

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

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).

Penyelenggaraan Pemerintahan, khususnya Pemerintahan Daerah di Indonesia mengalami dinamika yang cukup tinggi yang sesungguhnya banyak dipengaruhi oleh suasana batin masyarakat dan perkembangan zaman pada saat itu. Perubahan regulasi mengenai Pemerintahan Daerah, terutama pasca Orde Baru, seringkali terjadi karena implementasi dari Undang – undang yang dibuat tersebut belum mampu memenuhi harapan sebagaimana maksud dibentuknya undang – undang tersebut. Dalam kata lain, Indonesia belum mampu menemukan format yang ideal dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang memiliki keragaman etnis dan agama serta budaya. Dampak lebih jauh dari perubahan – perubahan regulasi tersebut adalah terjadinya inefisiensi dan inefektifitas dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, seperti Pemborosan anggaran daerah, kerusakan lingkungan, bahkan penyalahgunaan kewenangan.

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 sejajar (*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 1945¹.

Adapun yang dimaksud dengan unsur penyelenggara pemerintahan daerah adalah lembaga yang bersama dengan Pemerintah Daerah melaksanakan urusan pemerintahan di daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing. Urusan Pemerintahan yang dimaksud adalah Urusan Pemerintahan Absolut, Urusan Pemerintahan Konkuren, dan Urusan Pemerintahan Umum.

Keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah didasarkan pada BAB VI Pasal 18 Ayat 3 Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹ UU No. 23 Tahun 2014

yang berbunyi : “Pemerintahan Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota – anggotanya dipilih melalui Pemilihan Umum”.

Berdasarkan pada Undang – Undang Dasar tersebut, maka penjelasan lebih lanjut mengenai Tugas, Fungsi, serta Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi diatur lebih lanjut dalam Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, atau yang biasa dikenal dengan Undang – Undang MD3, yang pada perkembangannya juga termuat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Secara umum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau disingkat dengan DPRD memiliki fungsi yakni Pembentukan Peraturan Daerah (*Legislasi*), Penganggaran (*Budgeting*), dan Pengawasan (*Controlling*). Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud, dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di Daerah provinsi.² Adapun Hak yang melekat dari DPRD yakni Hak Interpelasi, Hak Angket, dan Hak Menyatakan Pendapat.

Berdasarkan Fungsi tersebut, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang merupakan lembaga perwakilan rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah, berperan dalam merumuskan kebijakan di daerah khususnya yang berbentuk peraturan, yakni Peraturan Daerah. Peraturan.

² Pasal 96 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Daerah sebagai salah satu bagian dari Produk Hukum Daerah pada hakikatnya merupakan sebuah kebijakan, yang keberadaannya mengikat bagi seluruh masyarakat yang bertujuan untuk mengatur kehidupan masyarakat dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan daerah dan penguatan otonomi daerah, yang dalam prakteknya, pembentukan produk hukum daerah tersebut memerlukan kekuasaan (*power*) dan wewenang (*authority*).

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau sebagai lembaga perwakilan rakyat di Provinsi Riau memiliki tugas dan fungsi yang sama sebagaimana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah lainnya (kecuali yang diatur secara khusus berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan), dengan fungsi utama diantaranya ialah menyerap dan merealisasikan aspirasi masyarakat kedalam bentuk yang lebih konkret, berupa kebijakan, yang dapat berbentuk Kebijakan Anggaran (Pembahasan dan Pengesahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) maupun pembentukan suatu Peraturan Daerah serta berbagai Kebijakan – Kebijakan lainnya.

Berdasarkan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi memiliki tugas pembentukan Peraturan Daerah Provinsi, Anggaran, dan Pengawasan, dengan Tugas dan Wewenang sebagai berikut :

- a. Membentuk Perda Provinsi bersama Gubernur;
- b. membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Perda Provinsi tentang APBD Provinsi yang diajukan oleh gubernur;

- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda Provinsi dan APBD Provinsi;
- d. Memilih Gubernur;
- e. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah Provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah provinsi;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Gubernur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Provinsi;
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah Provinsi; dan
- j. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan³

Dalam upaya memenuhi Tugas, Fungsi, Wewenang, dan pelaksanaan Hak DPRD tersebut, maka terdapat suatu susunan atau struktur organisasi yang memiliki tugas dalam membahas dan menyelesaikan tugas – tugas tertentu yang dikenal dengan istilah Alat Kelengkapan Dewan.

