

**FORMULASI KEBIJAKAN DALAM PENYUSUNAN  
PERATURAN DAERAH NOMOR 3 TAHUN 2017 TENTANG  
LEMBAGA ADAT MELAYU RIAU KOTA DUMAI OLEH  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
KOTA DUMAI**

**TESIS**

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk  
Memperoleh Gelar Magister Sains**

**OLEH :**

**NAMA : NURFITRIANA  
NOMOR MAHASISWA : 187122079  
BIDANG KAJIAN UTAMA : ADMINISTRASI PUBLIK**

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU ADMINISTRASI  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS ISLAM RIAU  
PEKANBARU  
2020**

**FORMULASI KEBIJAKAN DALAM PENYUSUNAN PERATURAN  
DAERAH NOMOR 3 TAHUN 2017 TENTANG LEMBAGA ADAT MELAYU  
RIAU KOTA DUMAI OLEH DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
KOTA DUMAI**

**Oleh : Nurfitriana  
NPM : 187122079**

**ABSTRAK**

Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah merupakan salah satu wujud kemandirian daerah dalam mengatur urusan rumah tangga daerah atau urusan Pemerintahan Daerah. Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai adalah suatu produk hukum daerah yang dibentuk berdasarkan kepentingan daerah Kota Dumai dalam mempertahankan dan melestarikan adat Melayu, membina, memelihara dan mengembangkan nilai-nilai adat dan nilai-nilai sosial budaya Melayu di Kota Dumai. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis proses formulasi kebijakan dalam penyusunan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai. Metoda penelitian ini adalah kualitatif deskriptif. Adapun proses formulasi Peraturan Daerah Kota Dumai dilaksanakan berdasarkan tahapan-tahapan formulasi kebijakan yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa: proses formulasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai telah dilaksanakan dengan baik karena sudah memenuhi kaedah-kaedah pembentukan Peraturan Daerah. Dengan telah ditetapkannya Peraturan Daerah tersebut, maka diharapkan kepada Pemerintah Kota Dumai agar lebih meningkatkan penyerapan aspirasi masyarakat adat Kota Dumai dalam setiap kegiatan penyusunan Peraturan Daerah, dan juga bagi tokoh-tokoh adat dan tokoh masyarakat Kota Dumai agar lebih berperan aktif dalam proses formulasi kebijakan agar setiap peraturan yang ditetapkan benar-benar mampu di terima dengan baik oleh seluruh lapisan masyarakat, demi peningkatan upaya pembinaan dan pengembangan nilai-nilai adat dan nilai-nilai sosial budaya masyarakat Melayu di Kota Dumai.

***Kata Kunci : Formulasi Kebijakan Penyusunan Peraturan Daerah***

***POLICY FORMULATION IN THE PREPARATION OF REGIONAL  
REGULATION NUMBER 3 OF 2017 CONCERNING RIAU TRADITIONAL  
INSTITUTIONS IN DUMAI CITY BY THE REGIONAL HOUSE OF  
REPRESENTATIVES  
DUMAI CITY***

***By: Nurfitriana  
NPM: 187122079***

***ABSTRACT***

*The authority to form Regional Regulations is a form of regional independence in regulating regional household affairs or regional government affairs. Regional Regulation Number 3 of 2017 concerning the Riau Malay Customary Institution of Dumai City is a regional law product formed based on the regional interests of the City of Dumai in maintaining and preserving Malay customs, fostering, maintaining and developing the traditional values and socio-cultural values of the Malays in the City. Dumai. The purpose of this study was to analyze the policy formulation process in the formulation of Regional Regulation Number 3 of 2017 concerning Riau Malay Traditional Institutions in Dumai City by the Regional People's Representative Council of Dumai City. This research method is descriptive qualitative. The Dumai City Regional Regulation formulation process is based on the stages of policy formulation in accordance with Law Number 12 of 2011 concerning the Formation of Laws and Regulations. Based on the results of the study, it is known that: the process of formulating the policy of Regional Regulation Number 3 of 2017 concerning the Riau Malay Customary Institution in Dumai City has been carried out well because it has fulfilled the principles of forming Regional Regulations. With the stipulation of the Regional Regulation, it is hoped that the Dumai City Government will further increase the absorption of the aspirations of the Dumai City indigenous people in every activity of drafting Regional Regulations, and also for the traditional leaders and community leaders of Dumai City to play a more active role in the policy formulation process so that every regulation that is set is really able to be well received by all levels of society, for the sake of increasing efforts to foster and develop indigenous values and socio-cultural values of the Malay community in Dumai City.*

***Keywords: Regional Regulation Formulation Policy Formulation***

## KATA PENGANTAR

*Assalamualaikum Wr. Wb*

Alhamdulillah dengan segala keterbatasan akhirnya karya ilmiah yang ditulis dalam bentuk Tesis ini dapat penulis selesaikan.

Tesis yang berjudul **“Formulasi Kebijakan Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai”** 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 perbab 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 salut dan terimakasih kepada :

1. Rektor Universitas Islam Riau, Bapak Prof. Dr. H. Syafrinaldi, S.H., MCL yang telah menyediakan fasilitas dan memberikan kesempatan kepada penulis dalam menimba ilmu pada lembaga pendidikan yang beliau pimpin.
2. Direktur Pascasarjana Universitas Islam Riau Bapak Prof. Dr. H. Yusri Munaf SH., M. Hum yang telah menyediakan fasilitas dan memberikan kesempatan kepada penulis dalam menimba ilmu pada pascasarjana Universitas Islam Riau yang beliau pimpin.
3. Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Program Pascasarjana Universitas Islam Riau Bapak Dr. H. Moris Adidi Yogia, S.Sos., M.Si. yang juga turut memberikan pengarahan kepada penulis dan yang selalu sabar mengarahkan dan membantu penulis selama menjalani studi.

4. Bapak Dr. H. A. Tarmizi Yussa, MA Pembimbing I yang memberikan arahan, bimbingan dan masukan kepada penulis dan selalu mendukung dan mengingatkan penulis apabila lalai dalam menyelesaikan Tesis ini.
5. Bapak Dr. H. Moris Adidi Yogya, S.Sos., M.Si selaku Pembimbing II yang telah memberikan arahan dan bimbingan dengan sabar untuk meluangkan waktu, tenaga dan pikiran sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini.
6. Bapak dan Ibu Dosen Program Studi Administrasi Program Pascasarjana Universitas Islam Riau yang dalam hal ini tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu yang mana telah mendidik dan memberikan dorongan serta arahan sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini.
7. Seluruh Staf, Karyawan/ti Tata Usaha Pascasarjana Universitas Islam Riau dan serta Perpustakaan Universitas Islam Riau yang telah membantu penulis menyelesaikan Administrasi mengenai surat menyurat dan keperluan penulis yang berhubungan dengan penyelesaian Tesis ini.
8. Teman-teman seperjuangan Jurusan Administrasi, dan adik-adik tingkat yang tak bisa penulis sebutkan satu persatu yang selalu memberikan semangat dan bantuan kepada penulis dalam menyelesaikan penyusunan Tesis ini.

Penulis bermohon kepada Yang Maha Kuasa semoga jasa baik Beliau semua dibalas dengan Rahmat dan Karunia yang setimpal, amin.

Akhir kata penulis berharap semoga Tesis ini akan dapat bermanfaat bagi semua pihak yang membutuhkan dan semoga ilmu yang penulis peroleh ini dapat berguna untuk pengembangan ilmu pengetahuan serta bagi Nusa dan Bangsa, dan dapat menambah khasanah cakrawala pemikiran bagi para pembaca.

Wabillahaufik wal hidayah, wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Pekanbaru, Desember 2020  
Penulis

Nurfitriana

## DAFTAR ISI

*Halaman*

<b>LEMBARAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>LEMBARAN PENGESAHAN.....</b>	<b>ii</b>
<b>LEMBAR PERNYATAAN .....</b>	<b>iii</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>iv</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>vi</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>vii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>viii</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>x</b>
<b>DAFTAR GAMBAR.....</b>	<b>xi</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN .....</b>	<b>xiii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang Penelitian .....	1
1.2. Rumusan Masalah .....	22
1.4. Tujuan Penelitian .....	23
1.5. Manfaat Penelitian .....	23
<b>BAB II TINJUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN ...</b>	<b>24</b>
2.1.1. Konsep Administrasi Publik .....	24
2.1.2. Konsep Kebijakan dan Kebijakan Publik .....	25
2.1.3. Formulasi Kebijakan Publik.....	29
2.1.4. Model Perumusan Kebijakan .....	40
2.1.5. Aktor Formulasi Kebijakan Publik .....	47
2.1.6. Peraturan Daerah.....	50
2.1.7. Formulasi Kebijakan Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.....	51
2.1.8. Lembaga Adat Melayu (LAM) Riau Kota Dumai .....	60
2.2. Kerangka Pemikiran.....	67
2.3. Hasil Penelitian Terdahulu.....	70
2.4. Konsep Operasional .....	75
2.5. Operasional Variabel.....	77
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>78</b>
3.1. Tipe Penelitian .....	78
3.2. Lokasi Penelitian.....	79
3.3. Informan Penelitian.....	79
3.4. Teknik Penarikan Informan.....	81
3.5. Jenis dan Sumber Data .....	82
3.6. Teknik Pengumpulan Data.....	83
3.7. Teknik Analisa Data.....	84

<b>BAB IV DESKRIPSI LOKASI PENELITIAN .....</b>	<b>87</b>
4.1. Sejarah Ringkas.....	87
4.1.1. Sejarah Ringkas Kota Dumai.....	87
4.1.2. Monografi Kota Dumai.....	89
4.1.3. Topografi Kota Dumai.....	91
4.1.4. Kependudukan Kota Dumai.....	92
4.1.5. Potensi Wilayah Kota Dumai.....	93
4.1.6. Kondisi Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kota Dumai.....	95
4.2. Struktur Organisasi, Tugas dan Fungsi.....	96
4.2.1. Struktur Organisasi, Tugas dan Fungsi Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai.....	96
4.2.2. Struktur Organisasi Lembaga Adat Melayu Riau.....	98
4.2.3. Susunan, Kedudukan, Fungsi, Tugas, Wewenang, dan Alat Kelengkapan DPRD Kota Dumai.....	100
4.3. Sumberdaya/Alat Kelengkapan DPRD Kota Dumai.....	101
4.4. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga LAM Riau.....	110
<b>BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>108</b>
5.1. Gambaran Subjek Penelitian.....	108
5.2. Analisa Data Hasil Penelitian.....	111
5.2.1. Analisis Formulasi Kebijakan Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Tentang Lembaga Adat Melayu Riau.....	112
5.3. Pembahasan.....	161
<b>BAB VI PENUTUP .....</b>	<b>169</b>
6.1. Kesimpulan.....	169
6.2. Saran.....	171
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>172</b>
<b>LAMPIRAN.....</b>	<b>206</b>

## DAFTAR TABEL

<b>Tabel</b>	<b>Halaman</b>
1.1. Data Pemberian Dana Hibah Kepada Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai Tahun 2017 – 2019.....	19
2.1. Penelitian Terdahulu.....	70
2.2. Operasional Variabel.....	77
3.1. Kriteria Informan Penelitian.....	81
5.1. Identitas Responden Berdasarkan Jenis Kelamin.....	109
5.2. Identitas Responden Berdasarkan Tingkatan Umur.....	109
5.3. Identitas Responden Berdasarkan Tingkat Pendidikan.....	110

## DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
1.1. Mekanisme Penyusunan Prolegda Pemerintah Daerah .....	21
2.1. Langkah-langkah Pengambilan Kebijakan .....	31
2.2. Formulasi Kebijakan Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai .....	69
4.1. Peta Administrasi Kota Dumai.....	89
4.2. Persentase Wilayah Kota Dumai per Kecamatan, Tahun 2018 .....	91
4.3. Piramida Penduduk Kota Dumai, Tahun 2018 .....	93
4.4. Struktur Organisasi, Tugas dan Fungsi Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai .....	97
5.1. Bagan Alur Perumusan Kebijakan Publik.....	115
5.2. Letak Perencanaan Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan .....	121
5.3. Mekanisme Fasilitasi Ranperda .....	152

## DAFTAR LAMPIRAN

LAMPIRAN	Halaman
1. Daftar Wawancara Penelitian.....	178
2. Foto Dokumentasi Penelitian.....	186
3. Peraturan Daerah Kota Dumai Nomor 03 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai.....	193
4. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Lembaga Adat Melayu Riau.....	121

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Penelitian

Tuntutan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis dari berbagai elemen masyarakat di seluruh Indonesia dalam dasa warsa terakhir ini sangat kuat. Tuntutan ini diantaranya adalah dalam proses pembangunan yang partisipatif dan efisien dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan dari tingkat yang tertinggi hingga yang terendah. Respon dari pemerintah yang digulirkan terhadap situasi ini antara lain dengan dilaksanakannya desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan secara nyata. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom. Daerah otonom diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Dalam daerah otonom, masyarakat membentuk pemerintahan daerah otonom. Pemerintahan daerah otonom merupakan pemerintahan daerah yang badan pemerintahannya dipilih oleh penduduk (masyarakat) setempat dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri (Nurcholis, 2005: 20).

Penyerahan kewenangan yang diterapkan dalam otonomi daerah bersifat *open end arrangement* atau *general competence*. Daerah diberi keleluasaan untuk menyelenggarakan kewenangan berdasarkan kebutuhan dan inisiatifnya sendiri di luar kewenangan yang dimiliki oleh pusat. Dalam konsep otonomi tersebut, pemerintah pusat hanya menyisakan kewenangan politik luar negeri, pertahanan,

keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang sampai saat ini masih berlaku, mempunyai corak system penyelenggaraan pemerintahan dan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah sebagai mana tersebut di atas.

Penyerahan kewenangan politik dan administrasi yang bersifat terbuka kepada daerah tersebut berimplikasi pada perencanaan pembangunan daerah. Sebelum otonomi daerah, pemerintah pusat memegang kewenangan politik, sedangkan pemerintah daerah melaksanakan kewenangan administratif. Namun dalam era otonomi daerah sekarang ini, daerah diharapkan mampu membentuk kebijakan (*policy making function*) dan mampu melaksanakan kebijakan (*policy executing function*). Daerah diharapkan mampu untuk mengidentifikasi kebutuhannya sendiri, merumuskan tujuan pembangunan sendiri dan mampu mengkreasi strategi pencapaian tujuan.

Seiring dengan pelaksanaan kebijakan otonomi daerah tersebut, maka peran aktif daerah menjadi sangat strategis untuk melaksanakan upaya-upaya pemajuan kesejahteraan masyarakat yang pada hakekatnya merupakan tujuan negara yang telah diamanatkan oleh konstitusi. Salah satunya dengan melakukan upaya perlindungan, penghormatan dan pemberdayaan terhadap masyarakat hukum adat dan kelembagaan adat yang ada di daerah.

Dalam amanat Undang- Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah memberikan pengertian Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyelenggaraan pemerintah daerah menurut asas otonomi maksudnya ialah pemerintah daerah memiliki hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan yang dimaksud dengan penyelenggaraan urusan pemerintah daerah menurut tugas pembantuan ialah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah Provinsi kepada Daerah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi/ Kabupaten/Kota.

Rumusan pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai unsur pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tersebut dapat dipahami bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, juga harus didasarkan pada prinsip Negara hukum. Hal tersebut dapat dilihat pada unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari Pemerintah Daerah sebagai eksekutif yang dalam bahasa latin disebut *execure* yang dapat diartikan “melakukan atau melaksanakan”, dan legislatif sebagai badan yang membentuk hukum yang akan dilaksanakan oleh eksekutif. Pemahaman diatas menunjukkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan di level daerah juga harus dilakukan dalam konteks *rechtsstaats* maupun *rule of law*

yang segala bentuk kegiatan penyelenggaraan kekuasaannya didasarkan pada hukum, bukan kekuasaan belaka.

Ditegakkannya prinsip Negara hukum di level pemerintahan daerah tersebut, maka pemerintahan daerah diberikan hak untuk membentuk produk hukum atau peraturan di daerah. Hal ini merupakan dasar hukum bagi pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah, agar tidak terjadi kesan adanya kesewenang-wenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Untuk mengembangkan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah, perlu mewujudkan lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai penyelenggaraan Pemerintah Daerah bersama-sama dengan Pemerintah Daerah yang mampu mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam rangka peningkatan peran dan tanggung jawab lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, lembaga perwakilan rakyat daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyebutkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat diperlukan proses (administrasi) pengaturan agar tujuan yang ingin dicapai. Dalam hal ini, pemerintah mengeluarkan produk-produk hukum yang mengatur tatanan bernegara. Pada era otonomi saat ini,

salah satu bentuk produk hukum yang vital dalam pembangunan kesejahteraan rakyat adalah Peraturan Daerah (Perda). Perda merupakan instrumen dalam pelaksanaan otonomi daerah untuk menentukan arah dan kebijakan pembangunan daerah serta fasilitas pendukungnya. Kewenangan pembentukan Perda merupakan salah satu wujud kemandirian daerah dalam mengatur urusan rumah tangga daerah atau urusan pemerintahan daerah.

Perda adalah semua peraturan yang dibuat oleh pemerintah setempat untuk melaksanakan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi derajatnya, (Manan:2020:136). Oleh karena itu materi Perda secara umum memuat antara lain:

1. Hal-hal yang berkaitan dengan rumah tangga daerah dan hal-hal yang berkaitan dengan organisasi pemerintah daerah;
2. Hal-hal yang berkaitan dengan tugas dan pembantuan (*Mendebewindl*) dengan demikian Perda merupakan produk hukum dari pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah, yaitu melaksanakan hak dan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendiri sekaligus juga Perda merupakan legalitas untuk mendukung Pemerintah Provinsi sebagai daerah otonom, (Rosjidi:1998:23).

Perda merupakan instrumen yang strategis sebagai sarana mencapai tujuan desentralisasi. Dalam konteks otonomi daerah, keberadaan Perda pada prinsipnya berperan mendorong desentralisasi secara maksimal. Namun lebih daripada itu, materi sebuah Perda juga dapat memuat kondisi kekhususan atau kearifan lokal yang ada dengan tetap berpijak pada tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Daerah secara eksplisit dijelaskan Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan membagi dua jenis peraturan daerah, yakni Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan

Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota (UU No 12 Tahun 2011 angka 7 dan 8). Sudah jelas di sini bahwa dengan dasar konstitusi yang ada dan kewenangan yang diberikan maka pemerintah daerah wajib menjamin upaya perlindungan dan penghormatan masyarakat hukum adat maupun lembaga adat yang hidup dan berkembang di masyarakat.

Nilai-nilai kearifan lokal yang masih ada biasanya masih dipertahankan oleh masyarakat yang masih memiliki tingkat kepercayaan yang kuat. Kepercayaan yang masih mentradisi dalam masyarakat juga disebabkan karena kebudayaan yang ada biasanya bersifat universal sehingga kebudayaan tersebut telah melekat pada masyarakat dan sudah mejadi hal yang pokok dalam kehidupannya. Melville J.Herkovits menyatakan bahwa kebudayaan merupakan sesuatu yang bersifat *superorganic*, karena kebudayaan bersifat turun temurun dari generasi ke generasi berikutnya, walaupun manusia yang ada didalam masyarakat senantiasa silih berganti disebabkan kematian dan kelahiran (Soerjono:2006:150). Dengan demikian bahwa kebudayaan yang diwariskan secara turun temurun tersebut tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Adanya kaitan yang begitu besar antara kebudayaan dan masyarakat menjadikan kebudayaan sebagai suatu hal yang sangat penting bagi manusia dimana masyarakat tidak dapat meninggalkan budaya yg sudah dimilikinya.

Kebudayaan pada dasarnya adalah keseluruhan sistem gagasan tindakan dan hasil karya manusia dalam rangka kehidupan masyarakat yang menjanjikan milik dari manusia yang diperoleh dengan cara belajar. Hal tersebut berarti bahwa seluruh tindakan manusia adalah kebudayaan (Koentjaraningrat, 2000; 180). Namun seringkali dalam kenyataannya masyarakat hukum adat di daerah masih harus berjuang untuk mempertahankan eksistensinya. Kehadiran masyarakat hukum adat melalui lembaga adat rentan terhadap intervensi penguasa daerah guna mencapai kepentingan-kepentingan tertentu. Banyak kebijakan daerah yang tidak mempertimbangkan kearifan lokal yang ada dan tumbuh di masyarakat, sedangkan ketentuan adat yang secara umum masih bersifat tidak tertulis menempatkan masyarakat hukum adat dan lembaga adat yang ada pada posisi yang tidak menguntungkan dalam hal memperjuangkan hak-hak tradisionalnya.

Kewenangan pembentukan Perda merupakan salah satu wujud kemandirian daerah dalam mengatur urusan rumah tangga daerah atau urusan pemerintahan daerah. Perda merupakan instrumen yang strategis sebagai sarana mencapai tujuan desentralisasi. Dalam konteks otonomi daerah, keberadaan Perda pada prinsipnya berperan mendorong desentralisasi secara maksimal, (Reni:2009:60).

Lahirnya sebuah Peraturan Daerah (Perda) harus mengandung sebuah regulasi yang dapat ditaati oleh masyarakatnya, dan untuk menunjang ini maka sangat perlu memahami keinginan dan kondisi sosial masyarakatnya sehingga dapat diterapkan dalam jangka waktu yang lama. Oleh karena itu pertimbangan filosofisnya harus jelas kemana masyarakat akan dibawa. Untuk mencapai Peraturan Daerah yang responsif dalam mendukung Otonomi Daerah, selangkahnya para perancang memper

hatikan asas-asas pembentukan Perda sebagai kerangka acuan seperti kejelasan tujuan, ke lembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan dan lain sebagainya. Oleh karena itu penggunaannya harus dilakukan berdasar atas prinsip atau asas akuntable dan asas transparansi, sehingga benar-benar sesuai dengan peraturan yang mendasarinya.

Kaitanya dengan pembentukan Perda, wewenang yang dimiliki DPRD merupakan wewenang atributif, karena wewenang tersebut diberikan oleh Undang-Undang, khususnya Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan ini tentunya tidak dapat dipisahkan dengan wewenang yang dimiliki oleh eksekutif, karena Perda hanya dapat dibentuk secara bersama-sama antara DPR dengan Pemerintah. Oleh karena itu, hubungan antara kedua lembaga ini disebut sebagai hubungan *partnership*, tidak ada sebuah produk Perda yang dibentuk oleh DPRD tanpa kerjasama dengan Pemerintah, sebaliknya tidak ada Perda tanpa DPRD.

Menurut H. D. Stout dalam (Ridwan:2006:101), disebutkan bahwa wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.

Agar Perda yang di bentuk tersebut dapat dijadikan sebagai instrumen hukum bagi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan hak dan kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendiri sekaligus juga merupakan legalitas bagi Pemerintah Daerah untuk mendukung hak dan kewenangan Pemerintah

Daerah sebagai daerah otonom, maka pembentukan Peraturan Daerah tersebut berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus dilakukan berdasarkan asas antara lain meliputi asasa:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Untuk itu tahapan yang paling menentukan dalam pembentukan suatu Perda adalah tahapan formulasi kebijakan publik. Formulasi kebijakan publik adalah langkah yang paling awal dalam proses kebijakan publik. Oleh karenanya apa yang terjadi pada fase ini akan sangat menentukan berhasil atau tidaknya kebijakan publik yang dibuat itu pada masa yang akan datang, (Wahab:2012:12).

Menurut Cochran dan Malone (1996), perumusan kebijakan adalah untuk menangani masalah, tujuan dan prioritas, pilihan solusi untuk pencapaian tujuan kebijakan, analisis manfaat biaya, negatif dan eksternalitas positif dikaitkan dengan setiap alternatif. Tahapan ini dimasukkan ke dalam file siklus kebijakan yang sekarang populer di negara berkembang. Perlu diingat pula bahwa perumusan kebijakan publik yang baik adalah perumusan yang berorientasi pada implementasi dan evaluasi, sebab sering kali para pengambil kebijakan beranggapan bahwa perumusan kebijakan publik yang baik adalah sebuah konseptual yang sarat dengan pesan-pesan ideal dan normatif, namun tidak membumi ( Putra, 2001).

Menurut Dunn (2000:132), perumusan kebijakan (*policy formulation*) adalah pengembangan dan sintesis terhadap alternatif-alternatif pemecahan masalah. Ketika kebijakan publik berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan publik tersebut akan mendapat resistensi (penolakan) ketika diimplementasikan. Sebaliknya suatu kebijakan publik harus mampu mengakomodasi nilai-nilai dalam pratika-pratika yang hidup dan berkembang dalam masyarakat (Subarsono, 2012:3).

Sedangkan Anderson dalam Winarno (2012 :96) mengatakan bahwa :

Perumusan kebijakan menyangkut upaya menjawab pertanyaan bagaimana berbagai alternatif disepakati untuk masalah-masalah yang dikembangkan dan siapa yang berpartisipasi. Perumusan kebijakan merupakan proses yang secara spesifik ditujukan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan khusus. Sedangkan pembentukan kebijakan lebih merujuk pada aspek-aspek seperti misalnya, bagaimana masalah-masalah publik menjadi perhatian para pembentuk kebijakan, bagaimana proposal tersebut dipilih di antara berbagai alternatif yang saling berkompetisi. Pembentukan kebijakan merupakan keseluruhan tahap dalam kebijakan publik yang berupa rangkaian keputusan.

Dalam sistem pemerintahan yang demokratis, pemerintahan dikelola berdasarkan partisipasi publik secara luas (Jones, 2006). Kebijakan pemerintah tidak lagi diputuskan di belakang meja oleh satu atau dua-tiga orang pejabat yang merasa bertanggung jawab dalam suatu bidang, tetapi harus dilakukan melalui prosedur demokrasi dengan melibatkan orang banyak, baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Bahkan sekarang, suara terbanyak dalam lembaga legislatif pun tidak dapat lagi secara bebas memutuskan sendiri dalam ruang yang tertutup, tanpa mendapat dukungan publik secara luas (Abidin, 2004).

Untuk kepentingan proses implementasi kebijakan publik yang selalu direspon oleh masyarakat secara positif, para perumus kebijakan harus senantiasa melakukan

negosiasi secara langsung dengan masyarakat yang terkena dampak suatu kebijakan (Islamy, 2001). Pandangan itu mengingatkan atas konsep “*policy environment*” yang diungkapkan oleh Dye dalam (Dunn, 2000), sehingga perlu hati-hati dalam implementasinya karena antara perumusan kebijakan dan implementasinya tidak dapat dipisahkan. Disamping itu setiap perumusan kebijakan yang baik harus terkandung nuansa implementasi dan tolok ukur keberhasilannya, sehingga kebijakan yang telah dirumuskan dan diwujudkan dalam bentuk program harus selalu bertujuan dan dapat diimplementasikan (Islamy, 2000).

Berbagai penjelasan konseptual di atas terkait dengan perumusan kebijakan, konsep perumusan terkait dengan persoalan implementasi kebijakan, dimana ketergantungan implementasi yang baik akan sangat ditentukan oleh proses dan penentuan kebijakan yang dilakukan. Di samping itu, perumusan dan implementasi kebijakan merupakan dua elemen yang tidak dapat dipisahkan sekalipun secara konseptual berbeda Dunn (2000). Sebuah kebijakan tidak mempunyai arti apapun jika tidak dapat diimplementasikan. Oleh karena itu perlu dirumuskan secara tepat melalui proses penentuan kebijakan yang relevan dengan rencana implementasinya.

Terkait dengan formulasi kebijakan publik khususnya dalam formulasi kebijakan pembentukan Peraturan Daerah dijelaskan dalam pasal 1 ayat 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah sebagai berikut:

“Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.”

Adapun mengenai tahapan formulasi kebijakan pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pada pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dijelaskan bahwa:

“Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.”

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyebutkan bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain dari itu, Peraturan Daerah juga dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Salah satu objek produk Perda Kota Dumai yang menarik untuk diteliti adalah Peraturan Daerah Kota Dumai Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai, yang lebih dikenal dengan sebutan Perda LAM Kota Dumai. Latar belakang di rumuskan dan ditetapkannya Peraturan Daerah Kota Dumai Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai tersebut berawal dari adanya pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat adat di Indonesia. Hal ini sesuai dengan hasil amandemen ke II terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dan pengaturan tentang keberadaan MHA (Masyarakat Hukum Adat) dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18 B dijelaskan sebagai berikut:

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang. \*\*)
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. \*\*)

Keragaman bangsa Indonesia telah diakui oleh para pendiri bangsa dengan semboyan Bhineka Tunggal Ika. Dalam semboyan tersebut terkandung makna pengakuan adanya perbedaan dan tekad untuk menjadi satu bangsa yaitu bangsa Indonesia , tanpa menghilangkan keragaman yang ada, (Janaedri:2012:159). Hal ini berarti bahwa beragam suku agama, ras dan golongan yang ada di Indonesia wajib dilindungi oleh pemerintah tanpa ada pengecualian.

Berawal dari pemahaman tersebut, maka pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat adat yang ada di Indonesia harus dilakukan dan sangat penting untuk dilindungi dan diatur dengan ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia. Maka dari itu. berdasarkan Putusan Mahkamah Konsitusi No. 35/PUU-X/2012 hal:177 disebutkan bahwa:

“Pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat tersebut tidak bermaksud untuk melestarikan masyarakat hukum adat dalam keterbelakangan, tetapi sebaliknya mereka harus tetap memperoleh kemudahan dalam mencapai kesejahteraan, menjamin adanya kepastian hukum yang adil baik bagi subjek maupun objek hukumnya. Jika perlu memperoleh perlakuan istimewa (*alternative action*).

Pengakuan dan perlindungan hukum bagi masyarakat adat sangat diperlukan untuk menghindari kehidupan masyarakat adat agar tidak semakin terdiskriminasi dan

termarjinalkan, tetapi juga berkesesuaian dengan hukum nasional dan juga hukum internasional serta Hak Asasi Manusia, (Wahiduddin:2013).

