakan sistem pemerintahan yang dipegang oleh rakyat, atau setidaknya rakyat diikutsertakan di dalam pembicaraan masalah-masalah pemerintahan¹. Melalui DPRD inilah rakyat dapat terwakili keberadaannya di dalam penyelenggaraan pemerintahan. Di dalam kajian demokrasi, model perwakilan rakyat dalam suatu lembaga seperti DPRD ini merupakan perwujudan dari demokrasi tidak langsung.²

Selain sebagai lembaga legislatif daerah dan perwakilan rakyat, DPRD juga adalah alat perpanjangan partai politik. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari pilihan bahwa orang-orang yang dapat menjadi anggota DPRD, sekalipun dipilih oleh rakyat, harus berasal dari partai politik.

Pemerintahan Daerah Pasca Amandemen UUD

Pada perubahan kedua UUD 1945, yang kemudian menjadi isi Pasal 18 Ayat (3), disebutkan bahwa "pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan". Dengan demikian, pemerintahan daerah yang diselenggarakan itu didasarkan pada asas otonomi daerah, di mana pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya.

Arahan penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut UUD tersebut kemudian dijabarkan dalam UU, yang dalam era reformasi ini sudah dibuat dua kali, yaitu melalui UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 32 Tahun 2004

tentang Pemerintahan Daerah.

Ada tiga hal penting terkait dengan politik hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dijalankan selama periode berlakunya UU No. 22 Tahun 1999, yaitu:

- a. Pembinaan terhadap berbagai kebijakan dan peraturan perundang-undangan di bidang pemerintahan daerah;
- b. Reformasi dan refungsionalisasi organ-organ penyelenggara pemerintahan daerah; dan
- c. Penguatan lembaga perwakilan rakyat daerah dan fungsi kontrolnya terhadap kekuasaan Pemerintah Daerah di dalam menyelenggarakan tugas-tugasnya di bidang pemerintahan daerah.

Dalam praktiknya, menguatnya lembaga perwakilan rakyat daerah (DPRD) yang berlangsung bersamaan dengan penataan dan pembenahan-pembenahan kelembagaan daerah, ternyata tidak diikuti dengan semangat (moral) dan mental reformasi dalam arti yang sebenarnya. Akibatnya implementasi agenda reformasi di bidang pemerintahan daerah pada kurun waktu berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 ini tidak saja terkesan tidak sistematis dan terprogram dengan baik, akan tetapi juga melahirkan kekuasaan lembaga perwakilan rakyat di daerah yang sewenang-wenang. Demokrasi dan kebebasan di periode awal reformasi, terkesan 'kebablasan' dan kehilangan 'orientasi' sehingga dalam banyak hal melahirkan 'anarki' dan kekuasaan politik yang arogan serta korup. Demokrasi sebagai corak penyelenggaraan pemerintahan daerah pada periode ini baru sebatas demokrasi dalam pengertian formal.

Di dalam UU Pemerintahan Daerah berikutnya, UU No. 32 Tahun 2004, konsep pemerintahan yang diinginkan berbeda dengan UU Pemerintahan Daerah sebelumnya. Dengan mempertimbangkan segi negatif kekuasaan DPRD yang mulai menyimpang dan arogan selama masa berlakunya UU No. 22 Tahun 1999, maka UU No. 32 Tahun 2004 kemudian menggariskan, bahwa hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa di antara

1. Meskipun pelaksanaan demokrasi berbeda-beda sebagai akibat perkembangan zaman, namun asas dar demokrasi tetaplah sebagai pemerintahan yang dipegang oleh rakyat atau paling tidak pemerintahan yang melibatkan rakyat. Joeniarto, 1984, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, (Jakarta, Bina Aksara), hlm. 22.

2. Demokrasi tidak langsung ini merupakan perkembangan dari pelaksanaan demokrasi langsung. Dalam suatu demokrasi langsung, keberadaan rakyat tidak diwakili, melainkan turut aktif atau terlibat secara keseluruhan. Model semacam ini (hanya) pernah berlangsung pada pemerintahan negara yang sederhana (Yunani Kuno), dikarenakan jumlah rakyatnya yang masih sedikit sehingga memungkinkan untuk terlibat dalam pengambilan keputusan politik secara keseluruhan. Perkembangan masyarakat dan pertambahan jumlah penduduk kemudian menyebabkan pengambilan keputusan politik secara keseluruhan menjadi sulit diterapkan, sehingga muncullah model *demokrasi perwakilan* ataupun *demokrasi tidak langsung*. Lihat: P.J. Suwarno, 1999, *Tata Negara Baru, Sistem Pemerintahan yang Demokratis dan Konstitusional*, (Yogyakarta, Kanisius), hlm. 12; Miriam Budiardjo, 1979, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta, Penerbit Gramedia), hlm. 50.

lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Kedudukan DPRD Pasca Amandemen UUD

Agenda reformasi politik berdampak pada perubahan kedudukan dan peran yang dijalankan DPRD di dalam menyelenggarakan pemerintahan. Menurut S.H. Sarundajang, jika pada masa sebelumnya DPRD hanya merupakan "stempel" pemerintah, maka dalam perkembangannya bergeser menjadi pihak yang mengawasi pemerintah. Berbagai hak DPRD yang dahulunya tidak difungsikan mengalami refungsionalisasi, dan ini tentunya semakin memudahkan masyarakat untuk menyalurkan berbagai aspirasi dan tuntutan terhadap pemerintah.³

Pada masa Orde Baru, alih-alih difungsikan sebagai lembaga legislatif daerah, DPRD lebih diposisikan sebagai bagian dari pemerintah daerah (eksekutif). Implikasinya, DPRD hampir sama sekali tidak dapat menjalankan fungsi legislasi dan fungsi kontrolnya atas eksekutif daerah. Potret suram lembaga DPRD ini, juga tidak dapat dilepaskan dari kualitas sumberdaya manusia anggotanya, yang notabene didominasi oleh politisi dari Golkar, dimana ketika itu berperan sebagai 'partai pemerintah'.⁴ Fungsi kontrol DPRD berupa pemberian keterangan pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD tidak mengandung umpan balik, karena bentuknya hanya keterangan pertanggungjawaban yang memberikan kesan bahwa DPRD tidak dapat membantah dan menyanggah laporan tersebut.⁵

Sebagai respon atas kedudukannya yang demikian itu, DPRD pada masa reformasi

dikehendaki untuk diperkuat kedudukannya. Perubahan kedudukan yang semakin kuat kemudian tercermin dalam UU Pemerintahan Daerah yang dibentuk pada masa itu, yaitu UU No. 22 Tahun 1999. DPRD dalam periode UU ini memiliki posisi hukum dan politik yang sangat kuat dalam melakukan kontrol (pengawasan) dan dalam rangka menjalankan pranata 'pertanggungjawaban' kepala daerah.

Kedudukan DPRD yang sangat kuat ini menyebabkan pihak eksekutif lebih berhati-hati dalam menjalankan roda pemerintahan. Masyarakat pun menjadi lebih berani untuk menyampaikan berbagai aspirasinya melalui para wakilnya di DPRD.

Secara lebih skematis, kedudukan DPRD dan hubungannya dengan Pemerintah Daerah (eksekutif) serta posisinya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 terlihat dalam tabel berikut:

No.	Kedudukan DPRD	Posisi Hubungan dengan Pemerintah Daerah (Eksekutif Daerah)		Kedudukan dibandingkan dengan Pemerintah Daerah (Kepala Daerah/ Eksekutif Daerah)	
		Sub Ordinasi	Terpisah / Mandiri	Dominan / Kuat	Lemah
1.	Lembaga Perwakilan Rakyat		■	■	
2.	Lembaga Legislatif Daerah		■		■
3.	Lembaga Pengawas		■	■	
4.	Lembaga/Alat Perpanjangan Partai Politik		■		

Kedudukan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat pada periode berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini sangat kuat dan dominan atas kekuasaan eksekutif (Kepala Daerah). Akan tetapi dalam hal fungsi legislatif, kedudukan DPRD masih lemah. Faktor utama penyebab masalah ini sebagian besar disebabkan oleh kualitas sumberdaya manusia para anggota DPRD yang ada. Sebagaimana diketahui, pada Pemilu 1999, keran demokrasi benar-benar terbuka lebar, sehingga gelombang demokratisasi yang besar itu menimbulkan arus balik yang luar biasa dan bahkan 'mengejutkan' banyak pihak. Banyaknya para anggota DPRD yang berasal dari lapisan masyarakat

3. S.H. Sarundajang, 1999, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, (Jakarta, Pustaka Sinar Harapan), hlm. 145.

