

## PERANAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH PROVINSI RIAU DALAM FORMULASI KEBIJAKAN DI PROVINSI RIAU TAHUN 2015

Oleh :

Dra. Hj. Monalisa, M.Si  
Irsyadul 'Ibad

Dosen dan Mahasiswa Program Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Islam Riau  
Email : [fisipuirmonalisa@gmail.com](mailto:fisipuirmonalisa@gmail.com)

### ABSTRAK

Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dalam Formulasi Kebijakan di Provinsi Riau yang dimaksud dalam penelitian ini adalah peran DPRD Provinsi Riau dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Riau yang mencakup Tahapan-tahapan Perencanaan, Penyusunan, dan Pembahasan yang mengacu pada aturan normatif yang berlaku, yakni : UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Adapun yang menjadi objek dalam penelitian ini adalah Rancangan Peraturan Daerah Tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya. Formulasi Kebijakan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari proses Pembentukan Peraturan Daerah karena melibatkan proses menghimpun dan mengartikulasikan Kepentingan, proses pembahasan kebijakan di DPRD Provinsi Riau, dan akhirnya melahirkan suatu produk kebijakan berupa Peraturan Daerah. Adapun hasil penelitian penulis adalah bahwa secara normatif, peran DPRD Provinsi Riau dalam pembentukan peraturan daerah berjalan cukup baik, karena telah mengikuti mekanisme dan prosedur yang berlaku. Namun, dari sisi formulasi kebijakan, penulis melihat bahwa output kebijakan, dalam hal ini Peraturan Daerah Tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya belum dapat diimplementasikan oleh karena input kebijakan, berupa Naskah Akademik tidak begitu mendalam, sehingga belum mendapatkan gambaran yang *rigid* tentang keberadaan Tanah Ulayat dan Masyarakat Hukum Adat yang keberadaannya masih ada dan diakui hingga saat ini; dan pada tahap pembahasannya juga kurang melibatkan partisipasi publik secara aktif dan mendalam dalam hal Uji Publik, sehingga substansi materi yang diatur dalam Peraturan Daerah belum dapat diimplementasikan hingga saat ini.

**Kata Kunci :** *Formulasi, Kebijakan, Fungsi Legislatif*

### ABSTRACT

*The role of the Riau Provincial People's Legislative Council in the Formulation of Policies in Riau Province is the role undertaken by the Riau Provincial DPRD in the Formation of Riau Provincial Regulations covering Stages of Planning, Drafting and Discussion referring to applicable normative rules, including: Law Number 12 Year 2011 Concerning the Establishment of Laws and Regulations, Law Number 23 Year 2014 concerning Regional Government, as well as Riau Province People's Legislative Decree Number 30 of 2014 on the Procedures of the Provincial People's Representative Council of Riau Province. The object of this research is the draft of Local Regulation on Ulayat Land and Its Utilization. Policy formulation is an integral part of the process of Establishment of Regional Regulation because it involves the process of collecting and articulating the Interest, the process of policy discussion in the DPRD Riau Province, and finally gave birth to a policy product in the form of Local Regulation. The results of the study authors is that the normative, the role of Riau Provincial DPRD in the formulation of local regulations running quite well, because it has followed the mechanisms and procedures that apply. However, in terms of policy formulation, the authors see that the policy output, in this case the Regional Regulation on Ulayat Land and Its Utilization has not been implemented because policy input, in the form of Academic Paper is not so profound, so it has not got a rigid picture about the existence of Ulayat Land and Society Customary Law whose existence still exists and is recognized to date, and at the discussion stage is also less involving public participation actively and deeply, so that the material substance regulated in the Regional Regulation can not be implemented until now.*

**Keywords:** *Formulation, Policy, Legislatif Function*

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia pasca bergulirnya Reformasi pada tahun 1998 oleh sebuah gerakan *People Power* semakin menemukan bentuk yang lebih ideal dibanding sebelum bergulirnya Reformasi. Dimana sudah terdapat pembagian yang cukup jelas, baik dalam Pembagian Tugas antar Lembaga Negara, maupun pembagian urusan pemerintahan, antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Provinsi dan Kabupaten / Kota).

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, selain Pemerintah Daerah beserta perangkatnya yang berfungsi dalam hal perencanaan, pengelolaan, dan pelaksanaan anggaran dan pembangunan daerah, juga terdapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang memiliki peran yang cukup signifikan dalam pembangunan suatu daerah. Hubungan antara Pemerintah Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bukanlah bersifat *hierarkis*, tetapi mitra seajar (*heterarkis*), sehingga tercipta suatu penyelenggaraan pemerintahan yang saling bekerjasama dan dapat melakukan mekanisme *check and balances* secara objektif.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945<sup>1</sup>.

Keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah didasarkan pada BAB VI Pasal 18 Ayat 3 Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi : “Pemerintahan Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota – anggotanya dipilih melalui Pemilihan Umum”.

Adapun Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi mencakup 3 (tiga) hal, yakni :

1. Pembentukan Peraturan Daerah
2. Anggaran
3. Pengawasan<sup>ii</sup>

Terkait dengan Pembentukan Peraturan Daerah, Komisi dan/atau gabungan Komisi dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah yang ditujukan kepada Pimpinan DPRD Provinsi Riau yang disertai dengan Penjelasan dan atau Naskah Akademik untuk seterusnya diteruskan ke Badan Pembentukan Peraturan Daerah untuk dilakukan kajian dan telaahan serta rekomendasi, apakah Rancangan

Peraturan Daerah tersebut dapat dilanjutkan atau tidak.