Menurut Jimly (2009:62), “Kesatuan Masyarakat Hukum Adat (KMHA) pada hakikatnya lebih dari sekedar kesatuan masyarakat adat yang hanya bersifat tradisional. KMHA adalah kesatuan masyarakat hukum yang didalamnya terkandung hak hukum dan kewajiban hukum secara berimbang balik antara kesatuan masyarakat itu dengan lingkungan sekitarnya dan juga negara.

Selain pengakuan dan penghormatan atas masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya, UUD 1945 juga menghormati identitas budaya dan hak masyarakat tradisional. Sebagaimana yang diatur dalam pasal 28I ayat 3: Identitas Budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. Hal ini sesuai dengan Pasal 18B ayat 2 dimana hanya masyarakat tradisional yang dimaksud pada pasal 28I ayat 3 tentu tidak sama dengan masyarakat hukum adat yang dimaksud pada pasal 18B ayat 2 karena masyarakat tradisional lebih luas dan tidak semuanya merupakan masyarakat hukum adat. Namun, negara harus menghormati keduanya dengan syarat bahwa hal itu selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. Artinya perkataan “sesuai” dengan perkembangan yang dimaksud dalam pasal 18B ayat 2 itu sama perkembangan zaman dan peradaban menurut 28I ayat 3, Jimly (2009:126).

Undang-Undang tentang pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat diperlukan dalam rangka mencegah fenomena disintegrasi bangsa, juga masyarakat adat yang selama ini termarjinalkan dapat mengangkat kualitas hidup mereka, (Janaedri:2012:159). Selain itu, Undang-Undang tersebut diperlukan agar

menjamin adanya kepastian hukum yang berkeadilan rakyat, (Putusan MK No. 35/PUU-X/2012). Penyelesaian masalah kedudukan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya tidak bisa diselesaikan tanpa terlebih dahulu memberikan jaminan nyata atas berlangsungnya hak-hak ekonomi dan hak-hak lainnya untuk dapat adaktif, sehingga mereka sejajar dan mampu mengejar ketertinggalan mereka dalam proses pembangunan, (Achmad:2012:107).

Saat ini, kota Dumai memiliki keragaman suku dan budaya selain memiliki budaya asli yaitu budaya Melayu, pengaruh budaya dari Provinsi tetangga saat ini sangat terasa, seperti budaya Minangkabau (Sumatera Barat), budaya Jawa, Batak, Bugis, Tionghoa dan lain sebagainya. Adapun suku bangsa yang saat ini bermukim di kota Dumai saat ini berdasarkan persentasenya adalah sebagai berikut:

1. Melayu : 19%
2. Minangkabau : 11,51%
3. Jawa : 11,52%
4. Batak : 13%
5. Bugis : 9,52%
6. Tionghoa : 3,75%
7. Lain-lain : 25,8%

Keragaman suku bangsa yang ada di wilayah Kota Dumai ini terlebih lagi disebabkan karena kota Dumai adalah salah satu kota pelabuhan besar di Indonesia dan juga merupakan kota industri peminyakan baik itu minyak bumi (*crude oil*) ataupun minyak kelapa sawit (*palm oil*).

Sebagai daerah yang sejak dahulu dihuni oleh berbagai suku bangsa, maka kota Dumai memosisikan diri sebagai Kota Terbuka dan heterogen sehingga dalam pergaulan masyarakat kota Dumai, tidak terikat oleh kultur budaya yang dibawa, akan tetapi mengedepankan budaya yang berlaku global dan umum. Namun

walaupun begitu, warna adat dan budaya Melayu sebagai tuan rumah mendapat tempat tersendiri dalam pelaksanaan ritual budaya dan adat sebagian besar suku yang bermukim di kota Dumai.

Berbicara mengenai Lembaga Adat, maka kita juga berbicara mengenai budaya, partisipasi komunitas adat dalam Lembaga Adat Melayu Kota Dumai didasari karena banyaknya tuntutan masyarakat terhadap Keberadaan Lembaga Adat Melayu Kota Dumai bahkan persoalan penyakit sosial yang menimbulkan dampak kehidupan sosial yang tidak bisa diselesaikan oleh pihak yang berwajib, persoalan yang krusial dari masyarakat, maka Lembaga Adat Melayu menjadi rujukan alternatif bagi masyarakat Dumai untuk memecahkan masalah kehidupan masyarakat.

Dalam upaya penguatan fungsi dan peran hukum adat ditengah-tengah dekadensi moral terutama dikalangan anak muda, maka Lembaga Adat menjadi sangat penting keberadaannya. Lembaga Adat Melayu merupakan sebuah Lembaga Sosial kemasyarakatan yang sengaja dibentuk oleh pihak-pihak berkepentingan yaitu masyarakat adat melayu yang eksistensinya dibentuk bertujuan untuk menggali, membina, melestarikan, memelihara dan mengembangkan nilai-nilai adat dan nilai-nilai sosial budaya sebagai landasan memperkuat dan memperkokoh jati diri masyarakat melayu, melindungi dan membela hak-hak tradisional dan konstitusional masyarakat adat dan nilai sosial budaya untuk kepentingan peningkatan kesejahteraan lahiriah dan bathiniah masyarakat Melayu Riau daerah dan mewujudkan masyarakat adat dan nilai sosial budaya yang maju, adil dan sejahtera dalam tatanan masyarakat madani.

Adat istiadat melayu masih dipegang teguh oleh masyarakatnya yakni pelestarian adat meski sudah hidup dizaman moderen dalam era kemajuan informasi dan teknologi yang maju generasi muda tidak alergi terhadap budaya nenek moyangnya. Orang-orang tua dan yang dituakan memiliki peran yang signifikan dalam mempertahankan dan memelihara adat dan budaya melayu. Dalam kaitan peran dan kedudukan Lembaga Adat sebagai sebuah institusi yang menjaga kewibawaan adat seringkali tidak mendapat tempat yang istimewa dalam masyarakat melayu tidak sedikit yang tidak mengenai tetua (pemimpin) Lembaga Adat tersebut. Tak sedikit masyarakat Melayu menempatkan Lembaga Adat layaknya sebuah organisasi massa sehingga kepatuhan terhadap petuah yang diberikan tidak mengikat secara moral. Hal ini tidak terlepas dari beberapa alasan sebagai berikut:

1. Asal muasal lahirnya Lembaga Adat Melayu yang merupakan bentukan kelompok masyarakat yang peduli terhadap adat;
2. Pemimpin Lembaga Adat dipilih dari dan oleh pengurus orang-orang yang terhimpun dalam Lembaga Adat Melayu biasanya seorang yang secara hirarki dan turun temurun merupakan pemimpin adat yang ditunjuk oleh sebuah lembaga tertua adat
3. Keturunan melayu yang berdiam dan ada di Kota Dumai berasal dari berbagai daerah seperti dari Bengkalis sebagai mayoritas, Bagan, Siak, Indragiri, Bangkinang, Meranti dan lain-lain akibatnya mereka sulit dan terkadang enggan menghormati pemimpin adat tersebut.

Begitu juga dengan adanya legalitas hukum dari Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai, maka LAMR Kota Dumai dapat menjalankan fungsinya dengan baik. Adapun fungsi dari Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai menurut Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai pada pasal 8 adalah sebagai berikut:

- a. Sebagai payung panji bagi kelembagaan adat dan organisasi masyarakat baik kedaerahan atau kesukuan yang ada di daerah;

- b. Sebagai berhimpunnya anggota masyarakat adat, dan nilai sosial budaya yang menjadi pendukung utama adat dan budaya Melayu;
- c. Mengemban, mengamalkan, memelihara, dan membela nilai-nilai luhur adat istiadat serta membela kepentingan masyarakat adat Melayu Riau daerah dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- d. Memantau, menampung, menerima, dan mencari jalan keluar dalam penyelesaian permasalahan adat yang dihadapi masyarakat Melayu Riau daerah;
- e. Sebagai saringan masuknya nilai-nilai budaya luar dan menyerap nilai-nilai baik untuk kemaslahatan bersama yang tidak bertentangan dengan adat istiadat dan agama; dan
- f. Sebagai mitra Pemerintah Daerah dalam upaya mensejahterakan masyarakat Melayu Riau .

Hal ini sesuai dengan pendapat yang disampaikan oleh pengurus LAMR Kota Dumai mengenai pentingnya ditetapkan suatu Peraturan daerah yang dapat menjadi dasar hukum ataupun legalitas Lembaga Adat Melayu Riau dalam kiprahnya mempertahankan dan melestarikan adat Melayu Riau dalam rangka membina, memelihara dan mengembangkan nilai-nilai adat dan nilai-nilai sosial budaya Melayu di Kota Dumai sebagai berikut:

*“Lembaga adat Melayu Riau adalah suatu lembaga kemasyarakatan yang sangat bermanfaat untuk mempertahankan dan melestarikan adat Melayu Riau, maka sangat diperlukan pembinaan dan pengembangan Lembaga Adat Melayu Riau di Kota Dumai dalam rangka membina, memelihara dan mengembangkan nilai-nilai adat dan nilai-nilai sosial budaya Melayu di Kota Dumai. Kami selaku pengurus LAMR Kota Dumai sebenarnya sudah lama mengajukan Rancangan Peraturan Daerah Tentang LAMR Kota Dumai semenjak tahun 2014 (2 tahun sebelum dilaksanakannya pembahasan Ranperda LAMR Kota Dumai) baru ditahun 2016 usulan ini ditanggapi pihak pemerintah dengan dilaksanakannya pembahasan Ranperda LAMR. Keberadaan ataupun pengakuan dari Pemerintah Pusat ataupun Pemerintah Daerah terhadap kiprah LAMR Kota Dumai ini berupa legalitas hukum yang berbentuk Perda sangat penting karena LAMR kota Dumai merupakan salah satu pilar dalam mewujudkan Visi Riau di Kota Dumai.”*

Dari hasil wawancara awal yang telah dilakukan bersama tokoh masyarakat ada Kota Dumai dapat diketahui bahwa legalias LAMR Kota Dumai sebagai lembaga kemasyarakatan Melayu Riau khususnya di Kota Dumai sangat diperlukan.

Agar :LAMR Kota Dumai dapat melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik dan dapat bermanfaat sebagai upaya untuk mempertahankan dan melestarikan adat Melayu Riau dalam rangka membina, memelihara dan mengembangkan nilai-nilai adat dan nilai-nilai sosial budaya Melayu di Kota Dumai.

Keberadaam Lembaga Adat Melayu Kota Dumai sangat diperlukan oleh Masyarakat Melayu Kota Dumai sebagai lembaga yang bertugas menampung berbagai aspirasi masyarakat adat Melayu Kota Dumai. Disamping itu berbagai konflik yang adat budaya Melayu juga diperlukan suatu wadah yang bertugas mengakomodasi berbagai masukan yang disampaikan masyarakat Melayu Kota Dumai. Terkait dengan permasalahan tersebut, maka berdasarkan hasil wawancara penelitian yang disampaikan oleh Ketua Dewan Kehormatan Adat (DKA) Kota Dumai akan dijelaskan sebagai berikut:

Disamping itu untuk mengakomodasi ataupun menampung aspirasi masyarakat, Melayu Kota Dumai serah untuk memecahkan konflik yang terjadi ditengah-tengah masyarakat adat Kota Dumai

*“Sebenarnya banyak sekali masukan yang kami peroleh dari ketua-ketua adat tentang berbagai permasalahan adat yang ada selama ini diwilayah adat Kota Dumai, seperti mengenai muatan lokal antara lain terkait mengenai bahasa, pakaian, perkelahian antar suku dll. Namun memang tidak semuanya itu menjadi hak atau kewenangan dari lembaga adat untuk mengaturnya. Hal ini disebabkan karena kita saat ini sudah sepakat untuk mejadi bagian dari Negara Republik Indonesia (NKRI). Jadi ada aturan adat, ada aturan daerah dan juga ada aturan bernegara. Untuk berbagai peraturan yang tidak menjadi kewenangan kami selaku pemangku adat, tentunya tidak bisa kami campuri walaupun ada beberapa masukan yang datang dari ketua-ketua adat di daerah Kota Dumai yang meminta kami untuk menetapkan hal tersebut seperti masalah tanah adat atau tanah ulayat, hal tersebut sudah diatur oleh negara. Maka dari itu keberadaan Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai sangat diperlukan sebagai wadah penampungan aspirasi masyarakat serta berfungsi untuk mengakomodir berbagai kepentingan tersebut sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh LAMR Kota Dumai”*

Berdasarkan hasil wawancara tersebut dapat diketahui bahwa LAMR Kota Dumai dapat berfungsi sebagai wadah penampungan aspirasi masyarakat Melayu Kota Dumai serta berperan untuk mengakomodir berbagai masukan yang disampaikan masyarakat Melayu Kota Dumai.

Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai tersebut pada awalnya merupakan gagasan pemikiran dari tokoh-tokoh Adat Melayu Riau (LAMR) bersama-sama tokoh adat Melayu Riau Kota Dumai yang diusulkan melalui Dinas Kebudayaan, Pariwisata, Pemuda dan Olahraga Kota Dumai. Melalui usulan yang diajukan oleh Pemerintah Kota Dumai tersebut, maka secara prosedural berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 mengatur tentang tata cara pembahasan Raperda melalui Prolegda atas prakarsa eksekutif maupun legislatif.

Eksekutif membuat Prolegda sebagai konsekuensi penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang diterjemahkan dalam bentuk Perda, sedangkan DPRD membuat Prolegda karena selain sebagai lembaga legislatif yang berwenang membuat Perda, juga karena DPRD melalui Perda sebagai landasan yuridis perumusan kebijakan publik di daerah. Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda). Adapun mekanisme penyusunan Prolegda dilingkungan Pemerintah Daerah akan dijelaskan pada gambar 1.1 dibawah ini sebagai berikut:

**Gambar 1.1. Mekanisme Penyusunan Prolegda Pemerintah Daerah**



*Sumber : Materi Bimbingan Tekhnis Anggota Badan legislasi DPRD*

Berdasarkan Gambar 1.1 di atas dapat diketahui bahwa mekanisme penyusunan prolegda dari Pemerintah Daerah diawali dengan usulan Pemerintah daerah untuk menyusun Prolegda kepada pimpinan SKPD, yang kemudian diteruskan kepada Biro/Bagian Hukum untuk melaksanakan rapat penyusunan Prolegda yang kemudian diajukan kepada Badan Legislatif Daerah (Balegda) guna dilakukan penyusunan prolegda legislatif dan eksekutif sebelum ditetapkan dalam rapat paripurna penetapan Prolegda.

Legislasi merupakan salah satu fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) pada tingkat daerah. Pada hakekatnya, fungsi legislasi adalah fungsi membentuk peraturan daerah. Secara ideal pelaksanaan fungsi legislasi diharapkan dapat menciptakan peraturan daerah yang aspiratif dan responsif sebagai kewajiban sekaligus kewenangan yang dimiliki oleh pembuat undang-undang karena pemberian kewenangan dalam menetapkan Peraturan Daerah sebagai upaya untuk memberikan keleluasaan kepada daerah sesuai dengan kondisi lokalistiknya.

Namun berdasarkan pengamatan peneliti dan juga berdasarkan data informasi yang dikumpulkan mengenai pelaksanaan peran legislasi yang menjadi kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai diketahui bahwa kinerja legislasi DPRD Kota Dumai masih memiliki berbagai kelemahan. Hal ini dapat terlihat dari minimnya inovasi Perda yang dihasilkan, baik secara kuantitatif maupun secara kualitatif. Seperti halnya yang terjadi dalam pembahasan Ranperda LAM Kota Dumai, dimana pembahasan tersebut melalui pembicaraan-pembicaraan yang terkadang menuai banyak pro dan kontra antara anggota-anggota yang ikut dalam pembahasan Ranperda LAM Kota Dumai tersebut. Hal ini dikarenakan adanya benturan kepentingan politik dari masing-masing anggota. Tahap ini biasanya dituangkan dalam risalah sidang yang berbentuk rekaman mengenai pembicaraan-pembicaraan tentang hal-hal atau materi muatan yang akan dijadikan pertimbangan untuk dituangkan dalam produk hukum yang berupa Perda.

Berdasarkan permasalahan yang telah dijelaskan diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Formulasi Kebijakan Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan dari latar belakang dan fenomena-fenomena yang telah diuraikan diatas, maka penulis merumuskan permasalahan penelitian yaitu: “Bagaimanakah proses formulasi kebijakan dalam penyusunan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun

2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai?''.

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis proses formulasi kebijakan dalam penyusunan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Kegunaan penelitian terdiri dari kegunaan teoritis yang berdasarkan konstektual dan konseptual dan kegunaan praktis untuk perbaikan bagi lembaga instansi yang bersangkutan. Kegunaan penelitian ini dijelaskan sebagai berikut:

- a. Kegunaan teoritis, penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan pengalaman serta memperoleh wawasan dalam memahami formulasi kebijakan dalam penyusunan Peraturan Daerah.
- b. Kegunaan praktis, secara umum hasil kajian ini dapat memberi kontribusi pemikiran dan bahan pertimbangan bagi Pemerintah Daerah Kota Dumai dalam melaksanakan tahapan formulasi kebijakan publik sesuai dengan Undang-Undang ataupun peraturan yang telah ditetapkan.
- c. Kegunaan Akademis dari hasil penelitian ini adalah dapat menjadi referensi tambahan atau rujukan bagi peneliti-peneliti lain, terutama bagi peneliti yang berminat meneliti topik yang sama dimasa yang akan datang.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

#### 2.1. Tinjauan Pustaka

##### 2.1.1. Konsep Administrasi Publik

Menurut Kerlinger dalam (Pasolong:2011:9) teori adalah serangkaian konstruk (konsep), batasan, dan proposisi, yang menyajikan suatu pandangan sistematis tentang fenomena dengan fokus hubungan dengan merinci hubungan-hubungan antar variabel, dengan tujuan menjelaskan dan memprediksi gejala itu. Sedangkan menurut (Pasolong:2011:10) teori adalah pernyataan atau konsep yang teruji kebenarannya melalui riset.

Istilah Administrasi secara etimologi berasal dari bahasa Latin (Yunani) yang terdiri atas dua kata yaitu “*ad*” dan “*ministrare*” yang berarti “*to serve*” yang dalam Bahasa Indonesia berarti melayani atau memenuhi, (Pasolong:2011:2-3). Pengertian Publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kesamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki, menurut Syafi’ie dalam (Pasolong:2011:6).

1. Administrasi dalam arti sempit, yaitu Administrasi berasal dari kata *Administratie* (bahasa Belanda), yang diartikan sebagai pekerjaan tulis menulis atau ketatausahaan atau kesekretarisan, meliputi kegiatan : menerima, mencatat, menghimpun, mengolah, mengadakan, mengirim, menyimpan.
2. Administrasi dalam arti luas, yaitu Administrasi merupakan proses kerjasama beberapa individu dengan cara yang efisien dalam mencapai tujuan sebelumnya.

Menurut Utomo dalam Tahir (2011:33), Perkembangan Ilmu Administrasi Negara akhir-akhir ini telah mengalami pergeseran titik tekan dari *Administration of Public ke Administration by Public* dimana dalam *Administration of Public* negara

sebagai agen tunggal implementasi fungsi negara/pemerintahan. Konsep ini menekankan fungsi negara/pemerintahan bertugas sebagai *public service (Administration for Public)*. Sementara Administration by Public berorientasi bahwa publik *demand are differetianted*, dalam arti fungsi negara/pemerintah hanyalah sebagai fasilitator, katalisator yang bertitik tekan pada *putting the customers in the driver set*. Dimana determinasi negara/pemerintah tidak lagi merupakan faktor atau aktor utama sebagai *driving forces*.

### **2.1.2. Konsep Kebijakan dan Kebijakan Publik**

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 :

- a) Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
- b) Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi
- c) Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
- d) Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
- e) Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
- f) Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit
- g) Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
- h) Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi
- i) Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah
- j) 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 debirokratisasi 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, ketentuan ketentuan, standar, proposal dan grand design (Suharno :2009 : 11). Irfan Islamy sebagaimana dikutip Suandi (2010: 12) menyatakan bahwa: 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 aturan aturan 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 Winarno (2007: 18) dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Dalam hal ini 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 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 di dalamnya

terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu.

Kebijakan publik adalah salah satu kajian dari Ilmu Administrasi Publik yang banyak dipelajari oleh ahli serta ilmuwan Administrasi Publik. Ada juga yang mengatakan bahwa *Public Policy* menjadi dimensi awal dalam perhatian administrasi negara, sehingga dapat menentukan arah umum untuk mengatasi isu-isu masyarakat yang dapat dipakai untuk menentukan ruang lingkup permasalahan yang dihadapi. Walaupun disadari bahwa masalah-masalah yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat jika diangkat ke pentas politik akan merupakan masalah yang harus dipecahkan oleh pemerintah yang seringkali pelik dan fundamental sehingga prosesnya panjang dan lama. Hal inilah yang menyebabkan proses pembuatan kebijakan/proses *public policy* tidak mudah. Untuk itu perlu ada rasa tanggung jawab yang tinggi dan kemauan yang keras untuk mengambil inisiatif dan resiko, karena banyak kepentingan yang berbeda-beda, misalnya dari masyarakat kelompok, dari masyarakat suku, dari masyarakat bangsa serta dari masyarakat internasional.

Berikut beberapa pengertian dasar kebijakan publik yang dikemukakan oleh beberapa ahli yang berkaitan dengan administrasi dan politik diantaranya:

Leonard D. White (Sadhana, 2011:49) mengatakan bahwa:

Administrasi itu tidak terlepas dari Politik dengan mengatakan : *“Administration is inevitable buond up with Policy, and through Policy with Polities”* (tidaklah dapat dihindarkan bahwa Administrasi itu akan terikat pada kebijakan dan melalui kebijakan itu terikat pula pada politik). Sehingga *Public Policy* merupakan hasil dari kegiatan Politik. Sedangkan untuk merealisasi *Policy* tersebut diperlukan kegiatan Administrasi, dalam hal ini Administrasi Negara.

Kebijakan Pemerintah berarti keterampilan Pemerintah untuk mengerjakan tugas dan tanggungjawabnya. John Lock dalam (Sadhana:2011:49) membeberkan bahwa:

*Public Policy* merupakan suatu proses dan tidak sekedar sebagai suatu system, dan apabila perlu dapat dipaksakan berlakunya, karena memang ada unsur kekuasaan pada pemerintah, sebagai pelaku dan penggerak serta pelaksana kebijakan sehingga tercapai dan terwujud tujuan beserta keputusan-keputusan lainnya dalam kebijakan tersebut sesuai dengan kepentingan masyarakat.

Menurut Thomas R. Dye dalam (Sadhana:2011:51) "*Public Policy is whatever governments choose to do or not to do*". Dye berpendapat sederhana bahwa:

Kebijakan publik adalah apa pun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Menurutnya, kebijakan negara tidak saja harus dilaksanakan tetapi juga hal-hal yang sengaja tidak dilakukan, karena sama-sama mempunyai pengaruh terhadap publik.

### **2.1.3. Formulasi Kebijakan Publik**

Dalam dunia kebijakan publik, perumusan kebijakan merupakan bagian dari tahap pra penetapan (*political decision*) kebijakan. Proses tersebut ini termasuk membuat identifikasi dari serangkaian alternatif kebijakan publik mengatasi masalah sosial-ekonomi, dan proses seleksi, dengan mempersempit rangkaian tersebut solusi dalam persiapan untuk solusi kebijakan akhir untuk tahap berikutnya (Phu Hai:2014:3).

Cochran dan Malone (1996), menyatakan bahwa perumusan kebijakan adalah suatu upaya yang dilaksanakan dengan tujuan untuk mengatasi masalah, dan tujuan prioritas, pemilihan pilihan solusi untuk pencapaian tujuan kebijakan, analisis manfaat biaya, negatif dan eksternalitas positif dikaitkan dengan setiap alternatif. Tahapan ini dimasukkan ke dalam siklus kebijakan yang sekarang populer di negara berkembang.

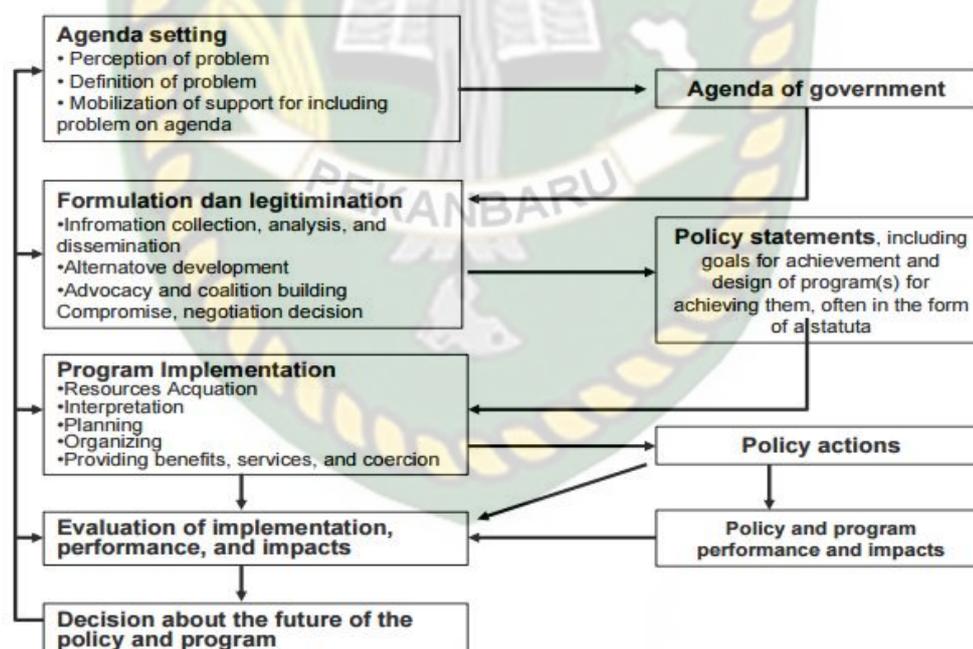
Salah satu cara paling umum untuk memahami proses perumusan kebijakan adalah dengan memecahnya menjadi langkah atau tugas konstituen (Thomas:2001; Wolman:1981;Wu et al:2010). Yang pertama disebut karakterisasi masalah, mencatat bahwa masalah dapat diperdebatkan, subjektif atau dibangun secara sosial dan dapat berubah seiring waktu sebagai respons terhadap nilai-nilai masyarakat (Thomas 2001: 216-217; Wolman:1981: 437). Kedua, dimensi masalah yang berbeda kemudian dievaluasi untuk menentukan penyebab dan luasnya. Konflik politik terjadi ketika aktor yang berbeda berusaha untuk membagi kesalahan, mengurangi keterlibatan mereka yang dirasakan atau membentuk tanggapan kebijakan selanjutnya yang sejalan dengan kepentingan mereka. Ketiga, langkah-langkah pencapaian tujuan (Wolman 1981: 438) juga dapat melibatkan ketidaksepakatan, tetapi begitu tujuan ditetapkan, sebagai langkah keempat, pilihan kebijakan tertentu dapat dinilai dan rekomendasi dibuat untuk rancangan kebijakan. (Howlett 2011: 31). Sebelum penerapan kebijakan akhir, Thomas menjalani langkah kelima yaitu desain. Setelah tujuan yang ditentukan, berbagai cara tersedia untuk dipilih dari kotak alat, termasuk peraturan; instrumen berbasis pasar; pendekatan sukarela dan tindakan informasional (Jordan et al. 2013), dan langkah ini juga dapat menjadi sangat diperdebatkan antara aktor yang berbeda. Salah satu cara untuk menghilangkan konflik distribusi di seluruh proses perumusan adalah untuk terlibat dalam apa yang disebut Thomas (2001: 218) dengan istilah membangun konsensus atau 'konsolidasi', di mana kesepakatan dicari antara berbagai perumus kebijakan dan pengelompokan klien mereka.

Dengan demikian, pengertian perumusan kebijakan menyangkut suatu proses yang terdiri dari sejumlah langkah-langkah. Ripley (1985) menjelaskan beberapa langkah dalam kebijakan publik, yaitu:

1. *Agenda setting*
2. *Formulation and legitimation*
3. *Program Implementations*
4. *Evaluation of implementation, performance, and impacts*
5. *Decisions about the future of the policy and program*

Rincian dari setiap langkah tersebut dapat dilihat dalam Gambar berikut.

**Gambar 2.1. Langkah-langkah Pengambilan Kebijakan**



(Sumber : Randall B. Ripley. 1985)

Dengan demikian, berdasarkan pendapat Ripley tersebut, ruang-lingkup Formulasi Kebijakan Publik lebih menekankan pada tahapan: Agenda Setting,

Agenda Pemerintah, Formulasi dan legitimasi, serta pengambilan dan pengumuman kebijakan untuk mencapai sasaran seperti apa yang telah dijelaskan di atas.

Dalam sub-sistem kebijakan (Howlett dan Ramesh, 2003:21), para aktor dan institusi ada hubungan timbal balik. Aktor negara termasuk: pejabat terpilih, pejabat yang ditunjuk, pelaku usaha, buruh, masyarakat, dan lembaga penelitian, partai politik, massa media, kelompok kepentingan (Howlett dan Ramesh, 2003:65-84). Dalam memeriksa peran aktor di negara berkembang. Dari berbagai kasus dan sektor, terlihat adanya perbedaan peran dan motivasi dan partisipasi dalam analisis wacana masyarakat sedangkan negara dan bisnis sering menjaga peran dominan mereka dalam proses kebijakan.

