

TESIS

PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK (Studi Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Provinsi Riau)

**Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Penulisan Tesis
Program Pascasarjana Universitas Islam Riau**



OLEH :

NAMA : YEFRIZAL
NOMOR MAHASISWA : 177121047
BIDANG KAJIAN UTAMA : ADMINISTRASI PUBLIK

**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM RIAU
PEKANBARU
2019**

RINGKASAN TESIS

PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK (Studi Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Provinsi Riau)

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Penulisan Tesis
Program Pascasarjana Universitas Islam Riau



OLEH :

NAMA : YEFRIZAL
NOMOR MAHASISWA : 177121047
BIDANG KAJIAN UTAMA : ADMINISTRASI PUBLIK

PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM RIAU
PEKANBARU
2019

**PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK
(Studi Pelaksanaan Fungsi Legislasi
Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyusunan
Peraturan Daerah Provinsi Riau)**

TESIS

Oleh

Yefrizal

NPM : 177121047

UNIVERSITAS ISLAM RIAU

TIM PENGUJI

Ketua

Prof. Dr. H. Sufian Hanim, SH, M.Si

Sekretaris

Dr. H. Rahyunir Rauf, M.Si

Anggota

Arief Rifa'i Harahap, S.Sos, M.Si

Mengetahui,

**Direktur Program Pascasarjana
Universitas Islam Riau**

Dr. Ir. Saipul Bahri, M.Ec

Dokumen ini adalah Arsip Milik :
Perpustakaan Universitas Islam Riau

**PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK
(Studi Pelaksanaan Fungsi Legislasi
Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyusunan
Peraturan Daerah Provinsi Riau)**

TESIS

NAMA : Yefrizal
NPM : 177121047
Program Studi : Administrasi Publik

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing

Pembimbing I

Pekanbaru, 2019



Prof. Dr. H. Sufian Hanim, SH, M.Si

Pembimbing II

Pekanbaru, 2019



Dr. H. Rahyunir Rauf, M.Si

Mengetahui,

Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Publik
Pasca Sarjana Universitas Islam Riau



Lilis Suryani, S.Sos, M.Si

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Saya mahasiswa Pascasarjana Universitas Islam Riau Program Studi Administrasi Publik peserta Ujian komprehensif Penelitian yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Yefrizal
NPM : 177121047
Jurusan : Ilmu Administrasi
Program Studi : Administrasi Publik
Jenjang Pendidikan : Strata Dua (S.2)
Judul Usulan Penelitian : Perumusan Kebijakan Publik (Studi Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Provinsi Riau)

Atas naskah yang didaftarkan pada ujian konferehensif ini beserta seluruh dokumentasi persyaratan yang melekat padanya dengan ini saya menyatakan :

1. Bahwa, naskah Tesis ini adalah benar hasil karya saya sendiri (tidak karya plagiat) yang saya tulis sesuai dengan mengacu kepada kaidah – kaidah metode ilmiah dan penulisan karya ilmiah.
2. Bahwa, keseluruhan persyaratan administratif, akademik dan keuangan yang melekat padanya benar telah saya penuhi sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan.
3. Bahwa, apabila dikemudian hari ditemukan dan terbukti secara syah atau keseluruhan atas pernyataan butir 1 dan butir 2 tersebut diatas, maka saya menyatakan bersedia menerima sanksi pembatalan hasil ujian seminar yang telah saya ikuti serta sanksi lainnya sesuai dengan ketentuan yang ada.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan penuh kesadaran dan tanpa tekanan dari pihak manapun juga.

Pekanbaru, Maret 2019

Yefrizal





UNIVERSITAS ISLAM RIAU PROGRAM PASCASARJANA

**Jalan Kaharuddin Nasution No. 113 Pekanbaru 28284 Riau
Telp. (+62) (761) 674717 - 7047726 Fax. (+62) (761) 674717**

**SURAT KEPUTUSAN DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU
NOMOR : 225/UIR/KPTS/PPS/2019
TENTANG PENUNJUKAN PEMBIMBING PENULISAN TESIS MAHASISWA
PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU ADMINISTRASI**

DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU

- Menimbang :**
1. Bahwa penulisan tesis merupakan tugas akhir dan salah satu syarat mahasiswa dalam menyelesaikan studinya pada Program Magister (S2) Ilmu Administrasi PPS - UIR.
 2. Bahwa dalam upaya meningkatkan mutu penulisan dan penyelesaian tesis, perlu ditunjuk pembimbing yang akan memberikan bimbingan kepada mahasiswa tersebut.
 3. Bahwa nama - nama dosen yang ditetapkan sebagai pembimbing dalam Surat Keputusan ini dipandang mampu dan mempunyai kewenangan akademik dalam melakukan pembimbingan yang ditetapkan dengan Surat keputusan Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Riau.

- Mengingat :**
1. Undang - Undang Nomor : 20 Tahun 2003
 2. Peraturan Pemerintah Nomor : 60 Tahun 1999
 3. Keputusan Presiden Republik Indonesia :
 - a. Nomor : 85/M/1999
 - b. Nomor : 102/M/2001
 - c. Nomor : 228/M/2001
 4. Keputusan Menteri Pendidikan Nasional R.I. :
 - a. Nomor : 232/U/2000
 - b. Nomor : 234/U/2000
 - c. Nomor : 176/O/2001
 5. Surat Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi Depdiknas R.I. :
 - a. Nomor : 2283/D/T/2003 Jo. Nomor : 5020/D/T/2010
 - b. Nomor : 681/D/T/2004 Jo. Nomor : 5021/D/T/2010
 - c. Nomor : 156/D/T/2007
 - d. Nomor : 2/Dikti/Kep/1991
 - e. Nomor : 490/D/T/2007 Jo. Nomor : 5150/D/T/2011
 - f. Nomor : 4009/D/T/2007 Jo. Nomor : 5019/D/T/2010
 - g. Nomor : 4009/D/T/2007 Jo. Nomor : 7322/D/T/K-X 2012
 6. Statuta Universitas Islam Riau Tahun 2013
 7. SK. Dewan Pimpinan YLPI Daerah Riau :
 - a. Nomor : 007/Kep.D/YLPI-I/1993
 - b. Nomor : 135/Kep.A/YLPI-VII/2005
 8. SK. Rektor Universitas Islam Riau Nomor : 129/UIR/KPTS/2008
 9. Surat Permohonan Perubahan Judul **Sdr/i Yefrizal** tanggal 05 April 2019

- Menetapkan :**
1. Menunjuk :

a. Nama	: Prof. Dr. H. Sufian Hamim, SH., M.Si	: sebagai Pembimbing I
b. Nama	: Dr. H. Rahyuni Rauf, M.Si	: sebagai Pembimbing II

Untuk Penulisan Tesis Mahasiswa :

Nama : **YEFRIZAL**
 N P M : **177121047**
 Program Studi : **Ilmu Administrasi**
 Judul Tesis : **"PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK (Studi Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Provinsi Riau)".**

2. Tugas - tugas pembimbing adalah memberikan bimbingan kepada mahasiswa Program Magister (S2) Ilmu Administrasi dalam penulisan tesis.
 3. Dalam pelaksanaan bimbingan supaya diperhatikan usul dan saran dari forum seminar proposal dan ketentuan penulisan tesis sesuai dengan Buku Pedoman Program Magister (S2) Ilmu Administrasi.
 4. Kepada yang bersangkutan diberikan honorarium, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Islam Riau.
 5. Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan dengan ketentuan bila terdapat kekeliruan segera ditinjau kembali.
- KUTIPAN :** Disampaikan kepada yang bersangkutan untuk dapat diketahui dan diindahkan.

DITETAPKAN DI : PEKANBARU
PADA TANGGAL : 08 April 2019
 Direktur,

Dr. Ir. Saipul Bahri, M.Ec.
 NPK. 92 11 02 199

Dokumen ini adalah Arsip Milik :
 Perpustakaan Universitas Islam Riau

**PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK
(STUDI PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH PROVINSI RIAU TAHUN
2017)**

ABSTRAK

Negara Indonesia merupakan negara yang berdaulat dan terdiri atas beberapa Provinsi dan Kabupaten/Kota. Sebelum berlakunya reformasi negara kita ini memakai asas desentralisasi, dan setelah reformasi negara Indonesia menganut asas dekosentarsi atau disebut juga dengan otonomi daerah yaitu dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah kemudian dirubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan selanjutnya diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dari segi pembentukan Peraturan Daerah sebagaimana yang termaktub dalam Peraturan DPRD Provinsi Riau No 30 Tahun 2014 Bab X tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah dinyatakan bahwa mulai dari pengusulan rancangan Peraturan Daerah sampai disahkan dalam jangka waktu 60 hari kerja, namun dilapangan ada juga Rancangan Perda mulai dari pembentukan Pansus sampai disahkan lebih dari 60 hari kerja dan bahkan ada yang sampai 100 hari kerja. Konsep teori yang digunakan adalah fokus Administrasi Publik tentang proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam publik Chander dan Plano. Indikator dalam penelitian ini, yaitu: naskah akademik, proses permintaan/persetujuan, dan proses pengesahan. Adapun yang menjadi *key informan* dalam penelitian ini adalah Ketua DPRD Provinsi Riau, kemudian Staf ahli, Sekretaris DPRD dan Pimpinan Komisi di DPRD Provinsi Riau. Informan susulannya adalah dengan menggunakan teknik *snowballing sampling*. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif. Dari hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa Pelaksanaan fungsi legislasi DPRD di Provinsi Riau dalam hal Perumusan Kebijakan Publik (Studi Pelaksaaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau Tahun 2017) belum berjalan dengan optimal/kurang baik. Hal ini terlihat dari indikator naskah akademik yang belum berjalan semestinya. Kemudian pada indicator permintaan/persetujuan juga belum berjalan dengan baik. Masih banyak persoalan-persoalan yang terjadi di sini, dan yang paling mendominasi adalah persoalan konflik interest. Sedangkan pada indicator tahap pengesahan sudah berjalan dengan baik, dimana setiap Perda yang sudah di tetapkan di undangkan dengan baik secara procedural. Artinya setelah tahap pengesahan maka Raperda tersebut resmi di undangkan/di tetapkan dan berlaku secara resmi. Adapun salah satu saran pada penelitian ini adalah kepada DPRD Provinsi Riau secara keseluruhan diperlukan peningkatan komunikasi, baik antar stakeholder di tubuh DPRD itu sendiri maupun antar DPRD dengan rakyat yang melibatkan tokoh masyarakat, tokoh adat dan tokoh agama guna menciptakan harmonisasi di internal maupun dengan eksternal DPRD Provinsi Riau.

Kata Kunci :*Perumusan, Kebijakan Publik, DPRD*

**PUBLIC POLICY FORMULATION
(STUDY OF THE IMPLEMENTATION OF THE LEGISLATIVE
FUNCTION
OF RIAU PROVINCE'S HOUSE OF REPRESENTATIVES 2017)**

ABSTRACT

Indonesia is a sovereign country and consists of several provinces and regencies/cities. Before the enactment of reform era, it was based on the principle of decentralization, and after the reform era Indonesia adopted the principle of decree or also called regional autonomy, namely by the issuance of Law Number 22 of 1999 concerning Regional Government and then changed to Law Number 32 of 2004 concerning Regional Government, then subsequently replaced with Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government. In terms of the formation of Regional Regulations as stipulated in the Riau Province's House of representatives Regulation No. 30 of 2014 Chapter X concerning Procedures for Establishing Regional Regulations, it is stated that starting from the drafting of Regional Regulations until ratified within 60 working days, there is also a Draft Regional Regulation starting from the formation of the Special Committee until it has been passed more than 60 working days and there are even up to 100 working days. The theoretical concept used is the focus of Public Administration about the process which resources and public personnel are organized and coordinated to formulate, implement, and manage the decisions in the public Chander and Plano. The indicators in this study, namely : academic manuscripts, request / approval process, and approval process. The key informants in this study were the Chairman of the Riau Province's House of Representatives, then the Expert Staff, the Secretary of Riau Province's House of Representatives and the Chairman of Riau Province's House of Representatives's Faction. The follow-up informants are using *snowballing sampling techniques*. This research is a qualitative descriptive study. From the results of the study, it can be concluded that the implementation of legislative function in Riau Province's House of Representatives in terms of Public Policy Formulation (Implementation of the Regional Legislative Assembly's Legislation Function of Riau Province's House of Representatives 2017) has not run optimally / not well. This can be seen from the indicators of academic texts that have not been running properly. Then the indicators of demand / approval have not gone well. There are still many problems that occur here, and the most dominating is the issue of conflict of interest. While the indicator of the endorsement stage has been going well, where each regulation that has been set is properly procedurally issued. This means that after the ratification stage, the draft regulation is officially issued / officially adopted. As for one of the suggestions in this study, Riau Province's House of Representatives as a whole needed to improve communication, both among stakeholders in Riau Province's House of Representatives body itself and between Riau Province's House of Representatives and the people involving community leaders, traditional leaders and religious leaders to create harmonization internally and externally.

Keywords : *Formulation, Public Policy, Riau Province's House of Representatives*

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr.Wb

Alhamdulillah dengan segala keterbatasan akhirnya Karya Ilmiah yang ditulis dalam bentuk Tesis ini dapat penulis selesaikan. Tesis yang berjudul **“ Perumusan Kebijakan Publik (Studi Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Penyusunan Peraturan Daerah Provinsi Riau “** ini penulis tulis dan ajukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat menamatkan studi dan sekaligus memperoleh gelar Magister strata dua.

Penulis dengan segala keterbatasan ilmu dan pengalaman sudah berupaya semaksimal mungkin untuk menyusun setiap lembar bab per bab Tesis ini sesuai dengan kaidah penelitian ilmiah dan ketentuan yang ditetapkan. Walaupun demikian penulis menyadari bahwa pada lembar tertentu dari naskah Tesis ini mungkin ditemukan berbagai kesalahan dan kekurangan. Untuk membenahi hal itu penulis berharap kemakluman serta masukan dari para pembaca.

Penulis menyadari pula bahwa dalam proses studi maupun dalam proses penulisan dan penyelesaian Tesis ini banyak pihak turut membantu. Sehubungan dengan itu secara khusus pada lembaran ini penulis mengucapkan terimakasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. H.Syafrinaldi, SH, MCL selaku Rektor Universitas Islam Riau
2. Bapak Dr. Ir. Syaiful Bahri, M.Ec selaku Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Islam Riau
3. Ibu Lilis Suryani, S.Sos,M.Si selaku Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Program Pasca Sarjana Universitas Islam Riau
4. Bapak Prof. Dr. H. Sufian Hanim,SH, M.Si selaku Dosen Pembimbing I yang telah banyak memberikan arahan dan bimbingan kepada penulis demi kesempurnaan tesis saya ini.
5. Bapak Dr. H. Rahyunir Rauf, M.Si selaku Dosen Pembimbing II yang telah banyak memberikan arahan dan bimbingan kepada penulis demi kesempurnaan tesis saya ini.

6. Dosen-dosen Program Pasca Sarjana Universitas Islam Riau yang telah banyak memberikan ilmu dan pengetahuannya selama penulis menyelesaikan perkuliahan ini.
7. Kepada Sekretariat DPRD Provinsi Riau yang telah banyak memberikan data penelitian selama dalam penulisan tesis saya ini.
8. Terimakasih kepada Istri dan Anak-anak tercinta yang telah banyak memberikan motivasi dan dorongan kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
9. Terimakasih kepada semua orang terdekat saya yang senantiasa mendampingi dan memberikan motivasi serta dorongan kepada penulis dalam menyelesaikan perkuliahan.
10. Terimakasih juga penulis ucapkan kepada seluruh sahabat dan teman yang telah memberikan dukungan, motivasi, semangat dan Do'a sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan ini.

Harapan penulis semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi semua pihak yang telah membacanya terutama bagi penulis sendiri sehingga mendapatkan tambahan ilmu dalam bidang Ilmu Administrasi dikemudian hari serta semoga Allah SWT senantiasa memberikan limpahan kasih sayang kepada mereka yang telah membantu penulis dalam penyusunan tesis ini.

Pekanbaru, April 2019

Yefrizal

DAFTAR ISI

	Halaman
PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
PENGESAHAN TIM PENGUJI	iii
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN	iv
ABSTRAK	v
ABSTRACT	vi
PRAKATA	vii
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR GAMBAR	xii
DAFTAR LAMPIRAN	xiii
BAB I PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Perumusan Masalah	9
1.3. Tujuan Penelitian	9
1.4. Manfaat Penelitian	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
2.1. Studi Kepustakaan	11
2.1.1. Konsep Administrasi Publik	11
2.1.2. Organisasi Publik	13
2.1.3. Kebijakan Publik	14
2.1.3.1. Pengertian Kebijakan	14
2.1.3.2. Pengertian Kebijakan Publik	17
2.1.4. Konsep Pemerintah Daerah.....	20
2.1.5. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	21
2.2. Penelitian Terdahulu	40
2.3. Kerangka Berfikir	43

BAB III METODE PENELITIAN

3.1. Desain Penelitian	44
3.2. Lokasi Penelitian	45
3.3. Konsep Operasional dan Operasional Variabel	46
3.3.1. Konsep Operasional	46
3.3.2. Operasional Variabel	47
3.4. Populasi dan Sampel	47
3.4.1. Populasi	47
3.4.2. Sampel	47
3.5. Teknik Penarikan Sampel	48
3.6. Jenis dan Sumber data.....	49
3.7. Teknik Pengumpulan Data	50
3.8. Teknik Analisis Data	50
3.9. Jadwal Penelitian	50

BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN

4.1. Sejarah Terbentuknya Provinsi Riau	52
4.2. Visi dan Misi Provinsi Riau	53
4.3. Letak Geografis, Luas Wilayah dan Iklim	56
4.4. Kependudukan	57
4.5. Pemerintahan	59
4.6. Kepegawaian	59
4.7. Sejarah berdirinya DPRD Provinsi Riau.....	61
4.8. Visi dan Misi DPRD Provinsi Riau	64
4.9. Sekretariat DPRD Provinsi Riau	66
4.10. Tugas dan Fungsi Sekretariat DPRD	67
4.11. Sumber Daya Manusia Sekretariat DPRD	69

BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

5.1. Naskah Akademik	70
5.1.1. Teknik Penyusunan	70
5.1.2. Identifikasi Masalah	75
5.1.3. Tujuan dan Kegunaan	79
5.1.4. Landasan Teoritis	80
5.1.4.1. Tahap – Tahap Kebijakan	80
5.1.4.2. Implementasi Kebijakan Publik	81
5.1.4.3. Evaluasi Kebijakan Publik	87
5.1.4.4. Alasan Evaluasi Kebijakan	90

5.1.4.5. Tipe – Tipe Evaluasi Kebijakan Publik	91
5.1.4.6. Dimensi Kebijakan Publik	92
5.1.4.7. Kriteria Untuk Evaluasi Kebijakan	94
5.2. Permintaan/Persetujuan	96
5.2.1. Pembahasan Rapat Paripurna	96
5.2.2. Tanggapan Fraksi DPRD	99
5.3. Tahap Pengesahan	101
5.3.1. Penerimaan	101
5.3.2. Penolakan	103
 BAB VI PENUTUP	
6.1. Kesimpulan	107
6.2. Saran	109
 DAFTAR PUSTAKA	 111
 LAMPIRAN	



DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1.1. Peraturan Daerah yang lebih dari waktu yang telah ditentukan pembahasannya	7
1.2. Raperda yang ditolak pembahasannya oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada Tahun 2017	8
1.3. Pembagian berdasarkan jenis pengajuan program pembentukan Peraturan Daerah Tahun 2017	8
2.1. Penelitian terdahulu	43
2.2. Operasionalisasi Variabel	49
3.1. Populasi dan Sampel Penelitian Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD dalam Penyusunan Peraturan Daerah	50
3.3. Jadwal Kegiatan Penelitian	53
5.1. Mekanisme Penyusunan Penjelasan/Keterangan dan/atau Naskah Akademik di Lingkungan Pemerintah Provinsi Riau	73
5.2. Mekanisme penyusunan penjelasan/keterangan dan/atau Naskah akademik di Lingkungan DPRD Provinsi Riau	74

DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
2.1. Bagan Struktur Organisasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	25
2.2. Kerangka Berfikir terhadap pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyusunan Peraturan Daerah DPRD Provinsi Riau	42
4.1. Jumlah Penduduk Provinsi Riau Tahun 2014 s.d Juni 2016	57
4.2. Luas Wilayah Provinsi Riau	58
4.3. Pembagian Wilayah Administrasi Menurut Kabupaten/Kota Di Provinsi Riau Tahun 2016	59
4.4. Jumlah PNS Pemerintah Provinsi Riau Tahun 2016 berdasarkan golongan	60
4.5. Jumlah PNS Provinsi Riau Berdasarkan Tingkat Pendidikan Formal	60
4.6. Jumlah PNS Provinsi Riau Berdasarkan Jabatan Struktural dan Fungsional	61
5.1. Mekanisme Penyusunan Penjelasan/Keterangan dan/atau Naskah Akademik di lingkungan Pemerintah Provinsi Riau	61
5.2. Mekanisme Penyusunan Penjelasan/Keterangan dan/atau Naskah Akademik di lingkungan DPRD Provinsi Riau	61
5.3. Mekanisme Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di lingkungan Pemerintah Provinsi Riau	61

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran

- I. Bagan Struktur Organisasi Sekretariat DPRD Provinsi Riau
- II. Dokumen Wawancara



BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Dengan adanya perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah pada era reformasi dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), sebagaimana dalam Pasal 1 ayat (1) UUD Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “ Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk republik.

Negara Indonesia merupakan negara yang berdaulat dan terdiri atas beberapa Provinsi dan Kabupaten/Kota. Sebelum berlakunya reformasi negara kita ini meakai asas desentralisasi, dan setelah reformasi negara Indonesia menganut asas dekosentarsi atau disebut juga dengan otonomi daerah yaitu dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah kemudian dirubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan selanjutnya diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Tolak ukur pengukuran kinerja sebuah lembaga adalah output atau hasil yang dicapai oleh lembaga tersebut. Sementara itu, untuk mengukur hasil pencapaian muaranya berujung pada sejauh mana fungsi-fungsi lembaga itu dijalankan oleh instrumen-instrumen yang ada didalamnya. Demikian pula ketika publik menilai kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang menjadi alat ukur adalah sejauh mana

lembaga yang menjadi ujung tombak berjalannya proses demokrasi ini bekerja secara maksimal.

Untuk mengukur kinerja DPRD perlu sebuah analisis soal seberapa efektif lembaga ini menjalankan peran dan fungsinya; berapa banyak produk legislasi yang dihasilkan; sejauh mana respons DPRD terhadap aspirasi masyarakat dan seberapa jauh pengaruhnya terhadap kebijakan pemerintah. Sementara dalam fungsi anggaran, sejauh mana DPRD berperan dalam pembentukan *good governance*. Secara umum lembaga legislatif di dunia memiliki tiga fungsi utama, yaitu fungsi perwakilan, fungsi legislatif dan fungsi pengawasan. Pertama, fungsi perwakilan merujuk pada fungsi parlemen, dalam merepresentasikan kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, mereka memiliki kewajiban moral untuk mewakili dan memperjuangkan kepentingan dan opini semua segmen di dalam masyarakat,

bukan hanya kelompok masyarakat yang memberikan suara kepadanya. *Kedua*, fungsi legislasi merupakan fungsi yang paling tua dan tradisional dari parlemen. Fungsi ini merujuk pada pembuatan atau deliberasi aturan-aturan umum yang mengikat semua warga negara. *Ketiga*, kapasitas untuk mengontrol potensi penyimpangan dari inisiatif dan kekuasaan eksekutif adalah tugas mendasar lain yang harus dimiliki parlemen.

Perubahan perundang-undangan ini terkait juga dengan perkembangan dan perubahan berbagai peraturan perundang-undangan di bidang politik, di bidang keuangan negara dan di bidang peraturan perundang-undangan, lainnya seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis

Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Atas Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara.

