

DINAMIKA FORMULASI KEBIJAKAN PRODUK HUKUM DAERAH
(Studi Tentang Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 1 Tahun 2012 Tentang
Lembaga Adat Melayu Riau)

Oleh:
Yusnibar
(email :yusputri98@yahoo.co.id)

Pembimbing: Drs. H. Isril, MH

Jurusan Ilmu Pemerintahan - Prodi Ilmu Pemerintahan – Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu
Politik Universitas Riau
Kampus Bina Widya Jl. H.R. Soebrantas Km. 12,5 Simp. Baru Pekanbaru 28293 Telp/Fax.
0761-63277

Abstract

One of the functions of the Legislative Council is a legislative function, which together form the Regional Regulation of Governors. Formation of regulation can be done if there is a good proposal Draft Regulation initiative proposal of the Government and the Council. In this case the Riau Provincial Regulation No. 1 Year 2012 About the Institute of Traditional Malay proposed initiative is the Regional Legislative Board Riau Provincial Parliament.

The discussion manuscript initiative by the Special Committee debate a tough experience, but with the spirit of togetherness and consensus agreement and uphold democracy, checks and balances to hold meetings with the Government of Riau Province, Commission A DPRD Riau Province in charge of Government and Law, Malay Customary Institution, Bureau law and Kesbangpol, academics / experts, in consultation with the Secretary General of the Bureau of legal Affairs, Chairman of the Board and fractions as well as study visits to areas that have regulations on customs, laws issued so beneficial to the public interest relating to the implementation and execution setting things which are not contrary to Regulation Legislation higher.

This study uses qualitative and quantitative data collection techniques while using methods of observation, interviews and questionnaires, while data analysis was done descriptively. This study examines the formation of a regional regulation process in the Legislative Council Secretariat Riau Province.

Based on the results of this study there are three key elements that must be passed in the establishment of a Regional Regulation of the preparation process, Process Discussion and Ratification Process. Each of the process the Board's role is crucial in the fight for the aspirations of the community in order to benefit the policy issued public interest.

Keyword : Formulation of preparing legislation, discussion, ratification.

PENDAHULUAN

Dalam pembentukan hukum tertulis, khususnya peraturan perundang-undangan, diperlukan tatanan yang tertib dibidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan pada

dasarnya adalah sebuah sistem, karena di dalamnya terdapat beberapa peristiwa/tahapan yang terjalin dalam satu rangkaian yang tidak terpisahkan antara satu dan lainnya, tahapan tersebut yaitu tahap perencanaan, tahap penyusunan,

tahap pembahasan, tahap pengesahan, tahap pengundangan, dan tahap penyebarluasan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus senantiasa berdasarkan pada ketentuan-ketentuan yang telah digariskan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Peraturan tersebut adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional, Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden, serta Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau adalah Lembaga Legislatif Daerah yang terus mengeluarkan produk hukum yang akan diberlakukan bagi kepentingan daerah Riau khususnya. Salah satu dari produk hukum yang telah disahkan yaitu Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 1 Tahun 2012 tentang Lembaga Adat Melayu Riau.

Formulasi atau perumusan peraturan menurut Islamy (1997:78) ada 6 langkah dalam perumusan kebijakan negara yaitu:

- a. Perumusan masalah;
- b. Proses pemasukan masalah Kebijakan negara kedalam agenda pemerintah;
- c. Perumusan usulan kebijakan negara kedalam agenda pemerintah;
- d. Proses legitimasi kebijakan negara;
- e. Penilaian kebijakan.