³ Pasal 101 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Alat Kelengkapan Dewan merupakan unit – unit kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersifat tetap. Bersifat tetap maknanya adalah bahwa unit kerja tersebut terus menerus ada selama masa kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berlangsung⁴

Berdasarkan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau, disebutkan bahwa Alat Kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau terdiri dari :

- a. Pimpinan DPRD
- b. Badan Musyawarah
- c. Komisi - Komisi
- d. Badan Kehormatan
- e. Badan Anggaran
- f. Badan Pembentukan Peraturan Daerah, dan
- g. Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk dalam Rapat Paripurna.

Jika dikaitkan dengan fungsi Pembentukan peraturan daerah, maka tidak semua alat kelengkapan dewan tersebut terlibat atau berperan secara langsung. Alat – alat kelengkapan yang terlibat secara langsung dalam Pembentukan Peraturan Daerah antara lain adalah Komisi dan Badan Pembentukan Peraturan Daerah.

⁴ Pasal 66 Peraturan DPRD Provinsi Riau Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib

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 masyarakat⁵

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

⁵ Pasal 1 Poin 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

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 Akademik⁶

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, jangkaun, objek, atau arah pengaturan dari rancangan peraturan daerah. Peraturan daerah yang baik akan didahului dengan adanya naskah akademik yang baik⁷

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 padat tetapi memenuhi substansinya yakni mencakup aspek filosofis, aspek sosiologis, dan aspek yuridis. Untuk memudahkan penyusunan naskah akademik Ranperda, perlu dibuat terlebih dahulu garis besar isinya, yang mencakup Pendahuluan, Telaahan Akademik,

⁶ Rahyunir Rauf, *Posisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah*, Marpoyan Tujuh Publishing, Pekanbaru, 2016, Hal. 194

⁷ *Ibid.*,

Urgensi Pembentukan Peraturan Daerah, Pokok-pokok Materi Muatan Peraturan Daerah, dan Penutup.”⁸

Berdasarkan Pasal 66 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau disebutkan bahwa Badan Pembentukan Peraturan Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersifat tetap, dibentuk dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Adapun tugas Badan Pembentukan Peraturan Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau adalah :

1. Menyusun rancangan Program Legislasi Daerah yang memuat Daftar Urutan dan Prioritas Rancangan Peraturan Daerah beserta alasannya untuk setiap tahun anggaran di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
2. Koordinasi untuk penyusunan program legislasi daerah antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah;
3. Menyiapkan rancangan peraturan daerah inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
4. Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan anggota, Komisi dan/atau gabungan Komisi sebelum Rancangan Peraturan daerah tersebut disampaikan kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

⁸ *Ibid.*, Hal. 195

5. Memberikan pertimbangan terhadap rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota, Komisi dan/atau gabungan komisi, di luar prioritas rancangan peraturan daerah tahun berjalan atau di luar rancangan peraturan daerah yang terdaftar dalam Program Badan Pembentukan Peraturan Daerah;
6. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan peraturan daerah melalui koordinasi dengan Komisi dan/atau Panitia Khusus;
7. Memberikan masukan kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas rancangan peraturan daerah yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah;
8. Melakukan pembahasan, pengubahan, dan/atau penyempurnaan rancangan peraturan daerah yang secara khusus ditugaskan oleh Badan Musyawarah;
9. Melakukan penyebarluasan dan mencari masukan untuk rancangan peraturan daerah yang secara khusus ditugaskan oleh Badan Musyawarah;
10. Menerima masukan dari masyarakat baik tertulis maupun lisan mengenai rancangan peraturan daerah yang sedang dan/atau yang akan dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama Pemerintah Daerah;
11. Menelaah dan menguji kelayakan rancangan peraturan daerah yang diajukan Pemerintah Daerah sebelum memasuki pembahasan oleh Komisi- Komisi dan/atau oleh Panitia Khusus;
12. Melakukan penyesuaian akhir setiap rancangan peraturan daerah sebelum pengesahan dalam Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

13. Menganalisis dan mengevaluasi Peraturan Daerah yang sedang berlaku untuk dikaji efektifitas dan kesesuaiannya dengan Peraturan Perundang-undangan baik secara mandiri maupun atas permintaan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan/atau Komisi- Komisi;
14. Membuat laporan kinerja pada masa akhir keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik yang sudah maupun yang belum terselesaikan untuk dapat digunakan sebagai bahan oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah pada masa keanggotaan berikutnya.
15. Untuk pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disediakan sarana dan anggaran sesuai dengan kebutuhan dan dengan memperhatikan kemampuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)⁹.