Di negara berkembang, partisipasi aktor masyarakat sipil dilaksanakan secara kolektif, untuk partisipasi warga secara langsung dalam perumusan kebijakan bergantung pada ruang kelembagaan di mana mereka memiliki peran yang lemah pada negara berkembang. Banyak pemimpin politik, pembuat kebijakan dan peneliti percaya bahwa bentuk-bentuk seperti itu yaitu partisipasi warga secara langsung dapat membantu mendemokratisasi dan merasionalisasi negara, serta menyediakan populasi yang termarginalkan secara politik dalam kebijakan (Peter P. Houtzager, Adrián Gurza Lavalle dan Arnab Acharya, 2003). Desain kelembagaan pembuatan kebijakan partisipatif ruang memiliki dampak signifikan pada siapa yang berpartisipasi, dan dampak ini berbeda-beda menurut jenisnya aktor masyarakat sipil sementara tidak ada bukti bahwa "kekayaan" aktor kolektif mempengaruhi partisipasi (ibid, 32). Bahkan, ada kecenderungan semakin dikenalnya regulasi yang tidak eksklusif domain negara di negara berkembang dengan rezim demokrasi. Regulasi

kapasitas aktor non-pemerintah semakin diakui dan terkadang dikooptasi oleh negara. Berbagai pelaku ekonomi dan masyarakat sipil berkontribusi pada pengumpulan informasi, pengaturan standar dan aspek modifikasi perilaku peraturan kontrol (Hai Do, 2014:7).

Bila kita cermati dengan baik faktor-faktor dan nilai-nilai yang mempengaruhi perumusan kebijakan, maka terlihat bahwa ada sejumlah *Stakeholder* dengan persepsi dan asumsi yang berbeda-beda, dan sejumlah faktor *environment* yang mempengaruhinya. Karena itu ada berbagai pertimbangan dan kriteria yang harus dipenuhi agar suatu masalah dapat dicarikan solusinya. Dalam hal ini ada berbagai langkah dalam perumusan suatu kebijakan publik, yaitu perumusan masalah, penyusunan agenda pemerintah perumusan usulan kebijakan publik, dan pengesahan kebijakan publik.

Untuk itu dibutuhkan suatu pendekatan atau metode yang dapat digunakan dalam merumuskan sebuah kebijakan publik agar dapat ditekan kesalahan menjadi sekecil mungkin. Metode dimaksud adalah metode analisis kebijakan (analisis kebijakan publik dilihat sebagai suatu pendekatan dalam perumusan kebijakan publik. Seperti dikatakan W.N.Dunn dalam (Sadhana: 2011 : 111) bahwa :

Analisis kebijakan dilakukan untuk menciptakan secara kritis, menilai dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam satu atau lebih tahap proses pembuatan kebijakan.

Kemudian Dunn (2000) merumuskan 5 metode analisis kebijakan yang sangat membantu kita dalam memformulasikan kebijakan publik. Kelima metode dimaksud adalah :

- a. Perumusan Masalah (*problem structuring*);
- b. Peramalan (*forecasting*);

- c. Rekomendasi (*recommendation*);
- d. Pemantauan (*monitoring*);
- e. Evaluasi (*evaluation*)

Perumusan masalah, peramalan dan rekomendasi merupakan metode yang digunakan sebelum (*ex ante*) kebijakan diadopsi dan diimplementasikan, sedangkan metode monitoring dan evaluasi digunakan setelah (*ex post*) kebijakan diadopsi dan diimplementasikan.

Tahap formulasi kebijakan (*policy formulation*) ini merupakan tahapan yang sangat penting untuk menentukan tahapan berikutnya pada proses kebijakan publik. Manakala proses formulasi tidak dilakukan secara tepat dan komprehensif, hasil kebijakan yang diformulasikan tidak akan bisa mencapai tataran optimal. Artinya, bisa jadi kebijakan tadi akan sulit diimplementasikan, bahkan bisa jadi tidak bisa diimplementasikan (*unimplementable*). Akibatnya, apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan sulit dicapai sehingga masalah publik yang mengemuka di masyarakat juga tidak bisa dipecahkan. Bukankah kebijakan publik dibuat hakikatnya untuk memecahkan masalah publik yang mengemuka di masyarakat. Oleh karena itu, pada tahap ini perlu dilakukan analisis secara komprehensif agar diperoleh kebijakan publik yang betul-betul bisa diimplementasikan, dapat mencapai apa yang menjadi tujuan dan sasarannya, dan mampu memecahkan masalah publik yang mengemuka di masyarakat.

Sementara itu menurut Winarno (2012:122-126), terdapat beberapa tahapan dalam perumusan kebijakan yaitu:

### **1. Tahap Pertama: Perumusan Masalah (*Defining Problem*).**

Mengenal dan merumuskan masalah merupakan langkah yang paling fundamental dalam perumusan kebijakan. Untuk dapat merumuskan kebijakan dengan baik, maka masalah-masalah publik harus dikenali dan didefinisikan dengan baik pula. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk memecahkan masalah yang ada dalam masyarakat. Oleh karena itu seberapa besar kontribusi yang diberikan oleh kebijakan publik dalam menyelesaikan masalah-masalah dalam masyarakat menjadi pertanyaan yang menarik dalam evaluasi kebijakan publik. Namun demikian apakah pemecahan masalah tersebut memuaskan atau tidak bergantung pada ketetapan masalah-masalah publik tersebut dirumuskan, (Winarno, 2012: 123).

Jones dalam (Islamy: 2000,79) mengemukakan definisi masalah sama dengan Smith yaitu kebutuhan-kebutuhan manusia yang harus diatasi/dipecahkan. Sehubungan dengan hal tersebut Islamy (2000: 81) menyebutkan bahwa langkah pertama yang harus dilakukan dalam perumusan kebijakan adalah mengidentifikasi masalah. Kesalahan dalam mengidentifikasi masalah akan berakibat salahnya perumusan masalahnya dan ini akan berakibat panjang pada fase-fase berikutnya.

### **2. Tahap Kedua: Agenda Kebijakan.**

Tidak semua masalah publik masuk kedalam agenda kebijakan. Masalah-masalah tersebut saling berkompetisi antara satu dengan yang lain, (Winarno: 2012, 124). Hanya masalah-masalah tertentu yang akhirnya akan masuk kedalam agenda kebijakan. Menurut Islami (2000: 83) juga menyebutkan bahwa dari sekian banyak problem-problem, hanya sedikit sekali yang memperoleh perhatian yang seksama dari pembuat kebijakan negara.

Suatu masalah untuk masuk kedalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat-syarat tertentu seperti misalnya apakah masalah tersebut mempunyai dampak yang besar bagi masyarakat dan membutuhkan penanganan yang harus segera dilakukan? Masalah publik yang telah masuk kedalam agenda kebijakan akan dibahas oleh perumus kebijakan dan dibahas berdasarkan tingkat urgensinya untuk segera diselesaikan.

### **3. Tahap Ketiga: Pemilihan Alternatif Untuk Memecahkan Masalah.**

Setelah masalah publik didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukkan masalah tersebut kedalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan masalah. Disini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan yang dapat diambil untuk memecahkan masalah tersebut. Pada tahap ini para perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antar berbagai aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan. Dalam kondisi seperti ini, maka pilihan-pilihan kebijakan akan didasarkan pada kompromi dan negosiasi yang terjadi antar aktor yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan tersebut.

### **4. Tahap Keempat: Penetapan Kebijakan.**

Setelah salah satu dari alternatif kebijakan diputuskan diambil sebagai cara untuk memecahkan masalah kebijakan, tahap paling akhir dalam pembentukan kebijakan adalah menetapkan kebijakan yang dipilih tersebut sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Alternatif kebijakan yang diambil pada dasarnya merupakan kompromi dari berbagai kelompok kepentingan yang tertibat dalam pembuatan kebijakan tersebut.

Aktor-aktor resmi memiliki kekuasaan yang sah diakui oleh konstitusi dan mengikat. Menurut Winarno (2012:127-130) Adapun yang termasuk dalam kelompok aktor-aktor resmi yaitu sebagai berikut:

**1. Badan-badan administrasi (agen-agen Pemerintah)**

Badan-badan administrasi menjadi sumber utama dalam mengusulkan pembuatan Undang-Undang. Tidak hanya itu, badan-badan administrasi juga secara aktif melobi dan melakukan tekanan-tekanan dalam penetapan Undang-Undang.

**2. Presiden (lembaga eksekutif)**

Presiden sebagai kepala eksekutif memiliki peran yang penting dalam perumusan kebijakan. Presiden dapat terlibat secara langsung dalam perumusan kebijakan, tetapi juga dapat membentuk kelompok-kelompok atau komisi-komisi penasehat yang terdiri dari warga negara, swasta ataupun pejabat yang ditugaskan untuk menyelidiki kebijakan tertentu dan mengembangkan usul-usul kebijakan

**3. Lembaga Yudikatif**

Lembaga yudikatif berperan dalam memberikan tinjauan yudisial dan penafsiran Undang-Undang. Pada dasarnya tinjauan yudisial merupakan kekuasaan pengadilan untuk menentukan apakah tindakan-tindakan yang diambil oleh eksekutif maupun legislatif sesuai dengan konstitusi atau tidak.

**4. Lembaga Legislatif**

Keterlibatan lembaga legislatif dalam perumusan kebijakan dapat dilihat dari mekanisme dengar pendapat, penyelidikan dan kontak yang dilakukan dengan pejabat administrasi, kelompok kepentingan dan lain-lain. Kemudian peran dari lembaga legislatif yang paling krusial yaitu mengesahkan kebijakan yang telah dituangkan dalam produk hukum seperti Undang-Undang, Peraturan Daerah dan sebagainya.

Selain aktor-aktor resmi, kelompok yang terlibat dalam formulasi kebijakan yaitu aktor-aktor tidak resmi. Aktor-aktor tidak resmi biasanya berpartisipasi dalam perumusan kebijakan, namun mereka tidak mempunyai wewenang yang sah untuk membuat keputusan yang mengikat, Winarno (2012:131-135). Aktor-aktor tidak resmi tersebut antara lain:

**a. Kelompok-Kelompok Kepentingan**

Kelompok ini memegang peranan penting karena menjalankan fungsi artikulasi yaitu menyatakan tuntutan-tuntutan dan memberikan alternatif tindakan kebijakan. Selain itu kelompok ini juga sering memberikan

informasi kepada pejabat publik yang bersifat teknis mengenai sifat atau konsekuensi yang timbul dari usulan kebijakan yang diajukan.

**b. Partai Politik**

Dalam sistem demokrasi, partai politik digunakan sebagai alat untuk meraih kekuasaan. Partai politik biasanya lebih berorientasi kepada kekuasaan dibandingkan dengan kebijakan publik. Partai politik berperan sebagai perantara kepentingan dari pada sebagai pendukung kepentingan tertentu dalam pembuatan kebijakan.

**c. Warga Negara Individu**

Baik dalam sistem demokrasi ataupun otoriter, warga negara memiliki hak untuk ikut dalam merumuskan kebijakan. Hal ini karena keinginan warga negara perlu mendapat perhatian dari para pembentuk kebijakan. Para masyarakat juga terlihat dari adanya dukungan maupun penolakan terhadap sebuah rumusan kebijakan

Dari penjelasan mengenai formulasi kebijakan tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa salah satu proses formulasi kebijakan berisi perumusan-perumusan masalah yang mendapat perhatian pemerintah dan masyarakat serta diusahakan oleh para perumus kebijakan (aktor-aktor yang terkait) untuk mengakomodasi masalah-masalah yang ada.

Dalam penelitian ini formulasi kebijakan publik lebih dikhususkan kepada pembentukan Peraturan Daerah ditingkat lokal sebagai salah satu kewenangan yang dimiliki Pemerintah Daerah untuk menjalankan tugas mengatur. Esensi dari otonomi daerah adalah kewenangan mengatur yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Otonomi daerah dikelola secara bersama-sama dan sinergis antara institusi pemerintah daerah (pemerintah daerah dan DPRD) yang mengakar pada kepentingan lokal, *civil society* dan adat budaya daerah. Keterkaitan dan sinergitas diantara berbagai aktor ditingkat lokal (*stakeholder*) dalam penyelenggaraan otonomi daerah merupakan wujud dari paradigma *governance*.

Kewenangan pembentukan Perda merupakan salah satu wujud kemandirian daerah dalam mengatur urusan rumah tangga daerah atau urusan pemerintahan

daerah. Perda merupakan instrumen yang strategis sebagai sarana mencapai tujuan desentralisasi. Dalam konteks otonomi daerah, keberadaan Perda pada prinsipnya berperan mendorong desentralisasi secara maksimal, (Reny:2009:60). Dalam hal ini harus jelas siapa yang membuat dan memutuskan.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah menjadikan dasar yang sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan karena hal itu akan menunjukkan”

1. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan;
2. Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama bila diperintahkan peraturan tingkat lebih tinggi atau sederajat;
3. Keharusan mengikuti tata cara tertentu;
4. Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 39 disebutkan bahwa Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota. Dalam pasal ini mengisyaratkan bahwa DPRD memiliki peran penting dalam perancangan Peraturan daerah. Program Legislasi Daerah (Prolegda) sebagaimana dimaksud sebelumnya disusun bersama-sama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah yang ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun, Prolegda merupakan instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara berencana dan sistematis sesuai skala prioritas yang ditetapkan

Dalam pembuatan Perda diperlukan suatu proses untuk menghasilkan Perda yang baik, seperti proses identifikasi dan artikulasi untuk memahami lebih jauh permasalahan dan kebutuhan yang ada, kemudian proses seleksi untuk melakukan

seleksi terhadap Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang diajukan dan memberikan pertimbangan terhadap hal tersebut. Kemudian proses sosialisasi yang melandasi proses pembahasan di DPRD dan proses legislasi untuk menyetujui Raperda dan mengesahkan menjadi Perda dan kemudian dituangkan dalam Lembaran Daerah.

#### **2.1.4. Model Perumusan Kebijakan**

Membuat atau merumuskan kebijakan bukanlah suatu proses yang sederhana dan mudah. Hal ini disebabkan banyak faktor atau kekuatan-kekuatan yang berpengaruh terhadap proses pembuatan kebijakan tersebut. Suatu kebijakan dibuat bukan semata-mata untuk kepentingan politis tetapi justru untuk meningkatkan kesejahteraan hidup anggota masyarakat secara keseluruhan. Perumusan kebijakan akan lebih mudah dimengerti apabila menggunakan suatu model atau pendekatan tertentu. Oleh karena itu, beberapa ahli mengembangkan model-model perumusan kebijakan untuk mengkaji proses perumusan kebijakan agar lebih mudah dipahami. Dengan demikian, pembuatan model-model perumusan kebijakan digunakan untuk lebih menyederhanakan proses perumusan kebijakan yang berlangsung secara rumit tersebut.

##### **1. Model Sistem-Politik**

Model ini diangkat dari uraian sarjana politik David Easton. Model ini didasarkan pada konsep-konsep teori informasi (*inputs, withinputs, outputs dan feedback*) dan memandang kebijakan sebagai respon suatu sistem politik terhadap kekuatan-kekuatan lingkungan (dalam hal ini yaitu sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografis dan sebagainya) yang ada di sekitarnya.

Konsep “sistem” itu sendiri menunjuk pada seperangkat lembaga dan aktivitas–aktivitas politik dalam masyarakat sehingga model ini memandang kebijakan sebagai hasil (*output*) dari sistem politik yang berfungsi mengubah tuntutan-tuntutan (*demands*), dukungan-dukungan (*supports*), dan sumber-sumber (*resources*), menjadikan ini semua adalah masukan–masukan (*inputs*), dimana masukan atau *inputs* ini menjadi keputusan-keputusan atau kebijakan-kebijakan yang otoritatif bagi seluruh anggota masyarakat (*outputs*). Konsep “sistem” ini juga menunjukkan adanya saling hubungan antara elemen-elemen yang membangun sistem politik serta mempunyai kemampuan menanggapi kekuatan dalam lingkungannya. *Inputs* yang sudah diterima oleh sistem politik dijadikan dalam bentuk tuntutan dan dukungan (Islamy, 2004: 45).

Dengan merujuk pada pendekatan sistem yang ditawarkan oleh Easton, Paine dan Naumes menggambarkan model pembuatan kebijakan sebagai interaksi yang terjadi antara lingkungan dengan para pembuat kebijakan dalam suatu proses yang dinamis. Model ini mengasumsikan bahwa dalam pembuatan kebijakan terdiri dari interaksi yang terbuka dan dinamis antar para pembuat kebijakan dengan lingkungannya. Interaksi yang terjadi dalam bentuk keluaran dan masukan (*inputs* dan *outputs*). Keluaran yang dihasilkan oleh organisasi pada akhirnya akan menjadi bagian lingkungan dan seterusnya akan berinteraksi dengan organisasi.

Tuntutan-tuntutan (*demands*) timbul bila individu-individu atau kelompok setelah memperoleh respons dari peristiwa dan keadaan-keadaan yang ada di lingkungannya serta berupaya mempengaruhi proses pembuatan kebijakan. Konsep “sistem” ini akan menyerap berbagai tuntutan yang ada. Sedangkan

dukungan (supports) diperlukan untuk menunjang tuntutan-tuntutan yang telah dibuat tadi. Jika sistem politik telah berhasil membuat keputusan ataupun kebijakan yang sesuai dengan tuntutan tadi maka implementasi keputusannya akan semakin mudah dilakukan. Menerima dan mematuhi hasil keputusan kebijakan, mematuhi undang-undang, membayar pajak dan sebagainya adalah merupakan perwujudan dari pemberian dukungan dan sumber-sumber.

Suatu sistem menyerap bermacam-macam tuntutan yang kadangkala bertentangan antara satu dengan yang lain. Untuk mengubah tuntutan-tuntutan menjadi hasil-hasil kebijakan (kebijakan-kebijakan publik), suatu sistem harus mampu mengatur penyelesaian-penyelesaian pertentangan atau konflik dan memberlakukan penyelesaian-penyelesaian ini pada pihak yang bersangkutan.

Oleh karena suatu sistem dibangun berdasarkan elemen-elemen yang mendukung sistem tersebut dan hal ini bergantung pada interaksi antara berbagai subsistem, maka suatu sistem akan melindungi dirinya melalui tiga hal, yakni:

- 1) Menghasilkan output yang secara layak memuaskan,
- 2) Menyandarkan diri pada ikatan-ikatan yang berakar dalam sistem itu sendiri, dan
- 3) Menggunakan atau mengancam untuk menggunakan kekuatan (penggunaan otoritas).

Dengan penjelasan yang demikian, maka model ini memberikan manfaat dalam membantu mengorganisasikan penyelidikan terhadap pembentukan kebijakan. Secara singkat bisa dipahami, perumusan kebijakan dengan menggunakan model sistem ini mengandaikan bahwa kebijakan merupakan hasil dari output dari sistem. Seperti yang dipelajari dalam ilmu politik yang dikemukakan David Easton, yang terdiri atas

*input*, *throughput*, dan *output* dimana model ini merupakan model yang paling sederhana namun cukup komprehensif (Nugroho, 2006: 96).

## 2. Model Rasional Komprehensif

Model ini mengatakan bahwa proses penyusunan kebijakan harus didasarkan pada kebutuhan yang sudah diperhitungkan rasionalitasnya. Rasionalitas yang diambil adalah perbandingan antara pengorbanan dan hasil yang dicapai. Dengan kata lain, model ini lebih menekankan pada aspek efisiensi dan aspek ekonomis.

Cara-cara memformulasikan atau merumuskan kebijakannya sesuai urutan adalah sebagai berikut:

- a. Mengetahui preferensi publik dan kecenderungannya
- b. Menemukan pilihan-pilihan
- c. Menilai konsekuensi masing-masing pilihan
- d. Menilai rasio nilai sosial yang dikorbankan
- e. Memilih alternatif kebijakan yang paling efisien

Apabila dirunut, model ini merupakan model ideal dalam merumuskan kebijakan, dalam arti mencapai tingkat efisiensi dan efektivitas kebijakan. Studi-studi kebijakan biasanya memfokuskan pada tingkat efisiensi dan keefektifan kebijakan (Nugroho, 2006: 82).

Unsur- unsur utama dari teori ini dapat dikemukakan sebagai berikut:

- 2) Pembuat keputusan dihadapkan pada suatu masalah tertentu yang dapat dibedakan dari masalah-masalah lain atau setidaknya dinilai sebagai masalah-masalah yang dapat diperbandingkan satu sama lain.
- 3) Tujuan-tujuan, nilai-nilai, atau saran yang memedomani pembuat keputusan amat jelas dan dapat ditetapkan rangkingnya sesuai dengan urutan kepentingannya.
- 4) Berbagai alternatif untuk memecahkan masalah tersebut diteliti secara seksama
- 5) Teliti juga akibat-akibat (biaya dan manfaat) yang ditimbulkan oleh setiap alternatif yang dipilih
- 6) Setiap alternatif dan masing-masing akibat yang menyertainya dapat diperbandingkan dengan alternatif lain yang ada

- 7) Pembuat keputusan akan memilih alternatif dan akibat akibatnya, yang dapat memaksimalkan tercapainya tujuan, nilai atau sasaran yang telah digariskan (Abdul Wahab,2005: 19).

Namun, model ini juga memiliki kelemahan dan kelebihan-nya. Beberapa ahli yang memuji model ini di antaranya:

- 1) Lutrin dan Settle, yang berpendapat bahwa “Model rasional komprehensif dipandang sebagai suatu prosedur yang optimal yang akan banyak diinginkan dalam berbagai keadaan”
- 2) Nicholas Henry, yang berpendapat bahwa “Model rasional komprehensif menjelaskan tentang bagaimana kebijakan negara itu seharusnya dibuat di lembaga pemerintahan secara optimal. Hal inilah yang menjadikan model rasional komprehensif begitu berharga bagi administrasi negara karena model ini berhubungan dengan bagaimana kebijakan itu dibuat secara lebih baik”
- 3) Ira Sharkansky, yang berpendapat bahwa “Model ini adalah menggunakan rasionalitas, dimana rasionalitas adalah suatu nilai yang telah diterima secara luas pada kebudayaan kita”.
- 4) James E. Anderson, yang berpendapat bahwa “model pembuatan keputusan yang banyak dikenal dan juga mungkin yang banyak/secara luas diterima adalah model rasional komprehensif (Islamy, 2004: 52-53).

Selain pendapat-pendapat di atas, masih banyak lagi pendapat lain yang memuji kehebatan model rasional komprehensif, tetapi secara kontroversial mereka juga mengakui akan banyaknya kelemahan-kelemahan model ini. Seorang ahli Ekonomi dan Matematika Charles Lindblom menyatakan bahwa para perumus kebijakan itu sebetulnya tidaklah berhadapan dengan masalah-masalah yang konkrit dan terumuskan dengan jelas. Sebaliknya, mereka pertama-tama harus mengidentifikasi dan merumuskan masalah-masalah itu dan dari sinilah mereka kemudian memutuskan untuk merumuskan kebijakan. Merumuskan masalah lah yang seringkali justru merupakan kesulitan terbesar bagi banyak pembuat kebijakan (Abdul Wahab, 2005: 19).

Kelemahan model ini yang kedua adalah pada praktiknya perumus kebijakan acapkali tidak mempunyai cukup kecakapan untuk melakukan syarat-syarat dari model ini, mulai dari analisis, penyajian alternatif, memperbandingkan alternatif, hingga penggunaan teknik-teknik analisis komputer yang paling maju untuk menghitung rasio untung dan ruginya. Selain itu hal ini menunjukkan bahwa rasionalitas itu sendiri mempunyai keterbatasan dan bisa jadi berubah menjadi irasionalitas. Hal ini lah menunjukkan bahwa teori “rasional” tidak cukup untuk memahami pembuatan keputusan kebijakan negara (Nugroho, 2006: 88).

### **3. Model Penyelidikan Campuran**

Model ini merupakan upaya menggabungkan antara model rasional dan model inkremental. Inisiatornya adalah pakar sosiologi organisasi yang bernama Amitai Etzioni pada tahun 1967. Ia memperkenalkan model ini sebagai suatu pendekatan terhadap formulasi keputusan-keputusan pokok dan inkremental, menetapkan proses-proses formulasi kebijakan pokok dan urusan tinggi yang menentukan petunjuk-petunjuk dasar, proses-proses yang mempersiapkan keputusan-keputusan pokok, dan menjalankannya setelah keputusan itu tercapai.

Model ini ibaratnya pendekatan dengan dua kamera :kamera dengan *wide angle* untuk melihat keseluruhan, dan kamera dengan *zoom* untuk melihat detailnya (Nugroho, 2006: 98). Artinya, jika memakai dua model sebelumnya yaitu model rasional dan inkremental, maka bisa digambarkan bahwa pendekatan rasionalitas sebagai *wide angle* (sudut lebih luas) yaitu memiliki sudut yang lebar tetapi tidak detail atau rinci. Pendekatan rasionalitas menghasilkan sebuah pengamatan yang membutuhkan biaya yang besar dan cenderung melampaui kemampuan. Hal ini akan

memberikan banyak hasil pengamatan secara terperinci, biaya yang mahal untuk menganalisisnya dan kemungkinan membebani kemampuan-kemampuan untuk mengambil tindakan. Sedangkan inkrementalisme dengan *zoom* nya akan memusatkan perhatian hanya pada daerah-daerah serta pola-pola yang telah diamati yang memerlukan pengamatan yang lebih mendalam.

Model ini menyodorkan konsepsi *mixed scanning* (pengamatan terpadu) sebagai suatu pendekatan untuk mengambil keputusan yang bersifat fundamental maupun yang inkremental. Model ini belajar dari kelebihan dan kekurangan model-model sebelumnya. Model *mixed scanning* ini memanfaatkan dua macam model sebelumnya secara fleksibel dan sangat tergantung dengan masalah dan situasinya. Model *mixed scanning* memperhitungkan tingkat kemampuan para pembuat keputusan untuk memobilisasikan kekuasaannya serta semakin efektif guna mengimplementasikan keputusan-keputusan mereka. Lebih mudah dipahami bahwa model ini adalah model yang amat menyederhanakan masalah. Model ini disukai karena pada hakikatnya model ini merupakan pendekatan kompromi yang menggabungkan pemanfaatan model rasional komprehensif dan model inkrementalisme dalam proses pengambilan keputusan (Abdul Wahab, 2005: 26).

Dari beberapa model atau pendekatan dalam pembuatan kebijakan yang sudah dipaparkan sebelumnya, masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangan. Dalam hal ini, tidak ada pernyataan yang mana yang paling baik dan sesuai di antara beberapa model tersebut. Yang pastinya, untuk menentukan model mana yang akan dipakai untuk merumuskan kebijakan, haruslah yang paling baik dan berlandaskan pada kriteria-kriteria tertentu yang sesuai dengan kebutuhan.

### 2.1.5. Aktor Formulasi Kebijakan Publik

Dalam pembahasan kebijakan publik, aktor mempunyai posisi yang sangat strategis bersama-sama dengan faktor kelembagaan (institusi) kebijakan itu sendiri. Interaksi aktor dan dalam kelembagaan inilah yang kemudian menentukan proses perjalanan dan strategi yang dilakukan oleh komunitas kebijakan dalam makna yang lebih luas.

Pada prinsipnya aktor kebijakan adalah mereka yang selalu dan harus terlibat dalam setiap proses analisis kebijakan publik, baik berfungsi sebagai perumus maupun kelompok penekan yang senantiasa aktif dan proaktif dalam melakukan interaksi dan interrelasi dalam konteks analisis kebijakan publik (Howlett & Ramesh, 1995 ;Weimer dan Vining, 1989 dalam Madani, 2011:37).

Aktor dalam proses pembuatan kebijakan juga dipahami dengan aktor yang resmi(formal) seperti agen-agen pemerintah (birokrasi), presiden (eksekutif), dan yudikatif, maupun aktor-aktor tidak resmi (non formal) seperti kelompok kepentingan (*interest group*), partai politik, dan warga negara individu. Seperti yang dikemukakan Charles Lindblom dalam Winarno (2012 : 93), bahwa untuk memahami siapa sebenarnya yang merumuskan kebijakan lebih dahulu dipahami sifat-sifat semua pemeran serta (*partisipants*), bagian atau peran apa yang mereka lakukan, kewenangan atau bentuk kekuasaan yang mereka miliki, dan bagaimana mereka saling berhubungan serta saling mengawasi.

Dari berbagai jenis pemeran serta, masing-masing pemeran serta ini menurut Lindblom mempunyai peran khusus, yaitu warganegara biasa, pemimpin organisasi,

anggota DPR, pemimpin lembaga legislatif, aktivis partai, pemimpin partai, hakim, pegawai sipil, ahli teknik, dan manajer dunia usaha.

Adapun menurut Howlet dan Ramesh (dalam Madani, 2011 : 37) aktor-aktor dalam kebijakan terdiri atas lima kategori, yaitu sebagai berikut:

1. Aparatur yang dipilih (*elected official*) yaitu berupa eksekutif dan legislatif. Keduanya adalah aktor mempunyai wewenang konstitusional langsung untuk bertindak dan berhubungan dengan tugas politik sentral dalam pembuatan peraturan dan pembentukan kebijakan dalam suatu sistem politik.
2. Aparatur yang ditunjuk (*appointed official*), sebagai asisten birokrat, biasanya menjadi kunci dasar dan figur sentral dalam proses kebijakan atau subsistem kebijakan.
3. Kelompok-kelompok kepentingan (*interest group*), pemerintah dan politikus seringkali membutuhkan informasi yang disajikan oleh kelompok-kelompok kepentingan guna efektifitas pembuatan kebijakan atau untuk menyerang oposisi mereka;
4. Organisasi-organisasi penelitian (*research organization*), berupa Universitas, kelompok ahli atau konsultan kebijakan;
5. Media massa (*mass media*), sebagai jaringan hubungan yang krusial antara Negara dan masyarakat sebagai media sosialisasi dan komunikasi melaporkan permasalahan yang dikombinasikan antara peran reporter dengan peran analisis aktif sebagai advokasi solusi.