Perumusan kebijakan harus dilandasi dengan pengetahuan atau kondisi sosial ekonomi rakyat, potensi, permasalahan dan kemungkinan-kemungkinannya. Menurut Bintaro dalam kebijakan harus memilih-

milih masalah dengan berbagai alternatif – alternatif fundamental seperti:

- a. Kebijakan dalam tujuan ditekankan laju pertumbuhan yang tinggi atau kepada keadilan sosial;
- b. Kebijakan ekonomi ditekankan pada peningkatan produksi dan produktifitas atau kepada perluasan kesempatan kerja;
- c. Kebijakan dalam pembangunan ditekankan pada daerah-daerah tertentu yang mempunyai potensi pembangunan besar atau pemerataan pembangunan di berbagai daerah;
- d. Kebijakan dalam industri ditekankan pada orientasi ekspor atau berorientasi kepada pasar dalam negeri.

Menurut Yehezkel Dror dalam Irfan (1992:35) mengemukakan ada 7 (tujuh) macam model pembuatan keputusan, yaitu:

1. *Pure Rationality Model*, model ini memusatkan perhatiannya pada pengembangan suatu pola pembuatan keputusan yang ideal secara universal, dimana keputusan-keputusan tersebut harus dibuat setepat-tepatnya;
2. *Economically Rational Model*, model ini sama dengan model pertama tetapi lebih ditekankan pada pembuatan keputusan yang paling ekonomis dan paling efisien;
3. *Sequential – Decision Model*, model ini memusatkan perhatiannya pada pembuatan eksperimen dalam rangka penentuan pelbagai macam alternatif sehingga dapat dibuat suatu kebijaksanaan yang paling efektif.
4. *Incremental model*, model yang empat ini berasal dari teori Charles E. Lindblom yang terkenal dengan sebutan “*muddling through*” menjelaskan bagaimana kebijaksanaan itu dibuat. Kebijaksanaan dibuat atas dasar “perbuatan yang sedikit” dari kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ada sebelumnya. Jadi kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah dipakai sebagai dasar/pedoman

untuk membuat kebijaksanaan yang baru.

5. *Satisfying Model*, model ini didasarkan atas teori “*satisfying*” dari Herbert A. Simon. Pendekatannya dipusatkan pada proses pemilihan alternatif kebijaksanaan pertama yang paling memuaskan dengan tanda bersusah payah menilai alternatif-alternatif yang lain.
6. *Extra – Rational Model*, model ini didasarkan atas proses pembuatan keputusan yang sangat rasional untuk menciptakan metode pembuatan kebijaksanaan yang paling optimal.
7. *Optimal Model*, ini adalah merupakan suatu model yang integratif (gabungan) yang memusatkan perhatiannya pada pengidentifikasian nilai-nilai, kegunaan praktis dari pada kebijaksanaan dan masalah-masalahnya. Semua itu ditujukan untuk mengatasi masalah-masalah dengan memperhatikan alokasi sumber-sumber, penentuan tujuan yang hendak dicapai, pemilihan alternatif-alternatif program, peramalan hasil-hasil dan pengevaluasian alternatif-alternatif yang baik

Pemerintah harus memiliki kemampuan untuk memutuskan suatu kebijakan, untuk mengatasi aparatur pemerintahan agar tidak sewenang-wenang dalam menggunakan jabatannya demi kepentingan individu. Menurut Bintaro proses analisa dan pembentukan kebijakan pemerintah dapat dibagi dalam tahap-tahap sebagai berikut:

- a. Penyusunan konsep pertama dari suatu kebijakan;
- b. Rekomendasi dari suatu kebijakan;
- c. Analisa kebijakan, dimana berbagai informasi penelaan dilakukan terhadap adanya rekomendasi suatu kebijakan;
- d. Perumusan kebijakan yang sebenarnya;
- e. Pengambilan keputusan atau persetujuan formil terhadap suatu kebijakan;

- f. Evaluasi pelaksanaan kebijakan.

Tahapan-tahapan pada proses analisa dan pembentukan kebijakan tersebut, akan menemui pola arus, hubungan antar lembaga serta koordinasi pada masing-masing tahap itu yang dilakukan oleh berbagai orang atau lembaga, sehingga dapat diketahui pihak-pihak strategis dalam proses analisa dan pembentukan kebijakan.