Proses pembentukan perundang-undangan, dalam hal ini Peraturan Daerah, merupakan suatu hal yang melekat dan menjadi bagian dari tugas anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau. Karena, untuk menjamin terselenggaranya kewajiban pemerintahan dalam rangka untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, tentu memerlukan suatu payung hukum yang jelas, sesuai dengan kebutuhan masyarakat, memenuhi rasa keadilan, serta tidak bertentangan dengan ketentuan yang berlaku, dan dapat diimplementasikan dengan tanpa merugikan pihak manapun.

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

⁹ Pasal 68 Peraturan DPRD Provinsi Riau Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib DPRD Provinsi Riau

Perwakilan Rakyat Daerah, yang dikenal dengan istilah Program Pembentukan Peraturan Daerah (dulu dikenal dengan istilah Program Legislasi Daerah – Prolegda), dan secara formiil, idealnya Program Pembentukan Peraturan Daerah tersebut diputuskan sebelum ditetapkan Peraturan Daerah Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun berikutnya.

Program Pembentukan Peraturan Daerah ialah instrument perencanaan program Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Namun, dalam keadaan tertentu, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau Gubernur dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah di luar program legislasi daerah dengan terlebih dahulu melakukan perubahan Program Pembentukan Peraturan Daerah setelah mendapat persetujuan dari Badan Musyawarah¹⁰.

Menurut Wasistiono dan Wiyoso (2009 ; 79), perencanaan pembentukan peraturan daerah dilaksanakan berdasarkan program legislasi daerah (Prolegda). Prolegda pada hakekatnya merupakan suatu instrument dari perencanaan program pembentukan peraturan daerah yang disusun dalam bentuk terpadu dan bersifat sistematis. Pada hakekatnya salah satu tujuan penyusunan Prolegda tidak lain adalah untuk menjaga agar produk Perda tetap berada dalam kesatuan hukum nasional.¹¹

Dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, terdapat 2 (dua) sumber pengajuan Rancangan Peraturan Daerah, yakni Rancangan Peraturan Daerah yang

¹⁰Pasal 113 Ayat 4 Peraturan DPRD Prov. Riau Nomor 30 Tahun 2014

¹¹ Rahyunir Rauf, *Op. Cit.*, Hal. 193

berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau Gubernur¹². Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah biasa dikenal dengan Rancangan Peraturan Daerah Prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau Rancangan Peraturan Daerah Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