Sementara mengenai siapa saja yang terlibat dalam perumusan kebijakan dapat dilihat misalnya dalam tulisan Anderson (1979), Charles Lindblom (1980), maupun James P. Lester dan Josep Stewart, Jr (2000). Aktor-aktor atau pemeran serta dalam proses pembentukan kebijakan dapat dibagi ke dalam dua kelompok, yakni para pemeran serta resmi (*the official policy makers*) dan pemeran tidak resmi (*un official policy makers*). Pemeran serta resmi meliputi agen-agen pemerintah (birokrasi), presiden (eksekutif), legislatif, dan Yudikatif. Adapun pemeran tidak resmi meliputi ; kelompok-kelompok kepentingan (*interest group*), partai politik, dan warga Negara individu. (Winarno; 2012). Kelompok besar tersebut kemudian jika dianalisis secara lebih detil maka aktor kebijakan seringkali terlibat dalam proses perundingan dan

pengambil kebijakan internal birokrasi dapat berupa : (1) Mereka yang mempunyai kekuasaan tertentu (*authoritative*), dalam hal ini adalah lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif; (2) mereka yang tergolong sebagai partisipan atau aktor tidak resmi. Mereka adalah yang secara serius seringkali terlibat di luar kelompok mendukung atau menolak hasil kebijakan yang ada. Kelompok ini biasanya adalah kelompok kepentingan, aktor partai politik, aktor para ahli dan sarjana atau *entrepreneur* serta para intelektual yang ada. Kelompok yang ada biasanya terlibat dalam proses konflik dalam memperjuangkan kepentingannya.

Keterlibatan aktor-aktor dalam perumusan kebijakan kemudian menjadi ciri dari kebijakan publik. Ini disebabkan oleh kenyataan bahwa kebijakan itu diformulasikan oleh apa yang dikatakan David Easton sebagai “penguasa” dalam suatu sistem politik, yaitu para sesepuh tinggi suku, anggota-anggota eksekutif, legislatif, yudikatif, administrator, penasihat raja dan sebagainya. Mereka ini adalah orang-orang yang terlibat dalam masalah sehari-hari dalam suatu sistem politik, mempunyai tanggung jawab untuk masalah-masalah ini, dan mengambil tindakan-tindakan yang diterima secara mengikat dalam waktu yang panjang oleh sebagian terbesar anggota sistem politik selama mereka bertindak dalam batas-batas peran yang diharapkan. (Winarno, 2012 : 23)

Adapun dalam menganalisa ruang lingkup kelompok kepentingan terkait masalah kebijakan dapat diidentifikasi ke dalam ; (1). Kepentingan sendiri (Self-interest), atau kepentingan individu bila perumusan kebijakan secara individu; (2). Kepentingan organisasi (*organization interest*), kepentingan kolektif atau kepentingan perumus kebijakan melalui anggota organisasi, dan (3). Kepentingan

ekstra organisasi, yaitu kepentingan yang lebih luas dari lingkungan kebijakan atau kepentingan perumus kebijakan sebagai warga Negara. (Hogdkinson dalam Winarno ; 2011).

#### **2.1.6. Peraturan Daerah**

Pengertian Peraturan Daerah Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud dengan Peraturan Daerah (Perda) adalah “Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah”. Definisi lain tentang Perda 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 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Propinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing masing daerah.

Sesuai ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Gubernur atau

Bupati/Walikota. Apabila dalam satu kali masa sidang Gubernur atau Bupati/Walikota dan DPRD menyampaikan rancangan Perda dengan materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dipergunakan sebagai bahan persandingan.

#### **2.1.7. Formulasi Kebijakan Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota**

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan sebuah sistem, karena di dalamnya terdapat beberapa peristiwa/tahapan yang terjalin dalam satu rangkaian yang tidak terpisahkan antara satu dan lainnya. Tahapan tersebut yaitu tahap perencanaan, tahap penyusunan, tahap pembahasan, tahap pengesahan, tahap pengundangan, dan tahap penyebarluasan. Pembentukan peraturan daerah secara lebih khusus diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, selain itu juga diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Ketentuan baku yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan antara lain mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, suatu Peraturan Perundang-undangan dibentuk atau dibahas secara bersama oleh Pemerintah/ Pemerintah Provinsi/Kota/Kabupaten (eksekutif) dengan DPR/DPRD Provinsi/Kota/Kabupaten (legislatif), hal tersebut

berlaku untuk Peraturan Perundang-undangan yang berasal dari usulan eksekutif maupun Peraturan Perundang-undangan yang berasal dari usulan DPR/ DPRD (Peraturan Perundang-undangan inisiatif).

Adapun asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada pasal 5 memuat hal-hal sebagai berikut:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Peraturan Daerah khususnya Peraturan Daerah Kabupaten/Kota merupakan produk legislasi pemerintahan daerah Kabupaten/Kota, yakni kepala daerah (Bupati/Walikota dan DPRD Kabupaten/Kota). Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada pasal 1 ayat 8 di jelaskan bahwa: Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Materi muatan Peraturan Daerah Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-Undang yang lebih tinggi.

Sebelum suatu rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota disetujui dan disahkan menjadi sebuah Peraturan Daerah, maka rancangan Peraturan Daerah

tersebut akan melalui tahap-tahap pembahasan bersama antara pihak eksekutif dan pihak legislatif. Pembahasan raperda di DPRD dilakukan oleh DPRD bersama Bupati/Walikota, serta pemerintahan daerah dengan tim asistensi yang berada dibagian hukum, hal ini tercantum pada Pasal 140 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari DPRD, atau Bupati/Walikota. Rancangan perda selanjutnya harus mendapat persetujuan bersama DPRD dan Bupati/Walikota untuk dapat dibahas lebih lanjut, tanpa persetujuan bersama, rancangan perda tidak akan dibahas lebih lanjut.

Pembahasan dilakukan terdiri dari beberapa tingkatan pembicaraan, tingkatan pembicaraan tersebut dilakukan dalam rapat paripurna, rapat komisi, rapat panitia khusus, dan diputuskan dalam rapat paripurna. Alur proses pembahasan raperda di DPRD diatur lebih lanjut oleh peraturan tata tertib DPRD masing-masing Kabupaten/Kota.

Sebagai pedoman dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah dan untuk menjamin kepastian hukum atas pembentukan produk hukum daerah sangat diperlukan pedoman berdasarkan cara dan metode yang pasti, baku dan standar sehingga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan.

Terkait dengan tahapan tahapan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada pasal 1 ayat 1 dinyatakan bahwa:

“Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan

- a. Perencanaan,
- b. Penyusunan
- c. Pembahasan
- d. Pengesahan atau penetapan, dan
- e. Pengundangan.

Adapun proses yang dilaksanakan dalam masing-masing tahapan Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tersebut, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan akan diuraikan dibawah ini sebagai berikut:

#### **1. Tahap Perencanaan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota**

Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Program Pembentukan Perda (Promperda) Kabupaten/Kota. Ketentuan mengenai perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Promperda Kabupaten/Kota memuat program pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan judul Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Materi yang diatur serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang meliputi:

- a. Latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. Sasaran yang ingin diwujudkan;

- c. Pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- d. Jangkauan dan arah pengaturan.

Materi yang diatur tersebut telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik.

Penyusunan Promperda Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh DPRD Kabupaten/Kota dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Prolegda Kabupaten/Kota ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Penyusunan dan penetapan Promperda Kabupaten/Kota dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi.

Dalam penyusunan Promperda Kabupaten/Kota, daftar rancangan peraturan daerah Kabupaten/Kota didasarkan atas:

- a. Perintah Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi;
- b. Rencana pembangunan daerah;
- c. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. Aspirasi masyarakat daerah.

Penyusunan Promperda Kabupaten/Kota antara DPRD Kabupaten/Kota dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh DPRD Kabupaten/Kota melalui alat kelengkapan DPRD Kabupaten/Kota yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Promperda Kabupaten/Kota di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan

Promperda Kabupaten/Kota di lingkungan DPRD Kabupaten/Kota diatur dengan Peraturan DPRD Kabupaten/Kota.

Penyusunan Promperda Kabupaten/Kota di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait diatur dengan Peraturan Bupati/Walikota. Hasil penyusunan Promperda Kabupaten/Kota antara DPRD Kabupaten/Kota dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota disepakati menjadi Promperda Kabupaten/Kota dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD Kabupaten/Kota. Hasil penyusunan Promperda Kabupaten/Kota antara DPRD Kabupaten/Kota dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota ditetapkan dengan Keputusan DPRD Kabupaten/Kota.

Dalam Promperda Kabupaten/Kota dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:

- a. Akibat putusan Mahkamah Agung; dan
- b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam keadaan tertentu, DPRD Kabupaten/Kota atau Bupati/Walikota dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di luar Promperda Kabupaten/Kota:

- a. Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
- b. Akibat kerja sama dengan pihak lain; dan
- c. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD Kabupaten/Kota yang khusus menangani bidang legislasi dan biro hukum.

## 2. Tahap Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat berasal dari DPRD Kabupaten/Kota atau Bupati/Walikota. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tersebut disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.

Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota mengenai:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota;
- b. Pencabutan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; atau
- c. Perubahan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik.

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang berasal dari DPRD Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Kabupaten/Kota yang khusus menangani bidang legislasi. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang berasal dari Bupati/Walikota dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang telah disiapkan oleh DPRD Kabupaten/Kota disampaikan dengan surat pimpinan DPRD Kabupaten/Kota kepada

Bupati/Walikota. Rancangan Peraturan Daerah yang telah disiapkan oleh Bupati/Walikota disampaikan dengan surat pengantar Bupati/Walikota kepada pimpinan DPRD Kabupaten/Kota.

Apabila dalam satu masa sidang DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disampaikan oleh DPRD Kabupaten/Kota dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disampaikan oleh Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

### **3. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kota**

Setelah tahapan penyusunan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilalui, maka tahapan berikutnya adalah Pembahasan Rancangan Perda Kabupaten/Kota. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan oleh DPRD Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota. Pembahasan bersama dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan. Tingkat-tingkat pembicaraan tersebut dilakukan dalam rapat komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPRD Kabupaten/Kota yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna.

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota.

#### **4. Tahap Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota**

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang telah disetujui bersama oleh DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD Kabupaten/Kota kepada Bupati/Walikota untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Bupati/Walikota dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tersebut disetujui bersama oleh DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tidak ditandatangani oleh Bupati/Walikota dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tersebut disetujui bersama, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tersebut sah menjadi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan wajib diundangkan.

#### **5. Tahap Pengundangan Peraturan Daerah Kabupaten Kota**

Pada Pasal 81 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dinyatakan bahwa: “Agar setiap orang mengetahuinya, Peraturan Perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam:

- a. Lembaran Negara Republik Indonesia;
- b. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia;
- c. Berita Negara Republik Indonesia;

- d. Tambahan Berita Negara Republik Indonesia;
- e. Lembaran Daerah;
- f. Tambahan Lembaran Daerah; atau
- g. Berita Daerah.

Terkait dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sesuai dengan pasal 86 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Diundangkan dalam Lembaran Daerah serta ditandatangani oleh Sekretaris Daerah

#### **2.1.8. Lembaga Adat Melayu (LAM) Riau Kota Dumai**

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Dumai Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai pada pasal 1 ayat 6 disebut bahwa:

“Lembaga adat adalah suatu organisasi atau lembaga masyarakat yang dibentuk oleh suatu masyarakat hukum adat tertentu yang dimaksudkan untuk membantu Pemerintah Daerah dan menjadi mitra Pemerintah Daerah dalam memberdayakan, melestarikan dan mengembangkan adat istiadat yang dapat membangun pembangunan suatu daerah.”

Sementara itu pada pasal 1 ayat 7 peraturan tersebut dinyatakan bahwa:

“Lembaga Adat Melayu Riau daerah yang selanjutnya disingkat LAM Riau daerah adalah Organisasi kemasyarakatan yang karena kesejarahan atau usulnya menegakkan hukum adat dan mendorong anggota-anggotanya untuk melakukan kegiatan pelestarian serta pengembangan adat budaya di Kota Dumai.”

Istilah lembaga adat merupakan dua rangkaian kata yang terdiri dari kata “lembaga” dan “adat”. Kata lembaga dalam bahasa Inggris disebut Institution yang bermakna pendirian, lembaga, adat dan kebiasaan. Dari pengertian literal ini, lembaga dapat diartikan sebagai sebuah istilah yang menunjukkan kepada pola

prilaku manusia yang mapan terdiri dari interaksi sosial yang memiliki struktur dalam suatu kerangka nilai yang relevan.

Struktur adalah tumpukan logis lapisan-lapisan yang ada pada sistem hukum yang bersangkutan. Menurut ilmu-ilmu budaya, lembaga adalah suatu bentuk organisasi yang tersusun relatif tetap atas pola-pola kelakuan, peranan-peranan, dan relasi-relasi yang terarah dan mengikat individu, mempunyai otoritas formal dan sanksi hukum guna tercapainya kebutuhan-kebutuhan sosial dasar.

**a. Tugas, Wewenang dan Kewajiban Lembaga Adat Melayu Riau**

Dalam Peraturan Daerah Kota Dumai Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai pada pasal 9 disebut bahwa Lembaga Adat Melayu Riau mempunyai tugas pokok sebagai berikut:

- (2) Mengadakan usaha-usaha penemuan, pengumpulan dan pengelolaan bahan-bahan serta data adat dan budaya melayu yang terdapat dalam daerah Riau yang serasi dengan hukum Syara' dan hukum negara.
- (3) Menanamkan dan memperluas pengetahuan masyarakat Melayu terhadap adat istiadat dan nilai sosial budaya Melayu dalam membentuk generasi penerus yang berjati diri Melayu dan bermanfaat dalam mengangkat tuah, marwah, harkat dan martabat Melayu dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- (4) Mengadakan dan mengupayakan kerjasama yang serasi dan bermanfaat dengan semua golongan masyarakat lainnya dan Pemerintah.
- (5) Memberikan pendapat dan saran baik diminta maupun tidak diminta, kepada pemerintah daerah dalam meningkatkan peran serta masyarakat adat untuk menggerakkan proses dan pelaksanaan pembangunan daerah Riau serta pelestarian nilai-nilai adat.
- (6) Mengupayakan pengembalian dan pemulihan hak-hak tradisional dan konstitusional masyarakat adat Melayu sesuai dengan rasa keadilan, kapatutan dan perundang-undangan yang berlaku.
- (7) Memberi sanksi adat terhadap pelanggaran hukum adat yang dilakukan oleh masyarakat hukum adat daerah, sesuai dengan ketentuan hukum adat.
- (8) Membuat Keputusan Hukum Adat yang dijadikan rujukan bagi Organisasi Perangkat Daerah yang berkaitan dengan kebudayaan dan kearifan lokal.

Lembaga adat bertugas untuk membina dan melestarikan budaya dan adat istiadat serta hubungan antar tokoh adat dengan pemerintah setempat. Lembaga adat mempunyai wewenang sebagai berikut :Mengatur, mengurus dan menyelesaikan berbagai permasalahan kehidupan yang berkaitan dengan adat istiadat dan hukum adat setempat.Mewakili masyarakat adat berhubungan keluar, yaitu dalam hal menyangkut kepentingan yang mempengaruhi adat.Mengelola hak-hak adat dan harta kekayaan adat untuk meningkatkan kemajuan dan taraf hidup masyarakat kearah yang lebih baik. Menyelesaikan perselisihan yang menyangkut perkara perdata dan pidana ringan di setiap jenjang organisasi lembaga adat sepanjang penyelesaiannya itu tidak bertentangan dengan peraturan perundangan-undangan yang berlaku.

Lembaga adat berkewajiban untuk melakukan hal-hal sebagai berikut :

1. Membantu kelancaran penyelenggaraan pemerintah, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan terutama dalam pemanfaatan hak-hak adat dan harta kekayaan lembaga adat dengan tetap memperhatikan kepentingan masyarakat adat setempat.
2. Memelihara stabilitas nasional yang sehat dan dinamis yang dapat memberikan peluang luas kepada aparat pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugas penyelenggaraan pemerintah yang bersih dan berwibawa, agar dapat melaksanakan pembangunan yang lebih berkualitas, adil, dan demokratis.
3. Menciptakan suasana yang menjamin terpeliharanya kebhinekaan masyarakat adat dalam rangka persatuan dan kesatuan bangsa.

**b. Fungsi lembaga adat**

Lembaga adat mempunyai fungsi:

1. Sebagai penampung dan penyalur pendapat atau aspirasi masyarakat kepada pemerintah setempat
2. Sebagai sarana untuk menyelesaikan perselisihan yang menyangkut hukum adat istiadat dan kebiasaan-kebiasaan masyarakat;
3. Sebagai pelaksana dalam pemberdayaan, pelestarian dan pengembangan adat istiadat dan kebiasaan-kebiasaan masyarakat dalam rangka memperkaya budaya masyarakat serta memberdayakan masyarakat dalam menunjang penyelenggaraan pemerintahan
4. Sebagai penyokong dalam pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan; dan
5. Sebagai pencipta hubungan yang demokratis dan harmonis serta obyektif antara kepala adat/pemangku adat/ketua adat atau pemuka adat dengan aparat pemerintah setempat.
6. Sebagai fasilitator untuk meningkatkan peran aktif masyarakat, terutama dalam pengembangan dan pelestarian nilai-nilai budaya yang ditujukan untuk menjunjung pemberdayaan masyarakat.
7. Sebagai lembaga sosial tradisional yang berfungsi untuk menyelesaikan konflik yang terjadi diantara warga masyarakat.

Susunan Organisasi LAM Riau daerah terdiri dari:

- a. LAM Riau daerah berkedudukan di Ibukota daerah;
- b. LAM Riau Kawasan/Rantau berkedudukan di Ibukota Kecamatan; dan

- c. LAM Riau Kenegrian/Penghuluan/Pebatinan dan/atau yang disebut nama lain berkedudukan di Kepenghuluan/Kelurahan;

Adapun tujuan dibentuknya LAM Riau daerah dibentuk bertujuan untuk:

- a. Menggali, membina, melestarikan, memelihara dan mengembangkan nilai-nilai adat dan nilai-nilai sosial budaya sebagai landasan memperkuat dan memperkokoh jati diri masyarakat Melayu;
- b. Melindungi dan membela hak-hak tradisional dan konstitusional masyarakat adat dan nilai sosial budaya untuk kepentingan peningkatan kesejahteraan lahiriah dan batiniah masyarakat Melayu Riau daerah; dan
- c. Mewujudkan masyarakat adat dan nilai-nilai sosial budaya yang maju, adil dan sejahtera dalam tatanan masyarakat madani.

Lembaga Adat Melayu (LAM) Riau merupakan organisasi yang bergerak di bidang sosial budaya di Riau. LAM Riau bukanlah organisasi yang berada di bawah pemerintah, namun menjadi mitra pemerintah dalam bidang pelestarian kebudayaan. LAM Riau didirikan oleh tokoh-tokoh kebudayaan Riau untuk pengembangan dan pelestarian kebudayaan Melayu Riau.

Adat istiadat Melayu Riau adalah seperangkat nilai-nilai kaidah-kaidah dan kebiasaan yang tumbuh dan berkembang sejak lama kebersamaan dengan pertumbuhan dan perkembangan masyarakat kampung/desa, telah dikenal, dihayati dan diamalkan oleh warga masyarakat kampung/desa yang bersangkutan secara berulang-ulang secara terus-menerus dan turun-temurun sepanjang sejarah.

Adat istiadat Melayu Riau yang tumbuh dan berkembang sepanjang zaman tersebut telah memberikan ciri khas bagi suatu kampung/desa yang dalam skala lebih

besar telah memberikan identitas pula bagi bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perjalanan sejarah telah membuktikan bahwa adat istiadat Melayu Riau yang tumbuh dan berkembang sepanjang zaman tersebut ternyata dapat memberikan andil yang cukup besar terhadap kelangsungan hidup masyarakat, berbangsa dan bernegara baik dalam masa perjuangan mencapai kemerdekaan maupun dalam mempertahankan dan mengisi kemerdekaan. Bertolak dari kenyataan ini, maka adat istiadat yang telah memberikan ciri bagi suatu daerah dan dapat menjadi salah satu soko guru dalam kehidupan berbangsa dan bernegara perlu dibina, dipelihara dan dilestarikan sebagai upaya memperkaya khazanah budaya bangsa, memperkuat ketahanan budaya bangsa sebagai pilar ketahanan nasional dan untuk mendukung kelangsungan pembangunan nasional, khususnya pembangunan di Kota Dumai. Bahwa upaya melestarikan dan mengembangkan tradisi adat, budaya di daerah merupakan bagian dari langkah pemerintahan daerah untuk memelihara ketahanan budaya bangsa sebagai pilar dari ketahanan nasional, maka organisasi lembaga adat memiliki potensi besar untuk berperan serta dalam pengembangan dan pelestarian adat dan budaya. Sebagai tindak lanjut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pedoman Fasilitasi Organisasi Kemasyarakatan Bidang Kebudayaan, Keraton, dan Lembaga Adat dalam Pelestarian dan Pengembangan Budaya Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2007 tentang Pedoman Pelestarian dan Pengembangan Adat Istiadat dan Nilai Sosial Budaya Masyarakat. Untuk itu perlu membentuk Peraturan Daerah Provinsi tentang Lembaga Adat Melayu Riau sebagai payung hukum keberadaannya diharapkan dapat diperoleh dasar hukum yang kuat bagi Pemerintah Kota Dumai

dalam melakukan pemberian bantuan serta kemudahan untuk mendorong, memajukan dan mengembangkan serta pelestarian adat istiadat Melayu Riau Kota Dumai.



Dokumen ini adalah Arsip Miik :

**Perpustakaan Universitas Islam Riau**

## 2.2. Kerangka Pemikiran

Dengan adanya Undang- Undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Pemerintah Daerah diberi kewenangan oleh Pusat dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri. Hal ini tidak terkecuali dalam hal pembuatan peraturan daerah yang disesuaikan dengan keadaan dan kebutuhan masyarakat di daerah itu sendiri yang disebut sebagai fungsi legislasi. Yang disebut sebagai pemerintahan Daerah terdiri atas Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pemerintah daerah memiliki fungsi ganda yang memegang kekuasaan eksekutif dan legislatif.

Sedangkan DPRD bertindak sebagai lembaga pengendali atau pengontrol yang dapat menyetujui dengan perubahan-perubahan tertentu atau bahkan menolak sama sekali. Meskipun demikian DPRD sekali-sekali dapat mengajukan usul inisiatif sendiri perihal rancangan perda. Mengingat DPRD adalah suatu perwakilan rakyat, fungsi legislasi DPRD sangat berpengaruh penting terhadap masyarakat. DPRD dituntut untuk tahu peraturan daerah apa saja yang diperlukan masyarakat. Dalam pembuatan peraturan Daerah DPRD juga terikat pada aturan-aturan dalam pembuatan perundang-undangan. Dalam melaksanakan fungsi legislasinya DPRD menemui banyak kendala dari luar maupun dari dalam. Dengan demikian diperlukan solusi-solusi untuk mengatasi kendala tersebut.

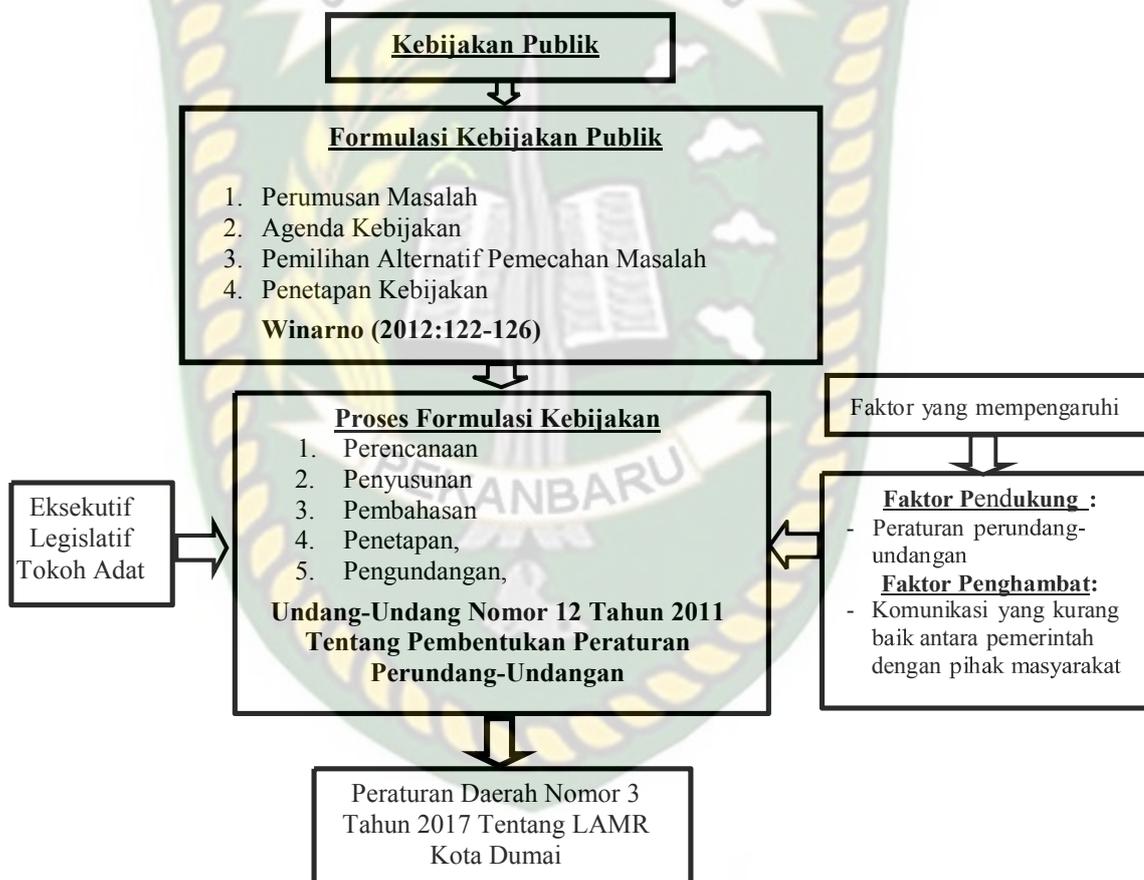
Peraturan daerah mengenai Lembaga Adat Daerah Kota Dumai dibuat bahwa dalam rangka mempertahankan dan melestarikan adat budaya Kota Dumai sebagai bagian dari kekayaan budaya nasional khususnya budaya suku Melayu yang terhimpun dalam kerajaan Dumai pada masa sebelum kemerdekaan Republik

Indonesia, maka sangat diperlukan pembinaan dan pengembangan lembaga adat dan budaya daerah. Bahwa pengaturan penataan lembaga adat dan budaya daerah Kabupaten Dumai bertujuan untuk membantu pemerintah daerah dan menjadi mitra pemerintah daerah dalam pelaksanaan pembangunan disegala bidang terutama bidang keagamaan, kebudayaan, melestarikan dan mengembangkan adat istiadat dan kebudayaan di Kota Dumai. Lembaga Adat bersama dengan pemerintahan daerah, berfungsi merencanakan, mengarahkan, mensinergikan program pembangunan agar sesuai dengan tata nilai adat istiadat dan kebiasaan-kebiasaan yang berkembang dalam masyarakat demi terwujudnya keselarasan, keserasian, keseimbangan, keadilan, dan kesejahteraan masyarakat. Selain itu lembaga adat juga berfungsi sebagai alat kontrol keamanan, ketenteraman, kerukunan dan ketertiban baik preventif maupun represif. Dengan adanya perda tentang penataan lembaga adat dan budaya daerah Kabupaten Dumai diharapkan dapat menjadi pedoman dalam mengembangkan dan melestarikan adat istiadat dan kebudayaan Kota Dumai yang elbih terencana, terpadu, dan terarah sehingga nilai-nilai etika dan moral dapat tetap terjaga dan berkelanjutan. Penyusunan Perda LAM harus berdasar pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menjadi pedoman penyusunan Perda LAM Kota Dumai yang dimulai dimulai dari tahapan perancangan sampai dengan tahap pengundangan yang merupakan kewenangan Kepala Daerah dan DPRD Kota Dumai.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat digambarkan secara singkat proses perancangan, pembahasan dan penetapan Perda LAM yang dapat menunjukan hubungan pihak eksekutif dan legislative beserta faktor yang berpengaruh di

dalamnya, baik faktor pendukung seperti peraturan perundang-undangan dan dukungan dari lembaga legislatif maupun faktor penghambat yaitu komunikasi yang kurang baik antar pemerintah daerah dan masyarakat. Adapun gambaran umum mengenai kerangka konseptual adalah sebagai berikut :

**Gambar 2.2. Kerangka Pemikiran  
Formulasi Kebijakan Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun  
2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai oleh Dewan Perwakilan  
Rakyat Daerah Kota Dumai**



*Sumber: Data Olean Penelitian Tahun 2020*

### 2.3. Hasil Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu yang berhubungan dengan penelitian formulasi kebijakan dalam penyusunan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai, akan dijelaskan pada tabel 2.1 dibawah ini sebagai berikut:

**Tabel 2.1. Penelitian Terdahulu**

No	Nama Jurnal	Persamaan	Perbedaan	Hasil
1	2	3	5	5
1.	<b>Formulasi Kebijakan Perlindungan Anak di Kota Semarang</b> <i>Oleh: Sewitra Bagaskara, dkk 2017, Jurnal Ilmu Administrasi ejournal3.undip.ac.id</i>	Sama-sama membahas mengenai Formulasi Kebijakan	Perbedaan terletak pada Konsep analisis Teori Kebijakan,	Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa proses Formulasi Kebijakan Perlindungan Anak di Kota Semarang belum terlaksana dengan baik. Keberhasilan proses formulasi kebijakan perlindungan anak dinilai dari bagaimana prosesnya dan juga berdasarkan dengan kebutuhan kondisi masyarakat Kota Semarang. Namun pada pelaksanaannya, proses formulasi kebijakan perlindungan anak sempat mengalami penundaan dan ketidaksesuaian dalam pembuatannya.
2	<b>Formulasi Kebijakan Pemerintah Tentang Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Perseroan Terbatas (PT) Mass Rapid Transit (MRT) Jakarta di Provinsi DKI Jakarta</b> <i>Oleh: Antik Bintari, 2016 Jurnal Ilmu Pemerintahan CosmoGov, Vol.2 No.2, Oktober 2016 ISSN 2442-5958 E-ISSN 2540-8674</i>	Sama-sama membahas mengenai Formulasi Kebijakan	Perbedaan terletak pada Konsep analisis Teori Kebijakan,	Pada tahapan formulasi kebijakan, langkah fundamental yang harus dilakukan menurut William Dunn adalah masalah publik harus dikenali dan dirumuskan. Pada pelaksanaannya, pengenalan dan perumusan permasalahan transportasi di DKI Jakarta secara umum sudah berjalan dengan cukup baik. Hal itu ditandai dengan telah adanya identifikasi isu strategis masalah perhubungan dan juga beberapa penelitian tentang transportasi Jakarta yang sebagian besar disusun oleh institusi Pemerintah Pusat dan daerah serta lembaga studi transportasi