Adapun beberapa komponen dan tahapan kebijakan menurut Eulia dan Prewit dalam Waluyo (2004:44) yaitu:

- a. Nilai (*intensios*), yakni tujuan-tujuan yang sebenarnya dari sebuah tindakan;
- b. Tujuan (*goals*), yakni keadaan akhir yang hendak dicapai;
- c. Rencana atau usulan (*plans or proposals*), yakni cara-cara yang disahkan untuk mencapai tujuan;
- d. Keputusan atau pilihan (*decision or choices*), yakni tindakan yang diambil untuk mencapai tujuan, mengembangkan rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program;
- e. Pengaruh (*effects*), yakni dampak program yang dapat diukur.

Kebijakan (Policy) pada perinsipnya didefenisikan cukup beragam tergantung para ahli dengan berbagai macam pengertiannya. Menurut Robert Eyeston mendefenisikan kebijakan (*policy*) sebagai “*The relationship of a goverment unit to its enviroment*” (hubungan suatu lembaga pemerintah terhadap lingkungan).

Sedangkan menurut Cart J. Friedrich dalam Hosio (2007:2) kebijakan adalah suatu arah tindakan yang diusulkan pada seseorang, golongan, atau pemerintah dalam suatu lingkungan dengan halangan-halangan dan kesempatan-kesempatan yang diharapkan dapat memenuhi dan mengatasi halangan tersebut dalam rangka mencapai suatu cita-cita atau mewujudkan suatu kehendak serta tujuan tertentu.

Sementara kebijakan menurut Irfan (1991:17) yaitu serangkaian tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan

tertentu dengan menunjukkan adanya hambatan kesempatan terhadap usulan kebijakan tersebut guna mencapai suatu tujuan.

Sedangkan menurut Solichin dalam Waluyo (2007:44) kebijakan merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan masalah atau persoalan tertentu. Selanjutnya ia juga memberikan defenisi kebijakan sebagai “segala apa yang dilakukan pemerintah atau tidak dilaksanakan pemerintah atau apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan”. Berdasarkan beberapa defenisi tersebut dapat dipahami bahwa kebijakan adalah suatu keputusan yang dilaksanakan oleh pejabat pemerintahan untuk kepentingan rakyat. Kepentingan rakyat di sini merupakan seluruh kepentingan yang penting dari perpaduan pendapat, keinginan dan tuntutan yang disampaikan kepada pemerintah. Jadi, dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah suatu rangkaian tindakan yang mempunyai tujuan, nilai-nilai praktek-praktek yang terarah, dimana dilaksanakan oleh seseorang, kelompok atau pemerintahan dalam suatu lingkungan untuk memecahkan permasalahan.

Peraturan Perundang-Undangan

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan perundang-Undangan dan Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah. Bab II Pasal 5 yaitu:

1. Kejelasan Tujuan;
2. Kelembagaan atau jabatan yang membentuk yang tepat;
3. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
4. Dapat dilaksanakan;
5. Kedayagunaan dan hasilgunaan;
6. Keterbukaan.

Sedangkan Pasal 6 menjelaskan:

1. Materi muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan asas.

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhinneka tunggal ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

2. Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-Undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-Undangan yang bersangkutan.

METODE

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kuantitatif. Namun untuk membantu dalam analisa data, tulisan ini menggunakan metode kuantitatif dan kualitatif.

Adapun likasi penelitian dilakukan pada Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau.

1. Populasi

Populasi adalah wilayah generalisasi yang terdiri dari objek atau subjek yang mempunyai kualitas dan karakteristik tertentu yang ditetapkan oleh peneliti yang kemudian dipelajari dan ditarik kesimpulannya (Sugiono, 2005:90). Populasi dalam Penelitian ini adalah Anggota Pansus Raperda Lembaga Adat Melayu Riau dan Pengurus Inti Lembaga Adat Melayu Riau sebanyak 58 orang.