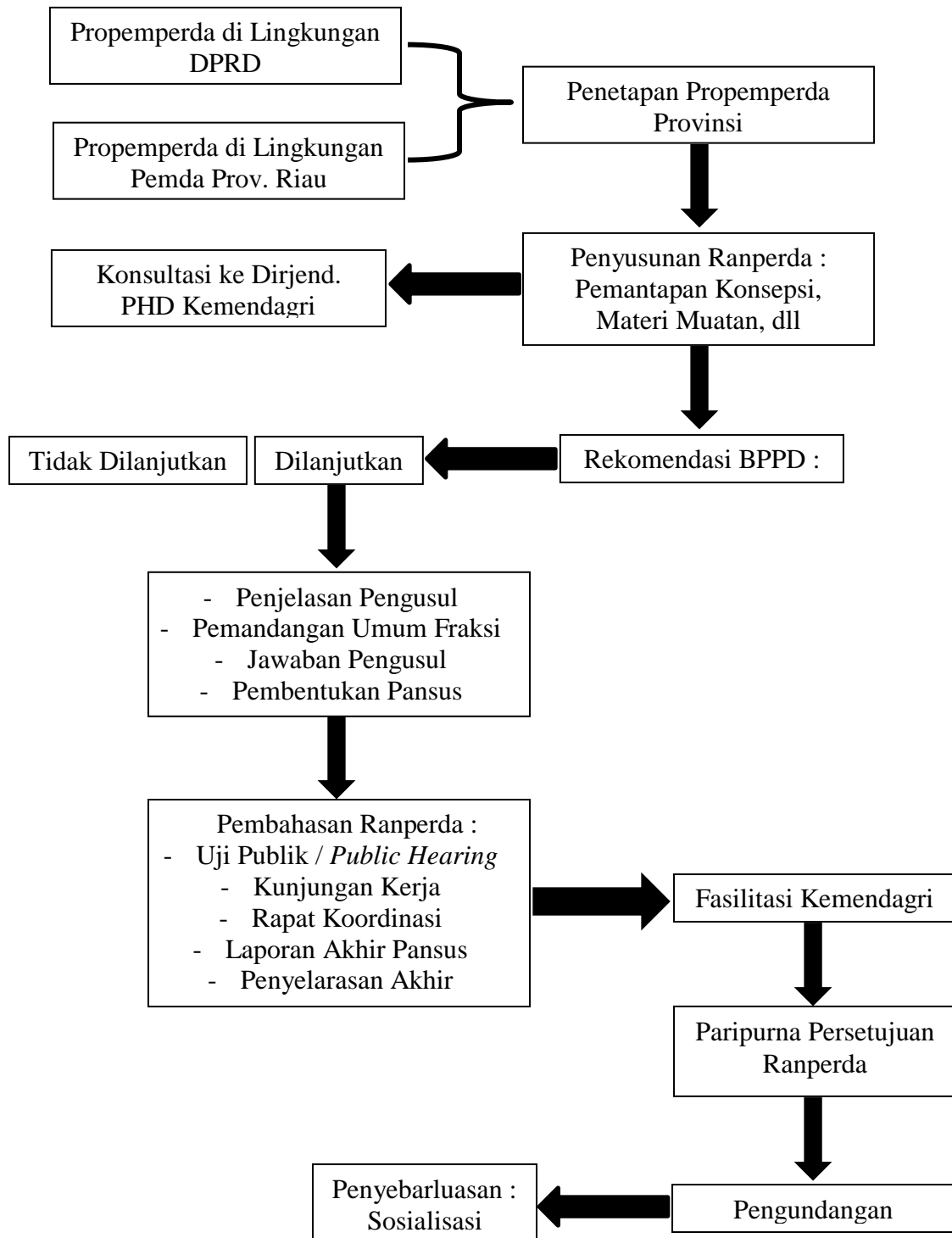
Selanjutnya, Rancangan Peraturan Daerah baik yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun Gubernur tersebut harus disertai penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik, serta Draft Peraturan Gubernur¹³.

Berdasarkan Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan, disebutkan bahwa dalam pembentukan suatu Peraturan Daerah harus memenuhi aspek *Formiil* dan *Materiil*. Yang dimaksud dengan Aspek Formiil yaitu bahwa pembahasan dan pengesahan (pembentukan) suatu Peraturan Daerah harus memenuhi ketentuan yang berlaku, baik mekanisme maupun prosedur dan tahapan – tahapannya, serta Aspek Materil yakni tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan peraturan daerah lainnya.

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

¹²Pasal 113 Ayat 1 Peraturan DPRD Prov. Riau Nomor 30 Tahun 2014

¹³Pasal 113 Ayat 2 Peraturan DPRD Prov. Riau Nomor 30 Tahun 2014



Sumber : dirangkum dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

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 yang terdiri dari Program Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau serta dari Pemerintah Provinsi Riau.

Berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau tersebut, terdapat 11 (sebelas) Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau, baik yang bersumber dari Badan Pembentukan Peraturan Daerah maupun dari Komisi – Komisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau. Adapun Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur Riau memiliki jumlah yang sama, yakni 11 (sebelas). Sementara, 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.