4. Soetandyo Wignjosoebroto dkk, 2005, *Pasang Surut Otonomi Daerah, Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, (Jakarta, Institute for Local Development-Yayasan Tifa), hlm. 122-123.

5. J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Jakarta, Sinar Grafika), hlm. 32.

(yang secara formal) tergolong kurang berpendidikan, atau bahkan yang terkena kasus 'ijazah palsu' merupakan salah satu contoh dari sekian banyak masalah mengenai kualitas sumberdaya anggota DPRD pada era ini. Sistem perekrutan anggota DPRD pada saat itu terkesan tidak terprogram oleh Partai-Partai Politik (khususnya di luar Golkar).

Kedudukan DPRD yang kuat ini disebabkan karena UU No. 22 Tahun 1999 memberikan kekuasaan yang luar biasa besar kepada DPRD sehingga masing-masing dapat mengangkat dan memecat Gubernur maupun Bupati dengan sangat leluasa. Di Provinsi dan Kabupaten telah berlangsung *parliament government*. Hal ini mungkin baik dalam perspektif demokrasi atau partisipasi, namun pada kenyataannya telah menghasilkan implikasi negatif sebagaimana tersebut di atas.

Kedudukan DPRD yang sangat kuat dan dominan atas kekuasaan Kepala Daerah atau eksekutif itu berlangsung hingga berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan UU No. 22 Tahun 1999. Berbagai kelemahan dalam UU No. 22 Tahun 1999 kemudian direvisi. Format Pemerintahan Daerah telah mengalami perubahan yang cukup signifikan. Kalau menurut UU No. 22 Tahun 1999 pemerintah daerah adalah kepala daerah dan DPRD, maka di dalam UU yang baru disebutkan kepala daerah berkedudukan sebagai lembaga eksekutif daerah, sedangkan DPRD berkedudukan sebagai lembaga legislatif daerah. Di sini tergambar adanya mekanisme *check and balances* dalam Pemerintahan, terlepas dari implementasinya banyak menimbulkan persoalan.

Seperti halnya UU sebelumnya, UU No. 32 Tahun 2004 secara umum memiliki karakter sebagai undang-undang yang bercorak demokratis. Kedudukan DPRD terpisah dari kedudukan Pemerintah Daerah, akan tetapi keduanya menjadi unsur atau elemen penting dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah. Konsep hukum pemerintahan daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 merupakan konsep fungsi atau kegiatan pemerintahan yang dijalankan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah (dalam hal ini Kepala Daerah dan Perangkat Daerah).

Deskripsi mengenai kedudukan, hubungan DPRD dengan Pemerintah Daerah, dan posisinya dalam

penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 dapat dilihat pada tabel berikut:

No.	Kedudukan DPRD	Posisi Hubungan dengan Pemerintah Daerah (Eksekutif Daerah)		Kedudukan dibandingkan dengan Pemerintah Daerah (Kepala Daerah/ Eksekutif Daerah)	
		Sub Ordinasi	Terpisah / Mandiri	Dominan / Kuat	Lemah
1.	Lembaga Perwakilan Rakyat		■	■	
2.	Lembaga Legislatif Daerah		■		■
3.	Lembaga Pengawas		■	■	
4.	Lembaga/Alat Perpanjangan Partai Politik		■	■	

Kedudukan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat menurut UU No. 32 Tahun 2004 sangat kuat dibandingkan dengan kekuasaan Kepala Daerah (eksekutif). Kedudukannya bukan sebagai subordinasi dari Pemerintah Daerah. Demikian pula kaitannya dengan kedudukannya sebagai lembaga legislatif maupun lembaga pengawas penyelenggaraan pemerintahan di daerah serta dalam kedudukannya sebagai lembaga atau alat perpanjangan partai politik di fraksi, kedudukan DPRD secara politis dapat dikatakan sangat kuat.

Berdasarkan Undang-Undang tersebut, hubungan antara Kepala Daerah dengan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa di antara lembaga Pemerintahan Daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dengan pembuatan kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antar Kepala Daerah dan DPRD adalah mitra kerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing, sehingga antar kedua lembaga itu membangun hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung, bukan merupakan lawan atau pesaing. Hubungan seperti inilah yang hendak dibangun dan dikembangkan melalui UU Pemerintahan Daerah yang baru ini. Menurut Undang-Undang tersebut, DPRD dalam fungsinya sebagai pemegang kekuasaan membuat Perda dan

6 Paimin Napitupulu, *Menuju Pemerintahan Perwakilan*, PT. Alumni, Bandung, hlm. 107.

7 *Ibid*, hlm. 108.

kewenangan anggaran, maka dominasi DPRD terhadap Kepala Daerah masih mewarisi prinsip-prinsip dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Dalam arti lain dapat dikatakan bahwa posisi DPRD yang kuat menurut UU No. 22 Tahun 1999 juga dijumpai dalam UU No. 32 Tahun 2004.