No	Nama Jurnal	Persamaan	Perbedaan	Hasil
1	2	3	4	5
3.	<p><b>Analisis Proses Formulasi Kebijakan Publik (Kasus Penolakan Rancangan Peraturan Daerah Surakarta Tentang Minuman Beraardkohol)</b>  <i>Oleh: Nanik Lestari. 2015</i>  <i>Jurnal Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Jurusan Ilmu Administrasi Program Studi Ilmu Administrasi Negara Universitas Sebelas Maret</i></p>	<p>Sama-sama membahas mengenai Formulasi Kebijakan</p>	<p>Perbedaan terletak pada Konsep variabel analisis Teori Kebijakan,</p>	<p>Hasil Penelitian menunjukkan bahwa: Proses Formulasi Kebijakan Rancangan Peraturan Daerah Kota Surakarta Tentang Minuman beralkohol dilakukan mulai dari tahap perumusan draf hingga penetapan, namun pelibatan kelompok-kelompok kepentingan tidak dilakukan secara menyeluruh. Hal ini menimbulkan terjadinya perbedaan pandangan yang mendasar yang berdampak pada penetapan penolakan.</p>
4	<p><b>Dinamika Formulasi Kebijakan Produk Hukum Daerah (Studi Tentang Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau)</b>  <i>Oleh: Yusnibar. 2014</i>  <i>Jurnal Jurusan Ilmu Pemerintahan - Prodi Ilmu Pemerintahan æ Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau Jom Fisip Volume 1 No. 2- Oktober 2014</i></p>	<p>Sama-sama membahas mengenai Formulasi Kebijakan</p>	<p>Perbedaan terletak pada Konsep variabel analisis Teori Kebijakan,</p>	<p>Dari hasil penelitian yang penulis lakukan di Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau tentang Dinamika Formulasi Kebijakan Produk Hukum Daerah diketahui, tanggapan responden didominasi dengan jawaban Baik yakni dari 15 Informan yang menjawab baik ada 10 informan atau sekitar 68.89 % yang memberikan tanggapan baik, informan berpendapat bahwa“ selama ini dalam pembahasan Raperda di Dewan Perwakilan rakyat Daerah Provinsi Riau sudah dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku yakni berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah dan Peraturan DPRD Provinsi Riau Nomor 02/KPTS/DPRD/2011 Tentang Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau</p>

No 1	Nama Jurnal 2	Persamaan 3	Perbedaan 4	Hasil 5
5.	<p><b>Konsep dan Kajian Teori Formulasi Kebijakan Publik</b>  <i>Oleh: Sholih Muadi. 2016, Jurnal Review Politik Volume 06, Nomor 02, Desember 2016. Fakultas Ilmu Sosial Politik Universitas Brawijaya</i></p>	<p>Sama-sama membahas mengenai Formulasi Kebijakan</p>	<p>Penekanan pembahasan pada penjelasan teori Formulasi Kebijakan Publik</p>	<p>Berdasarkan hasil analisis di ketahui bahwa bahwa:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Perumusan kebijakan publik harus menjelaskan tentang agenda setting, formulasi dan legimitasi, implementasi program, evaluasi pelaksanaan kinerja dan pengaruhnya serta keputusan tentang masa depan kebijakan yang diprogramkan.</li> <li>b. Dalam menetapkan kebijakan publik harus menggunakan tahapan-tahapan seperti mendefinisikan, mengumpulkan, mengorganisasi, mempengaruhi, mengagendakan, memformulasikan, dan mengesahkan</li> </ol>
6	<p><b>Formulasi Kebijakan Pemerintah Timor-Leste dalam Perlindungan Hak Anak Bermasalah dengan Hukum (Studi di Kementerian Kehakiman)</b>  <i>Oleh: Cipriano da Costa, dkk. 2015. Jurnal Program Magister Ilmu Administrasi Publik, Universitas Brawijaya ISSN 2088-7469 (Paper) ISSN 2407-6864 (Online) Vol. 5, No. 2, 2015  <a href="http://www.jurnal.unitri.ac.id">www.jurnal.unitri.ac.id</a></i></p>	<p>Sama-sama membahas mengenai Formulasi Kebijakan</p>	<p>Perbedaan terletak pada objek kajian penelitian</p>	<p>Berdasarkan hasil analisis penelitian diketahui bahwa menunjukkan bahwa formulasi kebijakan pemerintah Timor-Leste berdasarkan rencana strategis Pemerintah Timor-Leste pada sektor peradilan; sumber daya manusia yang dimiliki oleh Kementerian Kehakimaan, khususnya di Badan Legislati Nasional sangat minim sekali dan juga partisipasi publik dalam kegiatan formulasi kebijakan; kerjasama yang dibangun oleh Badan Legislati Nasional baik sesama instansi publik maupun organisasi-organisasi private selama ini berjalan efektif sekali; Badan Legislati Nasional merupakan intansi pemerintah sehingga dana bukanlah persoalan; Dalam menjalankan tugas dan fungsinya sangat tidak maksimal karena sejauh ini Badan Legislati Nasional belum berhasil menuangkan satu kebijakan tentang perlindungan hak anak ke dalam format suatu peraturan tertentu</p>

No	Nama Jurnal	Persamaan	Perbedaan	Hasil
1	2	3	4	5
7.	<p><b>Analisis Formulasi Kebijakan Kenaikan Tarif Telepon dan BB di Tahun 2003: Disintegrate System Model of Publik Policy Toward Organizational Learning and Policy Change</b>            Oleh: Maria Rosarie.            2003, <i>Jurnal Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Katolik Parahyangan Tahun 2, Nomor 1, April 2003, ISSN 1412-7040</i></p>	<p>Sama-sama membahas mengenai Formulasi Kebijakan</p>	<p>Perbedaan terletak pada objek kajian penelitian</p>	<p>Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa formulasi kebijakan proaktif, pemerintah bersifat responsif dan peka terhadap tuntutan dan aspirasi dari publik. Dalam konteks kebijakan, kebijakan publik hendaknya dirumuskan dan dibuat secara komprehensif dengan pertimbangan alternatif serta penentuan pilihan terbaik untuk kepentingan publik, terdapat konsistensi dalam pelaksanaannya dan tidak melunturkan kredibilitas dari pemerintah sendiri, karena suatu kebijakan publik sekali sudah dibuat dan diimplementasikan, maka dampaknya akan langsung dirasakan secara luas oleh publik kebijakan pada khususnya dan publik secara umum.</p>
8.	<p><b>Formulasi Kebijakan Pemerintah Kabupaten Probolinggo dalam Pemberdayaan Pelaku Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM)</b>            Oleh: Danu Ramdhana.            2016  <i>Jurnal Administrasi Kebijakan Publik Ilmu Politik FISIP, Universitas Airlangga, Surabaya.</i></p>	<p>Sama-sama membahas mengenai Formulasi Kebijakan</p>	<p>Perbedaan terletak pada objek penelitian yang membahas masyarakat Kota Bandung</p>	<p>Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa formulasi kebijakan Pemerintah Kabupaten Probolinggo terkait pemberdayaan pelaku UMKM dilakukan dengan menggunakan model sistem melalui pendekatan bottom up atau dengan melalui jaring aspirasi masyarakat. Hal ini, sesuai dengan teori negara kesejahteraan (<i>welfare state</i>) di mana pemerintah dituntut tanggung jawabnya untuk menjamin kesejahteraan warganya. Faktor pendukung dan penghambat seperti permodalan dan teknologi serta dukungan pemerintah menjadi bahan pertimbangan dalam formulasi kebijakan tersebut.</p>

No	Nama Jurnal	Persamaan	Perbedaan	Hasil
1	2	3	4	5
9.	<p><b>Formulasi Kebijakan Pemerintah Sulawesi Utara Dalam Menyelesaikan konflik antara Transportasi Online Dengan Transportasi Konvensional Studi Kasus Provinsi Sulawesi Utara</b></p> <p><i>Oleh: EKO R.Z YAHYA, dkk. 2015 jurnal administrasi publik - E-Journal UNSRAT</i></p>	<p>Sama-sama membahas mengenai Formulasi Kebijakan</p>	<p>Perbedaan terletak pada objek penelitian</p>	<p>Pemerintah Sulawesi Utara dalam merumuskan Rapergub tentang Penetapan Wilayah Operasional, Tarif dan Kebutuhan Angkutan Sewa Khusus terlihat kurang serius dan kurang komprehensif, karena tidak dilibatkannya Dinas Komunikasi dan Informatika selaku salah satu actor kunci dalam perumusan Rapergub tersebut, dan ini pun berdampak pada hasil pembahasan rumusan masalah yang hanya menempatkan transportasi online dalam bingkai angkutan umum yang dimana seharusnya transportasi online diletakkan pada bingkai angkutan sewa khusus.</p>
10	<p><b>Model Formulasi Kebijakan Peraturan Daerah Kota Surabaya Tahun 2015 Tentang Retribusi Izin Memperpanjang Tenaga Kerja Asing</b></p> <p><i>Oleh : Mutiara Syahrir. 2018. . Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik Volume 6, Nomor 2, Mei-Agustus 2018 ISSN 2303 - 341X</i></p>	<p>Sama-sama membahas mengenai Formulasi Kebijakan</p>	<p>Perbedaan terletak Model Formulasi Kebijakan</p>	<p>Berdasarkan penyajian, analisis, dan interpretasi data yang telah dilakukan menunjukkan bahwa perumusan kebijakan retribusi perpanjangan IMTA di Kota Surabaya serta model apakah yang sesuai dengan model perumusan kebijakan retribusi perpanjangan IMTA di Kota Surabaya maka dapat diambil beberapa kesimpulan antara lain bahwa model formulasi kebijakan yang digunakan dalam kebijakan retribusi perpanjangan IMTA di Kota Surabaya ini adalah Model Kelembagaan (Institutional). Dimana model ini mengedepankan gagasan bahwa kebijakan yang dibuat sepenuhnya adalah hak pemerintah dan bersifat paksaan.</p>

No	Nama Jurnal	Persamaan	Perbedaan	Hasil
1	2	3	4	5
11.	<i>Understanding Policy Formulation: A Tools Perspective</i> Oleh: John Turnpenny. Journal of Senior Lecturer in the School of Politics, Philosophy, Language and Communication Studies, University of East Anglia, Norwich, UK	Sama-sama membahas mengenai Formulasi Kebijakan	Perbedaan terletak pada konsep formulasi kebijakan	Teori perumusan kebijakan yang berdedikasi, atau menentukan metode tertentu, karena ini akan melanggengkan isolasi sub bidang. Strategi yang lebih produktif, dapat dibangun di atas dan memperkaya kerangka kerja teoritis kebijakan yang lebih umum.
12	<i>Process of public policy formulation in developing countries</i> Oleh : Do Phu Hai, 2014 Journal of Graduate Academy of Social Science (GASS), Vietnam	Sama-sama membahas mengenai Formulasi Kebijakan	Perbedaan terletak objek kajian penelitian yaitu negara berkembang	Interaksi para pelaku kebijakan merupakan aspek kunci dari pemahaman proses kebijakan. Rumusan kebijakan di negara berkembang memiliki perbedaan dengan negara maju dengan kapasitas kelembagaan yang lemah dan kurangnya akuntabilitas aktor negara.

Sumber: Dari berbagai jurnal

#### 2.4. Konsep Operasional

Secara konseptual penelitian formulasi kebijakan dalam penyusunan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai adalah sebagai berikut:

1. Kebijakan adalah 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.

2. Kebijakan Publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.
3. Formulasi Kebijakan Publik adalah merupakan serangkaian tindakan pemilihan berbagai alternatif yang dilakukan secara terus menerus dan tidak pernah selesai, dalam hal ini didalamnya termasuk pembuatan keputusan.

Adapun tahapan formulasi kebijakan terdiri dari:

- a. Perumusan Masalah
- b. Agenda Kebijakan
- c. Pemilihan Alternatif Pemecahan Masalah
- d. Penetapan Kebijakan

Kebijakan publik yang dijadikan sebagai kajian analisis dalam penelitian ini adalah Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang LAMR Kota Dumai. Tahapan penyusunan Peraturan daerah tersebut dianalisis berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang terdiri dari:

- a. Tahap Perencanaan Peraturan Daerah
- b. Tahap Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah
- c. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah
- d. Tahap Penetapan Peraturan Daerah
- e. Tahap Pengundangan Peraturan Daerah

## 2.5. Operasional Variabel

Adapun operasional penelitian ini dapat dilihat pada tabel 2.2 dibawah ini sebagai berikut:

**Tabel 2.2. Operasional Variabel**

Konsep Variabel	Variabel	Dimensi	Indikator
Formulasi Kebijakan Publik adalah merupakan serangkaian tindakan pemilihan berbagai alternatif yang dilakukan secara terus menerus dan tidak pernah selesai, dalam hal ini didalamnya termasuk pembuatan keputusan Islami (2014:24)	Formulasi kebijakan penyusunan Peraturan Daerah	1. Perencanaan	1. Pengkajian dan Penyelarasan dalam penyusunan promperda 2. Koordinasi antar instansi terkait dalam penyusunan Promperda 3. Penetapan skala prioritas dalam penyusunan Promperda 4. Penyerapan aspirasi masyarakat dalam penyusunan Promperda
		2. Penyusunan	1. Penyusunan Naskah Akademik 2. Penyelarasan muatan Naskah Akademik 3. Penyusunan Ranperda 4. Penyempurnaan Ranperda
		3. Pembahasan	1. Pembentukan Tim Pembahasan Ranperda 2. Pembahasan Ranperda 3. Pengambilan keputusan
		4. Penetapan;	1. Pembinaan/fasilitasi Ranperda 2. Evaluasi Ranperda 3. Penetapan Perda
		5. Pengundangan;	1. Pemberian informasi kepada masyarakat 2. Menerima masukan dari masyarakat

Sumber : Olahan Peneliti Tahun 2020

## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### 3.1. Tipe Penelitian

Tipe Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif.

1. Pendekatan Kualitatif

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Menurut (Gunawan:2013:80), Pendekatan penelitian kualitatif dimaksud sebagai jenis penelitian yang temuan-temuannya tidak diperoleh melalui prosedur statistik atau bentuk hitungan lainnya. Pendekatan penelitian kualitatif merupakan suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati.

2. Penelitian Deskriptif

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif (*descriptive research*) adalah suatu metode penelitian yang ditujukan untuk menggambarkan fenomena-fenomena yang ada, yang berlangsung pada saat ini atau saat yang lampau, (Lexy:2011:14). Berdasarkan pemaparan tersebut, penelitian deskriptif merupakan penelitian yang berusaha untuk memaparkan suatu gejala ataupun keadaan secara sistematis sehingga objek penelitian menjadi jelas.

Adapun Spesifikasi penelitian ini adalah bersifat deskriptif. Penelitian deskriptif (*descriptive research*) adalah suatu metode penelitian yang ditujukan untuk menggambarkan fenomena-fenomena yang ada, yang berlangsung pada saat ini atau saat yang lampau, (Lexy:2011:14). Dengan metode ini peneliti akan mendeskripsikan tentang Formulasi Kebijakan Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun

2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai.

### **3.2. Lokasi Penelitian**

Penelitian dilakukan di kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai. Alasan memilih lokasi tersebut sebagai lokasi penelitian adalah karena Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai di formulasikan dan ditetapkan di kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai.

### **3.3. Informan Penelitian**

Penelitian kualitatif tidak dimaksudkan untuk membuat generalisasi dari hasil penelitiannya. Oleh karena itu, pada penelitian kualitatif tidak dikenal adanya populasi dan sampel, (Suyanto:2005:171). Subjek penelitian yang telah tercermin dalam fokus penelitian ditentukan secara tidak sengaja. Subjek penelitian ini menjadi informan yang akan memberikan berbagai informasi yang diperlukan selama proses penelitian. Informan adalah seseorang yang benar-benar mengetahui suatu persoalan atau permasalahan tertentu yang darinya dapat diperoleh informasi yang jelas, akurat, dan terpercaya baik berupa pernyataan, keterangan, atau data-data yang dapat membantu dalam memahami persoalan atau permasalahan tersebut.

Menurut (Suyanto:2005:174), informan penelitian meliputi beberapa macam, yaitu : 1) Informan Kunci (*Key Informan*) merupakan mereka yang mengetahui dan memiliki berbagai informasi pokok yang diperlukan dalam penelitian, 2) Informan Utama merupakan mereka yang terlibat langsung dalam interaksi sosial yang diteliti,

3) Informan Tambahan merupakan mereka yang dapat memberikan informasi walaupun tidak langsung terlibat dalam interaksi sosial yang diteliti. Informan dalam penelitian ini adalah Ketua dan seluruh anggota Pansus A yang terlibat dalam Rapat pembahasan Ranperda Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai, Kabag Hukum Setdako Dumai, Ketua dan pengurus LAMR Kota Dumai, Ketua Suku Sakai, Tokoh Adat Kota Dumai dan Tokok Masyarakat Kota Dumai dan juga masyarakat yang terlibat aktif dalam kegiatan kemasyarakatan dan adat Kota Dumai.

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan tiga kriteria informan penelitian yaitu informan kunci, informan utama, dan informan tambahan yaitu sebagai berikut :

1. Informan Kunci (*Key Informan*) adalah Ketua Pansus A DPRD Kota Dumai dan Ketua LAMR Kota Dumai.
2. Informan Utama adalah Anggota Pansus A DPRD Kota Dumai, Pengurus LAMR Kota Dumai, anggota Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) DPRD Kota Dumai, Kabag Hukum Setdako Kota Dumai, Kasubbag Hukum Setdako Kota Dumai, Kabag Persidangan dan Perundang-Undangan Sekretariat DPRD Kota Dumai, Kasubbag Persidangan dan Risalah Sekretariat DPRD Kota Dumai, Kepala Suku Sakai Bathin Solapan.
3. Informan Tambahan adalah Tokoh Adat dan Tokoh Masyarakat Kota Dumai beserta masyarakat pemerhati budaya Melayu Kota Dumai dan Staf Sekretariat DPRD Kota Dumai.

Adapun kriteria informan penelitian ini akan dijelaskan pada tabel 3.1 dibawah ini sebagai berikut:

**Tabel. 3.1. Kriteria Informan Penelitian**

No	Kriteria Informan	Informan	Jumlah (Orang)
1	Key Informan	Ketua Pansus A DPRD Kota Dumai dan Ketua LAMR Kota Dumai	2
2	Informan Utama	1) Anggota Pansus A DPRD Kota Dumai 2) Pengurus LAMR Kota Dumai 3) Anggota Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) DPRD Kota Dumai 4) Kabag Hukum Setdako Kota Dumai 5) Kabag Persidangan dan Perundang-Undangan Sekretariat DPRD Kota Dumai 6) Kasubbag Persidangan dan Risalah Sekretariat DPRD Kota Dumai 7) Kepala Suku Sakai Bathin Solapan	3 5 3 1 1 1 1
3	Informan Tambahan	1) Tokoh Adat Kota Dumai 2) Tokoh Masyarakat Kota Dumai 3) Masyarakat pemerhati budaya Melayu Kota Dumai dan Staf Sekretariat DPRD Kota Dumai 4) Staf Sekretariat DPRD Kota Dumai	4 4 6 3
Jumlah			32

Sumber: Pengolahan Penelitian Tahun 2020

### 3.4. Teknik Penarikan Informan

Teknik penarikan informan dalam penelitian ini menggunakan metoda *Snowball Sampling*. *Snowball Sampling* adalah teknik pengambilan sampel yang mula-mula jumlahnya kecil, kemudian membesar, (Sugiyono:2013:125). Begitu seterusnya sehingga sampel semakin banyak, ibarat bola salju yang menggelinding makin lama semakin membesar.

Kebutuhan informan dalam penelitian ini didasari pada informan yang memahami atau mengetahui tentang proses formulasi kebijakan dalam penyusunan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai.

1. Untuk Ketua Pansus A, Ketua Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) DPRD Kota Dumai, Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai, Kabag Hukum Setdako Kota Dumai, Kasubbag Hukum Setdako Kota Dumai,

Kabag Persidangan dan Perundang-Undangan Sekretariat DPRD Kota Dumai, Kasubbag Kajian Perundang-Undangan Sekretariat DPRD Kota Dumai, Kasubbag Persidangan dan Risalah Sekretariat DPRD Kota Dumai beserta staf Ketua dan pengurus LAMR Kota Dumai dan Ketua Suku Sakai Batin Solapan dilakukan dengan metoda sampling jenuh atau sensus. Menurut Sugiyono (2008:122), Sampling jenuh atau sensus adalah teknik penentuan sampel bila semua anggota populasi digunakan sebagai sampel.

2. Untuk Anggota Pansus A DPRD Kota Dumai, Anggota Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) DPRD Kota Dumai dan tokoh masyarakat Kota Dumai sebanyak 18 orang dilakukan dengan metoda *accidental sampling*. Teknik *accidental sampling* adalah teknik penentuan sampel berdasarkan kebetulan, yaitu siapa saja yang secara kebetulan bertemu dengan peneliti dapat digunakan sebagai sampel, bila dipandang orang yang kebetulan ditemui itu cocok sebagai sumber data (Sugiyono, 2013:81)

### 3.5. Jenis dan Sumber Data

Data yang dikumpulkan dari penelitian ini adalah berupa data Primer dan sekunder, yang dapat dibedakan sebagai berikut :

#### a. Data Primer

Data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari masing-masing informan penelitian melalui wawancara penelitian yang dilakukan pada informan penelitian yang berkaitan dengan Formulasi Kebijakan Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai.

b. Data Sekunder

Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari literatur buku-buku dan data yang dikumpulkan dari sejumlah data yang tersedia secara tertulis yang berupa data - data lain menurut penulis dapat melengkapi penelitian ini nantinya. Adapun data sekunder yang diperlukan adalah regulasi terkait dengan formulasi kebijakan dalam penyusunan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai dan data lain yang terkait dengan penelitian.

**3.6. Teknik Pengumpulan Data.**

**1. Observasi**

Observasi adalah suatu teknik pengumpulan data yang tidak hanya mengukur sikap dari responden/informan, namun juga dapat digunakan untuk merekam berbagai fenomena yang terjadi, (Syafhendri:2014:22). Kegiatan observasi dalam teknik pengumpulan data ini dilakukan sebelum penelitian dimulai (survey awal penelitian) hingga penelitian berakhir. Seluruh fenomena dan gejala yang berhubungan dengan tema penelitian yang ditemui dilokasi penelitian, dijadikan sebagai masukan bagi penulis dalam menyelesaikan penulisan tesis ini.

**2. Teknik Wawancara**

Teknik pengumpulan data dengan wawancara dimaksudkan untuk mengetahui hal-hal yang lebih mendalam dari informan. Wawancara digunakan untuk memperoleh data yang lebih valid dari informan dan memperkuat data yang sudah diperoleh dari hasil wawancara dan dokumentasi.

Wawancara terhadap informan dilakukan dengan semiterstruktur (*semistructure interview*), dimana dalam pelaksanaan wawancara dilakukan secara terbuka, bebas tetapi masih berpedoman pada pedoman wawancara yang sudah disiapkan.

### 3. Dokumentasi

Dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen dapat berupa tulisan, gambar, atau karya monumental dari seseorang. Dokumen yang berbentuk tulisan berupa catatan harian, cerita, biografi, monografi, peraturan dan kebijakan. Menurut (Sugiyono:2014:82), bahwa : “Studi dokumen merupakan pelengkap dari penggunaan metode observasi dan wawancara dalam penelitian kualitatif”. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa metode dokumentasi dapat digunakan untuk memperoleh data-data dokumen mengenai, peraturan dan kebijakan pemerintah terkait Formulasi Kebijakan Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai.

### 4. Studi Pustaka

Studi kepustakaan adalah pengumpulan data dengan cara mencari informasi melalui buku-buku, artikel, literatur dan catatan-catatan yang relevan dengan penelitian.

#### 3.7. Teknik Analisa Data.

Analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan sejak sebelum memasuki lapangan, selama di lapangan, dan setelah selesai di lapangan. Sebelum menjelaskan

macam-macam teknik analisis data, maka dapat dijelaskan terlebih dahulu mengenai pengertian analisis data.

Analisis data adalah proses menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi, dengan cara mengorganisasikan data ke dalam kategori, menjabarkan ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan sehingga mudah difahami oleh diri sendiri maupun orang lain, (Sugiyono:2014:244).

Teknik analisis data mempunyai prinsip yaitu untuk mengolah data dan menganalisis data yang terkumpul menjadi data yang sistematis, teratur, terstruktur, dan mempunyai makna. Miles dan Huberman dalam (Sugiyono:2014:246-253) mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh. Aktivitas dalam analisis data, yaitu :

**a. *Data Reduction (Reduksi Data)***

Data yang diperoleh dari lapangan jumlahnya cukup banyak, untuk itu maka perlu dicatat secara teliti dan rinci. Semakin lama peneliti ke lapangan, maka jumlah data akan semakin banyak, kompleks dan rumit. Untuk itu perlu segera dilakukan analisis data melalui reduksi data. Mereduksi data berarti merangkum, meneliti hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya.

**b. *Data Display***

Dalam penelitian kualitatif, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, *flowchart*, dan sejenisnya. Yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif. Dalam hal ini peneliti akan menyajikan data dalam bentuk

teks, untuk memperjelas hasil penelitian maka dapat dibantu dengan mencantumkan table atau gambar.

**c. *Conclusion Drawing/Verivication***

Kesimpulan dalam penelitian kualitatif mungkin dapat menjawab rumusan masalah yang dirumuskan sejak awal, tetapi mungkin juga tidak, karena seperti telah dikemukakan bahwa masalah dan rumusan masalah dalam penelitian kualitatif masih bersifat sementara dan akan berkembang setelah penelitian berada di lapangan. Kesimpulan dalam penelitian kualitatif adalah merupakan temuan baru yang sebelumnya belum pernah ada. Temuan dapat berupa deskripsi atau gambaran suatu obyek yang sebelumnya masih remang-remang atau gelap sehingga setelah diteliti menjadi jelas, dapat berupa hubungan kausal atau interaktif. Hipotesis atau teori.

## BAB IV

### DESKRIPSI LOKASI PENELITIAN

#### 4.1. Sejarah Ringkas

##### 4.1.1. Sejarah Ringkas Kota Dumai

Kota Dumai merupakan sebuah kota yang berada di pesisir Pantai Timur Sumatera yang menghadap ke arah Selat Malaka yang merupakan salah satu lintas pelayaran tersibuk didunia dan merupakan wilayah hinterland dalam kawasan segi tiga pertumbuhan Indonesia-Malaysia-Singapura (IMS-GT) dan kawasan segitiga Indonesia-Malaysia-Thailand (IMT-GT). Dengan kondisi geografis tersebut menjadikan Kota Dumai menjadi sangat perekonomian strategis dan berada pada jalur lintas perdagangan dunia.

Tercatat dalam sejarah pada awalnya Dumai merupakan sebuah dusun kecil yang dihuni para nelayan yang selanjutnya berkembang menjadi sebuah desa. Kemudian pada tahun 1959 status Pemerintah Dumai ditingkatkan menjadi sebuah kecamatan yang berada dibawah Kabupaten Bengkalis. Sampai tahun 1963, Dumai disebut sebagai Ibu Kota Kawedanan Dumai. Pada tahun 1979 Kecamatan Dumai ditingkatkan status Pemerintahannya menjadi Kota Administratif dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 08 tahun 1979 tanggal 11 april 1979 (merupakan kota administratif pertama di Sumatera dan ke-11 di Indonesia) di bawah Kabupaten Daerah Tingkat (Dati) II Bengkalis.

Dengan semakin pesatnya pertumbuhan dan pembangunan Dumai, berdasarkan undang-undang No. 16 Tahun 1999 (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 50, tambahan Lembaran Negara Nomor 3829) Tanggal 20 April 1999 Kota Administratif

Dumai ditingkatkan menjadi Kotamadya Daerah Tingkat II. Pada awal terbentuknya, Kota Dumai terdiri dari tiga Kecamatan, yaitu Kecamatan Dumai Barat, Kecamatan Dumai Timur dan Kecamatan Bukit Kapur, dengan 13 (tiga belas) Kelurahan dan 9 (sembilan) Desa dengan jumlah penduduk 15.669 Jiwa dengan tingkat kepadatan 83.85 Jiwa/Km<sup>2</sup>. Filosofis dasar peningkatan status pengelolaan wilayah administrasi pemerintahan adalah memperpendek rentang kendali, dan mempercepat tingkat pelayanan serta memperbesar peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat, disamping menangkap peluang pengembangan ekonomi yang sangat menjanjikan.

Dalam perkembangannya, Kota Dumai berkembang menjadi 5 (lima) Kecamatan sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Dumai Nomor 18 Tahun 2001 tentang pembentukan Kecamatan Sungai Sembilan dan Kecamatan Medang Kampai. Selanjutnya pada tahun 2009, Kota Dumai kembali mengalami pemekaran menjadi 7 (tujuh) Kecamatan, melalui Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2009 tentang pembentukan Kecamatan Dumai Kota dan Dumai Selatan. ditetapkannya Undang-Undang tersebut adalah 8.198,26 km<sup>2</sup>, yaitu pengurangan dari 15.854,29 km<sup>2</sup> dengan 7.656,03 km<sup>2</sup>.