Artinya, dalam pembentukan peraturan daerah, diperlukan adanya suatu Naskah Akademik. Pada Pasal 56 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan bahwa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi baik yang berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik

Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat<sup>iii</sup>

Naskah Akademik merupakan suatu dokumen dalam bentuk naskah yang substansinya dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah yang terkait dengan konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan ruang lingkup, jangkauan objek dari arah pengaturan Rancangan Perundang-undangan. Pengaturan tentang Naskah Akademik dapat dilihat pada Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 Tentang Tata Cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden dinyatakan aturan mengenai perlunya suatu Naskah Akademik<sup>iv</sup>

Menurut Wasistiono dan Wiyoso (2009; 97-98), bahwa : “di dalam Perpres sebagaimana dikemukakan di atas tidak diatur secara eksplisit bahwa untuk menyusun suatu peraturan daerah harus disertai dengan naskah akademik, tetapi dengan menganut asas konkordansi dengan tujuan yang baik, sebaiknya setiap rancangan peraturan daerah disertai dengan Naskah Akademik, sehingga publik dapat mengetahui latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan dari rancangan peraturan daerah. Peraturan daerah yang baik akan didahului dengan adanya naskah akademik yang baik.<sup>1</sup>

Lebih lanjut dinyatakan oleh Wasistiono dan Wiyono, bahwa ; “penyusunan naskah akademik untuk rancangan perda tidak harus dengan teori yang muluk-muluk dalam bentuk narasi yang panjang lebar sehingga “menakutkan”, tetapi cukup singkat dan

---

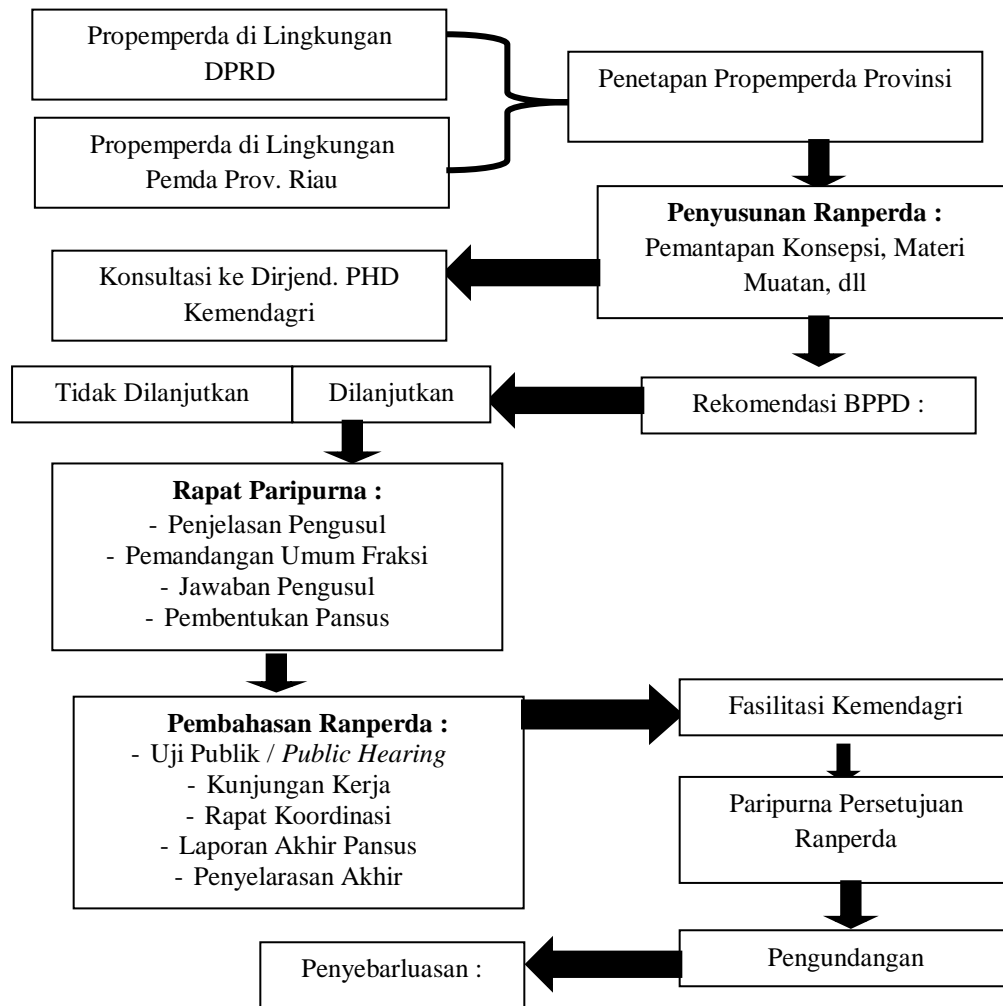
<sup>1</sup> *Ibid.*

padat tetapi memenuhi substansinya yakni mencakup aspek filosofis, aspek sosiologis, dan aspek yuridis.