Ketentuan perundang-undangan lainnya yang mengalami perubahan sejalan dengan itu adalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, serta Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai daerah otonom menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah antara Pemerintah, Pemerintah Daerah, Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Keseluruhan perubahan peraturan perundang-undangan tersebut merupakan langkah nyata dalam pembaharuan yang akan dicapai oleh setiap daerah yang ada dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk mencapai tujuan yang dimaksud dan agar daerah dapat mengembangkan diri sesuai dengan kondisi dan kemampuannya, maka wilayah tersebut dibagi atas daerah provinsi, kabupaten dan kota, sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai berikut: Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah

mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah. Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan itu meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya yang dilaksanakan secara adil dan selaras serta menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antara susunan pemerintahan.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya.

Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Berlakunya otonomi daerah mengubah hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah secara struktural. Perubahan ini berimplikasi pula pada perubahan kewenangan, salah satunya adalah kewenangan dalam hal kedudukan dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Banyak hal telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, namun dalam tulisan ini fokusnya adalah pada pelaksanaan fungsi Legislasi DPRD. Dalam Pasal 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dinyatakan bahwa DPRD memiliki Fungsi Legislasi, Anggaran, dan Pengawasan.

Selain itu pada Pasal 42 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Peraturan Daerah (Perda) yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Dengan memperhatikan kedua pasal ini berarti kewenangan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan dalam hal ini Peraturan Daerah (Perda) adalah berada pada DPRD. Seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah tersebut.

Semula dalam Provinsi Riau yang terdapat 6 kabupaten/kota namun setelah otonomi daerah dan bergolaknya reformasi maka menjadi 12 kabupaten/kota yaitu:

- 1) Kota Pekanbaru
- 2) Kabupaten Kampar
- 3) Kabupaten Bengkalis
- 4) Kota Dumai
- 5) Kabupaten Rokan Hilir
- 6) Kabupaten Rokan Hulu
- 7) Kabupaten Indragiri Hulu
- 8) Kabupaten Indragiri Hilir
- 9) Kabupaten Kuantan Singingi
- 10) Kabupaten Siak dan
- 11) Kabupaten Pelalawan, dan
- 12) Kabupaten Meranti.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau pada tahun 2017 telah banyak melakukan fungsinya sebagai Lembaga Legislasi dan ini ditandai dengan adanya beberapa Rancangan Peraturan Daerah yang telah disahkan menjadi Perda dan beberapa yang ditolak untuk dilakukan pembahasannya. Sebagaimana penulis telah melakukan wawancara untuk melakukan *pra research* proposal ini, yaitu dengan Ketua Pansus terhadap Raperda yang ditolak tersebut dengan alasan sebagai berikut:

- 1) Bahwa Raperda yang diajukan eksekutif tersebut bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi;
- 2) Bahwa peraturan tersebut bertentangan dengan kultur melayu Provinsi Riau;
- 3) Bahwa Raperda tersebut mendapat penolakan oleh pihak tertentu;
- 4) Bahwa Raperda tersebut belum dibutuhkan;
- 5) Bahwa Raperda tersebut belum memenuhi persyaratan untuk dijadikan suatu Perda (Hasil wawancara dengan Ketua Pansus Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tanggal, 15 Maret 2017 Pukul, 10.30 wib di Gedung Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau).

Namun fenomena yang penulis jumpai dilapangan terhadap pembentukan sebuah Peraturan Daerah yaitus sebagai berikut:

- 1) Dari segi pembentukan Peraturan Daerah sebagaimana yang termaktub dalam Peraturan DPRD Provinsi Riau No 30 Tahun 2014 Bab X tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah dinyatakan bahwa mulai dari pengusulan rancangan Peraturan Daerah sampai disahkan dalam jangka waktu 60 hari kerja, namun dilapangan ada juga Rancangan Perda mulai dari pembentukan Pansus sampai disahkan lebih dari 60 hari kerja dan bahkan ada yang sampai 100 hari kerja;

Tabel 1. 1 Peraturan Daerah yang lebih dari waktu yang telah ditentukan pembahasannya

Propem Perda	Ket
Raperda Lanjutan Propem Raperda Tahun 2016	Dari tahun 2016 dan pengesahan dilakukan pada tahun 2017

Sumber Data: DPRD Provinsi Riau 2017

- 2) Kemudian ada Rancangan Peraturan Daerah yang telah disahkan menjadi Peraturan Daerah oleh Lembaga Legislatif namun setelah dilaporkan ke Jakarta ternyata ada yang ditolak dikarenakan alasan politik dari sekelompok organisasi atau perorangan. Raperda yang ditolak oleh DPRD untuk dilakukan pembahasan pada Tahun 2017 sebagai berikut:

Tabel 1.2 Raperda yang ditolak pembahasannya oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada Tahun 2017

No	Propem Perda	Ket
1	Tata cara pelaksanaan dan pengawasan Pembangunan	Tidak dilanjutkan Pembahasan
2	Perlindungan PEMBERDAYAAN Masyarakat Terpencil	Tidak dilanjutkan Pembahasan

Sumber Data: DPRD Provinsi Riau 2017

Kemudian apabila dilihat dari jenis pengajuan, maka Program Pembentukan Peraturan Daerah ini dibagi kedalam dua jenis yaitu :

- 1) Pengajuan yang di prakarsai oleh DPRD;
- 2) Pengajuan yang di prakarsai oleh eksekutif (Pemerintahan Provinsi Riau).

Dan untuk lebih jelasnya jumlah pengajuan propem Perda tahun 2017, maka dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 1.3 Pembagian berdasarkan jenis pengajuan Program Pembentukan Peraturan Daerah Tahun 2017

No	Propem Perda	Total Rekapitulasi	Ket
1	Raperda Prakarsa DPRD	20	Pembahasan Pansus sebanyak 10 kali
2	Raperda Prakarsa Pemprov Riau (Eksekutif)	9	Pembahasan Pansus sebanyak 7 kali
4	Raperda Komultif	3	Pembahasan Pansus sebanyak 3 kali

Sumber Data: DPRD Provinsi Riau Tahun 2017

Dari beberapa dasar pemikiran diatas, maka penulis tertarik untuk mengkaji lebih mendalam mengenai “Perumusan Kebijakan Publik (Studi Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau”.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis kemukakan di atas, maka dapat dibuat rumusan masalah penelitian sebagai berikut: **Bagaimana Perumusan Kebijakan Publik dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau.**

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang penulis harapkan dengan dilakukan penelitian ini adalah untuk menganalisis dan menjelaskan perumusan kebijakan publik dalam pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pembuatan Peraturan Daerah di Provinsi Riau.

1.4. Manfaat Penelitian

Sedangkan manfaat yang diharapkan dari penelitian ini yang penulis lakukan ini adalah sebagai berikut:

- a) Sebagai sumbangsih bagi perkembangan Ilmu-ilmu Sosial khususnya perkembangan Ilmu Administrasi Publik.
- b) Sebagai bahan masukan bagi Lembaga Legislatif dalam melakukan pembahasan Raperda.
- c) Sebagai bahan acuan bagi peneliti selanjutnya dengan pokok permasalahan yang sama.

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN

2.1 Studi Kepustakaan

2.1.1 Konsep Administrasi Publik

Administrasi adalah usaha dan kegiatan yang berkenaan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan untuk mencapai tujuan. Administrasi dalam arti sempit adalah kegiatan yang meliputi catat-mencatat, surat menyurat, pembukuan ringan, ketik menetik, agenda, dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan. Administrasi dalam arti luas adalah seluruh proses kerjasama antara dua orang atau lebih dalam mencapai tujuan tertentu secara berdaya guna dan berhasil guna.

Menurut The Liang Gie (1999: 14) administrasi adalah “Segenap rangkaian penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu”. Masih dari sumber yang sama, definisi Administrasi menurut Luther Gullick yaitu “*A dministrstion has to do with getting things done, with the accomplishment of defenid objectives.*” Jadi menurut Gullick, Administrasi berkenaan dengan penyelesaian haal apa yang hendak dikerjakan, dengan tercapainya tujuan-tujuan yang hendak ditetapkan.

Sementara itu, menurut Nawawi (1999: 1), Administrasi adalah “Kegiatan atau rangkaian kegiatan sebagai proses pengendalian usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan.” Menurut Siagian (2002: 2) Administrasi adalah: “Keseluruhan proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang

telah ditentukan.” Selain itu ada juga beberapa ciri-ciri Administrasi, yaitu sebagai berikut:

- 1) Adanya kelompok manusia yang terdiri atas 2 (dua) orang atau lebih.
- 2) Adanya kerjasama.
- 3) Adanya proses usaha.
- 4) Adanya bimbingan, kepemimpinan, dan pengawasan dan,
- 5) Adanya tujuan.

Pengertian Administrasi Publik Menurut Pfiffner dan Presthus yang dikutip Syafei (2003: 31) memberikan penjelasan mengenai Administrasi Negara sebagai berikut:

- a) Administrasi Negara meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik.
- b) Administrasi Negara dapat didefinisikan sebagai koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintahan. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah.
- c) Secara ringkas, Administrasi Negara adalah suatu proses yang bersangkutan dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap sejumlah orang.

Sedangkan menurut Chander dan Plano dalam Keban (2004: 3) mengemukakan bahwa: “Administrasi Publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam publik.”

Sementara itu, Henry dalam Harbani Pasolong (2008: 8), mengemukakan bahwa: “Administrasi Publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik, dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial.” Administrasi Publik berusaha melembagakan praktik-praktik manajemen agar sesuai dengan

nilai efektivitas, efisiensi, dan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara lebih baik. Sedangkan Waldo dalam Pasolong (2008: 8) mendefinisikan “Administrasi Publik adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah.” Kesimpulan yang dapat ditarik dari beberapa pengertian tentang administrasi publik adalah kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintah untuk mencapai tujuan pemerintah secara efektif dan efisien guna memenuhi kebutuhan publik.

2.1.2 Organisasi Publik

Dalam literatur manajemen publik, pengertian organisasi publik bermula dari konsep “barang publik” (*publik goods*), yaitu adanya produk-produk tertentu berupa barang dan jasa yang tidak dapat dipenuhi dengan mekanisme pasar yang dilakukan individu-individu (Samuelson, 1945:23).

Konsep ini menunjukkan adanya produk-produk yang bersifat kolektif dan harus diupayakan secara kolektif pula. Beberapa bidang tertentu yang bersifat kolektif di mana organisasi publik memainkan peranannya, misalnya penegakkan hukum, pelayanan kesehatan, pendidikan, keamanan nasional, dan lain sebagainya. Semua ini tidak bisa diupayakan secara individual. Organisasi publik diadakan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, yaitu pelayanan-pelayanan yang tidak dapat diusahakan sendiri secara terpisah oleh masing-masing individu. Oleh karena itu, fungsi organisasi publik adalah mengatur pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat secara umum.

Ciri-ciri Organisasi Publik menurut Levin dkk (1990) dalam Dwiyanto (1995) adalah sebagai berikut

- a) Organisasi Publik tugas-tugasnya lebih kompleks dan ambigu
- b) Organisasi Publik lebih banyak menghadapi masalah dalam implementasi keputusannya.
- c) Organisasi Publik mempekerjakan lebih banyak pegawai dengan motivasi beragam
- d) Organisasi Publik lebih memperhatikan bagaimana mengamankan peluang/kapasitas yang ada
- e) Organisasi Publik lebih memperhatikan usaha kompensasi kegagalan pasar
- f) Organisasi Publik lebih banyak kegiatan dengan signifikan simbolis lebih besar
- g) Organisasi Publik memegang standar lebih ketat dalam komitmen dan legalitas
- h) Organisasi Publik lebih fokus menjawab ketidakadilan
- i) Organisasi Publik beroperasi untuk kepentingan public
- j) Organisasi Publik harus menjaga dukungan minimal masyarakat dalam tingkatan yang lebih tinggi dari pada sektor privat.

Berdasarkan teori di atas, tampak bahwa Organisasi Publik memiliki karakteristik lingkungan yang lebih rumit dibandingkan dengan organisasi bisnis. Organisasi Bisnis hanya memperhitungkan konsumen dan para pesaing. Sementara organisasi publik harus memperhitungkan berbagai komponen yang lebih luas.

2.1.3 Kebijakan Publik

2.1.3.1 Pengertian Kebijakan

Sebelum dibahas lebih jauh mengenai konsep Kebijakan Publik, kita perlu mengkaji terlebih dahulu mengenai konsep kebijakan atau dalam bahasa Inggris sering kita dengar dengan istilah *Policy*. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam

pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran. Carl J Federick sebagaimana dikutip Leo Agustino(2008: 7)

Mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Solichin Abdul Wahab mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah Kebijakan, Solichin Abdul Wahab (2008: 40-50) memberikan beberapa pedoman sebagai berikut:

- 1) Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
- 2) Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi
- 3) Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
- 4) Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
- 5) Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
- 6) Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit
- 7) Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu

- 8) Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi
- 9) Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Menurut Budi Winarno (2007 : 15), istilah kebijakan (*policy term*) mungkin digunakan secara luas seperti pada “kebijakan luar negeri Indonesia” , “kebijakan Ekonomi Jepang”, dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokartisasi dan deregulasi.

Namun baik Solihin Abdul Wahab maupun Budi Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (*goals*) program, keputusan, undang-undang, ketentuanketentuan, standar, proposal dan *grand design* (Suharno :2009 : 11). Irfan Islamy sebagaimana dikutip Suandi (2010: 12) kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan. *Policy* diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan *wisdom* yang artinya kebijaksanaan.

Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturanaturan yang ada didalamnya. James E Anderson sebagaimana dikutip Islamy (2009: 17) mengungkapkan bahwa kebijakan adalah “ *a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).

Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Budi Winarno (2007: 18) dianggap lebih tepat karena memusatkan

perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada.

Richard Rose sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007: 17) juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan-tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah yang didalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu.

2.1.3.2 Pengertian Kebijakan Publik

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkirnya Kebijakan Publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan

Presiden, Peraturan menteri, Peraturan Pemerintah Daerah/Provinsi, Keputusan Gubernur, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Keputusan Bupati/Walikota.

Secara terminologi pengertian kebijakan publik (*public policy*) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya. Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai *the authoritative allocation of values for the whole society* atau sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Laswell dan Kaplan juga mengartikan kebijakan publik sebagai *a projected program of goal, value, and practice* atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah.

Pressman dan Widavsky sebagaimana dikutip Budi Winarno (2002:17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bias diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta.

Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah. Robert Eyestone sebagaimana dikutip Leo Agustino (2008:6) mendefinisikan Kebijakan Publik sebagai “hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”. Banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami karena apa yang dimaksud dengan Kebijakan Publik dapat mencakup banyak hal. Menurut Nugroho, ada dua karakteristik dari Kebijakan Publik, yaitu:

- 1) Kebijakan Publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional;

- 2) Kebijakan Publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh.

Menurut Woll sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003:2) menyebutkan bahwa Kebijakan Publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat. Thomas R Dye sebagaimana dikutip Islamy (2009: 19) mendefinisikan Kebijakan Publik sebagai *“is whatever government choose to do or not to do”* (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa Kebijakan Publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh/dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu.

Terdapat beberapa ahli yang mendefinisikan Kebijakan Publik sebagai tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam merespon suatukrisis atau masalah publik. Begitupun dengan Chandler dan Plano sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003: 1) yang menyatakan bahwa Kebijakan Publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Selanjutnya dikatakan bahwa Kebijakan Publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.

2.1.4 Konsep Pemerintah Daerah

Kehadiran Pemerintahan dan keberadaan Pemerintah adalah sesuatu yang menjadi keharusan bagi proses kewajiban dalam kehidupan masyarakat. Sejarah telah membuktikan bahwa masyarakat, sekecil apa pun kelompoknya, bahkan sebagai individu sekalipun, membutuhkan pelayanan pemerintah. Oleh karena itu kehidupan sehari-hari erat hubungannya dengan fungsi-fungsi pemerintah di dalamnya. (Sarundajang, 2002:5)

Pemerintahan adalah *Besctuurvoering* atau pelaksanaan tugas pemerintah, sedangkan Pemerintah adalah organ/alat atau alat yang menjalankan pemerintahan (Ridwan HR, 2002:2). Pemerintahan adalah sebagai alat kelengkapan negara dapat diartikan secara luas dan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas mencakup semua alat kelengkapan negara, yang terjadi dari cabang-cabang kekuasaan Eksekutif, Legislatif dan Yudisial atau alat-alat kelengkapan negara lain yang bertindak untuk dan atas nama negara. Sedangkan Pemerintah juga dapat diartikan dalam arti sempit yaitu pemangku jabatan sebagai pelaksanaan eksekutif atau secara lebih penting, pemerintah sebagai Penyelenggara Administrasi Negara (Bagir Manan, 2001:101).

Menurut Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945. Selain itu Pemerintahan Daerah juga memiliki arti pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan

daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintah daerah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Pemerintahan Daerah dan DPRD dapat bekerjasama dengan serasi selaras antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mencapai tertib pemerintahan di daerah. Dengan demikian maka ada penyelenggaraan tugas yang jelas dan dalam kedudukan yang sama tinggi antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dari ketentuan tersebut dapat diartikan bahwa Pemerintah Daerah adalah kegiatan atau aktivitas yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD.

Pemerintahan Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD, yang mana DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Salah Satu Fungsi DPRD adalah fungsi Legislasi yaitu Membuat Peraturan Daerah. Sesuai dengan tugas dan wewenang dari DPRD, membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama, membahas dan meyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama Kepala Daerah, Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan Peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah. (S.Prajudi Atmosudirjo, 1999 :15).

2.1.5 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Konsep pemisahan kekuasaan (*sparation of power*) membagi kekuasaan menjadi Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif. Kekuasaan legislatif tidak boleh dijadikan satu dengan kekuasaan Eksekutif untuk menghindari terjadinya tirani.

Kekuasaan Legislatif juga sebagai kekuasaan yang memberikan dasar penyelenggaraan negara melalui pembentukan undang-undang.

Keberadaan lembaga Legislatif diawali dengan adanya keinginan masyarakat untuk mengambil alih kekuasaan negara yang mulai terpusat pada seseorang raja atau kepala negara (Laksono Fajar Dan Subarjo, 2006:34). Keinginan tersebut yang akhirnya memunculkan pusat kekuasaan masyarakat yang mendapat legitimasi dan melembaga dalam lembaga legislatif. Dalam DPRD terdapat kursi untuk partai politik, fraksi-fraksi dan alat kelengkapan DPRD yang memiliki fungsi sangat penting dalam terselenggaranya otonomi daerah. Fungsi legislasi adalah bagian dari proses fungsi yang di miliki DPRD dan mempunyai peranan penting dalam pelaksanaan peran DPRD sebagai lembaga legislatif daerah, dan penelitian kali ini akan juga membahas substansi tentang hak inisiatif yang di miliki anggota DPRD.

Sebagai lembaga legislatif DPRD berfungsi juga sebagai badan pembuat perundang-undangan. Melalui fungsi ini DPRD mengaktualisasikan diri sebagai wakil rakyat, Undang-Undang Dasar dan undang-undang mengatur hak prakarsa atas Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dan hak atas perubahan (Raperda). Kemampuan lembaga legislatif melaksanakan fungsi perwakilan dan fungsi legislasi dapat dilihat dari persepsi para anggota dalam mengangkat berbagai persoalan dalam masyarakat untuk dibicarakan dalam forum legislatif atau kemampuan lembaga legislatif melakukan agregasi dan artikulasi kepentingan dari rakyat yang diwakili (Armen Yasir, 2010:17).

a. Fungsi DPRD

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara umum peran ini diwujudkan dalam tiga fungsi, yaitu:

- 1) *Regulator*. Mengatur seluruh kepentingan daerah, baik yang termasuk urusan- urusan rumah tangga daerah (otonomi) maupun urusan-urusan pemerintah pusat yang diserahkan pelaksanaannya ke daerah (tugas pembantuan);
- 2) *Policy Making*. Merumuskan kebijakan pembangunan dan perencanaan program-program pembangunan di daerahnya;
- 3) *Budgeting*. Perencanaan anggaran daerah (APBD) Dalam perannya sebagai badan perwakilan, DPRD menempatkan diri selaku kekuasaan penyeimbang (*balanced power*) yang mengimbangi dan melakukan control efektif terhadap Kepala Daerah dan seluruh jajaran pemerintah daerah.

1. Fungsi Legislasi (Pembuat Peraturan)

Legislasi (Armen Yasir, 2008:77) adalah kewenangan membentuk undang-undang (*legislative power*). Legislasi atau dalam bahasa Inggris *Legislation* memiliki arti pembuatan perundang-undangan. Sedangkan legislatif menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah badan yang berwenang membuat undang-undang. Terkadang kata Legislasi atau dalam bahas Inggris *legislation* terkadang hampir mirip dengan kata *regulation*, sama-sama mengarah pada peraturan dan pengaturan, namun pada kenyataannya makna kata *regulation* mempunyai

konotasi yang lebih luas, legislation hanya terbatas pada produk yang di hasilkan oleh parlemen sebagai lembaga legislatif.

Pengertian legisalsi dalam arti sempit berarti produk atau proses pembuatan undang-undang, sedangkan dalam arti luas menyangkut pula peraturan lain yang mendapat delegasi kewenangan dari undang-undang. Jika legislasi hanya terkait dengan *Act of Parliamant* maka legislasi itu dapat di pahami sebagai produk parlement atau produk lembaga legislatif. Fungsi legislasi merupakan suatu proses untuk mengakomodasi berbagai kepentingan para pihak (*stakeholders*), untuk menetapkan bagaimana pembangunan di daerah akan dilaksanakan. Fungsi legislasi bermakna penting dalam beberapa hal berikut:

- a) Menentukan arah pembangunan dan pemerintahan di daerah;
- b) Dasar perumusan kebijakan publik di daerah;
- c) Sebagai kontrak sosial di daerah;
- d) Pendukung Pembentukan Perangkat Daerah dan Susunan Organisasi Perangkat Daerah. (Armen Yasir, 2008:605)

Dalam menjalankan fungsi legislasi ini DPRD berperan pula sebagai *policy maker*, dan bukan *policy implementer* di daerah. Artinya, antara DPRD sebagai pejabat publik dengan masyarakat sebagai *stakeholders* (Armen Yasir, 2008:605).

Dalam praktik dan realita, proyeksi *good public governance* pada fungsi legislasi masih membutuhkan banyak penataan dan transformasi ke arah yang lebih baik.