2. Sampel

Menurut Sugiono (2005:91), sampel adalah bagian dari jumlah dan karakteristik yang dimiliki oleh populasi tersebut. Untuk itu sampel diambil dari populasi harus betul-betul representatif (mewakili). Dari Populasi 58 orang tersebut yang kemudian dijadikan Informan sebanyak 15 orang

dengan menggunakan teknik acak sederhana (*simple random sampling*).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisa Variabel Formulasi Kebijakan

1. Peroses Penyiapan Peraturan Daerah

Pada indikator penyiapan peraturan daerah terdapat 3 pertanyaan . berikut penulis tanggapan responden terhadap masing-masing pertanyaan:

Pertanyaan poin satu penyusunan naskah inisiatif (*initiatives draft*), Informan memberi tanggapan dengan jumlah 60,00% ini berarti bahwa Informan memberikan tanggapan baik atau setuju.

Pertanyaan pion dua membuat naskah akademik (*academic draft*), Informan memberi tanggapan baik dengan jumlah 80,00% dan pertanyaan poin tiga yakni membuat naskah rancangan Peraturan Daerah (*legal draft*), adapun tanggapan Informan 60,00% dengan menjawab baik.

Dari tabel di atas, diketahui rekapitulasi tanggapan Informan terhadap peroses penyiapan Paeraturan daerah sebesar 66,67%.

2. Peroses Pembahasan dan Penetapan

Pembahasan Raperda di DPRD baik atas inisiatif Pemerintah Daerah maupun atas inisiatif DPRD, dilakukan oleh DPRD bersama Gubernur, Pemerintah Daerah membentuk Tim Asistensi dengan Sekretaris Daerah berada di Biro/Bagian Hukum. Berikut penulis tampilkan tanggapan Informan terhadap masing-masing pertanyaan:

Pertanyaan poin satu pembahasan pada rapat-rapat, Informan berpendapat baik sebanyak 80,00%. Pertanyaan poin dua koordinasi unit pejabat unit kerja terhadap rancangan yang diusulkan, Informan berpendapat baik 53,33% dan pertanyaan poin tiga yakni melakukan studi banding ke daerah yang telah memiliki peraturan yang sama, Informan memberikan tanggapan baik 46,67%.

Dari tabel di atas, diketahui rekapitulasi tanggapan Informan terhadap peroses

pembahasan dan pengesahan adalah sebesar 60,00%.

3. Peroses pengesahan

Proses Pengesahan dan Pengundangan Apabila pembicaraan suatu Raperda dalam rapat akhir di DPRD telah selesai dan disetujui oleh DPRD, Raperda akan dikirim oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah melalui Sekretariat Daerah dalam hal ini Biro/ Bagian Hukum untuk mendapatkan pengesahan. Adapun pertanyaan untuk variabel tersebut ada tiya yakni sebagai berikut:

Pertanyaan poin satu, penomoran Perda oleh Biro/Bagian Hukum, tanggapan Informan yakni baik 86,67%. Pertanyaan poin dua yakni ditandatangani oleh Kepala daerah, tanggapan Informa yakni 86,67% sedangkan pertanyaan poin tiga yakni perbaikan kesalahan teknik jika ada, tanggapan Informan sebesar 73,33%.

Dari tabel di atas, diketahui rekapitulasi tanggaopan Informan tentang variabel Peroses pengesahan adalah 82,22%.