Pembentukan Peraturan Daerah harus diawali dari Pengajuan daftar Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibahas dan diputuskan dalam 1 (satu) tahun kedepan yang dapat berasal dari Pemerintah Daerah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dikenal dengan istilah Program Pembentukan Peraturan Daerah (dulu dikenal dengan istilah Program Legislasi Daerah – Prolegda), dan secara *formil*, idealnya Program Pembentukan Peraturan Daerah tersebut diputuskan sebelum ditetapkannya Peraturan Daerah Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun berikutnya dalam suatu Sidang Paripurna.

Program Pembentukan Peraturan Daerah ialah instrument perencanaan program Pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis, dan dalam keadaan tertentu, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau Gubernur dapat mengajukan Ranperda di luar Program Pembentukan Peraturan Daerah dengan terlebih dahulu melakukan perubahan Program Pembentukan Peraturan Daerah setelah mendapat persetujuan dari Badan Musyawarah.

Adapun mekanisme maupun prosedur dan tahapan-tahapan dalam pembentukan peraturan daerah dapat diuraikan sebagai berikut :



**Gambar : Prosedur Dalam Pembentukan Peraturan Daerah**

Keseluruhan rangkaian Pembentukan Peraturan Daerah sebagaimana bagan alur di atas

memperlihatkan peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang cukup maksimal, mulai dari penyusunan

dan Penetapan Program Pembentukan Peraturan Daerah, hingga pada saat pengambilan keputusan terhadap suatu Rancangan Peraturan Daerah dalam suatu Sidang Paripurna.

Berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau Nomor : 01/KPTS/DPRD/2015 Tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Tahun 2015 yang ditetapkan pada tanggal 09 Februari 2015, telah ditetapkan Program Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Tahun 2015, dimana terdapat 11 (sebelas) Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur Riau memiliki jumlah yang sama, yakni 11 (sebelas). Selain itu, terdapat 3 (tiga) Rancangan Peraturan Daerah Kumulatif Terbuka. Sehingga, jika diakumulasikan maka terdapat 25 Rancangan Peraturan Daerah yang termuat dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Tahun 2015.

Berdasarkan Program Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Tahun 2015 tersebut, hingga penutupan masa sidang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau yang dilaksanakan pada tanggal 21 Desember 2015, dari total 25 Rancangan Peraturan Daerah dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Tahun 2015, hanya 7 (tujuh) Rancangan Peraturan Daerah yang dapat diselesaikan (disahkan). Sementara, jumlah seluruh Rancangan Peraturan Daerah yang sudah dibahas berjumlah 9 (sembilan) Rancangan Peraturan Daerah. Namun, jika digabung dengan Rancangan Peraturan Daerah Kumulatif terbuka, maka jumlahnya menjadi 10 (sepuluh) Rancangan Peraturan Daerah yang telah disahkan, serta 12 (dua belas) Rancangan Peraturan Daerah yang telah dibahas namun belum diputuskan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dengan Pemerintah Provinsi Riau.

Pada perjalanannya, penulis melihat beberapa ketentuan yang diatur, baik dalam Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, maupun Peraturan DPRD Provinsi Riau Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib DPRD Provinsi Riau, belum sepenuhnya dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau, Berdasarkan pada berbagai fenomena di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul : “Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dalam Formulasi Kebijakan di Provinsi Riau Tahun 2015”

## Studi Kepustakaan

### A. Teori-Teori Lembaga Perwakilan

Perkembangan studi tentang Negara dan Pemerintah pada abad modern ini menunjukkan bahwa Teori Kontrak Sosial telah meletakkan landasan yang kuat bagi terbentuknya konsep Kekuasaan Negara dan Pemerintah serta Konsep Kedaulatan Rakyat. Ide kekuasaan ada di tangan Rakyat dan dijalankan oleh pemerintah mulanya dikemukakan oleh Epicurus dan dikembangkan oleh Marsilius yang menjelaskan proses terciptanya pemerintah sebagai pelaksana kedaulatan rakyat bermula ketika terjadi *Pactum Subjectiones* (perjanjian penyerahan) yang bersifat *Concessio* (kerelaan). Marsilius dan Soehino mengemukakan bahwa, “*kekuasaan Negara yang tinggi itu ada pada rakyat, sebab rakyatlah yang berhak membuat peraturan-peraturan hukum atau Undang-Undang (UU). Hal ini disebabkan karena Negara itu merupakan kesatuan dari orang-orang yang bebas, yang merdeka, jadi perimbangan antara kekuasaan rakyat dengan kekuasaan raja adalah rakyat yang berdaulat, raja melaksanakan kedaulatan rakyat*”.<sup>v</sup>

Dengan demikian, melalui *Pactum Subjectiones* yang bersifat *Concession*, pemerintah hanya melaksanakan kedaulatan rakyat. Dalam *Leges Fundamentalis* (sejenis konstitusi) yang bersifat *Pactum Subjectiones Concession* ini berisikan jenis-jenis kekuasaan yang rakyat serahkan kepada pemerintah. Menurut John Locke (1632-1704) memisahkan kekuasaan politik ke dalam 3 (tiga) bentuk : Kekuasaan Eksekutif (*Executive Power*), Kekuasaan Legislatif (*Legislative Power*), dan Kekuasaan Federatif (*Federative Power*). Sementara, Montesquieu (1689-1755) melahirkan teori *Trias Politica*. Inti teori ini adalah bahwa agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan dan terbentuknya kekuasaan mutlak yang sewenang-wenang, kekuasaan Negara perlu dipisahkan, yakni dalam 3 (tiga) bentuk : Kekuasaan Legislatif, Kekuasaan Eksekutif, dan Kekuasaan Yudikatif. Ketiga lembaga inilah yang disebut dengan pemerintah, dengan tugas utama melaksanakan kedaulatan rakyat yang diserahkan kepadanya. Berdasarkan penjelasan di atas, maka tipe yang ideal untuk suatu pemerintahan yang dianggap sempurna haruslah berupa perwakilan.