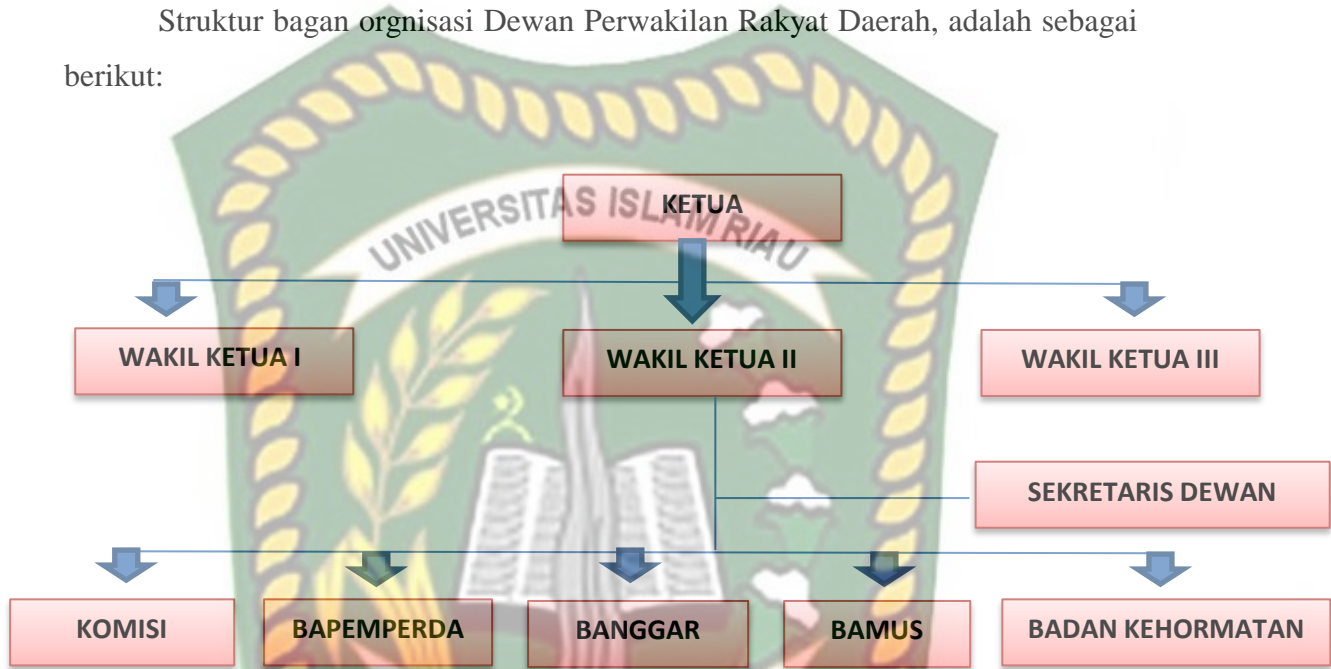
Peningkatan performa tersebut dapat dilakukan antara lain dengan:

- a) Peningkatan pemahaman tentang perencanaan dalam fungsi legislasi;
- b) Optimalisasi anggota DPRD dalam mengakomodasi aspirasi stakeholders;
- c) Ditumbuhkannya inisiatif DPRD dalam penyusunan Raperda;

d) Ditingkatkannya kemampuan analisis (kebijakan publik & hukum) dalam proses penyusunan Raperda;

e) Pemahaman yang lebih baik atas fungsi perwakilan dalam fungsi legislasi.

Struktur bagan organisasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, adalah sebagai berikut:



Gambar 2.1
Bagan Struktur Organisasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

2. Fungsi *Budgeting* (Anggaran)

Fungsi anggaran adalah penyusunan dan penetapan anggaran pendapatan dan belanja daerah bersama-sama pemerintah daerah. Dalam menjalankan fungsi ini, DPRD harus terlibat secara aktif, proaktif, sebagai legitimator usulan APBD yang diajukan pemerintah daerah. Fungsi penganggaran memiliki makna pentingnya yaitu (Armen Yasir, 2008:605):

a) APBD sebagai fungsi kebijakan fiskal (fungsi alokasi, fungsi distribusi, serta fungsi stabilisasi);

b) APBD sebagai fungsi investasi daerah;

- c) APBD sebagai fungsi manajemen pemerintahan daerah (fungsi perencanaan, fungsi otorisasi, fungsi pengawasan).

Dalam konteks *good governance*, maka peran serta DPRD harus diwujudkan dalam tiap proses penyusunan APBD (Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah). Adapun *good public governance* pada fungsi penganggaran saat ini dapat lebih berperan secara konkrit apabila memperoleh perhatian dan kecermatan dalam beberapa hal berikut:

- a. Penyusunan KUA (Kebijakan Umum APBD), antara lain:
 - 1) Efektifitas pembentukan jaring asmara;
 - 2) Eliminasi kepentingan individu, kelompok, dan golongan;
 - 3) Pembinaan penyusunan RPJMD dan Renstra-SKPD;
 - 4) Peningkatan kapasitas pemerintah daerah dan DPRD dalam merumuskan KUA
- b. Penyusunan PPAS, antara lain:
 - 1) Akuntabilitas terhadap nilai anggaran;
 - 2) Kelengkapan data-data pendukung;
 - 3) Peningkatan kapasitas anggota DPRD dan pemerintah daerah
 - 4) Kesesuaian antara prioritas program dengan kebutuhan rakyat
- c. Raperda APBD merupakan Rancangan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah untuk jangka waktu satu tahun yang di bahas bersama antara Legislatif yang dalam hal ini adalah DPRD dan Eksekutif dalam hal ini pemerintah provinsi, kabupaten dan kota.
- d. Sosialisasi Perda APBD menyampaikan hasil pembahasan bersama Rancangan Perda APBD yang telah ditetapkan sebagai Perda APBD oleh DPRD dan pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota sebagai bentuk transparansi pengelolaan keuangan kepada masyarakat.

3. Fungsi *Controlling* (Pengawasan)

Fungsi pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen untuk menjamin pelaksanaan kegiatan sesuai dengan kebijakan dan rencana yang telah ditetapkan serta memastikan tujuan dapat tercapai secara efektif dan efisien. Fungsi ketiga ini bermakna penting, baik bagi pemerintah daerah maupun pelaksana pengawasan. Bagi pemerintah daerah, fungsi pengawasan merupakan suatu mekanisme peringatan dini (*early warning system*), untuk mengawal pelaksanaan aktivitas mencapai tujuan dan sasaran. Sedangkan bagi pelaksana pengawasan, fungsi pengawasan ini merupakan tugas mulia untuk memberikan telaahan dan saran, berupa tindakan perbaikan. Disamping itu, pengawasan memiliki tujuan utama, antara lain:

- a. Menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana;
- b. Menjamin kemungkinan tindakan koreksi yang cepat dan tepat terhadap penyimpangan dan penyelewengan yang ditemukan;
- c. Menumbuhkan motivasi, perbaikan, pengurangan, peniadaan penyimpangan;
- d. Meyakinkan bahwa kinerja pemerintah daerah sedang atau telah mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan;

Namun demikian, praktik *good public governance* pada fungsi pengawasan saat ini masih membutuhkan beberapa *improvement* agar dapat mencapai tujuannya tersebut. Fungsi pengawasan dapat diselaraskan dengan tujuannya, antara lain dengan melakukan beberapa hal berikut:

- a. Memaknai secara benar fungsi dan tujuan pengawasan, sehingga dapat menjadi mekanisme *check & balance* yang efektif;

- b. Optimalisasi pengawasan agar dapat memberikan kontribusi yang diharapkan pada pengelolaan pemerintahan daerah;
- c. Penyusunan agenda pengawasan DPRD;
- d. Perumusan standar, sistem, dan prosedur baku pengawasan DPRD;

Dibuatnya mekanisme yang efisien untuk partisipasi masyarakat dalam proses pengawasan, dan saluran penyampaian informasi masyarakat dapat berfungsi efektif sebagai salah satu alat pengawasan.

b. Pengawasan

Kata “Pengawasan” berasal dari kata “awas” berarti “penjagaan”. Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dengan ilmu administrasi yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. George R Terry berpendapat bahwa istilah “*control*” sebagaimana dikutip Muchsan, artinya : “*control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed to ensure result in keeping with the plan*” (Pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu memastikan sesuai dengan rencana) (Muchsan dalam Siswanto Sunarno, 2005 : 97).

Muchsan berpendapat bahwa pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *defacto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokkan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana/plan) (Muchsan, 1992 : 38)

Bagir Manan memandang *control* sebagai sebuah fungsi sekaligus hak, sehingga lazim disebut sebagai fungsi kontrol atau pengendalian (Bagir Manan,

2000 : 1-2). Dalam pelaksanaan tugas pengawasan tahapan-tahapan pada fungsi manajemen memiliki keterkaitan satu sama lain. Keterpaduan fungsi-fungsi tersebut, memerlukan adanya koordinasi dari fungsi-fungsi tersebut dan tuntutan profesi atas kualitas hasil pengawasan menghendaki juga adanya sistem dan program pengendalian mutu dari proses pelaksanaan tugas pengawasan. Keterkaitan fungsi-fungsi manajemen pengawasan dapat digambarkan sebagai berikut (Pusdiklatwas BPKP, 2007: 3)

Indonesia dikenal bermacam-macam pengawasan yang secara teoretis dibedakan atas pengawasan langsung dan tidak langsung, pengawasan preventif dan represif, pengawasan internal dan eksternal. Bentuk pengawasan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Pengawasan Langsung dan Tidak Langsung

Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pemimpin atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri secara *on the spot* di tempat pekerjaan, dan menerima laporan-laporan secara langsung dari pelaksana. Hal ini dilakukan dengan *inspeksi* (Viktor Situmorang, SH Jusuf Juhir, SH ; 28). Sedangkan pengawasan tidak langsung diadakan dengan mempelajari laporan-laporan yang diterima dari pelaksana baik lisan maupun tulisan, mempelajari pendapat masyarakat dan sebagainya tanpa *on the spot*.

2. Pengawasan *Preventif* dan *Represif* Arti pengawasan preventif adalah pengawasan yang bersifat mencegah. Mencegah artinya menjaga jangan sampai suatu kegiatan itu jangan sampai terjerumus pada kesalahan.

Pengawasan preventif adalah pengawasan yang bersifat mencegah agar pemerintah daerah tidak mengambil kebijakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan represif adalah pengawasan yang berupa penangguhan atau pembatalan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan daerah baik berupa Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Keputusan DPRD maupun Keputusan Pimpinan DPRD dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pengawasan represif berupa penangguhan atau pembatalan terhadap kebijakan daerah yang dinilai bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundangundangan yang lainnya.

3. Pengawasan *Internal* dan *Eksternal* Pengawasan internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri (Viktor S, 1998:28). Pengawasan intern lebih dikenal dengan pengawasan fungsional. Pengawasan fungsional adalah pengawasan terhadap pemerintah daerah, yang dilakukan secara fungsional oleh lembaga yang dibentuk untuk melaksanakan pengawasan fungsional, yang kedudukannya merupakan bagian dari lembaga yang diawasi.

Pengawasan adalah segala kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas dan kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak (Sujanto, 1987: 63). Berdasarkan pengertian tersebut dapat diuraikan bila tidak sesuai dengan semestinya atau standar yang berlaku bagi kegiatan yang dilakukan maka telah terjadi penyimpangan. Kesalahan dan penyimpangan dalam pengawasan merupakan

kegiatan dari kenyataan yang sebenarnya, selain hal tersebut dalam kegiatan pengawasan juga harus ditemukan sebab-sebab terjadinya penyimpangan, sifat penyimpangan, akibat hukum dari penyimpangan dan kerugian keuangan yang ditimbulkan dari perbuatan penyimpangan serta tindak lanjut hasil pemeriksaan.

Produk dari pengawasan menurut Sujanto (1987:93):

“Produk langsung dari pengawasan hanyalah berupa data dan informasi maka hasil akhir atau manfaat dari pengawasan itu hanya akan dapat terlihat atau dirasakan apabila data dan informasi itu telah dimanfaatkan oleh manajer sehingga melahirkan tindakan-tindakan yang nyata. Tindakan-tindakan tersebut umumnya dikenal dengan tindakan korektif atau *corrective action*”.

Pengawasan dilakukan dengan maksud tidak mencari-cari kesalahan (*watchdog*) namun untuk :

- 1) Memastikan bahwa produk atau jasa yang dihasilkan oleh instansi pemerintah memenuhi ketentuan kualitas yang dipersyaratkan atau memenuhi harapan masyarakat (*assurance*).
- 2) Memberi bimbingan atau pendampingan kepada manajemen agar kegiatan dapat dilaksanakan sesuai ketentuan dan mencapai sasaran yang diharapkan (*consultant*).
- 3) Fasilitator manajemen untuk menggali sendiri kecukupan pengendalian, mengidentifikasi risiko dan mengevaluasi risiko, membuat rencana tindakan dan mendorong untuk proses perbaikan yang berkelanjutan (*catalyst*) (makalah Drs. Edy Sudaryanto, 2 oktober 2012).

c. Pengertian dan Ruang Lingkup Peraturan Daerah

Peraturan Daerah merupakan bagian integral dari konsep Peraturan Perundang-undangan.¹ Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun

2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Defenisi lain tentang Peraturan Daerah berdasarkan ketentuan Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah adalah peraturan Perundang-undangan yang dibentuk bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Kepala Daerah baik di Propinsi maupun di Kabupaten/Kota. Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-Undang yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta merupakan peraturan yang dibuat untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta Peraturan daerah lain.³ Menurut Bagir Manan, kemandirian dalam berotonomi tidak berarti Daerah dapat membuat Peraturan Perundang-undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem Perundang-undangan secara nasional. Peraturan Perundang-undangan tingkat Daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari kesatuan sistem Perundang-undangan secara nasional. Karena itu tidak boleh ada Peraturan Perundang-

undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau kepentingan umum (Bagir Manan 1995:8).

Mengenai ruang lingkup dari Peraturan Daerah, dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menjelaskan bahwa Peraturan Daerah meliputi :5

- a. Peraturan Daerah Propinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi bersama dengan Gubernur;
- b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota;
- c. Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat dibuat oleh Badan Perwakilan Desa bersama dengan Kepala Desa

1. Asas Pembentukan Peraturan Daerah

Dalam pembentukan sebuah Peraturan Daerah harus sesuai atau berdasarkan asas-asas hukum umum dan asas-asas hukum khusus Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Asas-asas ini disebutkan dalam Pasal 5 dan Penjelasannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Jo Pasal 137 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi :

- a) Asas kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b) Asas kelembagaan atau organ pembentukan yang tepat, yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat

pembentukan peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;

- c) Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-Undangan.
- d) Asas dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis;
- e) Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap Peraturan Perundang-Undangan dibuat karena benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- f) Asas kejelasan rumusan, yaitu setiap Peraturan Perundang-Undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;
- g) Asas keterbukaan, yaitu dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Daerah sebagai bagian integral dari Peraturan Perundang-Undangan (Hukum tertulis), pada tataran proses pembentukannya tidak hanya terikat pada asas legalitas sebagaimana dimaksud Pasal 136, Pasal 137, Pasal

138, Pasal 139, Pasal 140, Pasal 141, Pasal 142, Pasal 143, Pasal 144, Pasal 145, Pasal 146 dan Pasal 147 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tetapi juga perlu dicermati nilai-nilai hukum adat didaerah bersangkutan. Kenyataan itu terakomodasi pada Pasal 5 ayat 1 Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2001 yang menormatiskan tolak ukur “kepentingan umum”, meliputi : kepatutan atau kebiasaan yang berlaku disuatu daerah, seperti norma agama, adat istiadat, budaya dan susila serta hal-hal yang membebani masyarakat dan menimbulkan biaya ekonomi yang tinggi. Kemudian dalam dalam penjelasan Pasal 136 ayat 4 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah “bertentangan dengan kepentingan umum” dinormatiskan sebagai kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya kepentingan umum dan terganggunya ketentraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif. (Mahendra Putra Kurnia, 2009:21).

2. Materi Muatan Peraturan Daerah

Materi muatan Peraturan Daerah merupakan materi muatan yang bersifat atribusi maupun delegasian dari materi muatan peraturan perundang-undangan di atasnya. Selain itu materi muatan Peraturan Daerah juga berisi hal-hal yang merupakan kewenangan Daerah menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Materi muatan Peraturan Daerah ini mengatur dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Pelaksanaan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus daerah yang bersangkutan.

Selain itu Peraturan Daerah dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, keseluruhannya atau sebagian kepada

pelanggar. Peraturan Daerah juga dapat memuat ancaman pidana kurungan
(Harry Alexander, 2006:26)

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan
Perundang-Undangan penjelasan Pasal 6 disebutkan bahwa:

Ayat (1)

Huruf a

Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga Negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Huruf d

Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

Huruf e

Yang dimaksud dengan “asas kenusantaraan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Huruf f

Yang dimaksud dengan “Asas Bhinneka Tunggal Ika” adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Huruf g

Yang dimaksud dengan “Asas Keadilan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Huruf h

Yang dimaksud dengan “Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan

latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

Huruf i

Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

Huruf j

Yang dimaksud dengan “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan “Asas Lain Sesuai dengan Bidang Hukum Peraturan Perundang-Undangan yang Bersangkutan”, antara lain:

1. Dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;
2. Dalam HukumPerdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

3. Proses Pembentukan Peraturan Daerah

Pembentukan Peraturan Daerah adalah proses pembuatan Peraturan Daerah yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, pembahasan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Dalam mempersiapkan pembahasan dan pengesahan Rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah, harus berpedoman kepada Peraturan Perundang-undangan. Dalam rangka tertib administrasi dan peningkatan kualitas Produk Hukum Daerah, diperlukan suatu proses atau prosedur penyusunan Peraturan Daerah agar lebih terarah dan terkoordinasi.

Hal ini disebutkan dalam pembentukan Peraturan Daerah perlu adanya persiapan yang matang dan mendalam, antara lain pengetahuan mengenai materi muatan yang akan diatur dalam Peraturan Daerah, pengetahuan tentang

bagaimana menuangkan meteri muatan tersebut kedalam Peraturan Daerah secara singkat tetapi jelas dengan bahasa yang baik dan mudah difahami, disusun secara sistematis tanpa meninggalkan tata cara yang sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia dalam penyusunan kalimatnya.

Prosedur penyusunan ini adalah rangkaian kegiatan penyusunan produk hukum Daerah sejak dari perencanaan sampai dengan penetapannya. Proses pembentukan Peraturan Daerah terdiri dari 3 (tiga) tahapan, yaitu:

1. Proses penyiapan rancangan Peraturan Daerah yang merupakan proses penyusunan dan perancangan di lingkungan DPRD atau di lingkungan Pemda (dalam hal ini Raperda usul inisiatif). Proses ini termasuk penyusunan naskah inisiatif (*initiatives draft*), naskah akademik (*academic draft*) dan naskah rancangan Perda (*legal draft*);
2. Proses mendapatkan persetujuan, yang merupakan pembahasan di DPRD;
3. Proses pengesahan oleh Kepala Daerah dan pengundangan oleh Sekretaris Daerah (Budiman N.P.D. Sinanga, 2005:113)

Ketiga proses pembentukan Peraturan Daerah tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Proses penyiapan Raperda di lingkungan DPRD, berdasarkan Amandemen I dan II Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 20 ayat (1), DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 20 ayat (2), anggota-anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan Undang-Undang. Begitu pula di tingkat daerah, DPRD memegang kekuasaan membentuk Peraturan Daerah dan anggota DPRD

berhak mengajukan usul Raperda. Dalam pelaksanaannya Raperda dari lingkungan DPRD diatur lebih lanjut dalam Peraturan Tata Tertib DPRD dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah atau unit kerja yang ditunjuk oleh Kepala Daerah. Setelah itu juga dibentuk Tim Asistensi dengan Sekretariat Daerah atau berada di Biro/Bagian Hukum.

2. Proses penyiapan Raperda di lingkungan Pemerintah Daerah. Dalam proses penyiapan Peraturan Daerah yang berasal dari Pemerintah Daerah bisa dilihat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
3. Proses mendapatkan persetujuan DPRD, pembahasan Raperda di DPRD baik atas inisiatif Pemerintah Daerah maupun atas inisiatif di DPRD, dilakukan oleh DPRD bersama Gubernur/Bupati/Walikota, Pemda membentuk Tim Asistensi dengan Sekretaris Daerah berada di Biro/Bagian Hukum. Tetapi biasanya pembahasan dilakukan melalui beberapa tingkatan pembicaraan. Tingkat-tingkat pembicaraan ini dilakukan dalam rapat Paripurna, rapat Komisi, rapat Gabungan Komisi, rapat Panitia Khusus dan diputuskan dalam rapat Paripurna. Secara lebih detail mengenai pembahasan di DPRD baik atas inisiatif DPRD ditentukan oleh Peraturan Tata Tertib DPRD masing-masing. Khusus untuk Raperda atas inisiatif DPRD, Kepala Daerah akan menunjuk Sekretaris Daerah atau pejabat unit kerja untuk mengkoordinasikan rancangan tersebut.

Proses pengesahan dan pengundangan apabila suatu pembicaraan suatu Raperda dalam rapat akhir di DPRD telah selesai dan disetujui oleh DPRD, Raperda akan dikirim oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah melalui

Sekretaris Daerah dalam hal ini Biro/Bagian Hukum untuk mendapatkan pengesahan. Kepala Biro/Bagian Hukum akan melakukan Autentifikasi. Kepala Daerah mengesahkan dengan menandatangani Peraturan Daerah tersebut untuk diundangkan oleh Sekretaris Daerah. Sedangkan Biro/Bagian Hukum bertanggung jawab dalam penggandaan, distribusi dan dokumentasi Peraturan Daerah tersebut. Apabila masih ada kesalahan teknik penyusunan Peraturan Daerah, Sekretaris DPRD dengan persetujuan Pimpinan DPRD dan Kepala Daerah dapat menyempurnakan teknik penyusunan Raperda yang telah disetujui oleh DPRD sebelum disampaikan kepada Kepala Daerah. Jika masih juga terdapat kesalahan teknik penyusunan setelah diserahkan kepada Kepala Daerah, Kepala Daerah dapat menyempurnakan teknik penyusunan tersebut dengan persetujuan Pimpinan DPRD. Setelah Peraturan Daerah diundangkan dan masih terdapat kesalahan teknik penyusunan, Sekretaris Daerah dengan persetujuan Pimpinan DPRD dapat meralat kesalahan tersebut tanpa merubah substansi Peraturan Daerah melalui Lembaran Daerah. Pemerintah Daerah wajib menyebarluaskan Peraturan Daerah yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah agar semua masyarakat di daerah setempat mengetahuinya.