Adapun Rancangan Peraturan Daerah berdasarkan Program Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Tahun 2015 dapat dilihat pada Tabel berikut :

Tabel I.1 : Program Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Tahun 2015

NO	JUDUL RANPERDA	PENGUSUL	KETERANGAN
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
A.	Prakarsa DPRD Provinsi Riau		
1.	Pelestarian dan Pengembangan Budaya Melayu Riau dan Kearifan Lokal	BPPD	Selesai Dibahas
2.	Pedoman Pendirian dan Penyelenggaraan Sarana Pelayanan Kesehatan Swasta	BPPD	Belum Dibahas

1	2	3	4
3.	Perlindungan dan Pengembangan Ekonomi Kreatif Daerah Provinsi Riau	BPPD	Selesai Dibahas
4.	Sistem Pemerintahan Berbasis Informasi Telekomunikasi dan Keterbukaan	BPPD	Selesai Dibahas
5.	Tata Cara Pelaksanaan dan Pengawasan Pembangunan	BPPD	Belum Dibahas
6.	Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya	Komisi A	Selesai Dibahas
7.	Pemanfaatan Alat Bantu Produksi Lokal bagi Usaha Bidang Perekonomian	Komisi B	Selesai Dibahas
8.	Tata Kelola Aset Daerah	Komisi C	Belum Dibahas
9.	Tata Kelola dan Koordinasi Pembangunan Pekansikawan	Komisi D	Belum Dibahas
10.	Sistem Pelayanan Kesehatan Dasar dan Rujukan di Provinsi Riau	Komisi E	Belum Dibahas
11.	Sistem Pemberian Bantuan Pendidikan di Provinsi Riau	Komisi E	Selesai Dibahas
B.	Usulan Gubernur Riau		
1.	Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Riau Tahun 2014 – 2032	Bappeda Prov. Riau	Belum Dibahas
2.	Kawasan Keselamatan Operasional Penerbangan (KKOP) dan Batas Kawasan Kebisingan (BKK)	Dishub Prov. Riau	Belum Dibahas
3.	Pengelolaan Taman Hutan Raya Sultan Syarif Hasyim (Tahura SSH)	Dishut Prov. Riau	Selesai Dibahas
4.	Penyertaan Modal kepada Perusahaan Daerah dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan Pihak Ketiga	Biro Perekonomian Setda Riau	Belum Dibahas
5.	Pedoman Penyelenggaraan Perkebunan	Disbun Prov. Riau	Belum Selesai
6.	Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah Provinsi Riau	Disbudpar Prov. Riau	Belum Dibahas
7.	Tata Kelola Badan Usaha Milik Daerah Provinsi Riau	Biro Perekonomian	Lap Akhir Pansus
8.	Revisi Perda No. 3 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu	BPMPD dan BP2T Prov. Riau	Belum Dibahas
9.	Pemerintahan Desa Adat	BPMPD Prov. Riau	Belum Dibahas
10.	Perlindungan Perempuan Korban Kekerasan	BP3AKB Prov. Riau	Belum Dibahas
11.	Perlindungan Lahan Berkelanjutan	Distanganhol Prov. Riau	Belum Dibahas

1	2	3	4
C.	Ranperda Kumulatif Terbuka		
1.	APBD Tahun Anggaran 2016		Selesai Dibahas
2.	Laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Tahun 2014		Selesai Dibahas
3.	Perubahan APBD Tahun Anggaran 2015		Selesai Dibahas

Sumber : Sekretariat Badan Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Tahun 2015

Adapun untuk Program Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Riau

Tahun 2016 dan Tahun 2017 adalah sebagai berikut :

Tabel 1.2 Program Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Tahun 2016

NO	JUDUL RANPERDA	PENGUSUL
1	2	3
I.	<u>PRAKARSA DPR PROVINSI RIAU.</u>	
1.	Perubahan Tata Tertib Anggota DPRD Provinsi Riau	Badan Pembentukan perda
2.	Tata Cara Pelaksanaan dan Pengawasan Pembangunan	Badan Pembentukan perda
3.	Pedoman Pendirian dan Penyelenggaraan Sarana Pelayanan Kesehatan Swasta	Badan Pembentukan perda
4.	Sistem Pembiayaan dan Keuangan Lembaga Adat	Badan Pembentukan perda
5.	Pola Pembiayaan Kerja Sama Pemerintah dan Swasta dalam Pembangunan Wilayah	Badan Pembentukan perda
6.	Perlindungan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa Terpencil di Provinsi Riau	Komisi A
7.	Tata Pengelolaan Desa di Provinsi Riau	Komisi A
8.	Tata Kelola Alih Fungsi Lahan Pertanian	Komisi B
9.	Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah	Komisi C
10.	Pengelolaan Dana Bergulir Provinsi Riau	Komisi C
11.	Pencegahan Bencana Alam di Provinsi Riau	Komisi D
12.	Tata Kelola dan Koordinasi Pembangunan Pekansikawan	Komisi D
13.	Pembangunan Perumahan Untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) atau Masyarakat Miskin di Provinsi Riau	Komisi D