Oleh karena itu, untuk dapat lebih memahami definisi perwakilan, maka beberapa ilmuwan menyampaikan berbagai pendapatnya sebagai berikut:

1. Arbi Sanit : Perwakilan politik adalah individu atau kelompok orang yang dipercaya memiliki kemampuan dan berkewajiban untuk bertindak dan berbicara atas nama satu kelompok orang yang lebih besar. Dengan demikian indikator

yang bisa digunakan untuk melihat apakah seorang wakil dinilai *representative* oleh orang yang mewakilinya terbagi menjadi 3 (tiga) hal, yaitu :

- a. Memiliki ciri yang sama dengan konstituen (pemilih).
- b. Memiliki ekspresi emosi yang sama dengan emosi konstituen.
- c. Intensitas komunikasi yang tinggi dengan konstituen.<sup>vi</sup>

Maka, perwakilan dalam konsepsi Arbi Sanit adalah dalam pengertian bahwa seseorang ataupun sekelompok orang yang berwenang menyatakan sikap atau melakukan suatu tindakan baik yang diperuntukkan bagi, maupun yang mengatasnamakan pihak lain.

2. Miriam Budiardjo, menilai bahwa Lembaga Perwakilan Rakyat dianggap merumuskan kebijakan umum (*Public Policy*) yang mengikat seluruh rakyat dalam bentuk Undang-Undang. Sehingga dapat dikatakan lembaga perwakilan merupakan badan yang membuat keputusan yang menyangkut kepentingan umum.

Ia juga memberikan definisi lainnya bahwa, perwakilan (*Representation*) adalah konsep bahwa seseorang atau suatu kelompok memunyai kemampuan atau kewajiban untuk berbicara atau bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar.

Adapun prinsip dari perwakilan rakyat, menurut Jimly Asshiddiqie dibagi dalam 2 (dua) prinsip, yaitu prinsip keterwakilan secara pemikiran atau aspirasi (*representation in ideas*), dan perwakilan fisik atau keterwakilan fisik (*representation in presence*).<sup>vii</sup>

Keterwakilan secara fisik diwujudkan dengan terpilihnya seseorang wakil dalam keanggotaan parlemen, dan oleh karena itu maka keterwakilan tersebut bersifat formal, yaitu keterwakilan yang dipandang dari segi kehadiran fisik, resmi, dan duduk di lembaga perwakilan rakyat.

Dalam keterwakilan fisik tidak ada jaminan bahwa wakil rakyat akan menyuarakan aspirasi rakyatnya karena sangat dipengaruhi oleh banyak faktor, misalnya, sistem pemilu, kepartaian, bahkan pribadi masing-masing wakil. Sistem yang dianut baik berkenaan dengan sistem pemilu maupun sistem kepartaian, sangat memengaruhi esensi keterwakilan rakyat.

Oleh karena itu, keterwakilan anggota Dewan harus bersifat substantif. Anggota Dewan harus memperjuangkan aspirasi rakyat, dengan cara mengartikulasikan dan mengintegrasikannya dalam program yang terkait dengan pembentukan Undang-Undang dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan.<sup>viii</sup>

## B. Teori Kebijakan

Berbicara kebijakan artinya kita membicarakan bagian dari keputusan politik. Ciri khas politik adalah keputusan yang keluar dari proses politik bersifat mengikat (otoritatif), dan dimaksudkan untuk kebaikan bersama masyarakat umum. Dengan demikian, keputusan politik ialah keputusan yang mengikat, menyangkut atau memengaruhi masyarakat umum; biasanya diurus dan diselenggarakan oleh lembaga-lembaga pemerintah. Karenanya keputusan politik dapat pula dipahami sebagai pilihan yang terbaik dari berbagai alternatif mengenai urusan-urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah.