2.2. Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian terdahulu yang pernah dilakukan oleh penelitian lainnya dengan obyek penelitian yang sama, yaitu sebagai berikut:

Tabel 2.1. Penelitian Terdahulu

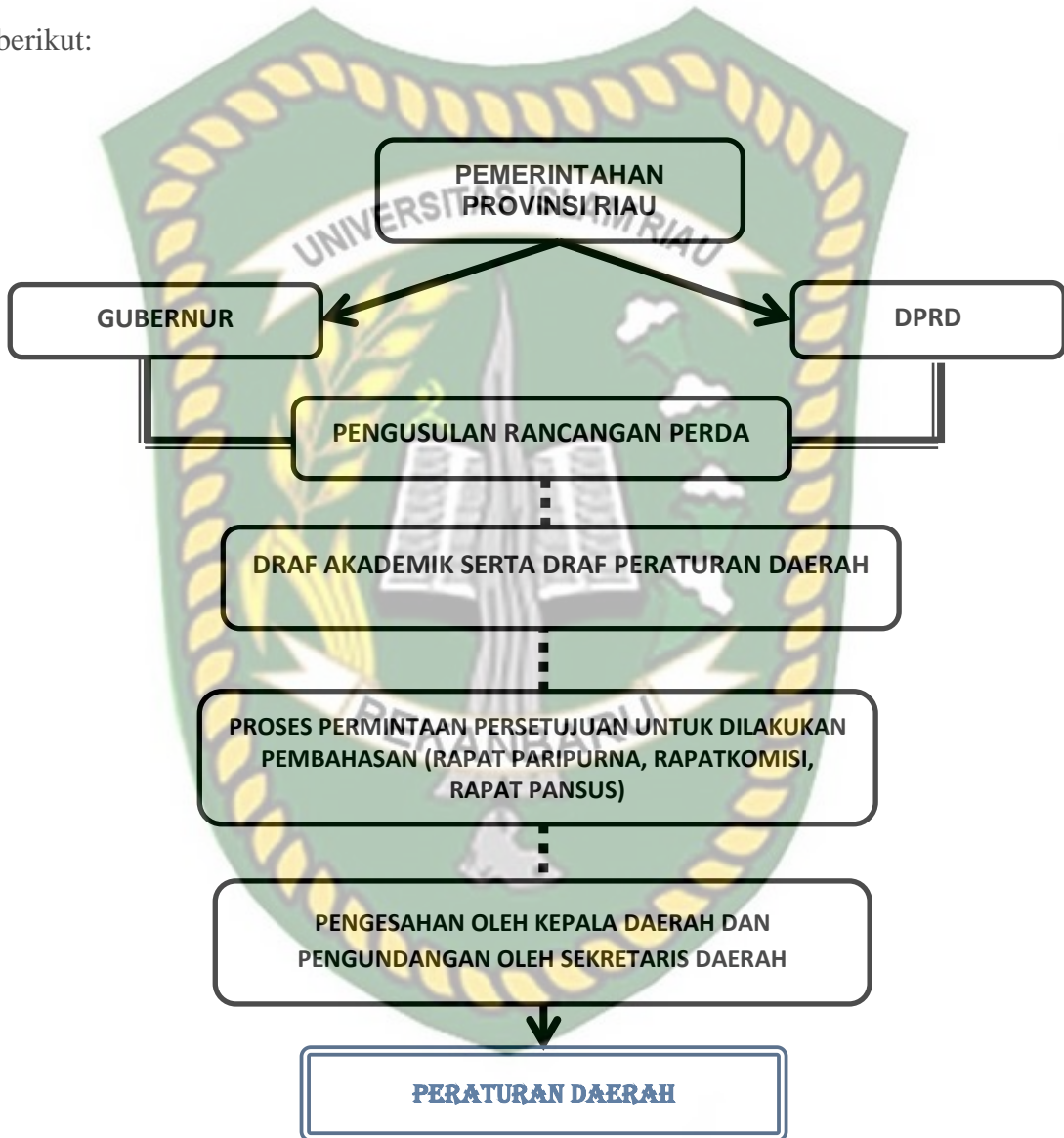
No	Tahun	Nama Peneliti	Judul penelitian	Hasil/Temuan	Variabel yang Terkait
1	2008	Leo Agusta	Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah	Fungsi legislasi DPRD Kabupaten Pelalawan dalam otonomi daerah yaitu untuk melakukan pembahasan rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten Pelalawan, agar nantinya sebelum diberlakukan pada public ini tidak akan memberatkan masyarakat.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Formulasi Rancangan Perda ➤ Pelaksanaan Penyusunan Perda ➤ Evaluasi Pelaksanaan Perda
2	2015	Royhatun Toyyibah	Peran Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Cirebon Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Tahun 2010-2013	DPRD Kabupaten Cirebon dalam melaksanakan fungsi legislasi penyusunan Perda tahun 2010-2013 sudah benar menurut aturan yang berlaku, dibandingkan dengan periode 2004-2009 dimana anggota DPRD tidak sama sekali menggunakan hak <i>inisiattifnya</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Formulasi ➤ Penyusunan Draf Perda ➤ Evaluasi Pelaksanaan ➤ Hambatan
3	2018	Anindita Dwi Hapsari	Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Tentang Pembentukan Perda Kota Tegal Periode 2014-2019)	Pelaksanaan fungsi legislasi yang dilakukan oleh DPRD Kota Tegal dalam pembentukan peraturan daerah Kota Tegal adalah belum optimal. Hal tersebut dibuktikan dengan minimnya usulan/inisiatif rancangan peraturan daerah Kota Tegal yang berasal dari DPRD. Pada tahun 2009-2014 dari sejumlah 41 (empat puluh satu) peraturan daerah Kota Tegal tidak ada satupun rancangan peraturan daerah yang merupakan inisiatif dari DPRD.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Formulasi ➤ Penyusunan Draf Perda

4	2017	Petrus Agapa	Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Dalam Membuat Peraturan Daerah (PERDA) Di Kabupaten Nabire Provinsi Papua Tahun 2009-2014	Pelaksanaan fungsi legislasi DPRD di Kabupaten Nabire sebagian besar hanya membahas berkaitan dengan pembahasan Raperda yang diajukan oleh Kepala Daerah. Penggunaan hak inisiatif DPRD, keadaan ini dipengaruhi oleh aspek non legislasi sebagai faktor pendukung terselenggaranya aspek legislasi. Faktor non legislasi tersebut meliputi komunikasi, sumber daya DPRD, dan disposisi, sikap dan komitmen agar DPRD untuk membuat Raperda yang pro rakyat dan kesejahteraan rakyat	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Formulasi ➤ Penyusunan Draf Perda ➤ Evaluasi Pelaksanaan
5	2016	Tiara Rezky Pratama	Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	Pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Pekanbaru periode 2009-2014 masih banyak terjadi kekurangan dalam pelaksanaannya. Pembahasan yang tidak didukung dengan kemampuan intelektual, wawasan yang tinggi, serta perkembangan zaman membuat perda yang dihasilkan belum memberikan dampak positif bagi masyarakat Kota Pekanbaru. Hal-hal yang disebutkan diatas akan membantu setiap anggota legislaif untuk berfikir lebih cermat dan teliti sehingga pembahasan yang dilakukan dalam rangka menjalankan fungsi legislasi akan menghasilkan perda yang tepat sasaran dan bermanfaat.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Formulasi ➤ Penyusunan Draf Perda ➤ Evaluasi Pelaksanaan

Sumber Data: Data Olahan Peneliti 2018

2.3 Kerangka Berfikir

Kerangka berfikir dalam penelitian yang penulis lakukan ini, yaitu sebagai berikut:



Gambar 2.2

Kerangka Berfikir terhadap *Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyusunan Peraturan Daerah DPRD Provinsi Riau.*

BAB III METODE PENELITIAN

Untuk mendapatkan data yang relevan dan pedoman cara-cara untuk mempelajari, menganalisa dan memahami keadaan yang diteliti, diperlukan suatu Metode Survey Deskriptif Analisis sehingga hasil penelitian dapat digunakan untuk menjawab dan menganalisis pokok masalah.

3.1 Desain Penelitian

Desain penelitian ini bersifat *survey deskriptif analisis*, yaitu menggambarkan fakta yang ada dan mencari keterangan dengan mengambil sampel dari suatu populasi dan menggunakan kuesioner atau pedoman wawancara sebagai alat pengumpul data, kemudian data tersebut digunakan sebagai bahan menganalisis keberadaan objek dan variabel penelitian.

Penelitian ini menggunakan metode *kualitatif* yaitu penelitian tentang riset yang bersifat deskriptif dan cenderung menggunakan analisis. Landasan teori dimanfaatkan sebagai pemandu agar focus penelitian sesuai dengan fakta dilapangan yang bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan fungsi legislasi DPRD dalam penyusunan Peraturan Daerah.

Nasution (2003:42) mengemukakan bahwa penelitian *kualitatif* disebut juga penelitian *naturalistik*. Disebut *kualitatif* karena sifat data yang dikumpulkan bercorak

kualitatif, bukan *kuantitatif* karena tidak menggunakan alat-alat pengukur. Disebut naturalistik karena situasi lapangan penelitian bersifat natural atau wajar, sebagaimana adanya tanpa dimanipulasi. Alasan penulis menggunakan tipe ini adalah untuk mengetahui secara jelas dan konkrit pelaksanaan fungsi legislasi DPRD dalam penyusunan Peraturan Daerah.

3.2 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan pada Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau. Alasan pemilihan lokasi ini berdasarkan pertimbangan karena, pertama yaitu mudahnya penulis untuk mendapatkan data yang berkenaan dengan fungsi legislasi dalam penyusunan Peraturan Daerah disebabkan penulis berkerja di Sekretariat DPRD Propinsi Riau dan yang kedua disebabkan masih banyaknya Peraturan Daerah yang diusulkan oleh eksekutif maupun legislative yang tidak sesuai dengan Paturan DPRD Provinsi Riau Nomor 30 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPRD Provinsi Riau yaitu dalam hal waktu mulai dari pengajuan sampai dengan di sahkan, bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi dan sudah disahkan di daerah tetapi ketika dibawa ke pusat ternyata ditolak.

Selain itu juga setelah pengamatan awal dilakukan ditemukan gejala-gejala yang mempunyai indikasi kurangnya pelaksanaan pengawasan dalam hal fungsi legeslasi dalam penyusunan Peraturan Daerah di Provinsi Riau.

3.3. Konsep Operasional dan Operasional Variabel

3.3.1. Konsep Operasional

Untuk memperjelas konsep teoritis yang telah dicantumkan untuk memperjelas kesamaan pengertian, maka penulis mengoperasikan konsep tersebut untuk mempermudah pemahaman dalam penelitian ini sebagai berikut:

- 1) Pelaksanaan adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci, implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan dianggap sudah maksimal.
- 2) Fungsi adalah rincian tugas yang sejenis atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan oleh seorang pegawai tertentu yang masing-masing berdasarkan sekelompok aktivitas sejenis menurut sifat atau pelaksanaannya.
- 3) Legislasi adalah hukum yang telah disahkan oleh badan kelegislatif atau unsur pemerintahan yang lainnya, sebelum disahkan undang-undang disebut dengan rancangan undang-undang dan begitu juga untuk aturan yang ada dibawahnya.
- 4) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
- 5) Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (Gubernur atau Bupati/Walikota). Peraturan Daerah dibagi atas dua yaitu Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota.

3.3.2. Operasional Variabel

Untuk memudahkan arah penelitian ini yang terdiri dari satu variabel yaitu pelaksanaan fungsi legislasi, maka dilakukan operasional variabel yang tertuang pada tabel berikut :

Tabel. 3.1 Operasionalisasi Variabel

Konsep	Variabel	Indikator	Item Penilaian	Skala
Perumusan Kebijakan (<i>policy Formulation</i>) adalah Pengembangan dan sistesis terhadap alternative-alternatif pemecahan masalah (Dunn: 2000:132)	Perumusan Peraturan Daerah	Naskah Akademik	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Teknik Penyusunan ➤ Identifikasi Masalah ➤ Tujuan dan Kegunaan ➤ Landasan Teoritis 	Ordinal
		Permintaan/Persetujuan	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Pembahasan Rapat Paripurna ➤ Tanggapan Fraksi DPRD 	Ordinal
		Pengesahan	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Penerimaan ➤ Penolakan 	Ordinal

Sumber Data: Data Olahan Penelitian 2018

3.4 Populasi dan Sampel

3.4.1 Populasi

Populasi penelitian ini adalah seluruh anggota yang menjadi objek penelitian yaitu seluruh anggota Dewan, staf ahli dan seluruh pegawai Sekretariat DPRD Provinsi Riau.

3.4.2 Sampel

Adapun yang menjadi sampel dalam penelitian ini adalah sebahagian dari objek penelitian. Untuk lebih jelas dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 3.2 : Populasi dan Sampel Penelitian Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Dalam Penyusunan Peraturan Daerah

No	Jenis Populasi	Populasi (orang)	Sampel (orang)	Persentase (%)
1	Pimpinan Rapat Paripurna	4	4	100 %
2	BAPEMPERDA	13	13	100 %
3	Anggota DPRD	48	12	25 %
4	Sekretaris DPRD	1	1	100 %
5	Ka.Biro Hukum	1	1	100 %
6	Staf Ahli	6	6	100 %
	Total	73	37	51 %

Sumber Data: Data Olahan Peneliti 2018

Berdasarkan tabel diatas maka dapat dijelaskan bahwa jumlah keseluruhan responden yang menjadi populasi dalam penelitian ini adalah berjumlah 37 orang yang terdiri dari Pimpinan Rapat Paripurna, BAPEMPERDA, Anggota DPRD, Sekretaris DPRD, Kepala Biro Hukum dan Staf Ahli.. Namun terhadap Anggota DPRD yang berjumlah 48 orang dan penulis menarik sampel sebesar 25 % kemudian menjadi 12 orang yang menjadi responden.

3.5 Teknik Penarikan Sampel

Pada uraian terdahulu penulis telah kemukakan bahwa keberhasilan dalam suatu penelitian sangat tergantung dari metode penelitian yang di pakai, sebab kekeliruan dalam memilih metode penelitian yang relevan dengan penelitian yang dilakukan, maka hasil penelitian akan menjadi keliru atau tingkat validitasnya di ragukan.

Demikian juga halnya dengan proses pengambilan sampel. Penarikan sampel yang tidak *representatif* atau yang tidak mewakili semua sifat populasi adalah sampel yang keliru, sehingga mengakibatkan *generalisasi* hasil penelitian menjadi keliru juga, oleh karena itu dalam penelitian ini penulis akan menggunakan teknik Sampling yang dianggap relevan dengan penelitian yaitu "*Poposive Sampling*" yaitu penulis menentukan sendiri sampel dalam penelitian ini dengan memperhatikan ciri yang sesuai dengan tujuan. Namun yang paling terpenting adalah dapat mewakili terhadap populasi yang ada sehingga akan bisa menjawab pokok permasalahan.

3.6 Jenis data dan Sumber data

Pada penelitian ini jenis data dapat di kelompokkan atas dua kelompok yaitu adalah sebagai berikut :

- a. Data Primer yaitu merupakan data atau informasi yang di peroleh secara langsung dan dikumpulkan dari responden (Sumber data) dengan menggunakan wawancara, penyebaran questioner dan data ini tentunya berkenaan dengan Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Penyusunan Peraturan Daerah (Studi DPRD Provinsi Riau).
- b. Data Sekunder yaitu merupakan data yang dikumpulkan penulis guna mendukung data primer, ataupun data yang di peroleh secara tidak langsung yang berasal dari buku-buku literatur, pendapat para ahli dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan masalah yang di teliti.

3.7 Teknik Pengumpul Data

Untuk mencapai tujuan penelitian ini maka penulis melakukan pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini dengan melakukan sebagai berikut :

1. Wawancara yaitu suatu cara pengumpulan data yang digunakan untuk memperoleh informasi langsung dari sumbernya sehubungan dengan pokok permasalahan yang sedang diteliti.
2. Observasi adalah pengamatan dan pencatatan yang disistematis terhadap gejala-gejala yang diteliti. Dalam penelitian ini dilakukan dengan cara pendekatan dan pengamatan langsung pada objek penelitian untuk memperoleh data-data awal dan data sekunder dari DPRD Provinsi Riau.
3. Studi Dokumentasi adalah ditunjukkan untuk memperoleh data langsung dari tempat penelitian, meliputi buku-buku yang relevan, perturan-peraturan, laporan, kegiatan dan data yang relevan penelitian. Dalam penelitian ini digunakan untuk mendapatkan konsep penelitian ini.

3.8 Teknik Analisis Data

Analisis data menggunakan pendekatan kualitatif data dengan menggunakan pendekatan bentuk wawancara, dokumentasi dan fakta.

3.9 Jadwal Penelitian

Jadwal waktu kegiatan tentang *“Perumusan Kebijakan Publik (Studi Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Provinsi Riau).*

Tabel 3.3 Jadwal Kegiatan Penelitian

NO	Jenis Kegiatan	Bulan Dan Minggu Ke																						
		April				Mei				Juni				Juli				Agustus						
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4			
1	Persiapan dan Penyusunan UP		x	x	x																			
2	Seminar Usulan Penelitian					x	x	x																
3	Revisi UP									x	x	x												
4	Revisi kuesioner												x	x										
5	Rekomendasi survey													x	x									
6	Riset														x	x								
7	Pengolahan Data dan Analisis															x	x							
8	Konsultasi Bimbingan Tesis															x	x	x						
9	Ujian Tesis																	x						
10	Revisi dan Pengesahan Tesis																	x	x					
11	Penggandaan Serta Penyerahan Tesis																		x	x				

Sumber Data: Olahan Penelitian 2018

Catatan: Jadwal bersifat *Tentative*, sewaktu-waktu dapat berubah

BAB IV

GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN

4.1 Sejarah Terbentuknya Provinsi Riau

Secara etimologi, kata Riau berasal dari bahasa Portugis, “Rio”, yang berarti sungai. Riau dirujuk hanya kepada wilayah yang dipertuan muda (Raja Bawah Johor) di Pulau Penyengat. Wilayah tersebut kemudian menjadi wilayah Residentie Riouw pemerintahan Hindia-Belanda yang berkedudukan di Tanjung Pinang; dan Riau oleh masyarakat setempat dieja menjadi Riau.

Riau merupakan penggabungan dari sejumlah kerajaan Melayu yang pernah berjaya di wilayah ini, yaitu Kerajaan Indragiri (1658-1838), Kerajaan Siak Sri Indrapura (1723-1858), Kerajaan Pelalawan (1530-1879), Kerajaan Riau-Lingga (1824-1913) dan beberapa kerajaan kecil lainnya, seperti Tambusai, Rantau Binnuang Sakti, Rambah, Kampar dan Kandis.

Pembangunan Provinsi Riau telah disusun melalui Undang-undang darurat No. 19 tahun 1957 yang kemudian disahkan sebagai Undang-undang No.61 tahun 1958. Provinsi Riau dibangun cukup lama dengan usaha keras dalam kurun waktu hampir 6 tahun 17 November 1952 s/d 5 Maret 1958).

Melalui keputusan Presiden RI pada tanggal 27 Februari tahun 1958 No.258/M/1958, Mr.S.M. Amin ditugaskan sebagai Gubernur KDH Provinsi Riau pertama pada 5 Maret 1958 di Tanjung Pinang oleh Menteri Dalam Negeri yang diwakili oleh Sekjen Mr. Sumarman. Lalu berdasarkan keputusan Menteri Dalam Negeri No. Desember /I/44-25 pada tanggal 20 Januari 1959, Pekanbaru secara resmi menjadi ibukota Provinsi Riau menggantikan Tanjung Pinang.

Berikut, Nama-nama Gubernur Riau dan Periode Jabatannya:

1. Mr. S.M. Amin Periode 1958 – 1960
2. H. Kaharuddin Nasution Periode 1960 – 1966
3. H. Arifin Ahmad Periode 1966 – 1978
4. Hr. Subrantas.S Periode 1978 – 1980
5. H. Prapto Prayitno (Plt) 1980
6. H. Imam Munandar Periode 1980 – 1988
7. H. Baharuddin Yusuf (Plh) 1988
8. Atar Sibero (Plt) 1988
9. H. Soeripto Periode 1988 – 1998
10. H. Saleh Djasit Periode 1998 – 2003
11. H.M. Rusli Zainal Periode 2003 - September 2008 dan periode November 2008 -2013.
12. H. Wan Abubakar MSi Periode September 2008 - Nopember 2008 (Plt. Gubernur, karena Gubernur incumbent mengundurkan diri mengikuti Pilkada Gubernur Riau periode 2008 - 2013)
13. H. M. Rusli Zainal Periode 2008 – 2013
14. Prof.Dr.Djohermansyah Djohan,MA (Plt) Periode 2013 – 2014
15. Drs. H. Annas Maamun Periode Februari 2014 – September 2014
16. Ir. Arsyadjuliandi Rachman. MBA Periode 2014 – Sekarang

4.2 Visi dan Misi Provinsi Riau

a. Visi Pembangunan Provinsi Riau

Visi jangka panjang pembangunan Provinsi Riau hingga tahun 2020 merupakan cerminan dari komitmen seluruh masyarakat Riau yang telah disepakati dan ditetapkan berdasarkan Perda Provinsi Riau Nomor 36 tahun 2001 tentang pola dasar pembangunan daerah Provinsi Riau 2001-2005, yakni:

“Terwujudnya Provinsi Riau sebagai pusat perekonomian dan kebudayaan Melayu dalam lingkungan masyarakat yang agamis, sejahtera lahir dan batin di kawasan Asia Tenggara tahun 2020”

Guna melanjutkan visi pembangunan Provinsi Riau diatas, maka disusunlah visi antara pembangunan jangka menengah lima tahun kedua oleh kepala daerah yang kemudian ditetapkan sebagai visi pembangunan jangka menengah (RPJMD) Provinsi Riau tahun 2009-2013, yaitu:

“Terwujudnya pembangunan ekonomi yang mapan dan pengembangan budaya Melayu secara profesional melalui kesiapan Infrastruktur dan peningkatan dalam masyarakat yang agamis”

Guna melanjutkan visi pembangunan Provinsi Riau diatas, maka disusunlah visi antara pembangunan jangka menengah lima tahun kedua oleh kepala daerah yang kemudian ditetapkan sebagai visi pembangunan jangka menengah (RPJMD).

Sebagai gambaran nyata dari penjabaran misi pembangunan Riau 2020, perlu adanya visi 5 tahun agar pada tiap tahap periode pembangunan jangka menengah tersebut dapat dicapai secara optimal. Sehingga dengan adanya pertimbangan terhadap tahapan pembangunan jangka panjang daerah, potensi, permasalahan dan

tantangan pembangunan yang dihadapi serta isu-isu strategis, dirumuskanlah visi dan misi pembangunan jangka menengah daerah tahun 2014-2019 sebagai berikut.

“Terwujudnya Provinsi Riau yang maju, masyarakat sejahtera, berbudaya Melayudan berdaya saing tinggi, menurunkannya kemiskinan, tersedianya lapangan kerja serta pemantapan aparatur”

a. Misi Pembangunan Provinsi Riau

Misi pembangunan jangka menengah Provinsi Riau tahun 2014-2019 adalah sebagai berikut :

1. Meningkatkan Pembangunan Insfrastruktur
2. Meningkatkan Pelayanan Pendidikan
3. Meningkatkan Pelayanan Kesehatan
4. Menurunkan Kemiskinan
5. Mewujudkan Pemerintahan Yang handal dan Terpercayaerta Pemantapan Kehidupan Politik
6. Pembangunan masyarakat yang berbudaya melayu, beriman dan bertaqwa
7. Memperkuat Pembangunan Pertanian dan Perkebunan
8. MeningkatkanPerlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup serta Pariwisata
9. Meningkatkan Peran Swasta dalam Pembangunan

4.3. Letak Geografis, Luas Wilayah dan Iklim

Provinsi Riau secara georgrafis, geoekonomi dan geopolitik terletak pada jalur yang sangat strategus baik pada masa kini maupun masa yang akan datang karena terletak pada wilayah jalur perdagangan Regional maupun Internasional di Kawasan ASEAN melalui kerjasama IMT-GT dan IMS-GT. Wilayah Provinsi Riau terletak antara 01°05'00'' Lintang Selatan sampai 02°25'00'' Lintang Utara dan 100°00'00'' sampai 105°05'00'' Bujur Timur dengan batas-batas wilayah sebagai berikut.

Sebelah Utara : Selat Malaka dan Provinsi Sumatera Utara
Sebelah Selatan : Provinsi Jambi dan Provinsi Sumatera Barat
Sebelah Barat : Provinsi Sumatera Barat
Sebelah Timur : Provinsi Kepulauan Riau dan Selat Malaka

Letak wilayah Provinsi Riau membentang dari lereng Bukit Barisan hingga Selat Malaka dengan luas wilayah **±8.915.016 Ha**. Indragiri hilir merupakan kabupaten yang memiliki wilayah terluas di Provinsi Riau dengan luas wilayah sekitar 1.379.837 Ha atau sekitar 15,48% dari luas wilayah Provinsi Riau.