<i>I</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
14.	Penyelenggaraan Keolahragaan	Komisi E
15.	Kesejahteraan Sosial	Komisi E
16.	Pengembangan Pariwisata dan Tujuan Wisata	Komisi E
II.	<u>USULAN GUBERNUR RIAU</u>	
1.	Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Riau Tahun 2014-2032	BAPPEDA
2.	Penambahan Penyertaan Modal Pemerintahan Daerah pada Badan Usaha Milik Daerah dan Pihak Ketiga	Biro Adm Perekonomian dan SDA
3.	Perubahan Perda Nomor 1,2,3 Tahun 2014 tentang SOTK	Biro Organisasi
4.	Perlindungan Perempuan Korban Kekerasan	BP3AKB
5.	Pengelolaan Zakat	Biro Adm. Kesra
6.	Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah Provinsi Riau	BPKAD
7.	Perubahan Atas Perda Nomor 17 Tahun Tentang Penanggulangan Bencana Alam	BPBD
8.	Perubahan Atas Perda Nomor 7 Tahun 2014 tentang RPJMD Provinsi Riau Tahun 2014-2019	BAPPEDA
9.	Perubahan Atas Perda Nomor 9 Tahun 2009 tentang RPJPD Provinsi Riau Tahun 2005-2025	BAPPEDA
10.	Izin Usaha Perikanan Tangkap	Disperika
11.	Pemberian Insentif dan Kemudahan Penanaman Modal	Biro Adm Perekonomian dan SDA
12.	Pengendalian dan Penanggulangan Rabies	Distanak
13.	Pengendalian Ternak Sapi dan Kerbau Betina Produktif	Distanak
14.	Penetapan Kawasan Pengembangan Tanaman Pangan, Hortikultura dan Peternakan Provinsi Riau	Distanak
III.	<u>RAPERDA KOMULATIF TERBUKA</u>	
1.	APBD Tahun Anggaran 2016	
2.	Laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Provinsi Riau Tahun 2015	
3.	Perubahan APBD Tahun Anggaran 2016	

Tabel 1.3 Program Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Tahun 2017

No.	JUDUL RANPERDA	PENGUSUL
1	2	3
I.	<u>PRAKARSA DPR PROVINSI RIAU.</u>	
1.	Pedoman Pengakuan Keberadaan Masyarakat Hukum Adat (MHA) Kearifan Lokal dan Hak MHA yang terkait dengan (Perlindungan Pengolahan Lingkungan Hidup) PPLH	Badan Pembentukan perda
2.	Tata Cara Pelaksanaan dan Pengawasan Pembangunan	Badan Pembentukan perda
3.	Penyelenggaraan Ketahanan Pangan	Badan Pembentukan perda
4.	Pemberdayaan Lembaga Kemasyarakatan, Lembaga Adat dan Masyarakat Hukum Adat	Badan Pembentukan perda
5.	Revisi Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2015 tentang Pembentukan Peraturan Daerah	Badan Pembentukan perda
6.	Penanggulangan Penyalahgunaan Narkotika, Psikotropika dan Zat Adiktif Lainnya	Komisi A
7.	Penertiban Izin Pengumpulan Sumbangan Lintas Daerah Kabupaten/ Kota	Komisi A
8.	Perlindungan Pemberdayaan Masyarakat Terpencil	Komisi A
9.	Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan dan Pembudidaya Ikan di Provinsi Riau	Komisi B
10.	Kemitraan Pembangunan Perkebunan Berkelanjutandi di Provinsi Riau	Komisi B
11.	Perlindungan dan Pemberdayaan Pasar Tradisional dan Penataan Pasar Modern di Provinsi Riau	Komisi B
12.	Investasi Pemerintah Provinsi Riau	Komisi C
13.	Pengelolaan Dana Bergulir	Komisi C
14.	Pedoman Pembinaan Karier dan Promosi Jabatan Pegawai Negeri Sipil Pemerintahan Provinsi Riau	Komisi C
15.	Perubahan Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2007 tentang Kedudukan Protokoler Dan Keuangan Pimpinan Dan Anggota DPRD Provinsi Riau	Komisi C
16.	Pengembangan Kawasan PEKANSIKAWAN Provinsi Riau	Komisi D
17.	Pembangunan Perumahan untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah/ Masyarkat Miskin	Komisi D