Dalam kebijakan publik, terdapat berbagai varian model. Menurut Thoha, manfaat sebuah Model akan tergantung pada kemampuannya untuk menyusun dan menyederhanakan kehidupan politik. Adapun model – model kebijakan tersebut adalah sebagai berikut :

1. Model Kelembagaan. Memandang bahwa kebijakan sebagai aktifitas kelembagaan dimana struktur dan lembaga pemerintah merupakan pusat kegiatan politik.
2. Model Kelompok. Model ini memandang kebijakan sebagai keseimbangan kelompok yang tercapai dalam perjuangan kelompok pada suatu saat tertentu. Kebijakan pemerintah dapat juga dipandang sebagai nilai – nilai kelompok elit yang memerintah.
3. Model Elit. Model ini memandang bahwa kebijakan pemerintah merupakan nilai – nilai dari kelompok elit yang memerintah.
4. Model Rasional. Model ini memandang kebijakan sebagai pencapaian tujuan secara efisien melalui pengambilan keputusan yang tetap.
5. Model Incremental, yang memandang kebijakan sebagai variasi terhadap kebijakan masa lampau atau dengan kata lain kebijakan pemerintah yang ada sekarang ini merupakan kelanjutan kebijakan pemerintah pada waktu yang lalu yang disertai modifikasi secara bertahap.
6. Model Proses. Dalam model proses, kebijakan merupakan suatu rangkaian kegiatan – kegiatan politik mulai dari identifikasi masalah, perumusan, pengesahan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan. Model proses hanya menekankan bagaimana tahapan aktifitas yang dilakukan dalam menghasilkan suatu kebijakan.
7. Model Sistem. Bahwa suatu kebijakan lahir dari suatu rangkaian kegiatan yang memiliki hubungan dan saling ketergantungan yang dimulai dari Input, proses, lalu output. Model sistem berusaha menggambarkan suatu

kebijakan sebagai suatu hasil (output) dari suatu sistem politik<sup>ix</sup>.

Perumusan kebijakan atau formulasi kebijakan merupakan bagian dalam proses kebijakan publik yang merupakan tahap yang paling krusial, karena implementasi dan evaluasi kebijakan hanya dapat dilaksanakan apabila tahap formulasi kebijakan telah selesai. Disamping itu, kegagalan suatu kebijakan atau program dalam mencapai tujuan-tujuannya sebagian besar bersumber pada ketidaksempurnaan pengolaan tahap formulasi.

Para ilmuwan politik dan ilmuwan sosial telah banyak mengembangkan model, pendekatan, konsep, dan rancangan untuk menganalisis pembuatan kebijakan publik dan komponennya, yakni Tiga Teori Pengambilan Keputusan :<sup>x</sup>

#### 1. Teori Rasional Komprehensif

Menurut Solichin Abdul Wahab, bahwa teori pengambilan keputusan yang paling dikenal dan mungkin banyak diterima oleh kalangan luas ialah teori rasional komprehensif. Adapun unsur-unsur utama dari teori ini dapat dikemukakan sebagai berikut : Pembuat keputusan dihadapkan pada suatu masalah tertentu, yang dapat dibedakan dari masalah-masalah lain atau setidaknya dinilai sebagai masalah-masalah yang dapat diperbandingkan; Tujuan-tujuan, nilai-nilai, atau sasaran yang memberikan pedoman pembuat keputusan amat jelas dan dapat ditetapkan rangkingnya sesuai dengan urutan kepentingannya; ada berbagai alternatif untuk memecahkan masalah tersebut yang diteliti secara seksama; Akibat-akibat (biaya dan manfaat) yang ditimbulkan oleh setiap alternatif yang dipilih kemudian diteliti; Setiap alternatif dan masing-masing akibat yang menyertainya, dapat diperbandingkan dengan alternatif-alternatif lainnya.. Pembuat keputusan akan memilih alternatif dan akibat-akibatnya, yang dapat memaksimalkan tercapainya tujuan, nilai, atau sasaran yang telah digariskan.<sup>xi</sup>

#### 2. Teori Inkremental

Teori inkremental dalam pengambilan keputusan mencerminkan suatu teori pengambilan keputusan yang menghindari banyak masalah yang harus dipertimbangkan (seperti dalam teori rasional komprehensif), dan pada saat yang sama, merupakan teori yang lebih banyak menggambarkan cara yang ditempuh oleh pejabat-pejabat pemerintah dalam mengambil keputusan sehari-hari.

#### 3. Teori Pengamatan terpadu (*Mixed Scanning Theory*)

Penganjur teori ini adalah ahli sosiologi organisasi, Amitai Etzioni. Etzioni setuju terhadap kritik-kritik para teoritis incremental yang diarahkan pada teori rasional komprehensif. Namun, ia juga

menunjukkan adanya beberapa kelemahan yang terdapat pada teori incremental.

Adapun menurut Nigro and Nigro (Islamy; 1991, 25), faktor-faktor yang berpengaruh terhadap proses formulasi kebijakan adalah :

- Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar.
- Adanya pengaruh kebiasaan lama.
- Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi.
- Adanya pengaruh dari kelompok luar.
- Adanya pengaruh keadaan masa lalu.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Adapun analisa dan pembahasan dalam pembentukan Peraturan Daerah yang dimulai dari Tahapan Perencanaan, Penyusunan, dan Pembahasan Peraturan Daerah akan diuraikan sebagai berikut :

### A. Perencanaan Peraturan Daerah

Berdasarkan Pasal 10 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, maka Perencanaan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi meliputi kegiatan sebagai berikut :

- Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah;
- Perencanaan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kumulatif Terbuka;
- Perencanaan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di Luar Program Pembentukan Peraturan Daerah.