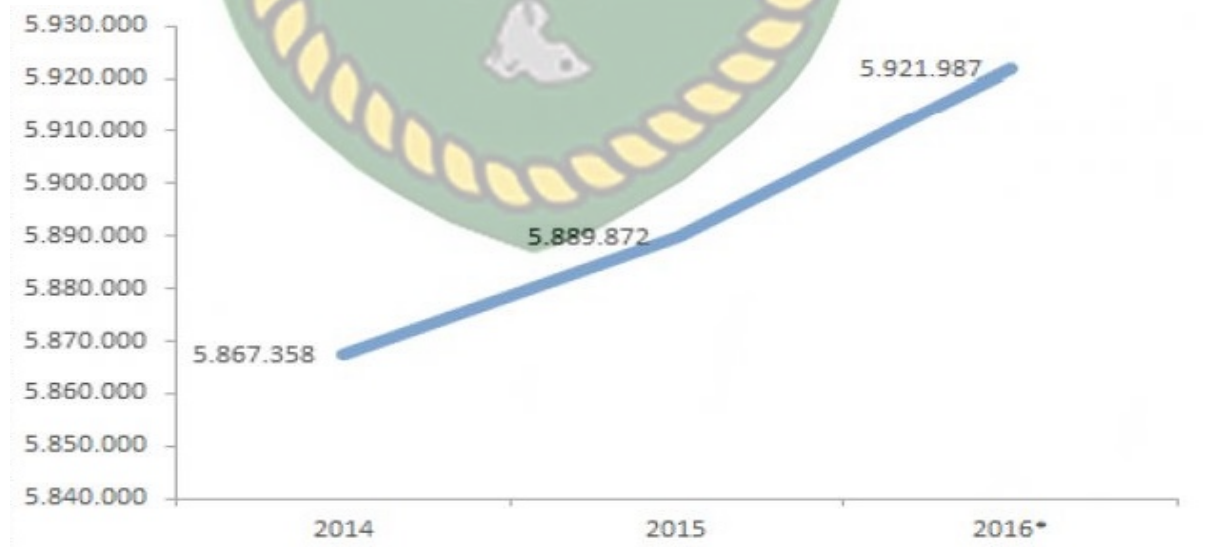
Di wilayah daratan Provinsi Riau terdapat 15 sungai yang diantaranya terdapat 4 sungai yang berperan penting sebagai prasarsana perhubungan dengan kedalam antara 6 meter sampai 12 meter, yaitu:

1. Sungai Siak (300 Km) dengan kedalamam 8 – 12 m,
2. Sungai Rokan (400 Km) dengan kedalaman 6 – 8 m,
3. Sungai Kampar (400 Km) dengan kedalaman lebih kurang 6 m
4. Sungai Indragiri (500 Km) dengan kedalaman 6 – 8 m.

Sungai-sungai tersebut membelah dari pegunungan dataran tinggi Bukit Barisan dan bermuara ke Selat Malaka dan Laut Cina. Provinsi Riau merupakan wilayah yang beriklim tropis dengan suhu udara maksimum berkisar antara 35,1⁰C dan suhu minimum berkisar antara 21,8⁰C. Wilayah Provinsi Riau tergolong dalam *klasifikasi tidak mudah hingga sangat mudah terbakar* dengan Indeks potensi membaranya api berkisar 0 – 330 (rendah – tinggi). Oleh karena itu, wilayah provinsi Riau pada tiap tahunnya selalu ditemukan banyak titik api yang berdampak pada terjadinya bencana kabut asap di sebagaian/seluruh wilayah Provinsi Riau. Sementara itu, intensitas curah hujan berkisar 1700 mm - 4000 mm/Tahun.

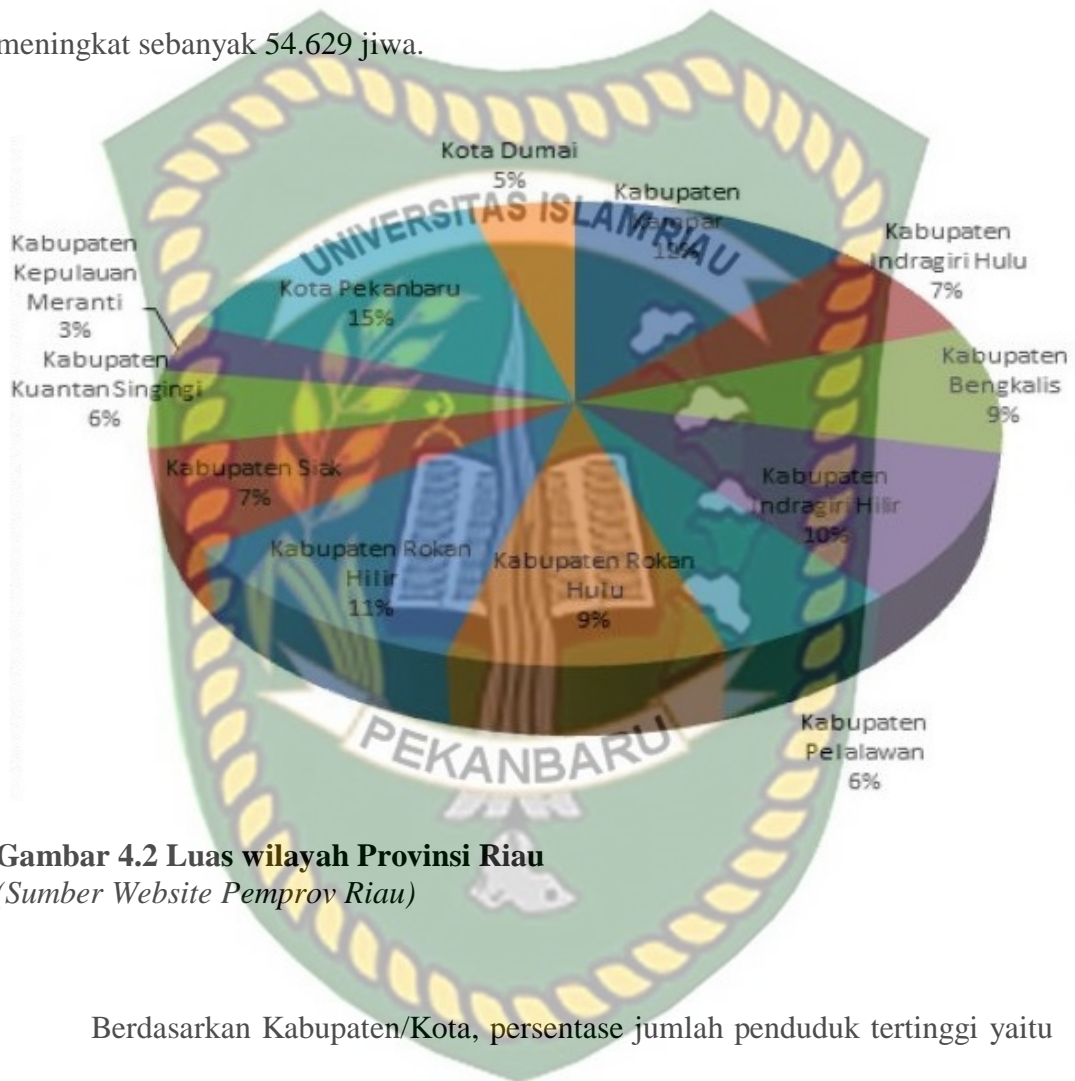
4.4. Kependudukan

Pada tahun 2016, jumlah penduduk Provinsi Riau tercatat sebanyak 5.921.987 jiwa. Jumlah ini terhitung paling tinggi dalam tiga tahun terakhir.



Gambar 4.1 Jumlah penduduk Provinsi Riau Tahun 2014 s.d Juni 2016
(Sumber: Dinas tenaga kerja Provinsi Riau)

Pada grafik diatas dapat diketahui bahwa pada tahun 2016, jumlah penduduk Provinsi Riau mengalami peningkatan hingga 5.921.987 jiwa dari 5.877.887 jiwa pada tahun 2015. Dibandingkan tahun 2014, jumlah penduduk Riau telah meningkat sebanyak 54.629 jiwa.



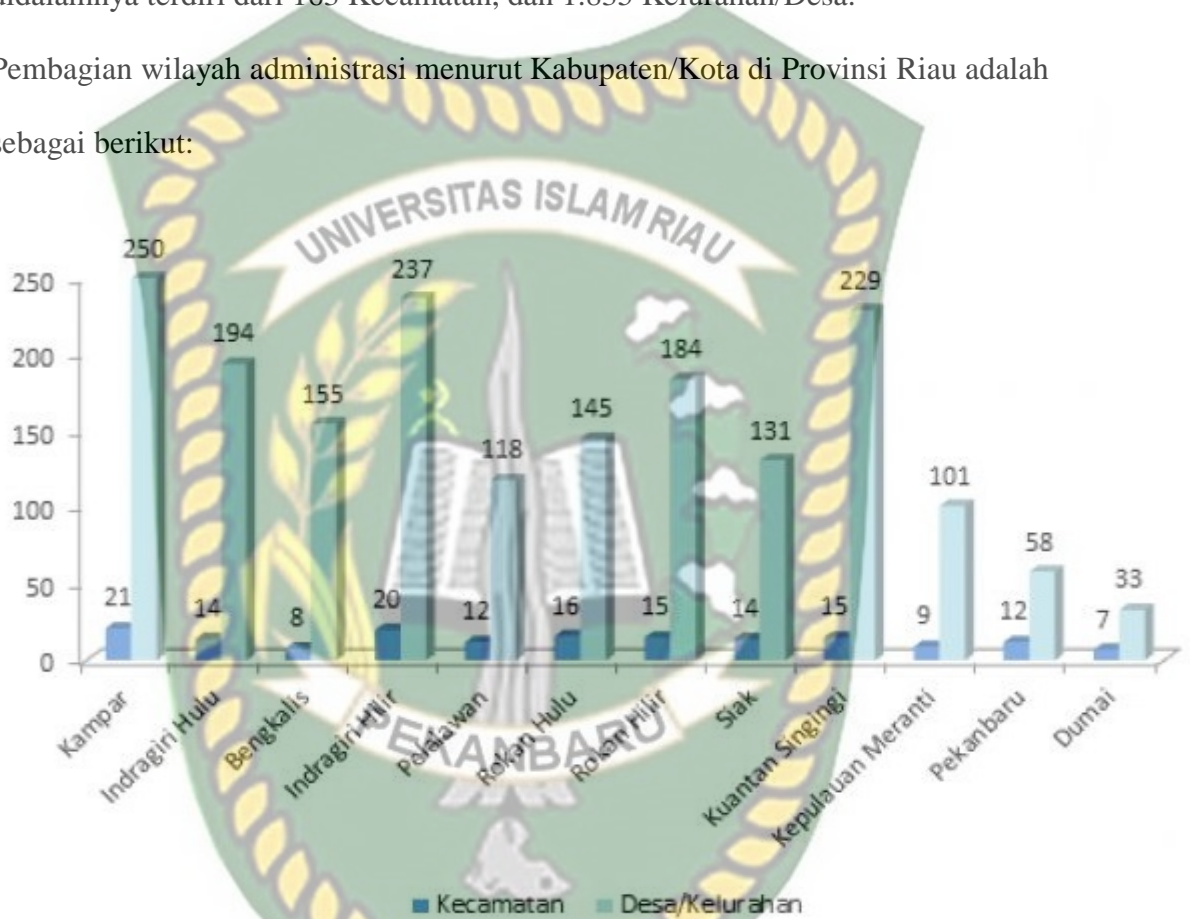
Gambar 4.2 Luas wilayah Provinsi Riau
 (Sumber Website Pemprov Riau)

Berdasarkan Kabupaten/Kota, persentase jumlah penduduk tertinggi yaitu berada di Kota Pekanbaru, sebesar 15 persen dari seluruh penduduk Provinsi Riau; diikuti oleh Kabupaten Kampar sebesar 12 persen dan Rokan Hilir sebesar 11 persen. Sementara persentase jumlah penduduk terendah yaitu Kabupaten Kepulauan Meranti sebesar 3 persen dari seluruh Penduduk Provinsi Riau.

4.5. Pemerintahan

Secara administrasi Provinsi Riau terdiri dari 10 Kabupaten dan 2 Kota, yang didalamnya terdiri dari 163 Kecamatan, dan 1.835 Kelurahan/Desa.

Pembagian wilayah administrasi menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Riau adalah sebagai berikut:

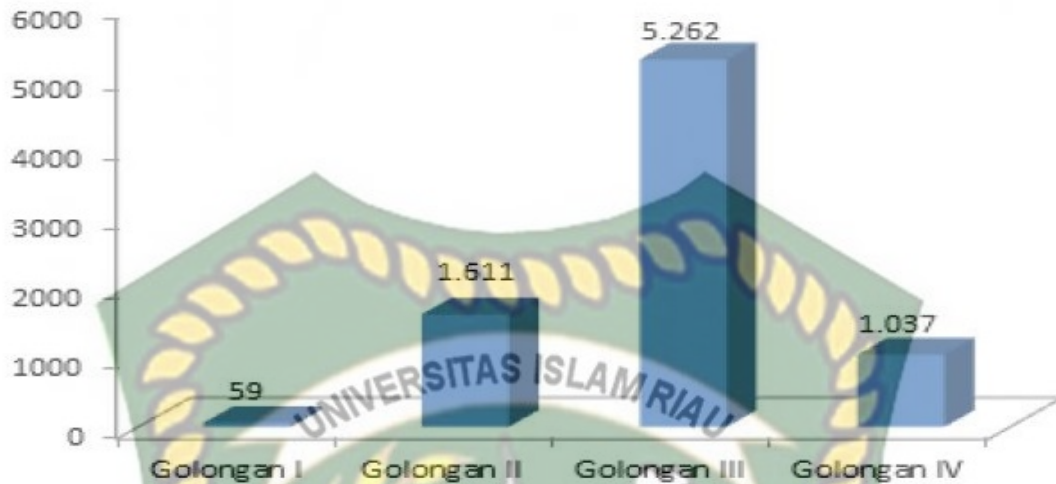


Gambar 4.3 Pembagian wilayah Administrasi Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Riau Tahun 2016

(Sumber: Dinas tenaga kerja, transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Riau 2017)

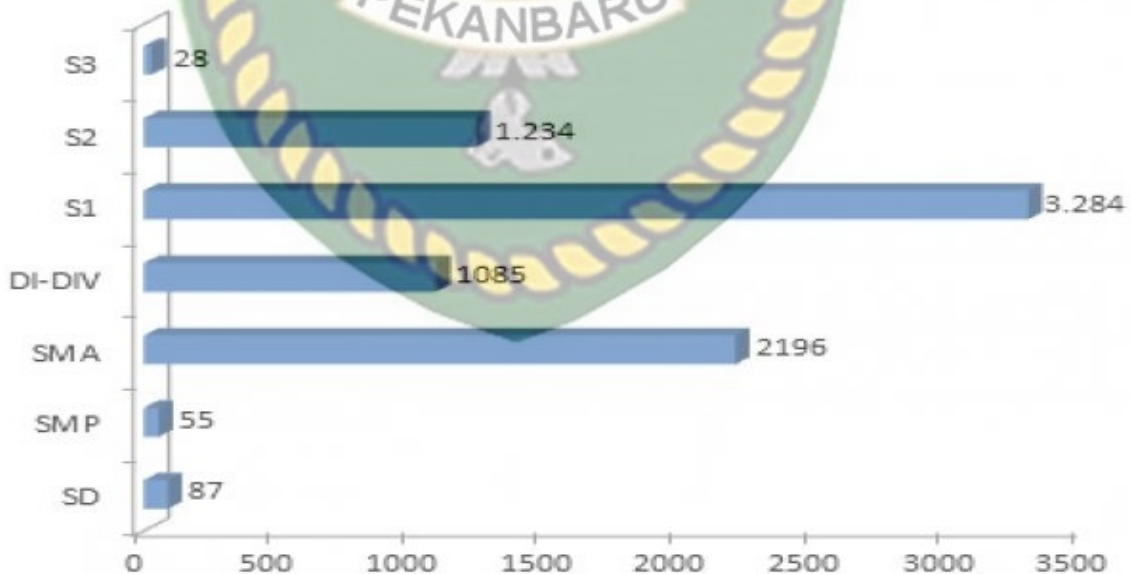
4.6. Kepegawaian

Jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Lingkungan Pemerintah Provinsi Riau pada Tahun 2016 berjumlah **7.969 orang**. Dari jumlah tersebut berdasarkan Golongan Kepangkatan sebagaimana terlihat pada bagan dibawah ini:

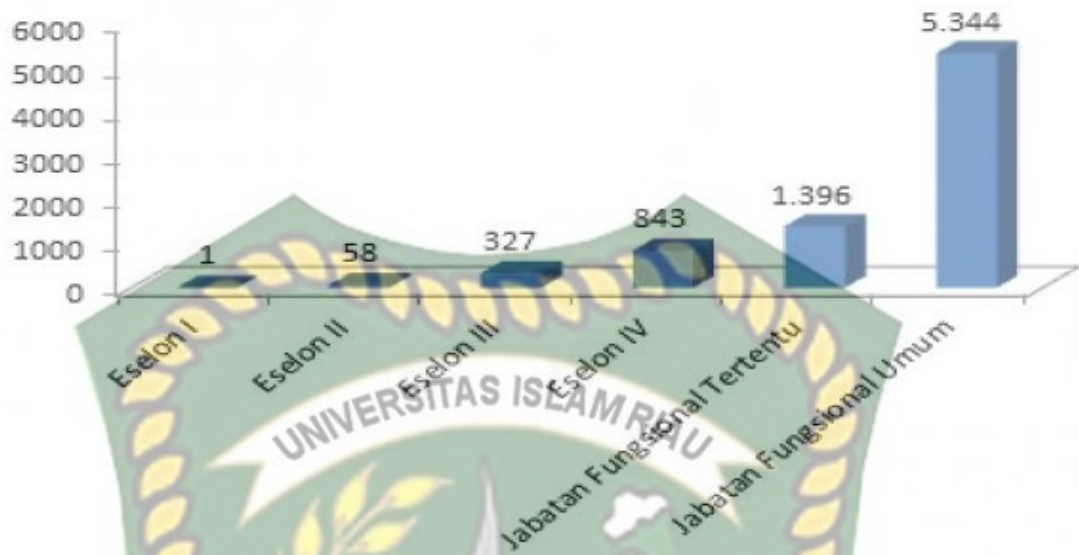


Gambar 4.4 Jumlah PNS Pemerintah Provinsi Riau Tahun 2016 berdasarkan golongan
 (Sumber: BKD Provinsi Riau Tahun 2017)

Sementara itu, Berdasarkan tingkat pendidikan formal, Jumlah PNS pada lingkungan Pemerintah Provinsi Riau dapat dikategorikan sebagai berikut:



Gambar 4.5 Jumlah PNS Provinsi Riau Berdasarkan Tingkat Pendidikan Formal Tahun 2017
 (Sumber: BKD Provinsi Riau Tahun 2017)



Gambar 4.6 Jumlah PNS Provinsi Riau Berdasarkan jabatan structural dan Fungsional

(Sumber: BKD Provinsi Riau Tahun 2017)

4.7. Sejarah berdirinya DPRD Provinsi Riau

Pembentukan Provinsi Riau ditetapkan dengan Undang-undang Darurat Nomor 19 Tahun 1957. Kemudian diundangkan dalam Undang-undang Nomor 61 tahun 1958. Sama halnya dengan provinsi lain yang ada di Indonesia, untuk berdirinya Provinsi Riau memakan waktu dan perjuangan yang cukup panjang, yaitu hampir 6 tahun (17 November 1952 s/d 5 Maret 1958). Dalam Undang-undang pembentukan daerah swatantra tingkat I Sumatera Barat, Jambi dan Riau, Jo Lembaran Negara No 75 tahun 1957, daerah swatantra Tingkat I Riau meliputi wilayah daerah swatantra tingkat II

1. Bengkalis
2. Kampar
3. Indragiri

4. Kepulauan Riau, termaksud dalam UU No. 12 tahun 1956 (L. Negara tahun 1956 No.25)
5. Kotaparaja Pekanbaru, termaksud dalam Undang-undang No. 8 tahun 1956 No. 19

Dengan surat keputusan Presiden tertanggal 27 Februari 1958 No. 258/M/1958 telah diangkat Mr. S.M. Amin, Gubernur KDH Provinsi Riau di lakukan pada tanggal 5 Maret 1958 di Tanjungpinang oleh Menteri Dalam Negeri yang diwakili oleh Sekjen Mr. Sumarman. Pelantikan tersebut dilakukan di tengah-tengah klimaksnya gerakan koreksi dari daerah melalui PRRI di Sumatera Tengah yang melibatkan secara langsung daerah Riau. Dengan demikian, Pemerintah Daerah Riau yang baru terbentuk harus mencurahkan perhatian dan kegiatannya untuk memulihkan keamanan di daerahnya sendiri.

Seiring dengan terjadinya gerakan koreksi dari daerah melalui PRRI, telah menyebabkan kondisi perekonomian di Provinsi Riau yang baru terbentuk semakin tidak menentu. Untuk mengatasi kekurangan akan makanan, maka diambil tindakan darurat, para pedagang yang mampu dikerahkan untuk mengadakan persediaan bahan makanan yang luas. Dengan demikian dalam waktu singkat arus lalu lintas barang yang diperlukan rakyat berangsur-angsur dapat dipulihkan kembali.

Di Riau Daratan yang baru dibebaskan dari pengaruh PRRI, pemerintahan di Kabupaten mulai ditertibkan. Sebagai Bupati Indragiri di Rengat ditunjuk Tengku Bay, di Bengkalis Abdullah Syafei. Di Pekanbaru dibentuk filial Kantor Gubernur yang pimpinannya didatangkan dari kantor

Gubernur Tanjungpinang, yaitu Bupati Dt. Wan Abdurrachman dibantu oleh Wedana T. Kamaruzzaman.

Karena situasi daerah telah mulai aman, maka oleh pemerintah (Menteri Dalam Negeri) telah mulai dipikirkan untuk menetapkan ibukota Provinsi Riau secara sungguh-sungguh, karena penetapan Tanjung Pinang sebagai ibukota provinsi hanya bersifat sementara. Dalam hal ini Menteri Dalam Negeri telah mengirim kawat kepada Gubernur Riau tanggal 30 Agustus 1958 No. Sekr.15/15/6.

Untuk menanggapi maksud kawat tersebut secara sungguh-sungguh dan penuh pertimbangan yang cukup dapat dipertanggung jawabkan, maka Badan Penasehat meminta kepada Gubernur supaya membentuk suatu Panitia khusus. Dengan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Swatantra tingkat I Riau tanggal 22 September 1958 No.21/0/3-D/58 dibentuk panitia Penyelidik Penetapan Ibukota Daerah Swatantra Tingkat I Riau.

Panitia ini telah berkeliling ke seluruh Daerah Riau untuk mendengar pendapat-pendapat pemuka-pemuka masyarakat, penguasa Perang Riau Daratan dan Penguasa Perang Riau Kepulauan. Dari angket langsung yang diadakan panitia tersebut, maka diambillah ketetapan, bahwa sebagai ibukota terpilih Kota Pekanbaru. Pendapat ini langsung disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri. Akhirnya tanggal 20 Januari 1959 dikeluarkan Surat Keputusan dengan No.Des.52/1/44-25 yang menetapkan Pekanbaru sebagai ibukota Provinsi Riau.

Berdasarkan surat penetapan Panitia persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 19 Agustus, Riau menjadi sebuah propinsi dan Daerah

administrasi. Dengan ditetapkannya gubernur pertama Provinsi Riau yaitu Mr. S.M. Amin Periode 1958 – 1960. Dalam maklumat menteri di tetapkan bahwa Komite Nasional Daerah di bentuk di provinsi dan keresidenan tersebut menjadi kota otonom. Daerah-daerah tersebut memiliki Dewan Perwakilan Rakyat yang mengatur rumah tangga sendiri. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) membentuk suatu badan eksekutif, yang terdiri dari 5 orang anggota.

Pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Riau menjadi daerah otonom yang di delegasikan oleh pemerintah pusat. Di tetapkan melalui peraturan pemerintah No.8 Tahun 1974 yang menyatakan dengan tegas bahwa provinsi Riau di jalankan oleh Gubernur dan di serahkan kepada Dewan Perimbangan Rakyat dan Badan Eksekutif pemerintah Daerah Riau berhubung dengan pemerintah. Pusat dan berada di bawah Menteri-menteri dan selanjutnya dalam peraturan pemerintah No.8 Tahun 1974 dinyatakan yang merupakan daerah otonom di Sumatera keresidenan dan daerah-daerah yang di tunjuk sebagai daerah otonom.