KESIMPULAN

Peroses pembentukan Peraturan Darah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau diawali dengan adanya usul rancangan baik dari Pemerintah Daerah maupun usul inisiatif Dewan, berkenaan dengan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2012 tentang Lembaga Adat Melayu Riau adalah usul inisiatif Balegda Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Penyampaian nota penjelasan usul inisiatif oleh Balegda Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dan pembentukan Panitia Khusus (Pansus) dalam Rapat Paripurna pada tanggal 18 November 2011. Kemudian Pansus melakukan rapat internal dengan agenda menyusun jadwal Pansus, menyiapkan dasar hukum, penyerahan materi, menentukan tenaga ahli dan Pansus melakukan rapat dengar pendapat dengan LAM Riau bersama Anggota Komisi A yang membidangi pemerintahan dan hukum. Melaksanakan

Rapat Paripurna penyampaian jawaban pemerintah tentang Raperda LAM Riau, untuk mendapat informasi yang lebih banyak Pansus melakukan kunjungan kerja ke daerah provinsi yang telah mempunyai Perda tentang adat seperti Provinsi Sumatera Barat, Provinsi Sumatera Utara, Provinsi Banten dan Provinsi Kepulauan Riau. Masukan juga diperoleh dari Fraksi-fraksi yang ada di DPRD Provinsi Riau melalui tanggapan Fraksi terhadap jawaban pemerintah tentang Perda LAM Riau. Dari informasi-informasi yang sudah dikumpulkan pansus melakukan rapat dengar pendapat dengan Lembaga Adat Melayu Riau, Badan Kesbangpol dan Biro Hukum, untuk memutakhirkan Ranperda serta menyatukan pendapat agar jika timbul permasalahan dikemudian hari dapat diselesaikan dengan baik. Pansus menyampaikan hasil pembahasan ke Pimpinan Dewan dan Pimpinan Fraksi disertai dengan penyampaian Pendapat Akhir Fraksi. Laporan pansus tentang Raperda disampaikan pada rapat paripurna untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.

Dari hasil penelitian yang penulis lakukan di Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau tentang Dinamika Formulasi Kebijakan Produk Hukum Daerah (Studi Kasus Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 1 Tahun 2012 tentang Lembaga Adat Melayu Riau), tanggapan responden didominasi dengan jawaban Baik yakni dari 15 Informan yang menjawab baik ada 10 informan atau sekitar 68.89 % yang memberikan tanggapan baik, informan berpendapat bahwa” selama ini dalam pembahasan Raperda di Dewan Perwakilan rakyat Daerah Provinsi Riau sudah dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku yakni berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah dan Peraturan DPRD Provinsi

Riau Nomor 02/KPTS/DPRD/2011 Tentang Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Farid, 1997, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, PT RajaGrafindo, Jakarta.
- Hosio, Jusach Eddy, 2007. *Kebijakan Publik dan Desentralisasi: Esai-esai daru Sorong*, (Cetakan Kedua), LaksBang: Yogyakarta.
- Isra, Saldi, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi menguatkan Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonsia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakrta.
- Islamy, Irfan. 1997. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Bina Aksara: Jakarta.
- Mahfud Md. Moh, 2011 *Politik Hukum di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Sugiono, 2005, *Metode Penelitian Administrasi*, Alfabeta, Bandung
- Kurnia, Dheni dan Kawan-kawan, 2011. *Mereka yang Terpilih Ke Gedung Rakyat*, Riau Satu Press, Pekanbaru.
- Kencana, Inu. 2011. *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*. PT. Bumi Aksara, Jakarta.
- Nogi, Hessel, S. Tangkilisan, 2003, *Wacana Kebijakan Publik Indonesia*, Lukman Offset, Yogyakarta.
- Syaukani, Imam dan A. Ahsin Thohari, 2008, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta.

Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 1
Tahun 2012 *Tentang Lembaga
Adat Melayu Riau*

Peraturan DPRD Provinsi Riau Nomor
02/KPTS/DPRD/2011 *Tentang
Kode Etik Dewan Perwakilan
Rakyat Daerah Provinsi Riau.*

Undang-Undang Republik Indonesia
Nomor 12 Tahun 2011 *Tentang
Pembentukan Peraturan
Perundang-Undangan dan
Prosedur Penyusunan Produk
Hukum Daerah.*

Dari Internet:

1. www.riauterkini.com
2. www.Lamriau.org