Perencanaan Peraturan Daerah merupakan tahapan awal dalam pembentukan Peraturan Daerah. Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi yang memuat Program Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dengan judul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Terkait dengan penetapan Program Pembentukan Peraturan Daerah dalam suatu keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, telah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Pada Pasal 15 Ayat (4) Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut menyatakan dengan jelas bahwa "*Penyusunan dan penetapan Propemperda provinsi dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan perda tentang APBD provinsi*"

Artinya, penetapan Program Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Riau harus dilaksanakan sebelum ditetapkannya Rancangan Peraturan Daerah Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Riau.

Dalam realisasinya, penetapan Program Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Tahun 2015, tidak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut, karena Program Pembentukan Peraturan Daerah baru ditetapkan pada tanggal 9 Februari 2015. Padahal, idealnya penetapan Program Pembentukan Peraturan Daerah tersebut adalah paling lambat bulan November Tahun 2014, karena Pengesahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah harus sudah ditetapkan paling lambat 1 (satu) bulan sebelum Tahun Anggaran berakhir.

Sementara itu, mengenai Materi yang diatur serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang meliputi: Latar belakang dan tujuan penyusunan; Sasaran yang ingin diwujudkan; Pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan Jangkauan dan Arah Pengaturan.<sup>xii</sup>

Materi yang diatur tersebut merupakan materi yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan yang dituangkan dalam Naskah Akademik dan atau Keterangan atau Penjelasan.

Dalam implementasinya, penyerahan Rancangan Peraturan Daerah oleh Pengusul tidak selalu disertai dengan Naskah Akademik, tetapi cukup dengan Keterangan dan/atau Penjelasan saja. Hal ini disebabkan karena aspek regulasi yang membatasi pelaksanaan dari ketentuan normatif tersebut, dimana penganggaran untuk pembuatan Naskah Akademik sejalan dengan pembahasan Ranperda, karena dianggarkan pada tahun anggaran berjalan.

Menurut Ketua Badan Pembentukan Peraturan Daerah DPRD Provinsi Riau, bahwa permasalahan mengenai keberadaan Naskah Akademik ada pada tingkat regulasi, sehingga Naskah Akademik belum dapat diselesaikan pada waktu penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah. Hal ini disebabkan karena Nomenklatur anggaran pembuatan Naskah Akademik dengan Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah terpisah. Anggaran Naskah Akademik, kalau dari Pemerintah Daerah Provinsi Riau itu ada pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) pengusul. Sementara itu, pada Rancangan Peraturan Daerah Prakarsa DPRD, Anggarannya ada pada Sekretariat, bukan pada Pengusul.

Terkait dengan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya, maka pada saat pengusulan untuk ditetapkan dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah juga belum disertai dengan Naskah Akademik, melainkan Penjelasan dan/atau Keterangan yang diajukan oleh Komisi A sebagai inisiator Ranperda tersebut.

Adapun urgensi dari diusulkannya Ranperda Tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya adalah untuk memperkuat identitas lokal, melindungi masyarakat adat dan memperjuangkan hak komunal. Selain itu, yang tidak kalah penting adalah untuk menyelesaikan konflik antara masyarakat pemilik tanah ulayat dengan korporasi, sehingga memberikan kepastian hukum bagi masyarakat hukum adat dalam kepemilikan alas hak dan pemanfaatan tanah ulayat yang cenderung terabaikan.<sup>xiii</sup>

## B. Penyusunan Peraturan Daerah

Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah DPRD Provinsi Riau setelah Program Pembentukan Peraturan Daerah ditetapkan untuk jangka waktu satu tahun, dengan terlebih dahulu melakukan Harmonisasi, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan pengusul, baik dari DPRD Provinsi Riau (Anggota, Komisi dan/atau gabungan Komisi, dan Alat Kelengkapan DPRD lainnya), maupun dari Pemerintah Daerah Provinsi Riau. Harmonisasi, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi tersebut dilakukan sebelum Rancangan Peraturan Daerah disampaikan kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Mekanisme Harmonisasi, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah tersebut dilakukan dengan melaksanakan Konsultasi kepada Direktorat Jenderal Produk Hukum Daerah Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. Pada waktu pelaksanaan Konsultasi tersebut, Rancangan Peraturan Daerah yang awalnya belum ada Naskah Akademik atau Naskah Akademiknya belum sempurna, maka pada waktu Konsultasi tersebut Rancangan Peraturan Daerah sudah disertai dengan Naskah Akademik.

Adapun hasil dari telaahan Badan Pembentukan Peraturan Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau berdasarkan Rapat Badan Pembentukan Peraturan Daerah pada tanggal 26 Juli 2015, yang ditujukan kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dengan Nomor 58/ND/BPPD/VII/2015 menyatakan bahwa Rancangan Peraturan Daerah Tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya Dapat Dilanjutkan.

## C. Pembahasan Peraturan Daerah

Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Riau dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau yang pada implementasinya dilaksanakan oleh suatu Panitia Khusus bersama Perangkat Daerah terkait, serta dengan melibatkan Kantor Wilayah Kementerian

Hukum dan Hak Asasi Manusia Provinsi Riau yang dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan. Adapun tingkat-tingkat pembicaraan tersebut dilakukan dalam Rapat Panitia Khusus yang kemudian dilanjutkan dengan Sidang Paripurna Pengesahan Rancangan Peraturan Daerah.

Dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya ini, dimulai dari dilaksanakannya *Hearing* atau Rapat Dengar Pendapat dengan Lembaga Adat Melayu Provinsi Riau dan instansi terkait lainnya, yang dilaksanakan pada tanggal 12 November 2015 di Gedung Lembaga Adat Melayu Riau, Jl. Diponegoro, Pekanbaru. Namun, Notulen Rapat dan Kesimpulan, serta Rekomendasi dari Rapat tersebut tidak dituangkan dalam bentuk tertulis dalam Laporan Akhir Panitia Khusus, sehingga penulis tidak memperoleh informasi yang lebih mendalam mengenai hasil dari rapat tersebut, baik terhadap isu aktual, inventarisasi terhadap keberadaan masyarakat Hukum adat dan Tanah Ulayat, maupun substansi materi Ranperda.

Agenda atau pembahasan selanjutnya terhadap Rancangan Peraturan Daerah Tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya ini adalah *Hearing* dengan Lembaga Adat Melayu Kabupaten/Kota se-Provinsi Riau, pada tanggal 16 November 2015. Namun, Notulen Rapat dan Kesimpulan Rapat dari *Hearing* tersebut juga tidak tercantum dalam Laporan Akhir Panitia Khusus. Selanjutnya, untuk memperdalam substansi yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah, serta untuk memperoleh perbandingan terkait dengan keberadaan dan implementasi peraturan yang mengatur tentang keberadaan masyarakat hukum adat dan Tanah Adat, maka Panitia Khusus melaksanakan kunjungan kerja ke Kementerian Agraria dan Penataan Ruang, BPN RI pada tanggal 12-14 November 2015, serta Kunjungan Kerja ke Provinsi Bali pada tanggal 19 – 21 November 2015. Dari 2 (dua) kunjungan tersebut, Notulen Rapat dan Kesimpulan Rapat juga tidak tercantum dalam Laporan Akhir Panitia Khusus.

Mengenai uji publik, biasanya dilaksanakan sebelum Rancangan Peraturan Daerah tersebut difinalisasi, gunanya adalah untuk menerima masukan, saran dan pendapat dan urgensi serta substansi materinya. Biasanya dilaksanakan oleh Panitia Khusus ketika sedang dilakukan Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, walaupun sebenarnya berdasarkan Ketentuan, kewenangan tersebut ada di Badan Pembentukan Peraturan Daerah, dengan memanggil para pemangku kepentingan pada saat uji publik tersebut.

Kebiasaan yang berlaku di lingkungan DPRD Provinsi dalam hal uji public tersebut bukan

diistilahkan sebagai Uji Publik, tapi *Public Hearing*. Semacam dengar pendapat dengan masyarakat yang dilakukan oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah, dengan cara mengundang Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Biro Hukum Pemerintah Daerah Provinsi Riau, Dinas Terkait, Kampus, atau Lembaga Swadaya Masyarakat dan lembaga terkait lainnya.

Menurut Ketua Badan Pembentukan Peraturan Daerah DPRD Provinsi Riau, Hj. Sumiyanti, S.Sos., M.Si, dalam hal uji publik, DPRD Provinsi Riau menggunakan istilah *Public Hearing* yang substansinya menurut beliau adalah sama dengan Uji Publik, karena dari hasil *Public Hearing* tersebut, Badan Pembentukan Peraturan Daerah dan/atau Panitia Khusus menerima masukan atau saran dan pendapat dari *stake holder* terkait.

Hingga saat ini, Peraturan Daerah Provinsi Riau Tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya tersebut belum dapat diimplementasikan karena peraturan pelaksana dari Peraturan Daerah tersebut, yakni Peraturan Gubernur (Pergub) belum ada. Dari uraian yang telah penulis sampaikan di atas, maka secara normatif, peran DPRD Provinsi Riau dalam formulasi kebijakan belum berjalan dengan baik.

## KESIMPULAN DAN SARAN

### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian tersebut, maka Penulis mengambil kesimpulan bahwa peran DPRD Provinsi Riau dalam Formulasi Kebijakan di Provinsi Riau Tahun 2015 belum cukup baik, hal ini didasarkan pada hasil penelitian sebagai berikut :

1. Kegiatan Uji Publik dalam Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya belum begitu maksimal
2. Naskah Akademik sebagai salah satu bagian dari Pembentukan Peraturan Daerah kurang dalam,
3. Penetapan Program Pembentukan Peraturan Daerah yang melewati batas waktu
4. Laporan Akhir Panitia Khusus tidak memuat mengenai dinamika pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, serta tidak disertai Notulensi Rapat dan Kesimpulan Rapat pada setiap pembahasan Rancangan Peraturan Daerah dengan pihak terkait.