4.8. Visi dan Misi DPRD Provinsi Riau

Visi dan Misi Provinsi Riau sebagaimana yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Tahun 2005- 2025 adalah:

VISI

Terwujudnya Provinsi Riau Sebagai Pusat Perekonomian Dan Kebudayaan Melayu Dalam Lingkungan Masyarakat Yang Agamis, Sejahtera Lahir Dan Bathin, Di Asia Tenggara Tahun 2020

MISI

1. Mewujudkan kredibilitas Pemerintah Daerah dengan kemampuan profesional, moral dan keteladanan pemimpin dan aparat;
2. Mewujudkan Supremasi hukum dan Penegakan Hak Asasi Manusia;
3. Mewujudkan keseimbangan pembangunan antar wilayah dan antar kelompok masyarakat;
4. Mewujudkan perekonomian berbasis potensi sumber daya daerah dan pemberdayaan ekonomi kerakyatan;
5. Mewujudkan sarana dan prasarana untuk menciptakan kehidupan masyarakat agamis;
6. Mewujudkan kualitas sumberdaya manusia dengan penekanan kemudahan memperoleh pendidikan, peningkatan mutu dan manajemen pendidikan dasar, menengah, kejuruan dan pendidikan tinggi, kemudahan memperoleh pelayanan kesehatan yang berkualitas, serta pembangunan agama, seni budaya dan moral;
7. Mewujudkan kemudahan untuk mengakses dalam bidang transportasi, produksi, komunikasi dan informasi serta pelayanan publik;
8. Memberdayakan masyarakat dan kelembagaan desa agar mampu berperan sebagai lini terdepan dalam mengatasi berbagai permasalahan sosial dan ekonomi masyarakat pedesaan;
9. Mewujudkan sebuah payung kebudayaan daerah, yakni kelangsungan budaya Melayu secara komunitas dalam kerangka pemberdayaannya, sebagai alat pemersatu dari berbagai etnis yang ada.
10. Mewujudkan prinsip pembangunan yang berkelanjutan.

4.9. Sekretariat DPRD Provinsi Riau

Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi yang selanjutnya disebut Sekretariat DPRD Propinsi merupakan unsur pelayanan terhadap DPRD Propinsi, dipimpin oleh seorang Sekretaris yang bertanggung jawab kepada Pimpinan DPRD dan secara administratif dibina oleh Sekretaris Daerah Propinsi. Sekretariat DPRD adalah satu organisasi daerah di provinsi Riau yang resmitter bentuk berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD Provinsi Riau, yang merupakan amanat dari Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2017 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Sekretariat DPRD menyelenggarakan administrasi kesekretariatan, administrasi keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD, dan menyediakan serta mengkoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD sesuai dengan kemampuan keuangan daerah. Untuk menyelenggarakan tugasnya Sekretariat DPRD mempunyai fungsi penyelenggaraan administrasi kesekretariatan DPRD; Penyelenggaraan administrasi keuangan DPRD; Penyelenggaraan rapat-rapat DPRD; dan menyediakan pengoordinasian tenaga ahli yang diperlukan DPRD.

Sekretariat Daerah Propinsi terdiri dari sebanyak-banyaknya 2 (dua) Asisten Sekretaris Daerah, Asisten Sekretaris Daerah masing-masing terdiri dari 3 (tiga) Biro, Biro terdiri dari sebanyak-banyaknya 4 (empat) Bagian, dan Bagian terdiri dari sebanyak-banyaknya 3 (tiga) Subbagian. Dinas terdiri dari 1 (satu) Bagian Tata Usaha dan 4 (empat) Bidang, Bagian Tata Usaha terdiri dari

2 (dua) Subbagian, dan Bidang terdiri dari 2 (dua) Seksi. Badan terdiri dari 1 (satu) Bagian Tata Usaha dan sebanyak-banyaknya 3 (tiga) Bidang, Bagian Tata Usaha terdiri dari sebanyak-banyaknya 2 (dua) Subbagian, dan Bidang terdiri dari sebanyak-banyaknya 2 (dua) Subbidang. Kantor terdiri dari 1 (satu) Subbagian Tata Usaha dan sebanyak-banyaknya 3 (tiga) Seksi. Unit Pelaksana Teknis Dinas / Lembaga Teknis Daerah Provinsi terdiri dari 1 (satu) Subbagian Tata Usaha dan Kelompok Jabatan Fungsional. Dibawah ini adalah gambar susunan struktur organisasi sekretariat DPRD.

4.10. Tugas dan Fungsi Sekretariat DPRD

Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 1 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD Provinsi Riau, menegaskan bahwa Sekretariat Daerah mempunyai tugas dan kewajiban membantu Gubernur dalam menyusun kebijakan dan mengoordinasikan dinas daerah, badan dan lembaga teknis daerah. Sekretariat DPRD mempunyai tugas menyelenggarakan administrasi kesekretariatan, administrasi keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD, dan menyediakan serta mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD sesuai dengan kemampuan keuangan daerah, dan tugas memimpin sekretariat daerah, membantu gubernur dalam menyusun kebijakan dan mengoordinasikan dinas daerah, badan dan lembaga teknis daerah. Sekretariat DPRD dipimpin oleh seorang Sekretaris Dewan dan secara teknis operasional berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan secara administratif bertanggung jawab kepada Gubernur melalui

Sekretaris Daerah. Dari uraian tersebut diatas maka tugas pokok Sekretaris DPRD adalah sebagai berikut:

- a. Mengkoordinasi perumusan dan penyusunan visi, misi, rencana strategis, rencana kerja tahunan dan penetapan kinerja lingkup Sekretariat DPRD
- b. Menyelenggarakan pengaturan, pembinaan, pengawasan dan pengendalian serta bimbingan pelaksanaan tugas Sekretariat DPRD
- c. Menyelenggarakan koordinasi, dan sinkronisasi pelaksanaan tugas Sekretariat DPRD dengan SKPD dan instansi terkait;
- d. Melaksanakan koordinasi, konsultasi dan sinkronisasi pelaksanaan tugas;
- e. Menyediakan dan mengkoordinasi kelompok pakar atau Tenaga Ahli yang diperlukan DPRD sesuai ketentuan yang berlaku;
- f. Mengkoordinasikan rencana kegiatan alat kelengkapan DPRD
- g. Mengkoordinasikan penyelenggaraan pengelolaan administrasi keuangan, kepegawaian dan barang milik daerah lingkup Sekretariat DPRD;
- h. Mengkoordinasikan penyelenggaraan rapat-rapat kunjungan kerja, konsentrasi, konsultasi, workshop/bimbingan teknis, reses, hearing, dan kegiatan DPRD lainnya;
- i. Melaksanakan monitoring dan evaluasi pelaksanaan tugas Sekretariat DPRD;
- j. Melaporkan pelaksanaan tugas administratif kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah sebagai pertanggung jawaban;
- k. Melaporkan pelaksanaan tugas kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah berkaitan dengan pelaksanaan administrasi keuangan dan barang milik daerah serta kepegawaian ; dan

1. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh atasan sesuai tugas pokok dan fungsinya.

Sedangkan Untuk melaksanakan tugas pokok diatas, maka Sekretaris DPRD mempunyai fungsi:

- a. Penyelenggaraan administrasi kesekretariatan DPRD;
- b. Penyelenggaraan administrasi keuangan DPRD;
- c. Penyelenggaraan rapat-rapat DPRD; dan
- d. Penyediaan dan pengkoordinasian tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD.

4.11. Sumber Daya Manusia Sekretariat DPRD

Untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsi, Sekretariat DPRD Provinsi Riau perlu didukung oleh sumber daya aparatur yang handal dan professional dalam melaksanakan tugas dan fungsinya guna meningkatkan pelayanan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah masyarakat. Sekretariat DPRD Provinsi Riau berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 1 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD Provinsi Riau dimana jumlah pegawainya 185 Orang.

BAB V

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

5.1. Naskah Akademik

5.1.1 Teknik Penyusunan

Berdasarkan Hasil wawancara dengan Septina Primawati selaku Ketua DPRD Provinsi Riau pada tanggal 17 Januari 2019 mengatakan bahwa; Tahapan dalam penyusunan peraturan daerah adalah sebagai berikut:

a. Penyusunan Penjelasan/Keterangan dan/atau Naskah Akademik;

Penyusunan penjelasan/keterangan dan/atau naskah akademik di lingkungan Pemerintah Provinsi Riau dilakukan dengan melibatkan Biro Hukum dan dapat pula mengikutsertakan:

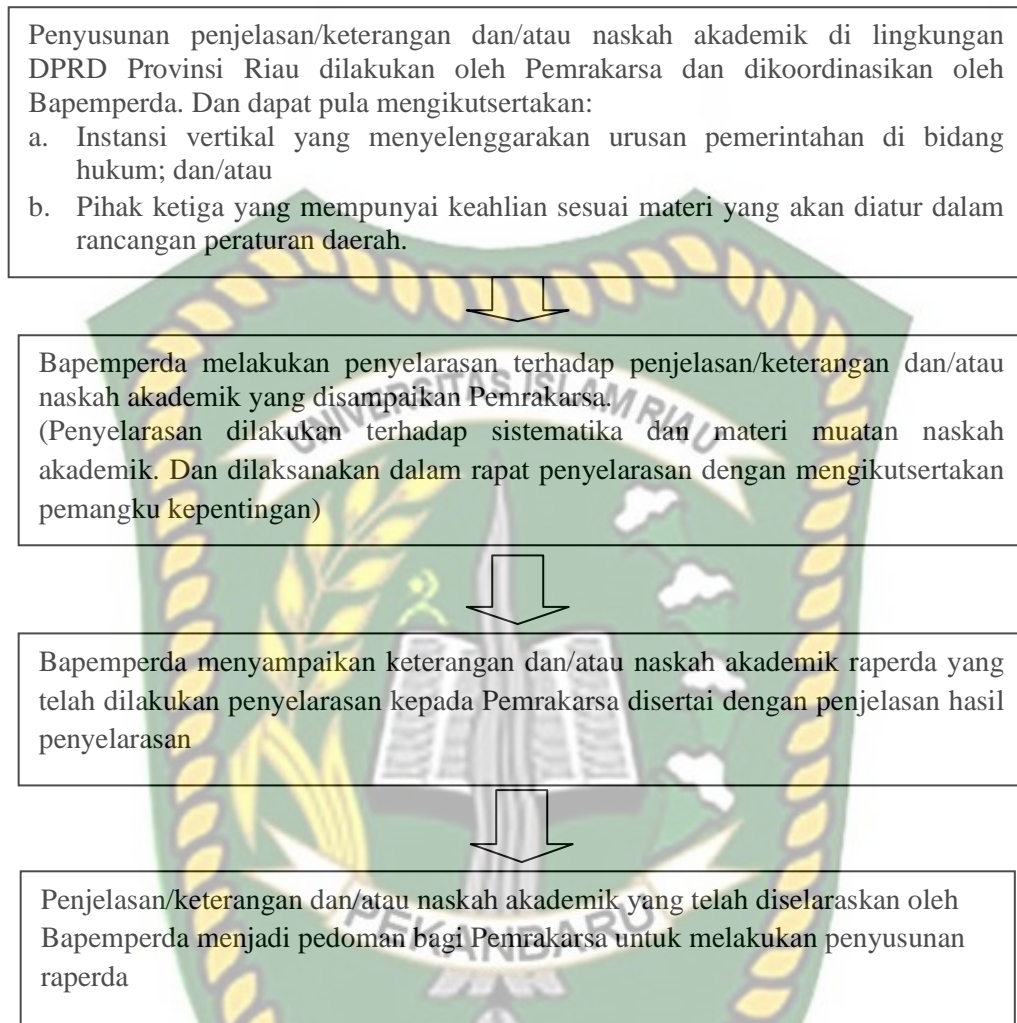
- Instansi vertikal yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum; dan/atau
- Pihak ketiga yang mempunyai keahlian sesuai materi yang akan diatur dalam rancangan peraturan daerah.

Biro Hukum melakukan penyesuaian terhadap penjelasan/keterangan dan/atau naskah akademik yang disampaikan pemrakarsa. (Penyesuaian dilakukan terhadap sistematika dan materi muatan naskah akademik. Dan dilaksanakan dalam rapat penyesuaian dengan mengikutsertakan pemangku kepentingan)

Biro Hukum melalui Sekretaris Daerah menyampaikan penjelasan/keterangan dan/atau naskah akademik yang telah dilakukan penyesuaian kepada OPD disertai dengan penjelasan hasil penyesuaian

Penjelasan/keterangan dan/atau naskah akademik yang telah diselaraskan oleh Biro Hukum menjadi pedoman bagi pemrakarsa untuk melakukan penyusunan raperda

Gambar 5.1. Mekanisme Penyusunan Penjelasan/Keterangan dan/atau Naskah Akademik di lingkungan Pemerintah Provinsi Riau



Gambar. 5.2 Mekanisme penyusunan penjelasan/keterangan dan/atau naskah akademik di lingkungan DPRD Provinsi Riau

b. Penyusunan rancangan peraturan daerah

Adapun Hasil Wawancara dengan Kepala Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Riau Ely Wardani Pada tanggal 17 Januari 2019 Menyebutkan bahwa mekanisme penyusunan rancangan peraturan daerah di lingkungan Pemerintah Provinsi Riau Sebagai Berikut;



Gambar 5.3. Mekanisme Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di lingkungan Pemerintah Provinsi Riau

Berdasarkan hasil wawancara yang diperoleh peneliti sebagai berikut :

Menyebutkan bahwa “*staf ahli berperan dalam penyusunan naskah akademik dengan tujuan agar kebijakan atau Perda yang akan di buat dapat di kaji secara mendalam berikut juga peluang dan tantangan yang akan di tempuh pada saat Perda tersebut di sahkan. Begitu juga kontribusinya dalam pembangunan Provinsi Riau. Sehingga dengan kajian yang lebih mendalam Rancangan Peraturan Daerah tersebut dapat proporsional dan efektif dalam proses implementasinya*” (Wawancara dengan Staf ahli Komisi A DPRD Provinsi Riau yang bernama Ririn, 17 Januari 2019) .

Kemudian tugas staff ahli di jelaskan hanya pada proses kajian perencanaan. Sesudah tahapan itu semuanya akan di proses oleh para anggota DPRD Provinsi Riau melalui Bapemperda apakah di rekomendasi atau tidak, untuk di lanjutkan tahapan berikutnya.

Di samping itu staf ahli juga menyampaikan mekanisme penyusunan rancangan peraturan daerah di lingkungan DPRD Provinsi Riau Sebagai Berikut;

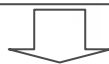
Raperda disampaikan Pemrakarsa secara tertulis kepada Pimpinan DPRD disertai dengan penjelasan/keterangan dan/atau naskah akademik.



Pimpinan DPRD menyampaikan raperda tersebut kepada Bapemperda untuk dilakukan Pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi raperda



Bapemperda menyampaikan raperda yang telah diharmonisasikan beserta penjelasan/keterangan dan/atau naskah akademik kepada Pimpinan DPRD.



Pimpinan DPRD menyampaikan kepada semua anggota DPRD selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sebelum rapat paripurna DPRD. Dalam rapat paripurna DPRD:

- a. Pengusul memberikan penjelasan;
- b. Fraksi dan anggota DPRD lainnya memberikan pandangan; dan
- c. Pengusul memberikan jawaban atas pandangan fraksi dan anggota DPRD lainnya.



Rapat paripurna DPRD memutuskan usul raperda berupa:

- a.Persetujuan;
- b.Persetujuan dengan Perubahan; atau
- c.Penolakan

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Ketua DPRD Riau, Kepala Biro Hukum dan Staff ahli dalam hal teknik penyusunan naskah akademik belum terealisasi dengan maksimal, hal ini di lihat dari penyampaian Informan yang cenderung kaku juga penempatan staf ahli yang tidak mempertimbangkan azas *the right man in the right place*. Sepertinya Staf Ahli Komisi A Misalnya yang memiliki latar belakang keahlian di bidang Ekonomi sementara di tempatkan sebagai staff ahli Komisi A yang membidangi Hukum dan Pemerintahan.

Dalam pengertian yang sederhana, *the right man in the right place* adalah menempatkan orang sesuai keahliannya. Suatu tim akan mampu bergerak lebih cepat kalau orang di dalamnya mengurus hal-hal sesuai keahliannya. Konsep ini sangat mudah dikatakan tapi kenyataannya tidak selalu mudah diterapkan. Masih banyaknya Pekerja di kantor yang merasakan tidak cocok dengan tugas yang diberikan atau atasan yang kurang proporsional dalam memberi tugas menunjukkan kalau gagasan *the right man in the right place*—bahkan ditambah *in the right time*, bukan hal sepele.

Dalam hal ini, diperlukan upaya untuk menilai dan menggali kompetensi seseorang untuk memahami nilai-nilai (*values*) yang ada pada dirinya, kemudian disesuaikan dengan bidang pekerjaan yang tepat untuk masing-masing orang.

5.1.2 Identifikasi Masalah

Untuk meningkatkan kinerja fungsi legislasi pada DPRD Provinsi Riau adalah dengan tindakan sebagai berikut:

a. Peningkatan aspek non legislasi

Dalam peningkatan non legislasi dapat dilihat dari dua sudut pandang dalam proses penyusunan legislasi yakni:

- 1) Sudut Pemerintah Provinsi Riau penyusunan Raperda atas inisiatif Pemerintah Provinsi Riau disusun dan dipersiapkan oleh SKPD-SKPD menurut substansi Raperda yang akan diajukan Pemerintah Provinsi Riau ke DPRD Provinsi Riau. Untuk meningkatkan kualitas Raperda yang disusun oleh SKPD diperlukan pendamping dari tenaga ahli yang terkait dengan substansi Raperda dan tata pemerintahan. Tenaga ahli dalam penyusunan Raperda tersebut sebagai sumber daya manusia yang tersedia. Pada sisi lain, diperlukannya tenaga pendamping menjadi team penyusunan Raperda oleh SKPD namun perlu dipertimbangkan anggaran untuk anggota team. Yang menjadi permasalahannya adalah keterbatasan anggaran yang tersedia dalam penyusunan Raperda.
- 2) Sudut DPRD Provinsi Riau Raperda berkualitas yang disampaikan Pemerintah Provinsi Riau adalah Raperda yang mudah dibahas oleh DPRD dan tidak banyak usulan dan koreksi perbaikan dari masyarakat yang menyangkut substansi atau Raperda tersebut tidak bertentangan dengan sumber hukum yang lebih tinggi dan tidak berpotensi untuk dilakukan pembatalan oleh Kementerian Dalam Negeri Untuk memperoleh Raperda berkualitas seperti digambarkan di atas, maka diharapkan setiap Komisi didamping oleh team ahli yang membantu

para anggota DPRD untuk melakukan pembahasan Raperda sehingga Raperda tersebut sesuai dengan harapan masyarakat dan keadilan sosial.

Strategi optimalisasi fungsi legislasi. Strategi yang diterapkan adalah strategi penguatan fungsi legislasi DPRD Provinsi Riau. Implementasi strategi penguatan fungsi legislasi meliputi:

a. Strategi Penguatan Dimensi Institusional (Struktur Kelembagaan)

fungsi legislasi DPRD pada dimensi Institusional (Struktur Kelembagaan) dalam penelitian ini diarahkan kepada penguatan fungsi legislasi DPRD terhadap alat kelengkapan DPRD berupa Balegda sebagai badan yang khusus menangani bidang legislasi, penguatan fungsi legislasi DPRD pada sistem pendukung DPRD, serta penguatan DPRD melalui lembaga penelitian yang bernaung di bawah DPRD.

b. Strategi Penguatan Fungsi Legislasi Melalui Sistem Pendukung

1) Sekretariat DPRD Penguatan kelembagaan Sekretariat DPRD melalui:

a) Penguatan Status Kepegawaian Sekretariat DPRD

b) Penguatan Sarana dan Prasarana

2) Kelompok Pakar atau Tim Ahli DPRD Provinsi Riau untuk memperkuat fungsi legislasi DPRD sekaligus dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenang DPRD perlu segera membentuk Kelompok Pakar atau Tim Ahli yang berkompeten dan berpengalaman di bidangnya.

c. Strategi Penguatan Fungsi Legislasi

DPRD melalui Lembaga Penelitian Yang Bernaung Dibawah DPRD Penguatan fungsi legislasi khususnya dalam proses pembentukan Perda, DPRD disarankan untuk membentuk Kelompok Kerja yang berkaitan dengan riset/ penelitian dan Perancangan serta pembentukan Peraturan perundang-undangan.

Kelompok kerja tersebut dituangkan dalam pembentukan suatu lembaga penelitian yang bernaung di bawah DPRD.

d. Strategi Penguatan Dimensi Individual

Penguatan Fungsi legislasi DPRD melalui dimensi Individual berupa peningkatan kualitas sumberdaya manusia dan profesionalisme maka perlu diperhatikan beberapa hal sebagai berikut:

- 1) Faktor kualitas pendidikan anggota DPRD
- 2) Faktor Pengalaman

e. Strategi Penguatan Fungsi Legislasi DPRD Melalui Anggaran

- 1) Penguatan Fungsi Legislasi DPRD Melalui Dimensi Anggaran berdasarkan Asas Efisiensi dan Asas Efektifitas. Penguatan fungsi legislasi DPRD dalam penyelenggaraan otonomi daerah melalui dimensi anggaran berdasarkan asas efisiensi diarahkan agar anggaran DPRD digunakan sesuai batasan-batasan standar kebutuhan yang diperlukan dalam rangka menunjang penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi DPRD secara optimal. Penguatan fungsi legislasi DPRD dalam penyelenggaraan otonomi daerah melalui dimensi anggaran berdasarkan asas efektifitas diarahkan agar anggaran DPRD digunakan secara efektif sehingga tercapai tujuan secara tepat
- 2) Penguatan Fungsi Legislasi DPRD Melalui Dimensi Anggaran berdasarkan Asas Otonomi. Penguatan fungsi legislasi melalui pengaturan otonomisasi bagi DPRD menurut analisa penulis telah memenuhi konsep demokrasi konstitusional yang ada dalam UUD 1945 yaitu dalam konsep negara hukum menuntut penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan serta asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik

f. Strategi Penguatan Dimensi Regulasi

- 1) Penguatan Fungsi Legislasi DPRD terhadap Regulasi Kedudukan DPRD
kedudukan DPRD lebih banyak diatur dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri Dalam Negeri, dan Surat Edaran menjadi hambatan bagi DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi karena DPRD harus selalu berada pada arahan Menteri Dalam Negeri baik secara langsung maupun tidak langsung. DPRD justru kehilangan esensinya sebagai badan perwakilan rakyat karena kegiataannya justru didominasi oleh kegiatan penyelenggaraan pemerintahan yang seharusnya menjadi tugas eksekutif
- 2) Penguatan Fungsi Legislasi DPRD terhadap Aturan Mekanisme Partisipasi Publik (Rakyat)
Partisipasi publik namun hingga saat ini belum ada pengaturan mengenai bentuk mekanisme partisipasi publik itu sendiri. Penyerapan aspirasi oleh DPRD hingga saat ini belum menggunakan mekanisme partisipasi publik secara tepat dan ilmiah. Aspirasi dan kebutuhan masyarakat di daerah yang disampaikan baik secara langsung oleh masyarakat kepada DPRD.

Berdasarkan hasil wawancara yang diperoleh peneliti sebagai berikut:

“Bahwa fungsi legislasi yang dilakukan oleh DPRD dalam pembuatan Peraturan Daerah masih kurang optimal dilakukan. Hal ini terlihat dari minim nya fungsi staff ahli dalam perumusan naskah akademik, kemudian terlihat dalam masa sidang tahun 2017 Raperda yang diajukan oleh pemerintah Provinsi sebanyak 9 buah dan Ranperda yang diajukan oleh DPRD Provinsi Riau sebanyak 20 buah. Selain itu kebanyakan pembuatan peraturan daerah yang dilakukan oleh DPRD Provinsi Riau adalah Peraturan Daerah yang diusulkan oleh pihak pemerintahan Provinsi Riau. (Wawancara dengan Pimpinan Komisi A, Hazmi Setiadi, 17 Januari 2019).