Kota Dumai dengan 204.674 (dua ratus empat ribu enam ratus tujuh puluh empat) hektar, wilayah perairan seluas 71.393 (tujuh puluh satu ribu tiga ratus sembilan puluh tiga) hektar, terletak pada posisi antara 101° 0' 38" - 101° 43' 33" Bujur Timur, 01° 26' 50" - 02° 15' 40" Lintang Utaradan secara administratif berbatasan dengan :

- Sebelah Utara : Selat Rupa, Pulau Rupa
- Sebelah Timur : Kecamatan Bandar Laksamana , Kabupaten Bengkalis

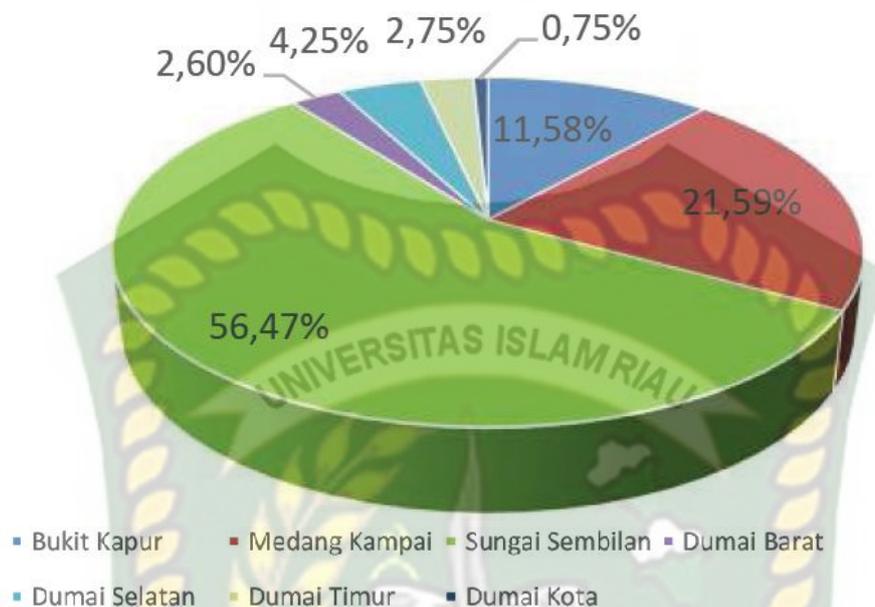


- Kelurahan Sukajadi
  - Kelurahan Bintan
  - Kelurahan Rimba Sekampung
  - Kelurahan Laksamana
- b. Kecamatan Medang Kampai, yang terdiri dari 4 (empat) Kelurahan yaitu:
- Kelurahan Pelintung
  - Kelurahan Guntung
  - Kelurahan Teluk Makmur
  - Kelurahan Mundam
- c. Kecamatan Dumai Timur, yang terdiri dari 5 (lima) Kelurahan yaitu:
- Kelurahan Tanjung Palas
  - Kelurahan Jaya Mukti
  - Kelurahan Bukit Batrem
  - Kelurahan Teluk Binjai
  - Kelurahan Buluh Kasap
- d. Kecamatan Dumai Barat, yang terdiri dari 4 (empat) Kelurahan yaitu:
- Kelurahan Simpang Tetap Darul Ihsan
  - Kelurahan Pangkalan Sesai
  - Kelurahan Purnama
  - Kelurahan Bagan Keladi
- e. Kecamatan Dumai Selatan, yang terdiri dari 5 (lima) Kelurahan yaitu:
- Kelurahan Bumi Ayu
  - Kelurahan Bukit Datuk
  - Kelurahan Bukit Timah
  - Kelurahan Ratu Sima
  - Kelurahan Mekar Sari
- f. Kecamatan Bukit Kapur, yang terdiri dari 5 (lima) Kelurahan yaitu:
- Kelurahan Bagan Besar
  - Kelurahan Kayu Kapur
  - Kelurahan Bukit Nenas
  - Kelurahan Kampung Baru
  - Kelurahan Gurun Panjang
- g. Kecamatan Sungai Sembilan, yang terdiri dari 5 (lima) Kelurahan yaitu:
- Kelurahan Bangsal Aceh
  - Kelurahan Lubuk Gaung
  - Kelurahan Tanjung Penyembal
  - Kelurahan Basilam Baru
  - Kelurahan Batu Teritip

Adapun luas wilayah Kota Dumai perkecamatan akan dijelaskan pada gambar

4.2 dibawah ini sebagai berikut:

**Gambar 4.2. Persentase Wilayah Kota Dumai per Kecamatan, Tahun 2018**



*Sumber: Dumai Dalam Angka 2019*

Berdasarkan data pada gambar 4.2 di atas dapat diketahui bahwa wilayah kecamatan dengan luas wilayah terbesar di Kota Dumai adalah Kecamatan Sungai Sembilan dan wilayah Kecamatan dengan luas wilayah terkecil adalah Kecamatan Dumai Kota.

#### **4.1.3. Topografi Kota Dumai**

Secara topografi, Kota Dumai berada pada lahan bergambut dengan kedalaman 0-0,5m dan ketinggian rata-rata berkisar 1,3 – 6,3 meter di atas permukaan laut. Kota Dumai termasuk ke dalam kategori daerah yang datar dengan kemiringan lereng 0 – < 3 %, di mana sebelah utara Kota Dumai umumnya merupakan dataran yang landai dan ke selatan semakin bergelombang. Kota Dumai berada di tepi pantai selatan Selat Rupa dengan kondisi topografi yang relatif datar, khususnya di Kecamatan Dumai Barat dan Timur, sedangkan kecamatan lainnya yaitu Bukit Kapur, Medang

Kampai dan Sungai Sembilan, kondisi topografinya sedikit bergelombang. Jika dilihat dari ketinggiannya, daerah yang datar dengan kemiringan lereng 0-2% terdapat sekitar 41.032 Ha (64,90%); daerah yang landai sampai berombak memiliki kemiringan lereng 2-15% seluas 15.642 Ha (24,71%), daerah bergelombang dengan kemiringan lereng berkisar antara 15-40% seluas 364 Ha (0,58%) dan daerah berbukit memiliki kemiringan lereng >40% sekitar 6.200 Ha (9,81%) yang terletak di bagian Selatan Kota Dumai yaitu Kelurahan Bukit Timah dan Bukit Datuk di Kecamatan Dumai Barat, Kelurahan Bukit Batrem di Kecamatan Dumai Timur, Kelurahan Bukit Nenas, Bukit Kayu Kapur di Kecamatan Bukit Kapur. Dari kondisi topografinya, diperkirakan Kota Dumai dapat digunakan untuk pembangunan kota namun perkembangannya masih dibatasi oleh kendala-kendala pemanfaatan lahan. Selain untuk kawasan pembangunan kota, Kota Dumai juga berpotensi untuk dikembangkan menjadi kegiatan pertanian.

#### **4.1.4. Kependudukan Kota Dumai**

Jumlah penduduk Kota Dumai menurut hasil sensus penduduk tahun 2010 (SP 2010) sebanyak 255.096 jiwa dan luas wilayah seluas 1,727.38 km<sup>2</sup> sehingga kepadatan penduduk di Kota Dumai tahun 2010 adalah 148 jiwa per km<sup>2</sup>.

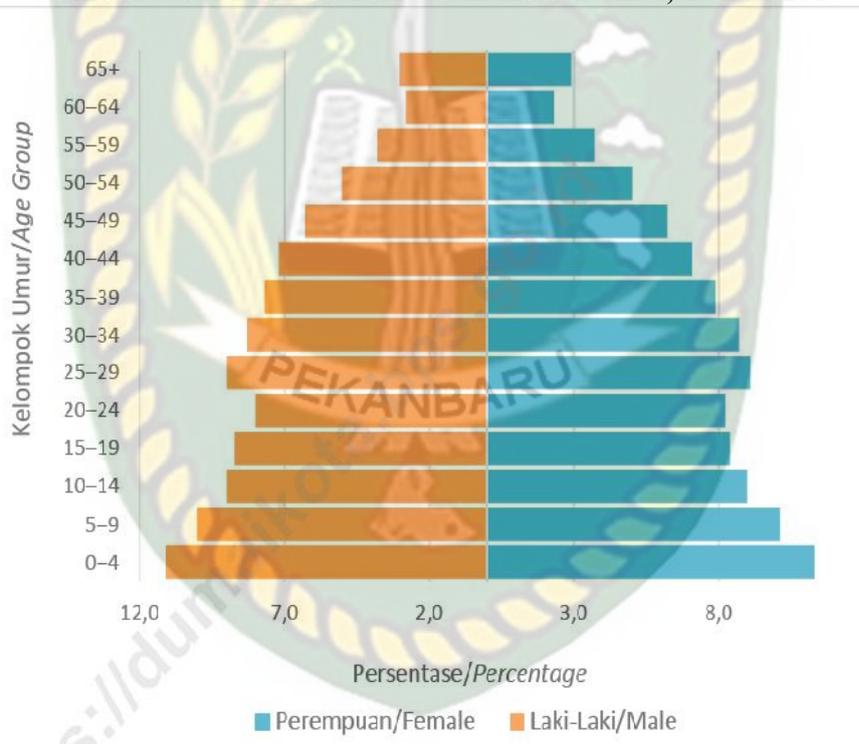
Dengan laju pertumbuhan penduduk dari tahun 2010 sampai 2018 sebesar 2,74 persen, jumlah penduduk Kota Dumai pada tahun 2018 sebanyak 303.292 jiwa. Jumlah penduduk lakilaki sebanyak 155.638 jiwa dan penduduk perempuan sebanyak 147.654 jiwa, dengan kepadatan penduduk sebanyak 176 jiwa per km<sup>2</sup>.

Kecamatan dengan penduduk terbanyak tahun 2018 adalah Dumai Timur dengan jumlah penduduk 65.299 jiwa (21,53 persen), sedangkan kecamatan dengan

penduduk terendah adalah Medang Kampai dengan jumlah penduduk 12.140 jiwa (4,00 persen).

Berdasarkan kelompok umur, penduduk Kota Dumai paling banyak berada pada kelompok umur 0-4 tahun dan paling sedikit pada kelompok umur 60-64 tahun, dengan jumlah masing-masing sebesar 34.063 jiwa dan 7.767 jiwa. Berikut dinamika penduduk Kota Dumai tahun 2018 akan dijelaskan pada gambar 4.3 dibawah ini sebagai berikut:

**Gambar 4.3. Piramida Penduduk Kota Dumai, Tahun 2018**



*Sumber: Dumai Dalam Angka 2019*

#### 4.1.5. Potensi Wilayah Kota Dumai

##### A. Hortikultura

Sub sektor hortikultura terdiri dari tanaman sayur-sayuran, tanaman buahbuahan, tanaman obat dan tanaman hias. Selama periode 2018 tanaman cabe dan

buah nenas memiliki produksi terbesar masing-masing 6.330 kuintal dan 250.748 kuintal.

## **B. Perkebunan**

Kota Dumai, meskipun sudah beranjak menjadi kota Metropolitan, tetapi sektor pertanian, khususnya usaha perkebunan menunjukkan potensi yang besar. Hal ini diantaranya terindikasi dari pemanfaatan lahan untuk perkebunan yang mengalami penambahan luasan budidayanya yang cukup pesat. Pada tahun 2018, luas perkebunan secara keseluruhan mencapai 31.982 Ha, dan pada tahun 2019 luas perkebunan secara keseluruhan mencapai 35.300 Ha, Sedangkan pada tahun 2020 luas perkebunan secara keseluruhan mencapai 37.258 Ha. Tanaman yang ditanam berupa karet, kelapa sawit, kelapa, kopi, pinang, dan kakao yang tersebar di kecamatan: Sungai Sembilan, Bukit Kapur, Medang Kampai, Dumai Barat, dan Dumai Timur. Tanaman perkebunan yang merupakan tanaman perdagangan yang cukup potensial di daerah ini ialah kelapa sawit, karet dan kelapa.

## **C. Perikanan**

Usaha perikanan di Kota Dumai terdiri dari usaha perikanan air laut, usaha perikanan air tawar dan perikanan tambak. Kondisi pembudidayaan perikanan air laut di wilayah Kota Dumai dapat dikatakan telah terlaksana dengan baik jika dibandingkan pembudidayaan ikan air tawar dan tambak. Hal ini ditunjukkan oleh adanya kenaikan produksi ikan laut dari tahun 2019 sampai tahun 2020. Pada tahun 2019, produksi perikanan air laut di Kota Dumai berjumlah sebesar 653 ton. Sedangkan hasil produksi pada tahun 2020 sebesar 878,9 ton atau sebesar 2%.

Namun untuk produksi perikanan tambak pada tahun 2019 sampai dengan tahun 2020 mengalami penurunan, dengan hasil produksi 6,9 ton pada tahun 2019 dan mengalami penurunan hasil produksi pada tahun 2020 menjadi 1,27 ton atau penurunan sebanyak 81,59%. Sedangkan hasil produksi untuk perikanan kolam pada tahun 2020 juga mengalami penurunan yang cukup pesat yaitu pada tahun 2019 sebanyak 124,7 ton dan pada tahun 2020 sebanyak 51,83 ton, atau mengalami penurunan produksi sebesar 58,44%.

#### **D. Peternakan**

Potensi Kota Dumai di bidang peternakan relatif kecil bila dibandingkan dengan daerah-daerah lain di provinsi Riau. Peternakan biasanya dilakukan oleh masyarakat tempatan dalam skala terakhir. Data terakhir dari Badan Pusat Statistik Kota Dumai mengatakan bahwa populasi ternak yang ada terdiri dari sapi 3.327 ekor, kerbau 47 ekor, kambing 14.464 ekor, dan babi 50 ekor. Selain itu juga di Kota Dumai terdapat peternakan jenis unggas dengan populasi ternak yang terdiri dari broilers 208.261 ekor, ayam kampung 28.982 ekor dan itik 4.186 ekor.

#### **4.1.6. Kondisi Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kota Dumai**

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) merupakan ukuran pencapaian suatu daerah atau negara dalam tiga dimensi pembangunan manusia yaitu peluang hidup, pengetahuan, dan standar hidup layak. Dalam pembangunan suatu daerah, IPM dapat menentukan peringkat atau level pembangunan suatu wilayah.

Sejak tahun 2019 penghitungan IPM menggunakan metodologi baru dengan perubahan pada beberapa indikatornya. Angka harapan hidup mencerminkan derajat kesehatan suatu masyarakat. Angka ini didefinisikan sebagai rata-rata perkiraan

banyak tahun yang ditempuh seseorang sejak lahir. Angka harapan lama sekolah digunakan untuk dapat mengetahui kondisi pembangunan sistem pendidikan di berbagai jenjang. Rata-rata lama sekolah didefinisikan sebagai banyaknya tahun yang digunakan oleh penduduk usia 25 tahun ke atas dalam menjalani pendidikan formal. Pengeluaran perkapita disesuaikan ditentukan dari nilai pengeluaran per kapita dan paritas daya beli. Keempat indikator IPM tersebut di Kota Dumai cenderung meningkat selama tahun 2015-2020.

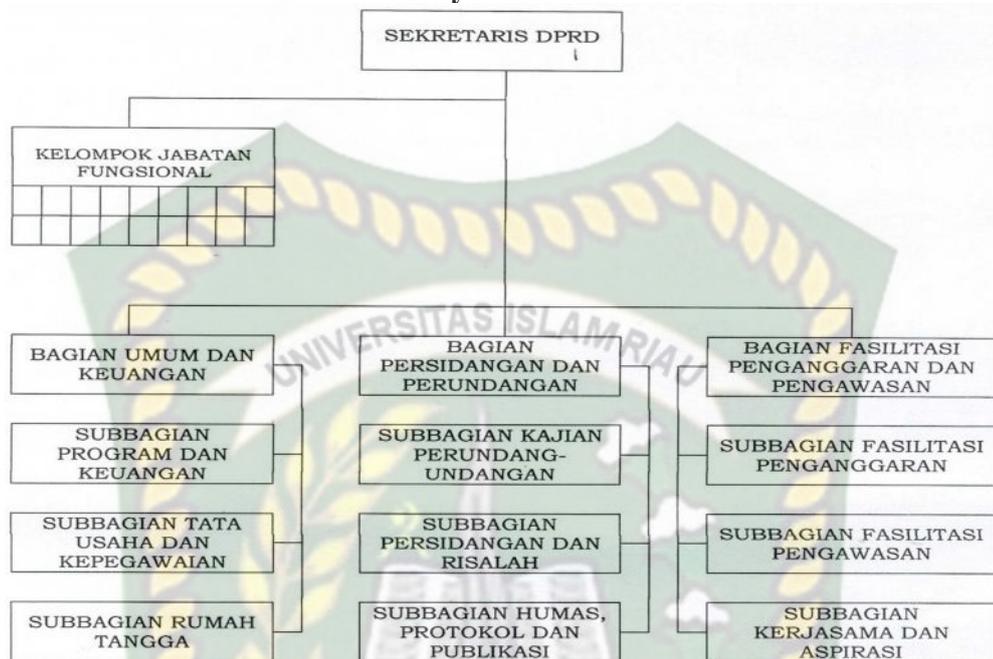
Selama empat tahun terakhir, IPM Kota Dumai senantiasa meningkat. IPM Kota Dumai sejak tahun 2015-2020 berturut-turut adalah sebesar 70,43 ; 71,07 ; 71,59 ; 71,86 ; 72,20. Dari besaran tersebut disimpulkan bahwa kondisi capaian pembangunan manusia Dumai berada pada kategori tinggi. Hal ini menunjukkan bahwa kualitas hidup masyarakat Kota Dumai lebih baik dari aspek kesehatan, pendidikan maupun kondisi ekonominya. Perkembangan IPM Kota Dumai tersebut menunjukkan peningkatan selama kurun waktu tahun 2015 sampai 2020.

#### **4.2. Struktur Organisasi , Tugas dan Fungsi**

##### **4.2.1. Struktur Organisasi, Tugas dan Fungsi Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai**

Adapun struktur organisasi Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai diatur dalam Peraturan Walikota Dumai Nomor 41 Tahun 2019 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai dapat dilihat dapat dilihat pada gambar 4.4 dibawah ini sebagai berikut:

**Gambar 4.4. Struktur Organisasi, Tugas dan Fungsi Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai**



**Sumber:** *Peraturan Walikota Dumai Nomor 41 Tahun 2019 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai*

Tugas dan fungsi Sekretariat Dewan Perwakilan Daerah Kota Dumai diatur dalam Peraturan Walikota Dumai Nomor 41 Tahun 2019 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai mempunyai tugas menyelenggarakan administrasi kesekretariatan dan keuangan, mendukung penyelenggaraan tugas dan fungsi DPRD, serta penyediaan dan pengkoordinasian tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan hak dan fungsinya sesuai kebutuhan.

Adapun fungsi Sekretariat DPRD antara lain sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan administrasi kesekretariatan DPRD pada bidang umum, kepegawaian, perencanaan, keuangan keprotokolan dan humas serta perpustakaan;
2. Fasilitasi penyelenggaraan Rapat-Rapat DPRD;
3. Fasilitasi pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD pada bidang pembentukan Perda, Penganggaran dan Pengawasan

4. Penyediaan dan Pengkoordinasian tenaga ahli yang diperlukan DPRD
5. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan terkait dengan pelaksanaan tugas fungsi hak dan wewenang DPRD

Adapun susunan organisasi Sekretariat DPRD terdiri dari

- a. Sekretaris
- b. Bagan Umum dan Keuangan, terdiri dari:
  1. Subbagian Program dan Keuangan;
  2. Subbagiaian Tata Usaha dan Kepegawaian;
  3. Sub Bagian Rumah Tangga
- c. Bagian Persidangan dan Perundang-Undangan, terdiri dari:
  1. Subbagian Kajian Perundang-Undangan
  2. Subbagian Persidangan dan Risalah
  3. Subagian Humas, Protokol dan Publikasi
- d. Bagian Fasilitasi Penganggaran dan Pengawasan
  1. Subbagian Fasilitasi Penganggaran
  2. Suubagian Fasilitasi Pengawasan
  3. Subbagian Kerja sama dan Aspirasi
- e. Kelompok Jabatan Fungsional

#### 4.2.2. Struktur Organisasi Lembaga Adat Melayu Riau

Struktur organisasi Lembaga Adat Melayu Riau ditetapkan berdasarkan SK-26/LAMR/VII/2018 M-1439 H Tanggal 25 Juli 2018 Pengangkatan / Penetapan / Pengukuhan / Penabalan Susunan Dewan Kehormatan Adat (DKA), Majelis Kerapatan Adat (MKA) dan Dewan Pimpinan Harian (DPH) Lembaga Adat Melayu Riau (LAM-R) Kota Dumai Masa Khidmat 2018-2023 M / 1439 – 1444 H sebagai berikut:

- A. Dewan Kehormatan Adat (DKA),** terdiri dari:
  1. Ketua
  2. Anggota
- B. Kumpulan Sri Mahkota Diraja (Junungan Daulat) Negeri Melayu Riau,** terdiri dari:
  1. Pewaris Tahta Kerajaan Siak Sri Indrapura
  2. Pewaris Daulat Datuk Laksmana Raja Dilaut Bukit Batu
  3. Pewaris Daulat Datuk Batu Hampar Rokan Hilir
  4. Pewaris Daulat Sri Bunga Tanjung
  5. Pewaris Daulat Batin Selapan

**C. Majelis Kerapatan Adat (MKA),** terdiri dari:

1. Ketua Umum
2. Sekretaris Umum

**D. Dewan Pimpinan Harian (DPH),** terdiri dari:

1. Ketua Umum
2. Sekretaris Umum
3. Bendahara Umum

**Bidang**

1. Bidang Organisasi, Kaderisasi, Kepemudaan dan Keanggotaan, terdiri dari:
  - Penyelaras
  - Anggota
2. Bidang Agama dan Sosial Kemasyarakatan, terdiri dari:
  - Penyelaras
  - Anggota
3. Bidang Pengetahuan, Pendidikan dan Teknologi, terdiri dari:
  - Penyelaras
  - Anggota
4. Bidang Ekonomi dan Koperasi, terdiri dari:
  - Penyelaras
  - Anggota
5. Bidang Tenaga Kerja, Sumberdaya Manusi dan Tanggunjawab Sosial, terdiri dari:
  - Penyelaras
  - Anggota
6. Bidang Pengkajian, Pendataan, Dokumentasi dan Pelestarian Cagar Budaya Serta Nilai Adat dan Budaya Melayu, terdiri dari:
  - Penyelaras
  - Anggota
7. Bidang Advokasi Hukum, Pembelaan Hak-Hak Masyarakat Adat dan Pencegahan Rasuah, terdiri dari:
  - Penyelaras
  - Anggota
8. Bidang Siasah, Pentadbiran dan Pembaharuan terdiri dari:
  - Penyelaras
  - Anggota
9. Bidang Penggalan, Pembinaan dan Pelestarian Seni Budaya Melayu terdiri dari:
  - Penyelaras
  - Anggota
10. Bidang Lingkungan Hidup Tata Ruang dan Sumberdaya Alam terdiri dari:
  - Penyelaras
  - Anggota
11. Bidang Penegakan Hukum dan Polisi Adat terdiri dari:
  - Penyelaras
  - Anggota

12. Bidang Hubungan Antar Lembaga dan Pemerintah, Hubungan Awan dan Media Massa terdiri dari:
  - Penyelaras
  - Anggota
13. Bidang Penggalangan Pemberdayaan Perempuan dan Anak terdiri dari:
  - Penyelaras
  - Anggota
14. Bidang Upacara dan Penyelaras Adat dan Budaya Melayu terdiri dari:
  - Penyelaras
  - Anggota
15. Bidang Pendataan, Pengukuran Tanah dan Hutan Adat terdiri dari:
  - Penyelaras
  - Anggota
16. Bidang Pengembangan Usaha Kerajinan Tradisional, Ekonomi Kreatif dan Pariwisata terdiri dari:
  - Penyelaras
  - Anggota
17. Majelis Taklim Perempuan Melayu terdiri dari:
  - Penyelaras
  - Anggota

#### **4.2.3. Susunan, Kedudukan, Fungsi, Tugas, Wewenang, dan Alat Kelengkapan DPRD Kota Dumai**

Mengenai susunan, kedudukan, Fungsi, Wewenang dan tugas DPRD Kota Dumai diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

##### **A. Susunan dan Kedudukan**

1. DPRD Kabupaten/Kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum.
2. DPRD Kabupaten/Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota.

##### **B. Fungsi**

DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi:

- a. Legislasi;
- b. Anggaran; dan
- c. Pengawasan.

##### **C. Tugas dan Wewenang**

DPRD mempunyai tugas dan wewenang

- a. Membentuk Perda bersama Walikota;
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda tentang APBD yang diajukan oleh Walikota;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD;
- d. Memilih Walikota dan wakil Wakil Walikota atau wakil Walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan lebih dari 18 (delapan belas) bulan;
- e. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian walikota dan wakil walikota kepada Menteri melalui Gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerinah Daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah; dan
- j. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### 4.3. Sumberdaya /Alat Kelengkapan DPRD Kota Dumai

Sumberdaya/Alat Kelengkapan DPRD Kabupaten/kota terdiri atas:

##### a. Pimpinan;

Pimpinan DPRD mempunyai tugas dan wewenang :

- a. Memimpin rapat DPRD dan menyimpulkan hasil rapat untuk diambil keputusan;
- b. Menyusun rencana kerja Pimpinan DPRD;
- c. Menetapkan pembagian tugas antara ketua dan wakil ketua;
- d. Melakukan koordinasi dalam upaya menyinergikan pelaksanaan agenda dan materi kegiatan dari alat kelengkapan DPRD;
- e. Mewakili DPRD dalam berhubungan dengan lembaga/ instansi lain;
- f. Menyelenggarakan konsultasi dengan Walikota dan pimpinan lembaga/instansi vertikal lainnya;
- g. Mewakili DPRD di pengadilan;
- h. Melaksanakan keputusan DPRD tentang penetapan sanksi atau rehabilitasi Anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- i. Menyampaikan laporan kinerja Pimpinan DPRD dalam Rapat Paripurna yang khusus diadakan untuk itu.

##### b. Badan Musyawarah;

Badan Musyawarah mempunyai tugas dan wewenang:

- a. Mengoordinasikan sinkronisasi penyusunan rencana kerja tahunan dan 5 (lima) tahunan DPRD dari seluruh rancangan kerja alat kelengkapan DPRD;
  - b. Menetapkan agenda DPRD untuk 1 (satu) tahun masa sidang, sebagian dari suatu masa sidang, perkiraan waktu penyelesaian suatu masalah, dan jangka waktu penyelesaian rancangan Perda;
  - c. Memberikan pendapat kepada Pimpinan DPRD dalam menentukan garis kebijakan pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD;
  - d. Meminta dan/ atau memberikan kesempatan kepada alat kelengkapan DPRD yang lain untuk memberikan keterangan atau penjelasan mengenai pelaksanaan tugas masing-masing;
  - e. Menetapkan jadwal acara rapat DPRD;
  - f. Memberi saran atau pendapat untuk memperlancar kegiatan DPRD;
  - g. Merekomendasikan pembentukan panitia khusus; dan
  - h. Melaksanakan tugas lain yang diputuskan dalam Rapat Paripurna
- c. Komisi;**  
Komisi mempunyai tugas dan wewenang:
- a. Memastikan terlaksananya kewajiban daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan kewajiban lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - b. Melakukan pembahasan rancangan Perda;
  - c. Melakukan pembahasan rancangan keputusan DPRD sesuai dengan ruang lingkup tugas komisi;
  - d. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda sesuai dengan ruang lingkup tugas komisi;
  - e. Membantu Pimpinan DPRD dalam penyelesaian masalah yang disampaikan oleh Walikota dan/atau masyarakat kepada DPRD;
  - f. Menerima, menampung, dan membahas serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
  - g. Mengupayakan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
  - h. Melakukan kunjungan kerja komisi atas persetujuan Pimpinan DPRD;
  - i. Mengadakan rapat kerja dan rapat dengar pendapat;
  - j. Mengajukan usul kepada Pimpinan DPRD yang termasuk dalam ruang lingkup bidang tugas komisi; dan
  - k. Memberikan laporan tertulis kepada Pimpinan DPRD tentang hasil pelaksanaan tugas komisi.
- 1) Tugas Komisi dalam Pembentukan Perda adalah:
    - a. Menyusun daftar inventarisasi Rancangan Perda bersama Organisasi Perangkat Daerah yang menjadi mitra kerjanya;
    - b. Menyampaikan daftar inventarisasi rancangan Perda sebagaimana ayat (1) huruf a kepada Bapemperda untuk dikompilasi kedalam rancangan program Pembentukan Perda; dan
    - c. Berperan aktif dalam persiapan, penyusunan, pembahasan dan penyempurnaan Rancangan Perda yang termasuk dalam bidang tugasnya.