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
18.	Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan di Provinsi Riau	Komisi D
19.	Kesejahteraan Sosial	Komisi E
II.	<u>USULAN GUBERNUR RIAU</u>	
1.	Rencana Pembangunan Industri Provinsi Riau	Disperindag
2.	Administrasi Kependudukan	Disnakertransduk
3.	Susunan Kelembagaan, Pengisian Jabatan dan Masa Jabatan Kepala Desa Adat berdasarkan Hukum Adat	BPMPD
4.	Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah Provinsi Riau	BPKAD
5.	Retribusi Daerah	Dispenda
6.	Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor. 12 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pendidikan	Dinas Pendidikan
7.	Revisi Peraturan Daerah No. 4 Tahun 2015 tentang Pajak Daerah	Dispenda
III.	<u>LANJUTAN PROPEMPERDA 2016</u>	
1.	Pedoman Penyelenggaraan Perkebunan	Dinas Perkebunan
2.	<u>Penyelenggaraan Keolahragaan</u>	Dispora
3.	Perubahan atas Peraturan Daerah No. 17 Tahun 2003 tentang Penanggulangan Bencana Alam	BPBD
4.	Perubahan atas Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2014 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Riau 2014-2019	BAPPEDA
5.	Izin Usaha Tangkap Ikan	Distanak
6.	Pemberian Insentif dan Kemudahan Penanaman Modal	Biro Adm. Perekonomian dan SDA
IV.	<u>RAPERDA KOMULATIF TERBUKA</u>	
1.	APBD Tahun Anggaran 2017	
2.	Laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Provinsi Riau Tahun 2016	
3.	Perubahan APBD Tahun Anggaran 2017	

Sumber : Sekretariat Badan Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Tahun 2018

Berdasarkan Program Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Tahun 2015, 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.

Selanjutnya, setelah Program Pembentukan Peraturan Daerah ini ditetapkan, maka tahapan berikutnya adalah Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, dimana terdapat beberapa Peraturan Daerah yang menjadi Prioritas yang harus disampaikan bersama dengan Naskah Akademis dan/atau penjelasan.

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, khususnya melalui Alat Kelengkapan Badan Pembentukan Peraturan Daerah dan Panitia Khusus Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dalam proses

pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Tahun 2015. Diantaranya ialah, kegiatan Uji Publik terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang sedang dibahas yang belum maksimal. Uji publik diperlukan guna menampung aspirasi yang dapat dilakukan bersama Tokoh Masyarakat, Akademisi, Penggiat LSM, maupun kelompok kepentingan lainnya untuk dapat memperoleh masukan – masukan, baik yang terkait dengan Landasan Hukum, substansi materi, maupun kondisi sosio kultural masyarakat yang akan mempengaruhi aturan normatif suatu Rancangan Peraturan Daerah.

Selain itu, dalam ketentuan sebagaimana yang diatur dalam UU MD3, terdapat Rancangan Peraturan Daerah berdasarkan Program Prioritas yang dalam pelaksanaannya, setiap Rancangan Peraturan Daerah yang dibahas belum memperhatikan ketentuan ini. Sepanjang pengamatan penulis, bahwa Rancangan Peraturan Daerah yang dibahas adalah Rancangan Peraturan Daerah yang Penjelasan atau Keterangan dan/atau Naskah Akademis nya yang masuk terlebih dahulu ke Pimpinan DPRD Provinsi Riau. Oleh karena itulah, maka realisasi Peraturan Daerah pada tahun 2015 tersebut didominasi oleh DPRD Provinsi Riau.