Berdasarkan Hasil wawancara dan pengamatan penulis dalam hal identifikasi masalah yang dilakukan oleh DPRD Provinsi Riau dapat diketahui bahwa fungsi legislasi yang dilakukan dalam pembuatan Peraturan Daerah masih kurang optimal dilakukan. Hal ini terlihat dari minim nya fungsi staff ahli dalam perumusan naskah akademik, kemudian terlihat dalam masa sidang tahun 2017 Raperda yang diajukan oleh pemerintah Provinsi sebanyak 9 buah dan Ranperda yang diajukan oleh DPRD Provinsi Riau sebanyak 20 buah. Selain itu kebanyakan pembuatan peraturan daerah yang dilakukan oleh DPRD Provinsi Riau adalah Peraturan Daerah yang diusulkan oleh pihak pemerintahan Provinsi Riau.

5.1.3. Tujuan dan Kegunaan

Tujuan Naskah Akademis adalah sebagai acuan untuk merumuskan pokok pokok pikiran yang akan menjadi bahan dan dasar bagi penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Riau. Sedangkan manfaat atau kegunaannya:

- a. Memberikan pemahaman kepada Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan Masyarakat mengenai urgensi prinsip-prinsip dasar yang harus dijadikan acuan dan diakomodasi dalam bentuk Peraturan Daerah
- b. Memberi pemahaman kepada Pemerintah Daerah, DPRD, dan Masyarakat mengenai urgensi penyusunan Peraturan Daerah dengan mengacu dan mengakomodasi prinsip prinsip dasar pengelolaan berkelanjutan seperti dimaksud di atas;
- c. Mempermudah perumusan asas-asas dan tujuan serta pasal-pasal yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Riau.

Berdasarkan hasil wawancara yang diperoleh peneliti sebagai berikut:

“Bahwa tujuan dan kegunaan naskah akademik sangat menentukan sekali terkait product final kebijakan atau Peraturan Daerah yang akan di tetapkan, hal-hal yang berkaitan dengan efektifitas dan efisiensi juga di kaji disini. Bahkan jika kita gagal merencanakan berarti kita sudah merencanakan kegagalan . (Wawancara dengan Staf Ahli Komisi A yang bernama Ririn, 17 Januari 2019).

Dari aspek tujuan dan kegunaan dalam hal penyusunan naskah akademik dapat di simpulkan sudah berjalan dengan baik. Hal ini berkaitan dengan tujuan agar kebijakan yang akan di tetapkan dapat proporsional, efektif dan efisien.

5.1.4. Landasan Teioritis

5.1.4.1 Tahap-Tahap Kebijakan

Proses pembuatan kebijakan politik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus di kaji. Oleh karena itu, proses-proses penyusunan kebijakan publik di bagi kedalam beberapa tahap. Adapun tahap-tahap kebijakan publik yang di kemukakan oleh William Dunn (dalam Budi Winarno, 2014:35-37) adalah sebagai berikut:

a. Tahap Penyusunan Agenda

Para pejabat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini dikelompokkan agar dapat masuk kedalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masuk ke agenda para perumus kebijakan. Pada tahap ini tidak semua masalah akan di sentuh karena perumus kebijakan akan memfokuskan kepada permasalahan yang sangat penting.

b. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat di pilih sebagai kebijakan yang diambil

untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

c. Tahap Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut di adopsi dengan dukungan dari mayoritas legislative, consensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

d. Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elite, jika program tersebut tidak di implementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus di implementasikan, yakni di laksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah.

e. Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan di nilai atau di evaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang di inginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. oleh karena itu di tentukan kriteria-kriteria untuk menilai apakah kebijakan telah meraik dampak yang di inginkan.

5.1.4.2 Implementasi Kebijakan Publik

Tahapan implementasi sebuah kebijakan merupakan tahapan yang krusial, karena tahapan ini menentukan keberhasilan sebuah kebijakan.

Tahapan implementasi perlu di persiapkan dengan baik pada tahapan perumusan dan pembuatan kebijakan. Implementasi sebuah kebijakan secara konseptual bisa dikatakan sebagai proses pengumpulan sumber daya (alam, manusia, maupun biaya) dan di ikuti dengan penentuan tindakan-tindakan yang harus diambil untuk mencapai tujuan kebijakan.

Disini Leo agustino (2008: 139), mengatakan Implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

Kemudain lebih rincinya Daniel A. Mazmanian dan Paul A.Sabatier merumuskan implementasi kebijakan itu adalah pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya keputusan itu mengidentifikasi masalah yang ingin di atasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin di capai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan/mengatur proses implentasinya.

Proses ini berlangsung setelah memalui sejumlah tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan (instansi) pelaksanaan, kesediaan dilaksanakannya keputusan-keputusan tersebut oleh kelompok-kelompok sasaran, dampak nyata baik yang dikehendaki atau yang tidak di kehendaki dari output tersebut, dampak keputusan sebagai dipersepsikan oleh badan-badan yang mengambil keputusan, dan akhirnya

perbaikan-perbaikan penting (atau upaya untuk melakukan perbaikan-perbaikan) terhadap undang-undang/peraturan yang bersangkutan. (dalam Solichin Abdul Wahab, 2004: 68-69).

Lalu Nugroho (dalam Arifin Tahir, 2014: 55) mengartikan implementasi sebagai upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Hal ini sejalan dengan pandangan Salusu (dalam Arifin Tahir, 2014: 55) yang mengartikan implementasi sebagai operasionalisasi dari berbagai aktivitas guna mencapai suatu sasaran tertentu dan menyentuh seluruh jajaran manajemen mulai dari manajemen puncak sampai pada karyawan terbawah.

Maka implementasi diartikan sebagai upaya melakukan, mencapai, memenuhi, dan menghasilkan. Dalam berbagai praktek, terlihat bahwa suatu keputusan telah ditetapkan, tidak selalu dilaksanakan dengan tertib dan rapi. Sehubungan dengan itu Anderson (dalam Arifin Tahir, 2014: 56-57) menyatakan bahwa mengimplimentasikan suatu kebijakan ada empat aspek yang harus diperhatikan, yaitu :

- a. Siapa yang dilibatkan dalam implementasi
- b. Hakikat proses administrasi
- c. Kepatuhan atas suatu kebijakan, dan
- d. Efek atau dampak dari implementasi

Dan Leo Agustiono (2008: 139) mengemukakan Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan dari hasil akhir (output). Yaitu tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih.

Dalam sejarah perkembangan studi implementasi kebijakan, dijelaskan tentang adanya dua pendekatan guna memahami implementasi kebijakan, yakni : pendekatan top down dan bottom up. Dalam pendekatan top down, implementasi kebijakan yang dilakukan tersentralisir dan dimulai dari tingkat pusat.

Pendekatan top down bertitik-tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administrator-administratur atau birokrat-birokrat pada level bawahnya. Jadi pendekatan top down adalah sejauh mana tindakan para pelaksana (administratur dan birokrat) sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah di gariskan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat. (Leo Agustino, 2008: 140).

Model pendekatan implementasi kebijakan yang dirumuskan Donald Van Metter dan Carl van horn merupakan suatu model pendekatan top down yang di rumuskan oleh mereka dan di sebut dengan *A Model of The Policy Implementation*. Proses implementasi ini merupakan sebuah abstrak atau performansi suatu implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implemntasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksanaan, dan kinerja kebijakan publik. (Leo Agustino, 2008: 141-142)

Kemudian ada enam variabel, menurut Donald Van Metter dan Carl van horn yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik tersebut, adalah : (Leo Agustiono, 2008: 142-144).

1. Ukuran dan tujuan kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang mengada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit memang merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dikatakan berhasil.

2. Sumber daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Manusia merupakan sumberdaya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumberdaya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang di isyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumberdaya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan.

3. Karakteristik agen pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat

banyak di pengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan agen pelaksananya.

Selain itu cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implemementasi kebijakan maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

4. Sikap/kecenderungan para pelaksana

Sikap atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan di implementor pelaksana adalah kebijakan top down yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

5. Komunikasi antarorganisasi dan aktivitas pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi. Dan begitu pula sebaliknya.

6. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik

Hal terakhir yang perlu juga di perhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan publik dalam konsep ini adalah sejauhmana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang

telah di tetapkan. Lingkungan social, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Kerena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

5.1.4.3. Evaluasi Kebijakan Publik

Sebuah kebijakan publik tidak bisa dilepas begitu saja. Kebijakan harus diawasi, dan salah satu mekanisme pengawasan tersebut disebut sebagai “evaluasi kebijaka”. Bila dipandang sebagai pola kegiatan yang berurutan, maka evaluasi merupakan tahap akhir dalam proses kebijakan. Pada dasarnya kebijakana publik dijalankan dengan maksud tertentu, untuk meraih tujuan-tujuan tertentu yang berangkat dari masalah-masalah yang telah di rumuskan sebelumnya. Evaluasi dilakukan karena tidak semua program kebijakan publik meraih hasil yang di inginkan.

Evaluasi dapat diartikan sebagai penaksiran (appraisal), pemberian angka (rating), dan penilaian (assessment), yaitu proses untuk menganalisis hasil kebijakan berupa pemberian satuan nilai. Kegiatan paling spesifik dari evaluasi berkaitan dengan bagaimana menghasilkan informasi tentang nilai dari hasil kebijakan. Dengan demikian, kegiatan evaluasi lebih banyak bertanya tentang berapa nilai dari sebuah kebijakan. Hal ini berbeda dengan kegaian lainnya dalam analisis kebijakan yang lebih bertanya tentang fakta-fakta atau tindakan-tindakan kebijakan. (Suharno, 2013;220)

Menurut Budi Winarno (2014:229) mengatakan, evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian

kebijakan yang mencakup substansi, implementasi, dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang di usulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

Selanjutnya Lester dan Stewart dalam (Budi Winarno, 2014:229), evaluasi kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda. Tugas pertama adalah untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya. Sedangkan tugas kedua adalah untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standard atau kriteria yang telah di tetapkan sebelumnya. Evaluasi kebijakan merupakan persoalan fakta yang berupa pengukuran serta penilaian baik terhadap tahap implementasi kebijakannya maupun terhadap hasil (*outcome*) atau dampak (*impact*) dari bekerjanya suatu kebijakan atau program tertentu, sehingga menentukan langkah yang dapat diambil dimasa yang akan datang.

Disisi lain Keban (2004: 74) mengatakan salah satu bidang penting lain yang dipergunakan untuk mengawasi jalannya proses implementasi adalah monitoring. Dalam proses monitoring ini dilakukan pengamatan langsung ke lapangan dan hasil-hasil sementara untuk di nilai tingkat efisiensi dan efektifitasnya. (Harbani Pasolong, 2010: 60)

Kemudain Rossi & Freeman (1993:4) dalam Harbani Pasolong (2010: 60), mengatakan evaluasi di gunakan untuk mempelajari tentang hasil yang di peroleh dalam suatu program untuk di kaitkan dalam pelaksanaanya,

mengendalikan tingkah laku dari orang-orang yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan program dan mempengaruhi respon dari mereka yang berada diluar lingkungan politik. Evaluasi, tidak saja berguna untuk menjustifikasikan kegunaan dari program yang sedang berjalan, tetapi juga berguna untuk melihat kegunaan program dan insiatif baru, peningkatan efektivitas manajemen dan administrasi program, dan mempertanggung jawabkan hasil kepada pihak yang mensponsori program tersebut.

Menurut Suharno (2013;220-221) secara umum terdapat 4 (empat) karakteristik pokok dari kegiatan evaluasi, yaitu: pertama, terfokus pada nilai. Kegiatan evaluasi difokuskan pada nilai dari suatu kebijakan, atau penilaian atas keterpenuhan kepentingan atau manfaat dari keberadaan suatu program. Kegiatan evaluasi ini tidak sekedar mengumpulkan informasi tentang apakah seluruh tindakan telah dilaksanakan, tidak juga sekedar mengenai hasil dari suatu kebijakan. Lebih jauh dari itu evaluasi mencakup aspek ketercapaian sasaran dan tujuan kebijakan.

Kedua, interpendensi antara fakta dan nilai. Untuk menyatakan bahwa sebuah kebijakan telah mencapai tujuan optimal bagi individu, kelompok, maupun masyarakat secara keseluruhan, kegiatan evaluasi membutuhkan fakta-fakta yang memadai yang menjelaskan bahwa hasil-hasil yang telah dicapai benar-benar merupakan akibat dari dilakukannya tindakan kebijakan. Oleh karena itu kegiatan evaluasi harus berdasarkan pada hasil-hasil pemantauan.

Ketiga, berorientasi pada masa kini dan masa lampau. Berbeda halnya dengan rekomendasi kebijakan atau peramalan yang berorientasi

waktu masa depan, penilaian atas hasil kebijakan lebih diarahkan pada tuntutan-tuntutan masa kini dan masa lalu. Oleh karena kegiatan evaluasi bersifat retroaktif.

Keempat, bernilai ganda. Nilai-nilai yang mendasari kegiatan evaluasi mempunyai kualitas ganda, di satu sisi ia dapat dipandang sebagai tujuan, dan disisi yang lain dapat dipandang sebagai cara. Disamping itu, evaluasi dapat juga dipandang intrinsik, yakni keberadaannya diperlukan untuk tujuannya sendiri, dan sekaligus ekstrinsik, yakni pencapaian tujuannya mempengaruhi pencapaian tujuan-tujuan kegiatan lainnya.

Kegiatan evaluasi merupakan tahap penting bagi keseluruhan proses analisis kebijakan publik. Kegiatan ini selain dapat memberikan satuan-satuan nilai tertentu terhadap kebijakan yang sudah di implemenetasikan, juga dapat menjadi “pintu” baru untuk memasuki kegiatan pembuatan dan analisis kebijakan berikutnya.

5.1.4.4. Alasan Evaluasi Kebijakan

Suharno (2013;221-222) mengatakan terdapat beberapa alasan untuk menjawab mengapa perlu ada kegiatan evaluasi kebijakan. Alasan tersebut dapat diklasifikasikan menjadi dua dimensi, internal dan eksternal, yang bersifat eksternal antara lain:

1. Untuk mengetahui keberhasilan suatu kebijakan. Dengan adanya evaluasi kebijakan dapat di temukan informasi apakah sautu kebijakan sukses ataukah sebaliknya.

2. Untuk mengetahui efektivitas kebijakan. Kegiatan evaluasi kebijakan dapat mengemukakan penilaian apakah suatu kebijakan mencapai tujuannya atau tidak.
3. Untuk menjamin terhindarnya pengulangan kesalahan. Informasi yang memadai tentang nilai sebuah hasil kebijakan dengan sendirinya akan memberikan rambu agar tidak terulang kesalahan yang sama dalam implementasi yang serupa atau kebijakan yang lain pada masa-masa yang akan datang.

Sedangkan alasan yang bersifat eksternal paling tidak untuk dua kepentingan:

1. Untuk memenuhi prinsip akuntabilitas public. Kegiatan penilaian terhadap kinerja kebijakan yang telah diambil merupakan salah satu bentuk pertanggung jawaban pengambil kebijakan kepada public, baik yang terkait secara langsung maupun tidak dengan implementasi tindakan kebijakan.
2. Untuk mengsosialisasikan manfaat sebuah kebijakan. Dengan adanya kegiatan evaluasi kebijakan, masyarakat luas, khususnya kelompok sasaran dan penerima, manfaat dapat mengetahui manfaat kebijakan secara lebih terukur.

5.1.4.5. Tipe-tipe Evaluasi Kebijakan Publik

James Anderson dalam Winarno (2014 : 230-232) membagi evaluasi kebijakan dalam tiga tipe, masing-masing tipe evaluasi yang diperkenalkan ini didasarkan pada pemahaman para evaluator terhadap evaluasi, sebagai berikut:

- a. Tipe pertama Evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional.

Bila evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, evaluasi

kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri.

- b. Tipe kedua Merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Tipe evaluasi ini lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program.
- c. Tipe ketiga Tipe evaluasi kebijakan sistematis, tipe kebijakan ini melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauhmana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai.

Berdasarkan ketiga tipe tersebut yang paling sesuai dalam penelitian ini adalah tipe yang ketiga, yakni tipe evaluasi kebijakan sistematis, di mana peneliti ingin melihat sejauh mana pelaksanaan Kebijakan Program Jamkesta, dengan mencari tahu apakah kebijakan yang dijalankan telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

5.1.4.6. Dimensi Kebijakan Publik

Dampak dari kebijakan mempunyai beberapa dimensi dan semuanya harus diperhatikan dalam membicarakan evaluasi. Menurut Winarno (2014: 235-238) setidaknya ada lima dimensi yang harus dibahas dalam memperhitungkan dampak dari sebuah kebijakan. Dimensi-dimensi tersebut meliputi:

- a) Dampak kebijakan pada masalah-masalah public dan dampak kebijakan pada orang-orang yang terlibat

- b) Kebijakan mungkin mempunyai dampak pada keadaan-keadaan atau kelompok-kelompok diluar sasaran atau tujuan kebijakan
- c) Kebijakan mungkin akan mempunyai dampak pada keadaankeadaan sekarang dan yang akan public
- d) Evaluasi juga menyangkut unsur yang lain yakni biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program-program kebijakan public
- e) Biaya-biaya tidak langsung yang ditanggung oleh masyarakat atau beberapa anggota masyarakat akibat adanya kebijakan publik.

Evaluasi kebijakan sebagai aktivitas fungsional, sama tuanya dengan kebijakan itu sendiri. Pada dasarnya ketika seseorang hendak melakukan evaluasi dampak kebijakan, ada tiga hal yang perlu diperhatikan yaitu:

- a. Evaluasi kebijakan berusaha untuk memberikan informasi yang valid tentang kinerja kebijakan. Evaluasi dalam hal ini berfungsi untuk menilai aspek cara pelaksanaan kebijakan dan menilai hasil dari penggunaan cara pelaksanaan tersebut.
- b. Evaluasi kebijakan berusaha untuk menilai kepastian tujuan atau target dengan masalah dihadapi. Pada fungsi ini evaluasi kebijakan memfokuskan diri pada substansi dari kebijakan public yang ada. Dasar asumsi yang digunakan adalah bahwa kebijakan public dibuat untuk menyelesaikan masalah-masalah yang ada. Hal yang seringkali terjadi adalah tujuan tercapai tapi masalah tidak terselesaikan.
- c. Evaluasi kebijakan berusaha untuk memberi sumbangan pada evaluasi kebijakan lain terutama dari segi metodologi. Artinya, evaluasi kebijakan

diupayakan untuk menghasilkan rekomendasi dari penilaian-penilaian yang dilakukan atas kebijakan yang dievaluasi.

5.1.4.7. Kriteria Untuk Evaluasi Kebijakan

Kriteria untuk menghasilkan informasi mengenai kinerja kebijakan sangat terkait dengan kriteria rekomendasi kebijakan. Yang membedakan kriteria tersebut bagi keduanya adalah orientasi waktunya, pada kegiatan rekomendasi kebijakan kriteria tersebut di terapkan secara prospektif, sedangkan pada kegiatan evaluasi bersifat retroaktif. (Suharno, 2013;223)

Kriteria-kriteria evaluasi kebijakan public menurut William N.Dunn dalam Nugroho (2012:728) adalah:

1. Efektifitas

Efektifitas adalah apabila suatu kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah telah tepat pada sasaran dan tujuan yang di inginkan. Tujuan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah adalah agar nilai-nilai yang di inginkan sampai kepada publik dan masalah-masalah yang ada di lingkungan masyarakat dapat diatasi dengan baik.

2. Efisiensi

Efisiensi adalah jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas yang dikehendaki. Efisiensi merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha. Ukuran-ukuran yang digunakan dalam kriteria efisiensi adalah jangka waktu pelaksanaan kebijakan, sumber daya manusia yang berdayakan untuk melaksanakan kebijakan.

3. Kecukupan

Kecukupan berkenaan dengan seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan dalam memecahkan masalah. Maksudnya adalah seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kriteria ini menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif dan hasil yang di harapkan.

4. Perataan dan Kesamaan

Pemerataan berkenaan dengan pemerataan distribusi manfaat dari suatu kebijakan. Artinya perataan hubungan erat dengan rasionalitas dan sosial serta menunjuk pada distribusi akibat antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Yang dilihat dari distribusi adalah apakah biaya manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda.

5. Responsivitas

Responsivitas berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat yang menjadi target kebijakan.

6. Ketetapan

Ketetapan berkenaan dengan pertanyaan apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai. Artinya ketetapan berhubungan dengan rasionalitas substantive. Ketetapan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan dari kebijakan dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut.

Kemudian Badjuri dan Yuwono dalam Hanif Nurcholis (2007; 277) ada beberapa aspek umum dalam penilaian (evaluasi) yaitu *input*, *proses*, *output*, dan *outcome* . sebagai berikut:

1. Indikator *input* memfokuskan pada penilaian apakah sumber daya pendukung dan bahan-bahan dasar yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan.
2. Indikator *proses* memfokuskan pada penilaian bagaimana sebuah kebijakan ditransformasikan dalam bentuk pelayanan langsung kepada masyarakat.
3. Indikator *outputs* (hasil) memfokuskan penilaian pada hasil atau produk yang dapat dihasilkan dari sistem atau proses kebijakan publik.
4. Indikator *outcomes* (dampak) memfokuskan diri pada pertanyaan dampak yang diterima oleh masyarakat luas atau pihak yang terkena kebijakan.

Berdasarkan hasil wawancara yang diperoleh peneliti sebagai berikut :

“ Landasan teoritis sangat substansial dalam proses penyusunan kebijakan terkhusus naskah akademik. Hal itulah yang mendasari kita staf ahli dalam mengkaji rencana kebijakan (Ranperda) ” (Wawancara dengan Staf ahli Komisi D bernama Beni, 17 Januari 2019) .

Dari hasil wawancara dan pengamatan yang penulis lakukan, landasan teoritis dalam penyusunan naskah akademik sudah berjalan dengan baik. Artinya tidak ada penyusunan naskah akademik yang tidak menggunakan landasan teoritis yang memang menjadi ruh dalam proses pembuatan keputusan.

5.2. Permintaan/Persetujuan

5.2.1. Pembahasan Rapat Paripurna

Adapun pelaksanaan pembahasan yang dilakukan dalam pembuatan peraturan daerah oleh DPRD Provinsi Riau dilakukan sebagai berikut;

1. Raperda disampaikan Gubernur kepada Pimpinan DPRD melalui Surat Pengantar Gubernur untuk dilakukan Pembahasan. Penyampaian harus disertai dengan Naskah Akademik /Penjelasan/ Keterangan raperda.
2. Dalam rangka pembahasan raperda, Gubernur membentuk Tim (Ketua Tim melaporkan perkembangan/permasalahan dalam pembahasan raperda di DPRD kepada Gubernur untuk mendapatkan arahan dan keputusan).
3. Raperda dibahas bersama oleh DPRD dan Gubernur untuk mendapatkan persetujuan bersama. Pembahasan dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan. Pembicaraan tingkat I meliputi:
 - a. Dalam hal raperda berasal dari Gubernur dilakukan dengan:
 - 1) Penjelasan Gubernur dalam rapat paripurna mengenai raperda;
 - 2) Pandangan umum fraksi terhadap raperda; dan
 - 3) Tanggapan/jawaban Gubernur terhadap pandangan umum fraksi
 - b. Dalam hal raperda berasal dari DPRD dilakukan dengan:
 - 1) Penjelasan pimpinan Komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Bapemperda/pimpinan pansus dalam rapat paripurna mengenai raperda;
 - 2) Pendapat Gubernur terhadap raperda;
 - 3) Tanggapan/jawaban fraksi terhadap pendapat Gubernur
 - c. Pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi/pansus yang dilakukan bersama dengan Gubernur. Pembicaraan tingkat II meliputi:
 - a. Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan:

- 1) Penyampaian laporan Pimpinan Komisi/Pimpinan Gabungan Komisi/Pimpinan Pansus yang berisi pendapat fraksi dan hasil pembahasan;
 - 2) Permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh Pimpinan rapat paripurna
- b. Pendapat akhir Gubernur
- 1) Dalam hal raperda mendapat Persetujuan, Keputusan diambil dari suara terbanyak.
 - 2) Dalam hal raperda Tidak Mendapat Persetujuan bersama, raperda tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPRD masa sidang itu.