- 2) Tugas Komisi di Bidang Anggaran adalah
  - a. Memutakhirkan data statistik dan data perencanaan dan program serta penganggaran bersama OPD yang menjadi Mitra Kerjanya;
  - b. Menyiapkan rancangan pokok-pokok pikiran DPRD untuk disampaikan oleh Pimpinan DPRD dalam musyawarah rencana pembangunan tingkat Kota Dumai untuk dicantumkan dalam RAPBD tahun berikutnya yang termasuk dalam bidang tugasnya dengan menggunakan data perencanaan program dan penganggaran sebagaimana dimaksud huruf a sebagai petunjuk teknis;
  - c. Mengadakan pembicaraan pendahuluan mengenai penyusunan Rancangan APBD yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya bersama dengan OPD yang menjadi mitra kerjanya;
  - d. Mengadakan pembahasan dan mengajukan usulan anggaran dan pembahasan pendapatan dan belanja yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya bersama OPD yang menjadi Mitra kerjanya;
  - e. Mengadakan alokasi anggaran untuk program dan kegiatan Organisasi Perangkat Daerah yang menjadi mitra kerjanya;
  - f. Memberikan saran dan pendapat kepada Badan Anggaran DPRD dalam bentuk tertulis terhadap pembahasan RAPBD/RAPBD-P/ dan pembahasan Laporan keuangan daerah dan pembahasan pelaksanaan APBD termasuk hasil audit BPK-RI yang berkaitan dengan mitra kerjanya; dan
  - g. Melakukan sinkronisasi hasil pelaksanaan laporan keuangan daerah dengan Badan Pemeriksa Keuangan Daerah sesuai dengan Ruang lingkup tugasnya.
- 3) Tugas komisi di Bidang Pengawasan adalah:
  - a. Melakukan Pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang dan Perda termasuk APBN, APBD Provinsi dan APBD Kota Dumai serta Peraturan pelaksanaan yang termasuk ruang lingkup tugasnya;
  - b. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK, BPKP dan / atau Inspektorat yang berkaitan dengan Mitra kerjanya;
  - c. Melakukan pengawasan terhadap kebijakan Pemerintah dan pemerintah daerah; dan
  - d. Menyiapkan masukan terhadap bahan-bahan temuan kepada Panitia Khusus Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Walikota Dumai untuk dipertimbangkan sebagai bahan masukan dalam penyusunan catatan dan rekomendasi DPRD terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Tahun Anggaran sebelumnya atau Akhir Masa Jabatan.

Komisi DPRD terdiri dari :

- a. Komisi I Bidang Pemerintahan dan Hukum;
 

Komisi I Bidang Pemerintahan dan Hukum meliputi:

  1. Bidang Pemerintahan;
  2. Bidang Kepegawaian/Aparatur;
  3. Ketentraman;
  4. Ketertiban dan Perlindungan Masyarakat;

5. Hubungan Masyarakat;
  6. Komunikasi, Pers, Hukum dan Peraturan Perundang-undangan;
  7. Perizinan;
  8. Pertahanan;
  9. Kependudukan dan Catatan Sipil;
  10. Organisasi Masyarakat;
  11. Ketenagakerjaan dan Transmigrasi;
  12. Kepemudaan dan Olahraga;
  13. Agama.
  14. Kebudayaan;
  15. Sosial;
  16. Kesehatan dan Keluarga Berencana;
  17. Peranan Wanita; dan
  18. Museum dan Cagar Budaya
- b. Komisi II Bidang Keuangan dan Ekonomi; dan Dunia Usaha  
Komisi II Bidang Ekonomi, Keuangan dan Dunia Usaha meliputi:
1. Perindustrian dan Perdagangan;
  2. Pertanian;
  3. Kehutanan dan Perkebunan;
  4. Perikanan, Peternakan dan Kelautan;
  5. Usaha Kecil dan Menengah dan Koperasi;
  6. Pariwisata;
  7. Badan Penanaman Modal;
  8. Pemberdayaan Aset/Kekayaan Daerah;
  9. Perusahaan Daerah;
  10. Badan Pengelolaan Keuangan Daerah;
  11. Keuangan Daerah;
  12. Perpajakan;
  13. Retribusi;
  14. Perbankan;
  15. Aset Daerah Milik Daerah; dan
  16. Perusahaan Daerah.
- c. Komisi IV Bidang Pembangunan.  
Komisi IV Bidang Pembangunan meliputi:
1. Pekerjaan Umum;
  2. Pemetaan dan Tata Ruang Wilayah;
  3. Penataan dan Pengawasan Pembangunan;
  4. Pertamanan;
  5. Kebersihan;
  6. Badan Pengelolaan yang terkait dengan Perhubungan/transportasi;
  7. Pertambangan dan Energi;
  8. Perumahan Rakyat;
  9. Lingkungan Hidup; dan
  10. Penerangan Jalan Umum dan Sarana Jaringan/Irigasi.

**d. Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda);**

Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) memiliki Tugas dan wewenang :

1. Menyusun rancangan program pembentukan Perda yang memuat daftar urutan rancangan Perda berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Perda disertai alasan untuk setiap tahun anggaran dilingkungan DPRD;
2. Mengoordinasikan penyusunan program pembentukan Perda antara DPRD dan Pemerintah Daerah;
3. Menyiapkan rancangan Perda yang berasal dari DPRD yang merupakan usulan Bapemperda berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
4. Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan Perda yang diajukan anggota, komisi, atau gabungan komisi sebelum rancangan Perda disampaikan kepada Pimpinan DPRD;
5. Mengikuti pembahasan rancangan Perda yang diajukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah;
6. Memberikan pertimbangan terhadap usulan penyusunan rancangan Perda yang diajukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah diluar program pembentukan Perda;
7. Memberikan pertimbangan kepada Pimpinan DPRD terhadap rancangan Perda yang berasal dari Pemerintah Daerah;
8. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan Perda melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;
9. Memberikan masukan kepada Pimpinan DPRD atas rancangan Perda yang ditugaskan oleh badan musyawarah;
10. Melakukan kajian Perda; dan
11. Membuat laporan kinerja pada masa akhir keanggotaan DPRD dan menginventarisasi permasalahan dalam pembentukan Perda sebagai bahan bagi komisi pada masa keanggotaan berikutnya.

**e. Badan Anggaran;**

Badan anggaran mempunyai tugas dan wewenang :

1. Memberikan saran dan pendapat berupa pokok pikiran DPRD kepada Walikota dalam mempersiapkan rancangan APBD sebelum peraturan Walikota tentang rencana kerja Pemerintah Daerah ditetapkan;
2. Melakukan konsultasi yang diwakili oleh anggotanya dengan komisi terkait untuk memperoleh masukan dalam rangka pembahasan rancangan kebijakan umum APBD dan prioritas dan plafon anggaran sementara;
3. Memberikan saran dan pendapat kepada Walikota dalam mempersiapkan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;

4. Melakukan penyempurnaan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD berdasarkan hasil evaluasi Menteri bagi DPRD provinsi dan Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota bersama tim anggaran Pemerintah Daerah;
5. Melakukan pembahasan bersama tim anggaran Pemerintah Daerah terhadap rancangan kebijakan umum APBD dan rancangan prioritas dan plafon anggaran sementara yang disampaikan oleh Walikota; dan
6. Memberikan saran kepada Pimpinan DPRD dalam penyusunan anggaran belanja DPRD.

**f. Badan Kehormatan;**

Badan kehormatan mempunyai Tugas:

1. Memantau dan mengevaluasi disiplin dan kepatuhan anggota DPRD terhadap sumpah/janji dan Kode Etik;
2. Meneliti dugaan pelanggaran terhadap sumpah/janji dan Kode Etik yang dilakukan anggota DPRD;
3. Melakukan penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi atas pengaduan Pimpinan DPRD, Anggota DPRD, dan/atau masyarakat; dan
4. Melaporkan keputusan Badan Kehormatan atas hasil penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi sebagaimana dimaksud pada huruf c kepada rapat paripurna.

Badan kehormatan mempunyai Wewenang:

1. Memanggil anggota DPRD yang diduga melakukan pelanggaran sumpah/janji dan Kode Etik untuk memberikan klarifikasi atau pembelaan atas pengaduan dugaan pelanggaran yang dilakukan;
2. Meminta keterangan pelapor, saksi, atau pihak lain yang terkait termasuk meminta dokumen atau bukti lain; dan
3. Menjatuhkan sanksi kepada Anggota DPRD yang terbukti melanggar sumpah/janji dan Kode Etik.

**g. Panitia Khusus**

1. Panitia Khusus dibentuk dalam Rapat Paripurna atas usul Anggota DPRD setelah mendapat pertimbangan badan musyawarah.
2. Pembentukan panitia khusus ditetapkan dengan keputusan DPRD.
3. Pembentukan panitia khusus dalam waktu yang bersamaan paling banyak sama jumlahnya dengan komisi.
4. Masa kerja panitia khusus :
  - 1) Paling lama 1 (satu) tahun untuk tugas pembentukan Perda; atau
  - 2) Paling lama 6 (enam) bulan untuk tugas selain pembentukan Perda.
5. Panitia khusus melaporkan tugas sebelum akhir masa kerja dalam Rapat Paripurna.

**h. Kelompok Pakar dan Tim Ahli**

1. Kelompok pakar atau tim ahli alat kelengkapan DPRD diangkat dan diberhentikan dengan keputusan sekretaris DPRD sesuai dengan kebutuhan atas usul Anggota DPRD, pimpinan Fraksi, dan pimpinan alat kelengkapan DPRD.
2. Kelompok pakar atau tim ahli bekerja sesuai dengan pengelompokan tugas dan wewenang DPRD yang tercermin dalam alat kelengkapan DPRD.
3. Kriteria kelompok pakar atau tim ahli meliputi :
  1. Berpendidikan paling rendah strata satu (S1) dengan pengalaman kerja paling singkat 5 (lima) tahun, strata dua (S2) dengan pengalaman kerja paling singkat 3 (tiga) tahun, atau strata tiga (S3) dengan pengalaman kerja paling singkat 1 (satu) tahun;
  2. Menguasai bidang yang diperlukan; dan
  3. Menguasai tugas dan fungsi DPRD.
4. Jumlah kelompok pakar atau tim ahli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling banyak 3 (tiga) orang.
5. Pengadaan kelompok pakar atau tim ahli dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

## BAB V

### ANALISIS DATA DAN HASIL PENELITIAN

#### 5.1. Gambaran Subjek Penelitian

Sesuai dengan apa yang dijelaskan dalam metode penelitian ini, bahwa yang menjadi objek dalam penelitian ini adalah Ketua Pansus A beserta anggota Pansus A, Ketua Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) DPRD Kota Dumai, Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai, Kabag Hukum Setdako Kota Dumai, Kasubbag Hukum Setdako Kota Dumai, Kabag Persidangan dan Perundang-Undangan Sekretariat DPRD Kota Dumai, Kasubbag Kajian Perundang-Undangan Sekretariat DPRD Kota Dumai, Kasubbag Persidangan dan Risalah Sekretariat DPRD Kota Dumai beserta staf Ketua dan pengurus LAMR Kota Dumai, jumlah keseluruhan sampel penelitian berjumlah 20 orang. Sementara subjek penelitian lainnya adalah Ketua Suku Sakai, Tokoh Adat Kota Dumai dan Tokoh Masyarakat Kota Dumai dan juga masyarakat yang terlibat aktif dalam kegiatan kemasyarakatan dan adat Kota Dumai dijadikan sebagai informan penelitian (tidak dijadikan sebagai sampel penelitian) hanya sebagai informan penelitian untuk mendukung analisa.

Untuk memberikan gambaran mengenai karakteristik sampel penelitian maka peneliti terlebih dahulu menyajikan data-data mengenai identitas sampel penelitian yang meliputi jenis kelamin, umur, pendidikan dari para responden.

Untuk mengetahui keadaan responden/sampel penelitian, maka diuraikan secara singkat mengenai karakteristik responden/sampel berdasarkan Jenis Kelamin, Umur dan tingkat pendidikan sebagai berikut :

### 1). Jenis Kelamin Responden

**Tabel 5.1. Identitas Responden Berdasarkan Jenis Kelamin**

No	Jenis Kelamin	Jumlah	Persentase
1	Laki-Laki	18	90.00
2	Perempuan	2	10.00
<b>Jumlah</b>		<b>20</b>	<b>100.00</b>

*Sumber : Data Olahan Penelitian 2020*

Berdasarkan tabel 5.1 diatas terlihat bahwa responden yang memiliki jenis kelamin laki-laki sebanyak 18 orang atau 90,00 %. Sedangkan responden yang memiliki jenis kelamin Perempuan sebanyak 2 orang atau 10,00%. Dengan demikian terlihat bahwa responden penelitian Formulasi Kebijakan Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai lebih banyak berjenis kelamin Laki-Laki dari pada jenis kelamin Perempuan.

### 2). Umur Responden

**Tabel 5.2. Identitas Responden Berdasarkan Tingkatan Umur**

No	Umur	Jumlah	Persentase %
1	20-30 tahun	0	0.00
2	31-40 tahun	2	10.00
3	41-50 tahun	10	50.00
4	> 50 Tahun	8	40.00
<b>Jumlah</b>		<b>20</b>	<b>100.00</b>

*Sumber : Data Olahan Penelitian 2020*

Dari tabel diatas dapat dilihat, bahwa responden yang berumur 20-30 tahun sebanyak 0 orang atau 0% dari keseluruhan jumlah responden. Responden yang berumur 31-40 tahun sebanyak 2 orang atau 10,00% dari keseluruhan jumlah responden. Responden yang berumur 41-50 tahun sebanyak 10 orang atau 50,00% dari keseluruhan jumlah responden. Responden yang berumur > 50 tahun sebanyak

8 orang atau 40,00% dari keseluruhan jumlah responden. Jadi dari data tersebut diketahui jumlah responden berdasarkan umur terbanyak adalah responden yang berumur  $41 > 50$  tahun.

### 3). **Tingkat Pendidikan Responden**

Tingkat pendidikan responden penelitian terdiri dari berbagai disiplin ilmu dari berbagai jenjang pendidikan. Untuk mengetahui tingkat pendidikan responden penelitian, dapat dilihat pada tabel 5.3 dibawah ini sebagai berikut :

**Tabel 5.3. Identitas Responden Berdasarkan Tingkat Pendidikan**

No	Tingkat Pendidikan	Jumlah	Persentase (%)
1	S3	1	5.00
2	S2	3	15.00
3	S1	15	75.00
4	Diploma	1	5.00
5	SLTA	0	0.00
<b>Jumlah</b>		<b>20</b>	<b>100.00</b>

*Sumber : Data Olahan Penelitian 2020*

Berdasarkan tabel diatas dapat dilihat bahwa responden yang memiliki tingkat pendidikan Sarjana Srata 3 (S3) sebanyak 1 orang atau 5,00%, responden dengan tingkat pendidikan Sarjana Srata 2 (S2) sebanyak 3 orang atau 15,00%, responden yang memiliki tingkat Sarjana Srata 1 (S1) sebanyak 15 orang atau 75,00%, pendidikan Diploma sebanyak 1 orang atau 5,00% dari keseluruhan responden, responden yang memiliki tingkat pendidikan SLTA sebanyak 0 orang atau 0,00% dari keseluruhan responden. Dengan demikian terlihat bahwa responden penelitian Formulasi Kebijakan Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai lebih banyak memiliki tingkat Sarjana Srata 1 (S1).

## **5.2. Analisa Data Hasil Penelitian.**

Untuk memberikan gambaran mengenai Formulasi Kebijakan Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai, pada bagian ini akan diberikan uraian mengenai masing-masing variabel berdasarkan tanggapan responden terhadap item kuesioner penelitian.

Hasil tanggapan informan penelitian yang berjumlah 20 orang, berdasarkan hasil wawancara penelitian akan diuraikan dibawah ini sebagai berikut:

### **5.2.1. Analisis Formulasi Kebijakan Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Tentang Lembaga Adat Melayu Riau.**

Runtuhnya Orde Baru telah membawa perubahan dalam sistem pemerintahan di negeri ini, yang semula kewenangan pemerintahan sangat terpusat di Jakarta kini didistribusikan ke daerah-daerah dalam suasana otonomi daerah. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Salah satu konsekuensi logis diterapkannya otonomi yang seluas-luasnya adalah kewenangan yang dimiliki oleh daerah untuk menetapkan Perda dan peraturan-peraturan lain. Dalam konteks otonomi daerah, keberadaan Perda pada prinsipnya berperan mendorong desentralisasi secara maksimal, (Rawasita:2009:60). Namun demikian tidak berarti daerah dapat membentuk Perda dengan semaunya. Sebab menurut peraturan perundang-undangan materi muatan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi

daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Beberapa undang-undang hanya memuat hal-hal umum yang harus dijabarkan sesuai dengan kondisi daerah, antara lain terkait perempuan, anak, suku dan masyarakat adat terpencil, penganut agama dan kepercayaan lokal, kelompok-kelompok minoritas, kaum disabilitas, serta hal-hal yang khusus dan spesifik di daerah.

Karena kedudukannya yang strategis, Perda mempunyai berbagai fungsi: yaitu:

- a. Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah;
- b. Merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, perda tunduk pada ketentuan hirarki peraturan perundang-undangan. Dengan demikian perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- c. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
- d. Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

Sejatinya suatu Perda merupakan refleksi dari suatu kebijakan (*political will*) yang ditindaklanjuti dengan proses pembuatan keputusan (*policy making*) dan proses pembuatan ketentuan hukum (*law making process*). Oleh karenanya para pembuat kebijakan (*policy makers*) dan pembuat perda (*law makers*) baik di eksekutif maupun di legislatif perlu memiliki pemahaman yang baik atas permasalahan yang dihadapi di daerah, (Budi : 2014:50).

Untuk menghindari pembuatan Perda yang bukan kewenangan daerah para pembuat kebijakan (*policy makers*) dan pembuat perda (*law makers*) baik di

eksekutif maupun di legislatif wajib mengetahui pembagian kewenangan pemerintahan. Setidaknya Undang-Undang Pemerintahan Daerah telah membagi kewenangan antara pusat dan daerah (Provinsi, Kabupaten/Kota) baik yang bersifat wajib ataupun pilihan.

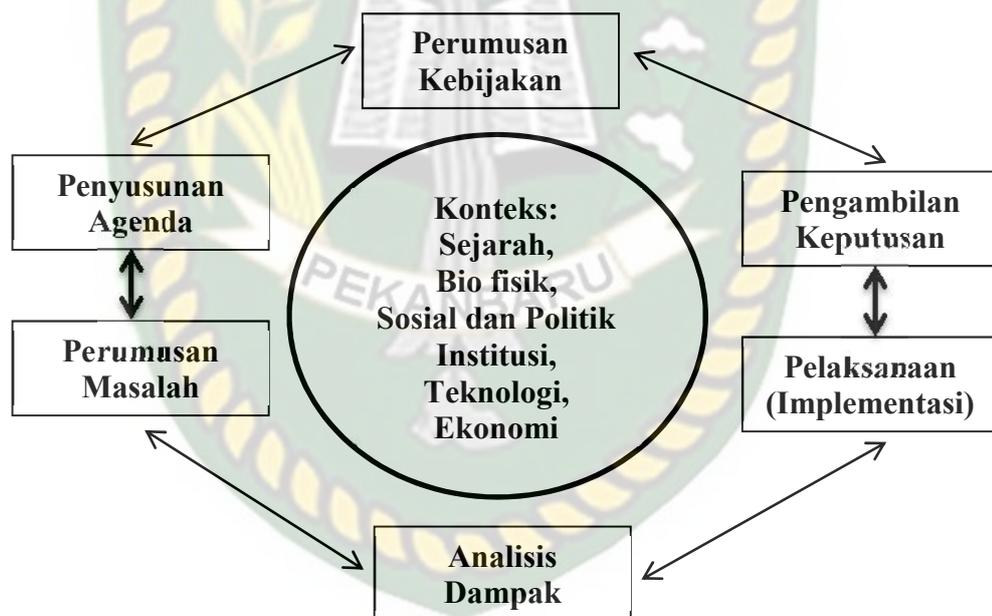
Menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan dibagi atas tiga urusan, yakni urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan umum. Urusan pemerintahan yang konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah Provinsi dan daerah Kabupaten/Kota. Urusan pemerintahan konkuren inilah yang dibagi menjadi bersifat wajib dan pilihan untuk dilaksanakan oleh pemerintah daerah melalui perda.

Tahap formulasi kebijakan (*policy formulation*) ini merupakan tahapan yang sangat penting untuk menentukan tahapan berikutnya pada proses kebijakan publik. Manakala proses formulasi tidak dilakukan secara tepat dan komprehensif, hasil kebijakan yang diformulasikan tidak akan bisa mencapai tataran optimal. Artinya, bisa jadi kebijakan tadi akan sulit diimplementasikan, bahkan bisa jadi tidak bisa diimplementasikan (*unimplementable*). Akibatnya, apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan sulit dicapai sehingga masalah publik yang mengemuka di masyarakat juga tidak bisa dipecahkan. Bukankah kebijakan publik dibuat hakikatnya untuk memecahkan masalah publik yang mengemuka di masyarakat. Oleh karena itu, pada tahap ini perlu dilakukan analisis secara komprehensif agar diperoleh kebijakan publik yang betul-betul bisa diimplementasikan, dapat mencapai apa yang menjadi tujuan dan sasarannya, dan mampu memecahkan masalah publik yang mengemuka di masyarakat.

Fase formulasi kebijakan publik, realitas politik yang melingkupi proses pembuatan kebijakan publik tidak boleh dilepaskan dari fokus kajiannya. Sebab bila kita melepaskan kenyataan politik dari proses pembuatan kebijakan publik, maka jelas kebijakan publik yang dihasilkan itu akan miskin aspek lapangannya. Sebuah produk kebijakan publik yang miskin aspek lapangannya itu jelas akan menemui banyak persoalan pada tahap penerapan berikutnya. Dan yang tidak boleh dilupakan adalah penerapannya dilapangan dimana kebijakan publik itu hidup tidaklah pernah steril dari unsur politik. Formulasi kebijakan publik adalah langkah yang paling awal dalam proses kebijakan publik secara keseluruhan, oleh karena apa yang terjadi pada tahap ini akan sangat menentukan berhasil tidaknya kebijakan publik yang dibuat itu pada masa yang akan datang. Oleh sebab itu perlu adanya kehati-hatian lebih dari para pembuat kebijakan ketika akan melakukan formulasi kebijakan publik ini. Yang harus diingat pula adalah bahwa formulasi kebijakan publik yang baik adalah formulasi kebijakan publik yang berorientasi pada implementasi dan evaluasi. Sebab seringkali para pengambil kebijakan beranggapan bahwa formulasi kebijakan yang baik itu adalah sebuah uraian konseptual yang sarat dengan pesan-pesan ideal dan normatif, namun tidak membumi. Padahal sesungguhnya formulasi kebijakan publik yang baik itu adalah sebuah uraian atas kematangan pembacaan realitas sekaligus alternatif solusi yang fisibel terhadap realitas tersebut. Kendati pada akhirnya uraian yang dihasilkan itu tidak sepenuhnya presisi dengan nilai ideal normatif, itu bukanlah masalah asalkan uraian atas kebijakan itu presisi dengan realitas masalah kebijakan yang ada dilapangan.

Proses perumusan kebijakan merupakan inti dari kebijakan publik, karena dari sinilah akan dirumuskan batas-batas kebijakan itu sendiri. Tidak semua isu yang dianggap masalah bagi masyarakat perlu dipecahkan oleh pemerintah sebagai pembuat kebijakan, yang akan memasukkannya ke dalam agenda pemerintah yang kemudian diproses menjadi sebuah kebijakan setelah melalui berbagai tahapan. Winarno (2014:126) menyimpulkan dari pendapat beberapa ahli bahwa dalam perumusan kebijakan meliputi empat tahapan yang dilaksanakan secara sistematis, yaitu :

**Gambar 5.1. Bagan Alur Perumusan Kebijakan Publik**



Sumber: Winarno, 2006: 46-57

**a. Tahap pertama, perumusan masalah.**

Mengenali dan merumuskan masalah merupakan langkah yang paling fundamental dalam perumusan kebijakan. Untuk dapat merumuskan kebijakan dengan baik, maka masalah-masalah publik harus dikenali dan didefinisikan dengan

baik. Kebijakan publik pada dasarnya merupakan upaya untuk memecahkan masalah dalam masyarakat. Menurut Mitroff dan Kliman dalam (Dunn, 2003:80), perumusan masalah dapat dipandang sebagai suatu proses yang terdiri dari tiga tahap yang berbeda namun saling bergantung, yaitu 1) konseptualisasi masalah (2) spesifikasi masalah (3) pengenalan masalah.

Proses perumusan masalah dapat dimulai dari tahap manapun di antara ketiga tahap tersebut, namun suatu prasyarat dalam perumusan masalah adalah pengenalan atau menyadari keberadaan situasi problematis. Untuk bergerak dari situasi problematis ke masalah substantif, analisis kebijakan perlu mengkonseptualisasi masalah, yaitu mendefinisikan menurut peristilahan dasar atau umum. Setelah masalah substantif dikonseptualisasikan, maka masalah formal yang lebih terperinci dan spesifik dapat dirumuskan. Proses memindahkan dari masalah substantif ke masalah formal diselenggarakan melalui spesifikasi masalah (*problem spesification*).

**b. Tahap kedua, agenda kebijakan**

Tidak semua masalah publik akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Masalah-masalah tersebut akan berkompetisi antara satu dengan yang lain. Hanya masalah-masalah tertentu yang pada akhirnya akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Masalah publik yang masuk ke dalam agenda kebijakan kemudian akan dibahas oleh para perumus kebijakan, seperti kalangan legislatif, kalangan eksekutif, agen-agen pemerintah dan mungkin juga kalangan yudikatif. Masalah-masalah tersebut dibahas berdasarkan tingkat urgensinya untuk diselesaikan. Menurut Abidin, agenda kebijakan adalah sebuah daftar permasalahan atau isu yang mendapat perhatian serius karena berbagai sebab untuk ditindaklanjuti atau diproses pihak-pihak yang

berwenang menjadi kebijakan. Proses masuknya isu ke dalam agenda kebijakan tidak sepenuhnya dapat dilakukan secara rasional dan lebih sering bersifat politis. Beberapa faktor yang mempengaruhi proses penyusunan agenda adalah (1) perkembangan sistem pemerintahan yang demokratis; (2) sikap pemerintah dalam proses penyusunan agenda; (3) bentuk pemerintahan atau realisasi otonomi daerah; dan (4) partisipasi masyarakat, (Abidin:2000:127).

**c. Tahap ketiga, pemilihan alternatif kebijakan.**

Pada tahap ini, para perumus kebijakan akan berhadapan dengan berbagai alternatif pilihan kebijakan yang akan diambil untuk memecahkan masalah. Para perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antarberbagai aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan. Pada kondisi ini, maka pilihan-pilihan kebijakan akan didasarkan pada kompromi dan negosiasi yang terjadi antaraktor yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan tersebut.

**d. Tahap keempat, penetapan kebijakan.**

Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan untuk diambil sebagai cara pemecahan masalah, maka tahap terakhir dalam pembuatan kebijakan adalah menetapkan kebijakan yang dipilih tersebut sehinggamempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Alternatif kebijakan yang diambil pada dasarnya merupakan kompromi dari berbagai kelompok kepentingan yang terlibat dalam pembuatan kebijakan tersebut.

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan sebuah sistem, karena di dalamnya terdapat beberapa peristiwa/tahapan yang terjalin dalam satu rangkaian yang tidak terpisahkan antara satu dan lainnya. Tahapan tersebut yaitu tahap

perencanaan, tahap penyusunan, tahap pembahasan, tahap pengesahan, tahap pengundangan, dan tahap penyebarluasan. Pembentukan peraturan daerah secara lebih khusus diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, selain itu juga diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Ketentuan baku yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah meliputi bentuk dan sifat produk hukum daerah, perencanaan penyusunan peraturan daerah dilakukan dalam satu legislasi daerah, pembahasan rancangan peraturan daerah, penyebarluasan rancangan peraturan daerah, pengundangan dan penyebarluasan peraturan daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, suatu peraturan daerah dibentuk atau dibahas secara bersama oleh pemerintah Provinsi/Kota/Kabupaten (eksekutif) dengan DPRD Provinsi/Kota/Kabupaten (legislatif), hal tersebut berlaku untuk peraturan daerah yang berasal dari usulan eksekutif maupun peraturan daerah yang berasal dari usulan DPRD (perda inisiatif).

Peraturan daerah merupakan produk legislasi pemerintahan daerah, yakni kepala daerah dan DPRD, sebelum suatu rancangan peraturan daerah disetujui dan disahkan menjadi sebuah peraturan daerah, maka rancangan peraturan daerah tersebut akan melalui tahap-tahap pembahasan bersama antara pihak eksekutif dan pihak legislatif. Pembahasan raperda di DPRD dilakukan oleh DPRD bersama

Gubernur/Bupati/Walikota, serta pemerintahan daerah dengan tim asistensi yang berada dibagian hukum, hal ini tercantum pada Pasal 140 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa rancangan perda dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati/Walikota. Rancangan perda selanjutnya harus mendapat persetujuan bersama DPRD dan Gubernur atau bupati/walikota untuk dapat dibahas lebih lanjut, tanpa persetujuan bersama, rancangan perda tidak akan dibahas lebih lanjut.

Agar Perda yang di bentuk tersebut dapat dijadikan sebagai instrumen hukum bagi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan hak dan kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendiri sekaligus juga merupakan legalitas bagi Pemerintah Daerah untuk mendukung hak dan kewenangan Pemerintah Daerah sebagai daerah otonom, makapembentukan Peraturan Daerah tersebut berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus dilakukan berdasarkan asas antara lain meliputi asas:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Untuk itu tahapan yang paling menentukan dalam pembentukan suatu Perda adalah tahapan formulasi kebijakan publik. Formulasi kebijakan publik adalah langkah yang paling awal dalam proses kebijakan publik. Oleh karenanya apa yang

terjadi pada fase ini akan sangat menentukan berhasil atau tidaknya kebijakan publik yang dibuat itu pada masa yang akan datang, (Wahab:2012:12).