Penetapan Program Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Tahun 2015 juga belum memenuhi ketentuan sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, dimana pada Pasal 15 Ayat (4) dimana disebutkan bahwa Penyusunan dan Penetapan Program Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi. Adapun penetapan Program

Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Tahun 2015 ditetapkan pada tanggal 09 Februari 2015

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”**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan fenomena yang penulis temui di lapangan, maka dapat diidentifikasi masalah dalam Formulasi Kebijakan, khususnya mengenai Pembentukan Peraturan Daerah di Provinsi Riau sebagai berikut :

1. Badan Pembentukan Peraturan Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau belum sepenuhnya mempedomani ketentuan – ketentuan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dalam Pembentukan Peraturan Daerah, khususnya pada proses Perencanaan, Penyusunan, dan Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah
2. Panitia Khusus Pembentukan Peraturan Daerah belum sepenuhnya mempedomani ketentuan – ketentuan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dalam proses Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, diantaranya Uji Publik yang belum sepenuhnya dilaksanakan.
3. Jumlah Rancangan Peraturan Daerah dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Riau tahun 2015 adalah sebanyak 25

Rancangan, namun yang dapat direalisasikan adalah sebanyak 10 Rancangan Peraturan Daerah.

4. Dari 7 (tujuh) Rancangan Peraturan Daerah yang telah disahkan (di luar Rancangan Peraturan Daerah Kumulatif Terbuka), 6 (enam) Rancangan Peraturan Daerah tersebut merupakan Prakarsa DPRD Provinsi Riau, sementara Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh Pemerintah Provinsi Riau yang telah disahkan hanya berjumlah 1 (satu) Rancangan Peraturan Daerah.
5. Beberapa Rancangan Peraturan Daerah Prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau belum memenuhi ketentuan sebagaimana diatur dalam Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, seperti Naskah Akademis, Rancangan Peraturan Daerah yang terindikasi “*Copy Paste*” dari Peraturan Daerah di Provinsi bahkan Kabupaten/Kota lain, Daftar Inventarisasi Masalah yang kurang dalam, serta Dasar Hukum yang sudah tidak *update*.
6. Pembahasan terhadap suatu Rancangan Peraturan Daerah, baik yang diajukan oleh DPRD Provinsi Riau maupun Pemerintah Provinsi Riau, didasarkan pada Penjelasan atau Keterangan dan/atau Naskah Akademik yang lebih dahulu masuk dan disampaikan kepada Pimpinan DPRD Provinsi Riau untuk kemudian dimintakan Kajian kepada Badan Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Riau, sementara dalam ketentuannya terdapat Rancangan Peraturan Daerah Prioritas pada Program Pembentukan Peraturan Daerah tahun 2015

C. Perumusan Masalah

Berdasarkan tugas dan fungsi yang dimiliki oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau sebagaimana yang telah diuraikan di atas, maka penulis merumuskan masalah yaitu :
“Bagaimanakah Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dalam Formulasi Kebijakan di Provinsi Riau Tahun 2015 ?”

D. Batasan Masalah

Batasan masalah dalam penelitian ini adalah pada Pembentukan Produk Hukum Daerah yang berbentuk Peraturan, yakni Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Riau Tahun 2015 yang dilaksanakan oleh Alat Kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau yakni Badan Pembentukan Peraturan Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau, di mana dalam 6 Tahap Pembentukan Peraturan Daerah penulis hanya meneliti 3 (tiga) tahapan yang di bagian awal, yakni Tahap Perencanaan, Penyusunan, dan Pembahasan. Adapun Objek yang akan diteliti adalah Rancangan Peraturan Daerah Tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya.

E. Tujuan dan Manfaat Penelitian

E.1. Tujuan Penelitian :

Mengetahui dan mendeskripsikan Tugas dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dalam Formulasi Kebijakan di Provinsi Riau tahun 2015.

E.2. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain:

1. Menjelaskan tugas dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dalam Pembentukan Peraturan Daerah berdasarkan Program Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Riau yang didasarkan pada ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.
2. Memberikan informasi dan masukan bagi lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau mengenai mekanisme dan prosedur Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Riau.
3. Sumbangsih pemikiran dalam rangka mengembangkan ilmu pengetahuan, khususnya bidang ilmu pemerintahan
4. Memberikan ilmu, pengetahuan, dan pengayaan bagi penulis dalam memahami tugas dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau serta memberikan beberapa tawaran solusi yang diharapkan dapat diterapkan.