Berdasarkan hasil wawancara yang diperoleh peneliti sebagai berikut :

“Pada tahapan inilah yang paling sering terjadi konflik interest antar pada alat kelengkapan dewan, misalnya pada saat rapat pembahasan akan di laksanakan, alat kelengkapan lainnya pada saat bersamaan juga melaksanakan kegiatan dalam bentuk lain seperti kunjungan kerja dan lain-lain, sehingga rapat sering tidak quorum.” (Wawancara dengan Ketua Bapemperda DPRD Provinsi Riau yang bernama Sumiyanti, 17 Januari 2019) .

Dari hasil wawancara dan pengamatan yang penulis lakukan dalam hal pembahasan rapat paripurna belum berjalan dengan baik. Hal ini terlihat dari banyaknya konflik interest yang terjadi termasuk sering nya molor jadwal sidang sehingga apa yang sudah di rencanakan sejak awal perencanaan tidak berjalan sesuai yang di harapkan. Dan akibatnya agenda yang sudah tersusun ke depannya juga bergeser atau juga ikut mundur waktu pelaksanaannya.

5.2.2 Tanggapan Fraksi DPRD

DPRD pada hakekatnya bertugas untuk membuat rancangan atau aturan tentang perda dan APBD serta mengawasi gubernur dalam melaksanakan perda dan APBD yang telah disepakati. Didalam merancang perda dan APBD, DPRD bekerjasama dengan gubernur atau pemerintahan daerah untuk membuat rancangan yang sesuai dengan kondisi daerah. Setelah dirasakan sesuai maka DPRD memutuskan rancangan tersebut dan hasil dari keputusan tersebut sebagai acuan kerja gubernur atau pemerintah daerah untuk merealisasikan perda dan APBD. DPRD didalam merancang dan mengawasi kinerja Gubernur didalam keorganisasian DPRD ada perangkat yang mendukungnya, yaitu: Fraksi, alat kelengkapan DPRD, dan secretariat DPRD.

Sedangkan Fraksi adalah wadah berhimpun anggota DPRD, anggota fraksi adalah anggota partai politik yang memperoleh kursi di DPRD. Fraksi memiliki tugas menyalurkan dan memperjuangkan aspirasi anggota masing-masing fraksinya, Menentukan dan mengatur segala sesuatu yang menyangkut urusan fraksi, Meningkatkan kualitas, kemampuan, efisiensi dan efektifitas kerja para Anggota, Memberikan pertimbangan kepada pimpinan DPRD mengenai hal-hal yang dianggap perlu berkenaan dengan bidang tugas DPRD, baik diminta atau tidak diminta. Dengan adanya fraksi maka kepentingan partai politik akan bias terakomodir di DPRD sehingga aspirasi dari masyarakat dapat didengar atau diperjuangkan di DPRD.

Alat kelengkapan DPRD terdiri dari Pimpinan, Badan Musyawarah, komisi, Badan Legislasi Daerah, Badan Anggaran dan Badan Kehormatan. Adapun hal-hal yang mengenai Pembentukan, Susunan, Tugas, Wewenang, penggantian Anggota,

dan pembentukan alat kelengkapan lain ditetapkan DPRD dalam rapat paripurna. Alat kelengkapan DPRD tersebut mengatur tata kerjanya sendiri kemudian diajukan dan disetujui oleh Pimpinan DPRD didalam rapat paripurna.

Meskipun fraksi bukan merupakan alat kelengkapan Dewan namun fraksi punya peranan penting dalam proses pengambilan keputusan di DPRD Provinsi Riau terlebih dalam hal pandangan Fraksi. Sedangkan di terima atau tidaknya sebuah Raperda itu di kemukakan di dalam pendapat Fraksi serta merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam tahapan penyusunan Raperda.

Berdasarkan hasil wawancara yang diperoleh peneliti sebagai berikut :

“Fenomena yang sering terjadi pada proses tanggapan/pendapat Fraksi adalah Fraksi terkadang menanyakan kembali kepada Pansus terkait materi raperda yang sebenarnya sudah di bahas oleh pansus, padahal anggota Pansus di tunjuk oleh Fraksi dan merupakan perpanjangan tangan Fraksi. ” (Wawancara dengan Anggota Komisi C DPRD Provinsi Riau yang bernama Nasril, 17 Januari 2019) .

Kemudian hasil wawancara yang lain diperoleh peneliti sebagai berikut :

“Persoalan klasik dalam proses pendapat Fraksi adalah minimnya harmonisasi dalam hal komunikasi antara Pansus, Pimpinan dan Fraksi sedangkan dalam proses Formulasi keputusan kebijakan stakeholder tersebut adalah saling berkaitan dan saling membutuhkan.” (Wawancara dengan Wakil Ketua Komisi B DPRD Provinsi Riau yang bernama Karmila Sari, 17 Januari 2019) .

Dari hasil wawancara dan pengamatan yang penulis lakukan, aspek taggapan Fraksi DPRD Provinsi Riau belum berjalan dengan baik dan optimal. Hal ini terlihat dari minimnya harmonisasi dan sinkronisasi pada stakeholder yang terlibat pada proses pendapat Fraksi. Misalnya pada Pansus tiap Fraksi sudah menetapkan perwakilannya, sehingga hal-hal yang seharusnya di bahas pada Pansus terpaksa di kupas lagi pada tahap pendapat/ tanggapan DPRD. Dimana pada

tahap ini Fraksi semestinya menyampaikan pendapat menerima atau menolak Perda tersebut.

5.3. Tahap Pengesahan

5.3.1 Penerimaan

Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama DPRD dan Gubernur selanjutnya disampaikan oleh pimpinan DPRD melalui Bapemperda untuk dilakukan sinkronisasi akhir dengan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah (Perda).

Apabila dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan peraturan daerah ini disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur, tidak juga ditanda tangani oleh Gubernur maka rancangan peraturan daerah tersebut sah menjadi peraturan daerah dan wajib diundangkan. Dalam hal sahnya rancangan peraturan daerah tersebut, kalimat pengesahannya berbunyi: “Peraturan Daerah ini dinyatakan sah”. Kalimat pengesahan tersebut harus dibubuhkan pada halaman terakhir peraturan daerah Provinsi Riau sebelum pengundangan naskah peraturan daerah dalam Lembaran Daerah.

Berdasarkan hasil wawancara yang diperoleh peneliti sebagai berikut :

“Tahap pengesahan dilakukan dengan pembubuhan tanda tangan dalam rancangan peraturan daerah Provinsi Riau dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan peraturan daerah ini disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur, sehingga rancangan peraturan daerah tersebut sah menjadi peraturan daerah.” (Wawancara dengan Sekretaris DPRD Provinsi Riau yang bernama Kaharudin, 04 Februari 2019) .

Apabila pembicaraan suatu Rancangan Peraturan Daerah dalam rapat akhir di DPRD telah selesai, Rancangan Peraturan Daerah telah disetujui oleh DPRD

tersebut akan dikirimkan oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah melalui Sekretariat Daerah dalam hal ini Biro/Bagian Hukum untuk mendapat pengesahan.

Penomoran Peraturan Daerah tersebut dilakukan oleh Biro/Bagian Hukum dan Kepala Biro/Bagian Hukum akan melakukan autentikasi. Lalu Kepala Daerah akan mengesahkan Peraturan Daerah tersebut dengan cara menandatangani Peraturan Daerah tersebut. Setelah Peraturan Daerah tersebut disahkan oleh Kepala Daerah, maka agar Peraturan Daerah tersebut dapat berlaku dan mengikat umum, kemudian Peraturan Daerah tersebut akan diundangkan oleh Sekretaris Daerah. Setelah itu Biro/Bagian Hukum bertanggung jawab terhadap penggandaan, pendistribusian dan pendokumentasian Peraturan Daerah tersebut.

Dalam hal diketahui masih ada kesalahan teknik penyusunan Peraturan Daerah, Sekretaris DPRD dengan persetujuan Pimpinan DPRD dan Kepala Daerah (Gubernur/ Bupati/ Walikota) dapat menyempurnakan teknik penyusunan Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui oleh DPRD sebelum disampaikan kepada Kepala Daerah. Jika masih terdapat kesalahan teknis penyusunan setelah Rancangan Peraturan Daerah disampaikan kepada Kepala Daerah, Kepala Daerah dapat menyempurnakan teknik penyusunan Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui oleh DPRD dengan persetujuan pimpinan DPRD.

Setelah Peraturan Daerah diundangkan, tetapi masih terdapat kesalahan teknik penyusunan, Sekretaris Daerah dengan persetujuan pimpinan DPRD dapat meralat kesalahan tersebut tanpa merubah substansi Peraturan Daerah melalui Lembaran Daerah. Setelah itu berdasarkan hukum yang berlaku, Pemerintah Daerah wajib menyebarluaskan Peraturan Daerah yang telah diundangkan dalam

Lembaran Daerah agar semua masyarakat di daerah itu dan pihak yang terkait mengetahuinya.

5.3.2 Penolakan

Apabila Ranperda sudah di sah kan oleh DPRD bersama Pemerintah Provinsi, namun megalami penolakan dari kemendagri, maka ranperda tersebut tidak dapat di undang/dimasukkan ke dalam lembaran daerah (Ditolak)

Dalam hal ini, Ranperda yang sudah di sahkan oleh DPRD untuk proses selanjutnya di lakukan sinkronisasi dengan Kemendagri dan apabila diterima maka Peraturan daerah yang telah disahkan tersebut, selanjutnya dapat diundangkan untuk kemudian dimasukkan kedalam lembaran daerah. Dimana pengundangan tersebut dilakukan oleh Sekretaris Daerah. Peraturan daerah mulai berlaku dan mempunyai kekuatan yang mengikat sejak tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam peraturan daerah yang bersangkutan.

Demikian, dapat disimpulkan bahwa proses pembentukan peraturan daerah Provinsi Riau sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya baik itu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Namun, dalam hal efektifitas belum terlaksana dengan baik.

Berdasarkan hasil wawancara yang diperoleh peneliti sebagai berikut :

“Dalam hal pembentukan peraturan daerah, DPRD Provinsi Riau memang lebih berperan pada proses perencanaan dan pembahasan saja. Dalam proses perencanaan pun, bukan untuk mengusulkan suatu rancangan peraturan daerah mana yang akan diprioritaskan dalam program pembentukan peraturan daerah. Namun hanya sekedar memberikan

persetujuan usulan rancangan peraturan daerah yang telah diusulkan oleh pihak eksekutif (Gubernur melalui Organisasi Perangkat Daerahnya) dan telah diprioritaskan dalam suatu program pembentukan peraturan daerah (propemperda/PPPD) saja.” (Wawancara dengan Ketua DPRD Provinsi Riau Septina Primawati, 04 Februari 2019) .

Dari hasil wawancara dan pengamatan yang penulis lakukan dalam hal Penolakan Raperda sudah berjalan dengan baik. Hal ini terlihat dari bagaimana DPRD Provinsi Riau mengkaji tiap Raperda yang tidak linear dengan Grand Plane Pembangunan Provinsi Riau.

Program pembentukan peraturan daerah yang telah disusun disertai dengan penjelasan/keterangan dan/atau nasakah akademik oleh pihak eksekutif itu selanjutnya disampaikan kepada Pimpinan DPRD melalui Surat Pengantar Gubernur. Untuk selanjutnya dilakukan pengkajian/harmonisasi oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Riau dan Panitia Khusus. Baru setelah disetujui oleh Pimpinan DPRD, Propemperda tersebut diputuskan dalam suatu Keputusan DPRD untuk selanjutnya dibahas bersama antara DPRD dan Pemerintah Provinsi Riau.

Dikarenakan minimnya inisiatif/usulan rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD, maka tugas, wewenang dan fungsi legislasi DPRD dalam pembentukan peraturan daerah Provinsi Riau tidak benar-benar berjalan dengan maksimal.

Terkait dengan kekurangan dalam pembentukan peraturan daerah Provinsi Riau, Penulis menilai bahwa ada beberapa hal yang belum sesuai dengan peraturan perundang-undangan atau Penulis anggap sebagai kelemahan DPRD Provinsi Riau dalam hal penyusunan peraturan daerah seperti hal berikut ini:

- a. Belum adanya Peraturan daerah Provinsi Riau yang mengatur khusus tentang pembentukan peraturan daerah (pembentukan produk hukum daerah) sebagaimana pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan telah dilakukan di beberapa Provinsi lainnya
- b. Supaya suatu peraturan daerah dapat berlaku dengan efektif, maka diperlukannya pelibatan masyarakat Provinsi Riau (*stakeholders*) dalam setiap proses penyusunan dan pembahasan peraturan daerah Provinsi Riau. Namun hal tersebut belum dijalankan oleh DPRD Provinsi Riau dan OPD Provinsi Riau dalam setiap proses pembahasan rancangan peraturan daerah. Sehingga masyarakat dapat menilai bahwa peraturan daerah Provinsi Riau hanya merupakan proses politik yang dilakukan antara DPRD Provinsi Riau dan Pemerintah Provinsi Riau saja;
- c. Dalam hal sosialisasi rancangan peraturan daerah, pengelolaan sosialisasi yang dilakukan oleh DPRD Provinsi Riau tidak efektif dan hanya sekedar memenuhi aspek formal, masukan stakeholders tidak dipertimbangkan dalam rancangan peraturan daerah. Dan dalam hal sosialisasi peraturan daerah, kurangnya penerapan prinsip transparansi dan pengelolaan sosialisasi yang tidak efektif.

Bagir Manan sebagaimana yang telah dikutip oleh Saldi Isra mengungkapkan bahwa partisipasi masyarakat diartikan sebagai keikutsertaan masyarakat, baik secara individual maupun kelompok, secara aktif dalam penentuan kebijakan publik atau peraturan perundang-undangan. Sebagai sebuah konsep yang berkembang dalam sistem politik modern, partisipasi merupakan ruang bagi masyarakat untuk melakukan negosiasi dalam proses perumusan kebijakan terutama yang berdampak langsung terhadap kehidupan masyarakat.

Salah satu cara mengikutsertakan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah adalah dengan kegiatan *public hearing* yang dilakukan oleh DPRD. Secara etimologi, *public hearing* terdiri dari dua kata yaitu *public* dan *hearing*. *Public* berasal dari bahasa Inggris yang secara umum dapat berarti rakyat atau warga negara atau publik atau umum. *Hearing* berarti mendengarkan, atau dapat juga berarti pemeriksaan atau penyelidikan. Maka dengan kata lain, *public hearing* sebagai upaya menampung aspirasi atau masukan dari beberapa pihak yang terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan (pembuatan kebijakan publik) tersebut.

Dari hasil wawancara dan analisis penulis dapat disimpulkan bahwa Perumusan kebijakan public (Studi Pelaksanaan fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau Tahun 2017) belum terlaksana dengan baik. hal ini di buktikan pertama dengan banyaknya tujuan dan kegunaan Perda belum di kaji dengan dalam pada indikator Identifikasi masalah, sehingga banyak Perda yang di usulkan tapi tidak tuntas di bahas pada tahun 2017.

Kemudian dari indikator permintaan/persetujuan juga belum berjalan dengan baik. Hal ini dapat dilihat dengan banyaknya jadwal rapat yang molor di akibatkan kesibukan dan kepentingan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau yang beragam. Akhirnya banyak Perda yang sudah di usulkan namun tidak di bahas tuntas atau di selesaikan pada tahun 2017. Begitupun dari indikator Pengesahan, juga belum terlaksana dengan baik.

BAB VI

PENUTUP

6.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian serta analisis dan pembahasan yang telah penulis lakukan pada bab-bab terdahulu, berikut disajikan kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Pelaksanaan fungsi legislasi DPRD di Provinsi Riau dalam hal Perumusan Kebijakan Publik (Studi Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau Tahun 2017) belum berjalan dengan optimal (kurang baik). Hal ini terlihat dari indikator naskah akademik yang belum berjalan semestinya. Kemudian tenaga ahli yang di gunakan tidak relevan dengan keilmuwan yang di butuhkan yang tidak mengindahkan asas *the right man in the right place*.
2. Kemudian pada indikator permintaan/persetujuan juga belum berjalan dengan baik. Masih banyak persoalan-persoalan yang terjadi di sini, dan yang paling mendominasi adalah persoalan konflik interest. Sehingga rapat sering tidak quorum dan menyebabkan kegiatan sering mundur dari jadwal yang sudah di tentukan. Kemudian sebagian besar hanya membahas berkaitan dengan pembahasan Raperda yang diajukan oleh Kepala Daerah.

Sedangkan penggunaan hak inisiatif DPRD sangat minim di bahas pada tahun yang sudah di tetapkan.

3. Sedangkan pada indikator tahap pengesahan sudah berjalan dengan baik, dimana setiap Perda yang sudah di tetapkan di undangkan dengan baik secara prosedural. Artinya setelah tahap pengesahan maka Raperda tersebut resmi di undangkan/di tetapkan dan berlaku secara resmi. Begitupun jika raperda mengalami penolakan, maka secara resmi Raperda tersebut tidak dapat diundangkan/ ditetapkan.
4. Faktor yang mempengaruhi DPRD dalam optimalisasi fungsi legislasi khususnya dalam Perumusan Kebijakan Publik (Studi Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau Tahun 2017) adalah sistem pendukung dan Lembaga Penelitian Yang Bernaung Dibawah DPRD. Penguatan kualitas pendidikan anggota DPRD dan pengalaman yang juga belum merata secara optimal. Selanjutnya dimensi anggaran adalah penguatan penerapan asas efisiensi dan efektivitas, asas otonomi daerah.
5. Faktor non legislasi juga meliputi komunikasi, sumber daya DPRD, dan disposisi, sikap dan komitmen agar DPRD untuk membuat Raperda yang pro rakyat dan kesejahteraan rakyat.

6.2 Saran

Dari kesimpulan tersebut dapat, maka dapat di berikan beberapa saran dalam rangka perbaikan dalam proses Perumusan Kebijakan Publik bagi DPRD Provinsi Riau dimasa yang akan datang, antara lain:

1. Kepada Pimpinan DPRD Provinsi Riau, agar menempatkan ilmuwan yang sesuai dengan kebutuhan komisi atau melaksanakan asas *The right man in the right place*. Adapun yang dapat dilakukan adalah : Sistem rekrutmen Tenaga Ahli yang harus lebih selektif dengan mengedepankan kompetisi tanpa nepotisme atau hal-hal lain yang di luar dari aturan yang ada, Mereka yang kemudian terpilih ialah mereka yang memiliki tingkat pendidikan dan keahlian yang kompetitif dan memiliki mental bekerja yang baik, Membuat aturan yang lebih jelas dan akurat mengenai penempatan Tenaga Ahli tanpa campur tangan politik, Pengawasan yang ketat dalam pendidikan pelatihan seperti prajabatan dan Diklat-diklat tertentu sehingga Tenaga Ahli lulus secara objektif, Mendorong DPRD Provinsi Riau untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan yang sifatnya menambah pengetahuan para Tenaga Ahli akan tugas pokok dan fungsinya. Pemberian reward and punishment kepada mereka yang memiliki kinerja yang baik diberikan penghargaan dan pemberian sanksi jika tidak bekerja dengan baik dengan penilaian objektif.
2. Fungsi Legislasi DPRD merupakan fungsi pembentukan Peraturan Daerah. Fungsi legislasi mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah. DPRD Provinsi Riau disarankan untuk segera membentuk Kelompok Pakar/Tim Ahli yang benar-benar

diberdayakan dalam pembentukan Perda di segala tahap dengan menerapkan asas efisiensi dan efektivitas. Supaya perencanaan yang sejatinya sebagai dapur pembangunan Provinsi Riau dapat menyajikan rencana-rencana yang terukur serta penuh perhitungan sehingga pembangunan serta peningkatan kesejahteraan masyarakat Riau dapat terwujud dengan optimal.

3. Kemudian kepada anggota DPRD Provinsi Riau secara keseluruhan diperlukan peningkatan komunikasi, baik antar stakeholder di tubuh DPRD itu sendiri maupun antar DPRD dengan rakyat yang melibatkan tokoh masyarakat, tokoh adat dan tokoh agama guna menciptakan harmonisasi di internal maupun dengan eksternal DPRD Provinsi Riau.
4. Sedangkan pada proses pengesahan perlu dipertahankan dan ditingkatkan dengan menganalisis perubahan-perubahan yang akan terjadi di masa depan. Meskipun hingga hari ini belum terjadi masalah yang menghambat dalam proses ini, tapi tidak menutup kemungkinan masalah akan terjadi di masa akan datang.
5. Distribusi tugas legislasi diharapkan lebih proporsional dan rasional serta memperhatikan efektifitas dan efisiensi kelembagaan DPRD Provinsi Riau secara umum.

DAFTAR PUSTAKA

a. Buku-Buku

- Abdullah.2008, *Perkembangan Studi Implementasi*, Jakarta, Lembaga Administrasi Negara RI.
- Azhary, M.Tahir. 2004, *Negara Hukum*, Jakarta, Kencana.
- Armen Yasir. 2010, *Makalah Hukum dan Politik*, disampaikan pada perkuliahan semester genap tahun ajaran 2009-2010 di Bagian HTN FH Unila.
- Arikunto, Suharsim. 2006. *Prosedur penelitian, suatu pendekatan praktek (edisi revisi VI)*, Rineka Cipta. Jakarta.
- Bagir Manan. 1995, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Pusat Penerbitan LPPM Universitas Bandung.
- Budiman N.P.D. Sinanga. 2005, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta: UII Pres.
- Dunn, William N. 2000, *Pegantar Analisa Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada Press
- Harry Alexander. 2006, *Panduan Perancangan Peraturan Daerah Di Indonesia*. Jakarta: PT. XSYS Solusindo.
- Hanif, Nurcholis. 2005, *Pemerintah Daerah dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta.
- Laksono Fajar Dan Subarjo, 2006, *Kontroversi Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden*, Balai Pustaka.Jakarta.
- Mahendra Putra Kurnia, dkk. *Pedoman Naskah Akademik Perda, Partisipatif*, yogyakarta: Kreasi Total Media.
- Riduwan.2009. *Skala Pengukuran Vraiabel-Variabel Penelitian*, Alfabeta, Bandung.

Sarundajang. 2005, *Babak Baru Sistem Pemerintahan Daerah*, Kata Hasta Pustaka, Jakarta.

Singarimbun, Masri, 1989, *Metode Penelitian Survei*, Jakarta, LP3ES.

Silalahi, Ulberth, 2002. *Studi Tentang Ilmu Administrasi*. Bandung. Sinar Baru Algensindo.

Soejito, Irawan, 1983, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Jakarta, Bina Aksara.

Suharto, Edi. 2005. *Analisis Kebijakan Publik; Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Alfabeta, Bandung

Sugiyono, 2012, *Metode Penelitian Bisnis*, Bandung, PT,Alfabeta.

-----, 2008, *Metode Penelitian*, Bandung,PT. Alfabet

Wasitiono, Sadu. 2002,*Kelembagaan Pemerintahan Kecamatan*, Citro Pindo, Bandung.

Wibawa, 1992, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Jakarta, PT. Eresco

Yudoyono, Bambang, 2002, *Otonomi Daerah Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan.

b. **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang Dasar 1945 Pasca Amandemen

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang **Pemerintahan Daerah**

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang **Pembentukan Peraturan Perundangundangan**

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang **Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau Nomor 30
Tahun 2014 tentang *Tata Tertib DPRD Provinsi Riau*

C. Website

http://pustaka.unpad.ac.id/wpcontent/uploads/2009/05/implementasi_peran_fungsi_dprd.pdf, diunduh tanggal 07 April 2018, PKL, 19:43 WIB