Hanya saja kedudukan yang sangat kuat ini ternyata belum diimbangi dengan kemampuan (kualitas) sumberdaya daya manusiannya, sehingga dari segi ini, sumberdaya DPRD secara kualitas masih berada di bawah kualitas sumberdaya Pemerintah Daerah (birokrasi pemerintah daerah). Akibatnya, fungsi legislatif yang dijalankan oleh para anggota DPRD ini masih belum optimal. Inisiatif di bidang legislatif lebih banyak didominasi oleh Pemerintah Daerah. Paling tidak ada 2 (dua) hal penyebabnya:

- a. Penguasaan informasi dan daya dukung sarana-prasarananya dikuasai oleh pihak Pemerintah Daerah (birokrasi); dan
- b. Kualitas pendidikan dan pengalaman kerja birokrasi di bidang pemerintahan daerah yang lebih banyak dan lebih unggul.

Hasil penelitian tentang kinerja lembaga perwakilan menunjukkan bahwa hanya sebagian kecil saja yang digunakan untuk pembuatan undang-undang (termasuk peraturan daerah). Juga ternyata pembuatan undang-undang ternyata bukan fungsi originalnya tetapi merupakan fungsi tambahan. Lembaga eksekutif (pemerintah) ternyata lebih dapat menyesuaikan diri daripada badan-badan perwakilan rakyat. Staf-staf khusus dan birokrasi lebih meningkatkan lagi keunggulan pemerintah sehingga badan perwakilan rakyat kehilangan inisiatifnya di bidang perundang-undangan.

Oleh karena itu, tidaklah mengherankan bahwa dalam praktiknya inisiatif pengajuan RUU (termasuk Raperda) berada di tangan pemerintah. Atau seperti yang dikatakan oleh Karl Loewenstein, sebagaimana dikutip oleh Paimin Napitupulu, dalam proses legislasi, pemerintah tidaklah sekedar ikut serta, tetapi menjalankan fungsi pembuatan.

Simpulan

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa kedudukan DPRD dalam pemerintahan

daerah pasca amandemen UUD pada awalnya (UU No. 22 Tahun 1999) demikian kuatnya. Jika pada masa sebelumnya DPRD berada di bawah dominasi kekuasaan eksekutif, bahkan pernah menjadi bagian pemerintah daerah, maka semenjak era reformasi menjadi lembaga yang mandiri. Hanya saja dalam praktiknya, kedudukan DPRD yang kuat ini tidak diimbangi dengan kesiapan kualitas dan moral yang baik untuk mewujudkan cita-cita reformasi, sehingga dalam banyak hal terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh anggota DPRD.

Kedudukan DPRD semacam itu terus berlangsung hingga sekarang di bawah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Hanya saja, format hubungan antara DPRD dengan Kepala Daerah secara substansiil mengalami pergeseran. Jika sebelumnya DPRD benar-benar kuat dan dominan atas kekuasaan eksekutif (kepala daerah), maka pada masa berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 hubungan di antara keduanya bersifat sederajat (kemitraan).

DAFTAR PUSTAKA

- Joeniarto, 1984, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, (Jakarta, Bina Aksara).
- P.J. Suwarno, 1999, *Tata Negara Baru, Sistem Pemerintahan yang Demokratis dan Konstitusional*, (Yogyakarta, Kanisius).
- Budiardjo Miriam, 1979, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta, Penerbit Gramedia).
- S.H. Sarundajang, 1999, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, (Jakarta, Pustaka Sinar Harapan).
- Wignjosoebroto Soetandyo dkk, 2005, *Pasang Surut Otonomi Daerah, Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, (Jakarta, Institute for Local Development-Yayasan Tifa).
- Kaloh J., *Kepemimpinan Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Jakarta, Sinar Grafika).
- Napitupulu Paimin, *Menuju Pemerintahan Perwakilan*, (Bandung, Alumni).