### B. Saran

Adapun saran-saran yang dapat disampaikan adalah sebagai berikut :

1. Uji Publik dalam setiap pembahasan Rancangan Peraturan Daerah hendaknya dapat ditingkatkan dan diperluas, tidak hanya dengan para pihak



- atau *stake holder* terkait saja, tetapi juga melibatkan partisipasi masyarakat secara luas.
2. Setiap Rancangan Peraturan Daerah sebaiknya disertai dengan Naskah Akademik yang Sistematikanya sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan harus berdasarkan hasil kajian yang ilmiah dan komprehensif.
  3. Penetapan Program Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Riau harus menyesuaikan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
  4. Pembentukan suatu Rancangan Peraturan Daerah idealnya berdasarkan Skala Prioritas, sehingga dapat mendukung Rencana Pembangunan Daerah berdasarkan Visi, Misi, Program dan Kegiatan Pemerintah Daerah serta dalam upaya pencapaian tujuan Pemerintah Daerah
  5. Laporan Akhir Panitia Khusus harus memuat Notulensi Rapat dan Kesimpulan Rapat dalam setiap pembahasan dengan *stake holder* terkait

#### DAFTAR PUSTAKA

##### Daftar Buku

- Abbas, Bakri, *Empat Pemikiran Politik Barat – Penerapannya di Dunia Modern-*, Jakarta, IISIP, 2003
- Abdul Wahab, Solichin, *Analisis Kebijakan ; dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2015
- Ali, Faried, Alam Andi Syamsu, *Studi Kebijakan Pemerintah*, Bandung, PT. Refika Aditama, 2012
- AR. Mustopadidjaya, *Manajemen Proses Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi Kinerja*, Jakarta, LAN, 2002
- Asshiddiqie, Jimly, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010
- Budiardjo, Miriam, *Dasar – Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008
- Bungin Burhan, *Penelitian Kualitatif – Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya*, Jakarta, Kencana, 2011
- Efriza, *Studi Parlemen ; Sejarah, Konsep, dan Lanskap Politik Indonesia*, Malang, Setara Press, 2014
- Haris, Syamsuddin (ed), *Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintah Daerah*, Jakarta, AIPI, 2002
- Kansil, C.S.T, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1986
- Koli Bau, Yanuaris, *Sistem Politik Indonesia*, Yogyakarta, Global Pustaka Utama, 2003
- Munaf, Yusri, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, Pekanbaru, Marpoyan Tujuh, 2014
- M. Gaffar, Janedri, *Demokrasi Konstitusional*, Jakarta, Kompas, 2013
- \_\_\_\_\_, *Demokrasi Lokal*, Jakarta, Kompas, 2013
- Ndraha Taliziduhu, *Kybernologi ; Sebuah Rekonstruksi Ilmu Pemerintahan*, Jakarta, PT. Rineka Cipta, 2005.
- Rauf, Rahyunir, *Posisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah*, Marpoyan Tujuh Publishing, Pekanbaru, 2016
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang – Undangan ; Dasar – Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta, Kanisius, 1998
- Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & D*, Bandung, Alfabeta, 2011
- Susanto, Astrid S, *Pengantar Sosiologi dan Perubahan Sosial*, Jakarta, Binacipta, 1983
- Syafiie, Inu Kencana, *Ilmu Pemerintahan*, Bandung, Mandar Maju, 2013
- \_\_\_\_\_, *Ilmu Politik*, Jakarta, Rineka Cipta, 2010
- \_\_\_\_\_, *Manajemen Pemerintahan*, Jakarta, PT. Pertja, 1998
- \_\_\_\_\_, *Ilmu Pemerintahan & Al-Qur'an*, Jakarta, Bumi Aksara, 2004
- Syaukani, Affan Gaffar, dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar Kerjasama dengan PUSKAP, 2002
- Tahir, Arifin, *Kebijakan Publik & Transparansi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Bandung, Alfabeta, 2015
- Taneko, B. Soleman, *Konsepsi Sistem Sosial dan Sistem Sosial Indonesia*, Jakarta, CV. Fajar Agung, 1986
- T. Simbolon, Parakit, *Politik Kerakyatan*, Jakarta, Kepustakaan Populer Gramedia, 1996
- Wasistiono, Sadu, dan Fernandes Simangunsong, *Metodologi Ilmu Pemerintahan*, IPDN Press, Jatinangor, 2015
- Yoyoh Rohaniah dan Efriza, *Handbook Sistem Politik Indonesia ; Menjelajah Teori & Praktik*, Intrans Publishing, Malang, 2017
- Yusran, Andi & Yusoff Agus, *Ilmu Politik*, Pekanbaru, Suska Press & RedPost Press, 2007

##### Peraturan Perundang - Undangan

- Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta, Setjend MPR RI, 2011
- Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan

Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah  
Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah  
Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah  
Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau

---

<sup>i</sup> UU No. 23 Tahun 2014

<sup>ii</sup> Pasal 96 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>iii</sup> Pasal 1 Poin 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>iv</sup> Rahyunir Rauf, *Posisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah*, Marpoyan Tujuh Publishing, Pekanbaru, 2016, Hal. 194

<sup>v</sup> Efriza, *Studi Parlemen ; Sejarah, Konsep, dan Lanskap Politik Indonesia*, Setara Press, Malang, 2014, Hal 15

<sup>vi</sup> *Ibid.*, Hal. 20.

<sup>vii</sup> *Ibid.*, Hal. 27

<sup>viii</sup> *Ibid.*, Hal. 28.

<sup>ix</sup> Arifin Tahir, *Op. Cit.*, Hal. 49

<sup>x</sup> *Ibid.*, Hal. 75.

<sup>xi</sup> *Ibid.*, Hal. 76.

<sup>xii</sup> Pasal 34 Ayat 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

<sup>xiii</sup> [www.antarariau.com](http://www.antarariau.com), diunduh pada tanggal 10 Maret 2018, pukul 17.30