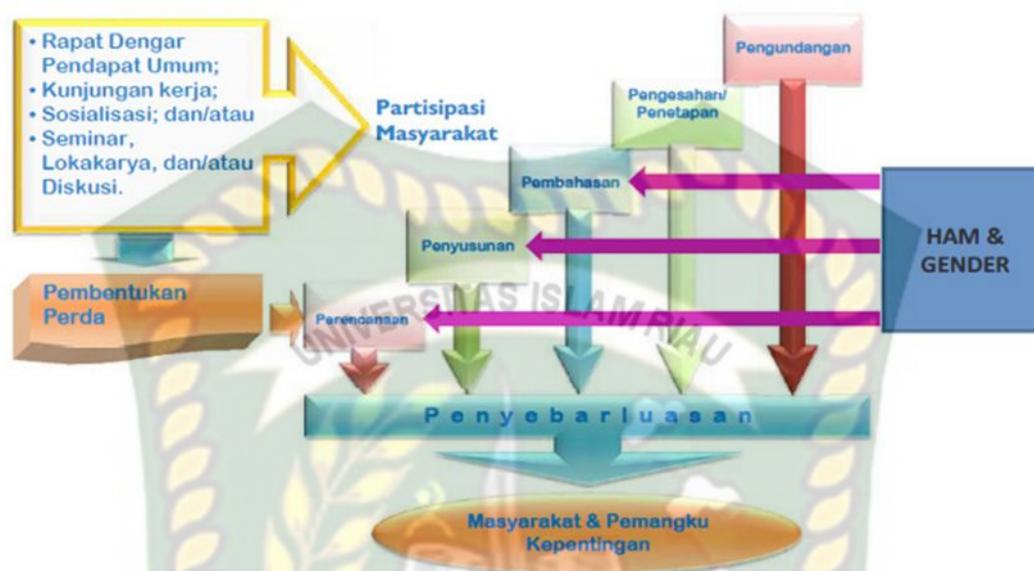
Dalam penelitian ini, konsep formulasi kebijakan publik yang dijadikan sebagai bahan analisis penelitian formulasi kebijakan dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Lembaga Adat Melayu Riau pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai dianalisis berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah memberikan pengaturan terhadap perencanaan, antara lain:

1. Adanya penambahan pengaturan yang lebih jelas mengenai penyusunan Prolegda sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 35 yaitu harus mendasarkan pada perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; rencana pembangunan daerah; penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; serta aspirasi masyarakat daerah;
2. Adanya penjelasan yang lebih rinci dalam pentahapan penyusunan Prolegda;
3. Adanya kejelasan pihak yang mengoordinir penyusunan Prolegda, dalam hal ini adalah Badan Legislasi Daerah sebagai pihak yang mengoordinir penyusunan Prolegda antara DPRD dan pemerintah daerah; dan
4. Adanya pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan rancangan peraturan daerah, (Kemenkumham:2012:2)

Untuk memberikan gambaran mengenai letak perencanaan proses pembentukan peraturan perundang-undangan, berikut disajikan dalam bentuk gambar 5.2 dibawah ini sebagai berikut:

**Gambar 5.2. Letak Perencanaan Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**



*Sumber: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM R.I, 2012. Buku Pedoman Tentang Penyusunan Dan Pengelolaan Program Legislasi Daerah, Jakarta*

Secara rinci mekanisme/tahapan penyusunan program pembentukan perda telah diatur dalam UU 12/2011, UU 23/2014, PerPres 87/2014, dan PMDN 80/2015.20 Karena itu ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam penyusunan program pembentukan perda menurut ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut, yaitu:

1. Program pembentukan perda memuat daftar urutan dan prioritas Rancangan Perda Kabupaten/Kota yang akan dibuat dalam 1 (satu) tahun anggaran.
2. Urutan Rancangan Perda didasarkan atas: perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, rencana pembangunan daerah, penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan aspirasi masyarakat daerah.
3. Penetapan skala prioritas berdasarkan kriteria: perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, rencana pembangunan daerah, penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan aspirasi masyarakat daerah.
4. Dalam program pembentukan perda dapat dimuat Daftar Kumulatif Terbuka, yang terdiri atas: akibat putusan MA; APBD; penataan kecamatan; dan penataan desa.
5. Penyusunan dan penetapan program pembentukan perda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan APBD.

6. Program pembentukan perda ditetapkan dalam Keputusan DPRD.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pada pasal 1 ayat 1 dinyatakan bahwa: “Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan

- a. Tahapan Perencanaan Propemperda;
- b. Tahapan Penyusunan Ranperda;
- c. Tahapan Pembahasan Ranperda;
- d. Tahapan Pengesahan atau Penetapan Perda, dan
- e. Tahapan Pengundangan Perda.

Berdasarkan hasil penelitian mengenai masing-masing tahapan yang dilaksanakan dalam formulasi kebijakan dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Lembaga Adat Melayu Riau pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai, akan diuraikan dibawah ini sebagai berikut:

#### **1. Analisis Tahapan Dimensi Perencanaan Propemperda Dalam Formulasi Kebijakan Penyusunan Peraturan Daerah Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai**

Tahapan perencanaan merupakan kunci awal menuju keberhasilan pencapaian tujuan yang diinginkan. Perencanaan adalah bagian dari subsistem dari sistem pengelolaan (manajemen), kekhususan sifat perencanaan ialah dominannya fungsi perencanaan untuk keberhasilan keseluruhan manajemen. Menurut pandangan politis strategis, jika keseluruhan manajemen mempunyai nilai strategis, sendirinya perencanaan sebagai bagiannya tentunya juga mempunyai sifat dan makna strategis. Sebaliknya, jika perencanaan sebagai langkah awal manajemen bernilai strategis,

besar harapan bahwa keseluruhan manajemen akan bernilai strategis. Perencanaan pada dasarnya merupakan cara, teknik atau metode untuk mencapai tujuan yang diinginkan secara tepat, terarah dan efisien sesuai dengan sumber daya yang tersedia (Solly Lubis, 67:2011).

Peraturan daerah merupakan instrumen penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah daerah. Oleh sebab itu pembentukannya harus memenuhi standar *legal drafting* yang dimulai dari tahap perencanaan. Perencanaan mengatur mekanisme penyusunan program pembentukan peraturan daerah (Propemperda) oleh DPRD dan pemerintah daerah dan ditetapkan dalam keputusan DPRD.

Dalam penyusunan Propemperda ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi penyusunan Propemperda tersebut serta apa urgensi Pembentukan Peraturan daerah. Pembentukan Perda tentang tata cara penyusunan Propemperda merupakan upaya mewujudkan pembentukan Perda yang efektif dan efisien sebagaimana diamanatkan Pasal 237 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

1. Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundangundangan.
3. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda.
4. Pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan secara efektif dan efisien.

Sementara itu dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah disebutkan bahwa Propemperda merupakan instrumen perencanaan program pembentukan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Tahapan tersebut merupakan syarat formal yang harus dilaksanakan oleh DPRD dan Kepala Daerah dalam membentuk suatu Perda.

Dalam penelitian ini, dimensi tahapan perencanaan Peraturan Daerah Lembaga Adat Melayu Riau yang diawali dengan penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) yang sekaligus dijadikan analisis penelitian antara lain adalah sebagai berikut:

- a. Pengkajian dan Penyelarasan dalam penyusunan Propemperda
- b. Koordinasi antar instansi terkait dalam penyusunan Propemperda
- c. Penetapan skala prioritas dalam Propemperda
- d. Penyerapan aspirasi masyarakat dalam penyusunan Propemperda

Hal-hal yang perlu dilakukan dalam mencapai suatu proses legislasi yang ideal yaitu dengan melakukan kajian yang memadai, pemahaman tentang materi muatan peraturan perundang-undangan yang baik, pemahaman asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, peran serta masyarakat, harmonisasi dan sinkronisasi, serta pemakaian bahasa yang tepat dan substansi peraturan perundang-undangan yang tidak bertentangan dengan peraturan di atasnya, sehingga didapatkan hasil yang optimal dari proses legislasi tersebut (Indarti, 2007:21).

Hasil wawancara penelitian yang dilakukan kepada Kabag Hukum Setdako Kota Dumai mengenai pengkajian dan penyeselarasan dalam penyusunan Propemperda LAMR Kota Dumai adalah sebagai berikut:

*“Dalam pembahasan Propemperda ini Pemerintah Kota Dumai sudah melakukan pengkajian dan penyeselarasan bersama pihak-pihak terkait, sebelum diajukan dan dibahas bersama dalam sidang-sidang paripurna oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai. Khususnya dalam pembahasan Ranperda LAMR yang diusulkan oleh Dinas Pariwisata Kota Dumai dan juga Lembaga Adat Melayu sendiri, pengkajian dan penyeselarasan dilakukan oleh Universitas Islam Riau Pekanbaru yang juga bertugas membuat Naskah Akademis. Disamping itu juga dibahas bersama dengan alm. Datuk Tenas selaku tokoh budaya Riau”*

Tanggapan yang sama juga disampaikan oleh Ketua Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) DPRD Kota Dumai mengenai pengkajian dan penyeselarasan dalam penyusunan Ranperda LAMR Kota Dumai dalam Propemperda Sebagai Berikut:

*“Sebelum Ranperda tersebut di bahas dan berakhir menjadi sebuah produk hukum yang berkekuatan tetap dan mengikat, tentunya ada beberapa tahapan yang terlebih dahulu harus dilalui. Tahapan awal setelah adanya usulan dimasukkannya Ranperda LAMR Kota Dumai dalam Propemperda yang nantinya akan dibahas bersama. Khusus untuk Perda LAMR yang telah berjalan saat ini, sudah dilakukan terlebih dahulu kegiatan pengkajian dan penyeselarasan Ranperda LAMR Kota Dumai tersebut bersama Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) sebelum dimasukkan dalam Propemperda. Bapemperda juga telah memberikan pertimbangan kepada Pimpinan DPRD terhadap Ranperda LAMR Kota Dumai tersebut kepada Pimpinan DPRD untuk dimasukkan dalam Propemperda untuk dilanjutkan ke tahap pembahasan.*

Tanggapan lainnya disampaikan oleh Anggota Pansus A DPRD Kota Dumai sebagai Berikut:

*“Pengkajian sudah dilakukan baik oleh pihak akademisi ataupun oleh tokoh masyarakat adat. Saat usulan tersebut masuk, Bapemperda DPRD Kota Dumai juga sudah melakukan kajian dan juga penyeselarasan terhadap usulan Rancangan Perda tersebut untuk dimasukkan dalam Propemperda.”*

Tanggapan lainnya disampaikan oleh tokoh masyarakat yaitu Kepala Suku Sakai Bathin Solapan sebagai berikut:

*“Ya sudah ada dikaji oleh Ketua adat di LAMR dan juga oleh pemerintah sebelum dilanjutkan dan diusulkan kepada DPRD Kota Dumai untuk dimasukkan dalam Propemperda.*

Berdasarkan hasil tanggapan informan penelitian mengenai Ranperda LAMR Kota Dumai agar ditetapkan menjadi salah satu Ranperda yang akan dibahas dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) DPRD Kota Dumai, maka terkait dengan isi atau muatan yang terkandung dalam rancangan peraturan tersebut sudah dilakukan pengkajian dan penyelarasan terlebih dahulu. Pengkajian dilakukan oleh pihak akedemisi yaitu Universitas Islam Riau, Bapemperda DPRD Kota Dumai dan juga tokoh budaya masyarakat Melayu Riau,

Tahapan berikutnya dalam tahapan perencanaan adalah koordinasi antar instansi terkait dalam penyusunan Propemperda. Penyusunan Propemperda Kabupaten/Kota antara DPRD Kabupaten/Kota dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh DPRD Kabupaten/Kota melalui alat kelengkapan DPRD Kabupaten/Kota yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Propemperda Kabupaten/Kota di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikut sertakan instansi vertikal terkait.

Mengenai pelaksanaan koordinasi antar instasi terkait dalam penyusunan Propemperda tersebut, berdasarkan hasil wawancara penelitian yang disampaikan oleh masing-masing informan penelitian akan dijelaskan dibawah ini sebagai berikut:

Tanggapan yang disampaikan oleh Kabag Persidangan dan Perundang-Undangan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Kota Dumai sebagai berikut:

*“Koordinasi antar instansi ataupun lembaga terkait yang berkepentingan dalam penyusunan Propemperda ini menurut saya sudah dilaksanakan dengan baik oleh berbagai pihak. Tahapan awal sebelum diadakan pembahasan, Ranperda Perda LAMR Kota Dumai tersebut diawali dengan penyerapan aspirasi dari beberapa tokoh adat Kota Dumai serta dikoordinasikan dan dibahas bersama Dinas Pariwisata Kota Dumai sehingga menjadi sebuah usulan yang datang dari Pemerintah Kota Dumai dimana sebagai pemrakasanya adalah Dinas Pariwisata Kota Dumai. Kami disini di Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai sebagai fasilitator telah memberikan pemberitahuan awal kepada masing-masing pihak tentang usulan Ranperda LAMR Kota Dumai tersebut agar dimasukkan dalam pembahasan Propemperda karena pada saat itu belum ada Peraturan khusus mengenai Lembaga Adat Melayu Riau.*

Tanggapan yang sama juga disampaikan oleh Ketua Lembaga Adat Melayu (LAMR) Kota Dumai sebagai berikut:

*“Koordinasi antara pemerintah dan Pemangku adat dalam perencanaan Perda LAMR ini sudah kami lakukan Ranperda yang akan diusulkan tersebut harus mengacu kepada Ranperda Provinsi Riau. Kami dalam merencanakan sebuah aturan terkadang memiliki kelemahan juga. Salah satunya pemisahan antara hukum adat dan hukum negara. Untuk itu kami tetap mengkoordinasikan perihal tersebut pada pihak-pihak yang berwenang, agar apa yang nantinya diusulkan dapat diterima menjadi salah satu pembahasan dalam Propemperda”*

Tanggapan berikutnya mengenai koordinasi antar instansi terkait dalam penyusunan Propemperda yang membahas Ranperda LAMR Kota Dumai disampaikan oleh anggota Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) DPRD Kota Dumai sebagai berikut:

*“Ranperda LAMR sebelum ditetapkan sebagai salah satu Ranperda yang akan dibahas dalam Propemperda dan nantinya diteruskan dalam pembahasan Perda, terlebih dahulu sudah melewati berbagai tahapan. Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) DPRD Kota Dumai sudah berkoordinasi dengan Biro Hukum Provinsi Riau. Dari hasil koordinasi yang dilakukan tersebut, ada beberapa point yang mesti diperbaiki dan juga diganti atau juga ada pasal yang tidak harus dimasukkan dalam pembahasan. Hal ini disebabkan*

*karena Ranperda LAMR Kota Dumai ini dapat dikatakan hampir 80% merupakan adopsi dari Ranperda LAM Provinsi Riau. Walaupun secara umum adat budaya Melayu di Provinsi Riau ini memiliki kesamaan namun untuk Ranperda LAMR Kota Dumai ini secara spesifik harus memuat ciri khas adat Melayu Riau. Hasil koordinasi tersebut juga telah di bahas kembali bersama pada saat sidang atau rapat pansus bersama Datuk-Datuk atau Pemangku Adat Kota Dumai.*

Berdasarkan hasil wawancara yang disampaikan oleh masing-masing informan penelitian diketahui bawah kegiatan koordinasi antar instansi terkait ataupun lembaga yang berkepentingan dalam perancangan Ranperda yang pada akhirnya menjadi Perda LAMR Kota Dumai sebelum ditetapkan dalam Propemperda telah dilaksanakan dengan baik. Adapun tujuan dilakukannya koordinasi tersebut agar Rancangan Peraturan LAMR Kota Dumai ini dimasukkan dalam salah satu Program Pembahasan Peraturan Daerah (Propemperda) memenuhi asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik.

Dalam tahapan perencanaan Propemperda dan Ranperda sebelum ditetapkan menjadi Perda LAMR Kota Dumai yang mempunyai kekuatan hukum, hal yang paling mendasar yang juga perlu dilakukan adalah penetapan skala prioritas dalam penyusunan Propemperda. Mengenai penetapan skala prioritas tersebut berdasarkan hasil wawancara yang disampaikan oleh Kasubbag Hukum Setdako Kota Dumai akan dijelaskan sebagai berikut:

*“Setiap rancangan peraturan yang telah di tetapkan dalam Propemperda memuat berbagai permasalahan daerah yang masuk baik melalui Pemerintah Daerah, usulan dari legislatif dan juga masukan yang disampaikan oleh masyarakat. Untuk itu perlu di lakukan penetapan skala prioritas dalam penetapan Propemperda tersebut, agar pembahasan yang dilakukan memang terfokus pada hal-hal yang penting atau yang dibutuhkan. Begitu juga dalam tahapan perencanaan Ranperda LAMR Kota Dumai ini, sudah dipertimbangkan menjadi salah satu Ranperda prioritas yang di tetapkan dalam Program Pembahasan Peraturan Daerah (Propemperda).”*

Tanggapan berikutnya disampaikan oleh Ketua Dewan Kehormatan Adat (DKA) Kota Dumai sebagai berikut:

*“Sebenarnya banyak sekali masukan yang kami peroleh dari ketua-ketua adat tentang berbagai permasalahan adat yang ada selama ini diwilayah adat Kota Dumai, seperti mengenai muatan lokal antara lain terkait mengenai bahasa, pakaian, perkelahiran antar suku dll. Namun memang tidak semuanya itu menjadi hak atau kewenangan dari lembaga adat untuk mengaturnya. Hal ini disebabkan karena kita saat ini sudah sepakat untuk mejadi bagian dari Negara Republik Indonesia (NKRI). Jadi ada aturan adat, ada aturan daerah dan juga ada aturan bernegara. Untuk berbagai peraturan yang tidak menjadi kewenangan kami selaku pemangku adat, tentunya tidak bisa kami campuri walaupun ada beberapa masukan yang datang dari ketua-ketua adat di daerah Kota Dumai yang meminta kami untuk menetapkan hal tersebut seperti masalah tanah adat atau tanah ulayat, hal tersebut sudah diatur oleh negara. Maka dari itu semua aspirasi yang masuk ke kami terlebih dahulu kami sesuaikan dengan kewenangan yang kami miliki dan yang terpenting adalah menetapkan skala prioritas. Artinya mana saja yang paling penting atau urgen untuk dibahas, maka itu dulu yang kita bahas. Dalam menetapkan Ranperda LAMR ini kami juga sudah berkoordinasi dengan berbagai pihak termasuk dari pihak Dewan Perwakilan Rakyat Kota Dumai sendiri sebagai lembaga legislator untuk menerima Ranperda LAMR Kota Dumai ini menjadi salah satu proiritas dalam penyusunan Program Pembahasan Peraturan Daerah (Propemperda).”*

Tanggapan lainnya tentang penetapan Ranperda LAMR Kota Dumai sebagai skala priorita pembahasan dalam Propemperda ditanggapi oleh pengurus LAMR Kota Dumai sebagai berikut:

*“Ranperda LAM Riau Kota Dumai ini sebenarnya sudah lama kami ajukan 2 tahun sebelum diadakannya pembahasan tentang Ranperda LAMR ini. Tetapi baru dibahas pada tahun 2016. Hal ini menurut kami sangat penting karena LAMR kota Dumai merupakan salah satu pilar dalam mewujudkan Visi Riau di Kota Dumai. Disamping itu, dalam rangka untuk mempertahankan dan melestarikan adat Melayu Riau, maka sangat diperlukan pembinaan dan pengembangan Lembaga Adat Melayu Riau di Kota Dumai dalam rangka membina, memelihara dan mengembangkan nilai-nilai adat dan nilai-nilai sosial budaya Melayu di Kota Dumai. Untuk itu kami semua bersepakat agar lebih memprioritaskan Peraturan Daerah tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai ini menjadi pembahasan utama yang harus segera diselesaikan.”*

Tanggapan juga disampaikan oleh Ketua Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) DPRD Kota Dumai sebagai berikut:

*“Setelah dilakukan kajian dan penyelarasan mengenai materi Ranperda LAMR Kota Dumai tersebut serta berdasarkan hasil koordinasi dengan Biro Hukum Provinsi Riau, maka menurut kami memang Ranperda LAMR Kota Dumai ini penting untuk dilakukan pembahasan lebih lanjut dan berdasarkan skala prioritas, maka kita prioritaskan agar Ranperda LAMR Kota Dumai di tetapkan sebagai salah satu rancangan yang akan dibahas dalam Propemperda.”*

Berdasarkan berbagai informasi yang disampaikan dapat di simpulkan bahwa Rancangan Peraturan Lembaga Adat Melayu Riau (Ranperda LAMR) Kota Dumai, sebelum dijadikan salah satu program utama dalam pembahasan Propemperda Kota Dumai sudah ditetapkan sebagai salah satu program prioritas, karena sangat dibutuhkan oleh masyarakat Kota Dumai khususnya bagi legalitas dari keberadaan Lembaga Adat Melayu Riau (LAMR) Kota Dumai.

Dalam tahapan penyusunan Propemperda pada tahun 2016, penetapan Ranperda LAMR Kota Dumai, sebagai bahan pembahasan dari Program Pembahasan Peraturan Daerah (Propemperda) Kota Dumai melalui penyerapan aspirasi masyarakat adalah merupakan salah satu bagian yang juga harus dijalani. Hal tersebut sesuai dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pada Pasal 35 point d dimana penyusunan daftar rancangan peraturan daerah didasarkan pada aspirasi dari masyarakat yang ada di daerah tersebut.

Berdasarkan tanggapan yang disampaikan oleh Ketua Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) DPRD Kota Dumai mengenai penyerapan aspirasi masyarakat dalam penyusunan Propemperda yang memutuskan bahwa Ranperda

LAMR Kota Dumai dijadikan salah satu point pembahasan dalam Program Pembahasan Peraturan Daerah (Propemperda) Kota Dumai dijelaskan sebagai berikut:

*“Pada saat ditetapkannya Ranperda LAMR Kota Dumai menjadi salah satu point pembahasan dalam Program Pembahasan Peraturan Daerah (Propemperda) tentunya sudah sudah lama diusulkan oleh masyarakat. Kita kan... hasil representasi dari rakyat? Jadi sudah sepatutnya memperjuangkan aspirasi rakyat tersebut .”*

Sementara itu tanggapan yang berbeda disampaikan oleh salah satu tokoh masyarakat adat Kota Dumai dalam penyerapan aspirasi masyarakat terkait dengan Ranperda LAMR Kota Dumai sebagai berikut:

*“Menurut saya, Bukan hanya pasal-pasal yang saat ini ada di dalam Perda LAMR Kota Dumai yang pada saat itu harus dibahas. Masih banyak lagi permasalahan-permasalahan lainnya yang juga penting khususnya terkait dengan Perda LAMR Kota Dumai itu sendiri. Seperti usulan mengenai perlunya ditetapkan legislasi anggaran sendiri di LAMR Kota Dumai. Tapi usulan tersebut tidak disetujui dan dicoret dari materi pembahasan. Terus terang saya sangat kecewa dengan hal tersebut, karena saat ini Desa saja punya kewenangan dalam menetapkan anggaran, masa setingkat Lembaga adat yang menaungi satu wilayah setingkat Kabupaten/Kota tidak diberi kewenangan tersebut? Bukankah saat ini sudah zamannya Otonomi? Dengan kondisi ini pada akhirnya Lembaga Adat tidak bisa mandiri dan bekerja dengan lebih baik untuk mengembangkan semua potensi daerah khususnya adat istiadat yang ada.?”*

Berdasarkan informasi yang disampaikan oleh masing-masing informan penelitian terkait dengan penyerapan aspirasi masyarakat dalam tahapan penyusunan Propemperda yang memuat Ranperda LAMR Kota Dumai menjadi salah satu materi pembahasan, dapat diketahui bahwa upaya penyerapan aspirasi masyarakat sudah dilaksanakan. Namun tidak semua aspirasi masyarakat yang diterima, mampu diakomodir dengan baik. Hal ini menyebabkan sebagian masyarakat merasa kecewa dengan kegiatan perumusan Propemperda dan Ranperda LAMR Kota Dumai

tersebut. Tidak terakomodirnya aspirasi masyarakat tersebut karena setiap usulan ranperda yang masuk terlebih dahulu harus ditetapkan sebagai skala prioritas.

Berdasarkan hasil hasil observasi/pengamatan dan juga wawancara penelitian yang telah dilakukan terhadap tahapan perencanaan Propemperda dalam formulasi kebijakan penyusunan Peraturan Daerah Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai dapat disimpulkan bahwa:

1. Dalam tahapan perencanaan Propemperda Kota Dumai Tahun 2016, penetapan Ranperda LAMR Kota Dumai sebagai salah satu pokok pembahasan telah dilakukan melalui pengkajian dan penyelarasan penyusunan Propemperda. Pengkajian dilakukan oleh pihak akademisi yaitu Universitas Islam Riau bersama tokoh budaya masyarakat. Penyelarasan dilakukan oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) DPRD Kota Dumai terkait dengan isi atau muatan yang terkandung dalam rancangan peraturan daerah tersebut.
2. Koordinasi antar instansi dalam penyusunan Propemperda juga sudah dilakukan. Penyusunan Propemperda yang memuat Ranperda LAMR Kota Dumai sebagai salah satu program pembahasan sudah di koordinasikan terlebih dahulu kepada Biro Hukum Provinsi Riau beserta lembaga adat lainnya Seperti Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai, dan ketua adat melayu Kota Dumai.
1. Penetapan Ranperda LAMR Kota Dumai sebagai prioritas pembahasan dalam Propemperda juga sudah dilaksanakan sesuai skala prioritas, mengingat belum adanya payung hukum yang mengatur tentang Peraturan Daerah tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai.
2. Penyerapan aspirasi masyarakat dalam penyusunan Propemperda dan penetapan Ranperda LAMR Kota Dumai sebagai salah satu materi pembahasan sudah dilaksanakan. Namun tidak semua aspirasi masyarakat yang diterima, mampu diakomodir dengan baik. Hal ini menyebabkan sebagian masyarakat merasa kecewa dengan perencanaan Propemperda dan perumusan Ranperda LAMR Kota Dumai. Tidak terserapnya sebagian aspirasi masyarakat tersebut karena dalam setiap pembahasan ranperda, terlebih dahulu harus dipertimbangkan berdasarkan skala prioritas.

## **2. Analisis Tahapan Dimensi Penyusunan Ranperda Dalam Formulasi Kebijakan Penyusunan Peraturan Daerah Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai**

Pembentukan Peraturan Daerah (perda) merupakan wujud kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi

daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Daerah menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi sebagai perwujudan masyarakat daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi saat ini serta terciptanya *good local governance* sebagai bagian dari pembangunan yang berkesinambungan di daerah (Masitah, 427:2014). Atas dasar itu pembentukan peraturan daerah harus dilakukan secara taat asas.

Mekanisme Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) secara rinci dapat dilihat dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Dalam beberapa ketentuan diatas disebutkan bahwa Program Pembentukan Peraturan Daerah dapat disusun dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan DPRD.

Dalam penelitian ini, tahapan penyusunan Ranperda dalam formulasi kebijakan penyusunan Peraturan Daerah Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai dianalisis berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Adapun beberapa tahapan tersebut terdiri dari:

1. Penyusunan Naskah Akademik
2. Penyelarasan muatan Naskah Akademik
3. Penyusunan Ranperda
4. Penyempurnaan Ranperda

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Keberadaan Naskah Akademik sebenarnya merupakan suatu hal yang sangat strategis dan urgen dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Hal ini disebabkan dalam perkembangan ketatanegaraan Indonesia yang sedang dalam masa transisi demokrasi secara yuridis masih belum banyak aturan hukum yang lengkap mengatur segala hal. Sementara itu arus perubahan yang diinginkan oleh adanya Naskah Akademik maka ruang-ruang publik tersebut sangat terbuka dan masyarakat bebas mengeluarkan aspirasi serta melakukan apresiasi terhadap substansi peraturan perundang-undangan yang diatur.

Berdasarkan hasil pengumpulan quisioner dan wawancara yang telah dilakukan kepada masing-masing informan penelitian mengenai penyusunan Naskah Akademik tersebut antara lain sampaikan oleh Kasubbag Hukum Setdako Kota Dumai sebagai berikut:

*“Untuk Ranperda LAMR Kota Dumai ini sudah disertai dengan Naskah Akademik. Naskah Akademik ini yang menyusunnya adalah tim yang berasal dari Universitas Islam Riau (UIR) Pekanbaru.*

Tanggapan berikutnya mengenai penyusunan Naskah Akademik juga ditanggapi oleh Kasubbag Persidangan dan Risalah Sekretariat Dewan Perwakilan Daerah Kota Dumai sebagai berikut:

*“Setiap produk hukum yang akan kita bahas terlebih dahulu harus disertai dengan Naskah Akademik. Untuk Ranperda LAMR Kota Dumai ini sendiri, juga sudah disertai dengan Naskah Akademik dimana didalamnya memuat fakta dan alasan-alasan yang dapat diterima dan sesuai dengan kebutuhan LAMR Kota Dumai.”*

Berdasarkan pendapat yang disampaikan tersebut diketahui bahwa ranperda LAMR Kota Dumai sebelum dilakukan pembahasan pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai, terlebih dahulu sudah dilakukan penyusunan Naskah Akademik yang dilaksanakan oleh lembaga akademisi Universitas Islam Riau (UIR) Pekanbaru. Hal ini dimaksudkan agar Ranperda yang akan dibahas tersebut sesuai dengan kebutuhan dari LAMR Kota Dumai dan sesuai dengan fakta-fakta yang ada saat ini terkait dengan kebutuhan peraturan adat Kota Dumai.

Dalam upaya untuk memahami urgensi naskah akademik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, tidak terlepas dari keberadaan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada. Secara normatif, dalam Pasal 5 dan 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dinyatakan:

#### Pasal 5

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan

g. Keterbukaan.

Pasal 6,

Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas: pengayoman; kemanusiaan; kebangsaan; kekeluargaan; kenusantaraan; bhinneka tunggal ika; keadilan; kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Berpedoman pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diatas, maka dalam penyusunan Naskah Akademik perlu dilakukan penyesuaian muatan Naskah Akademik. Hal ini dimaksudkan agar materi muatan yang terkandung dalam Ranperda harus mencerminkan asas pengayoman; kemanusiaan; kebangsaan; kekeluargaan; kenusantaraan; Bhinneka Tunggal Ika; keadilan; kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Berdasarkan hasil wawancara penelitian yang disampaikan oleh Kasubbag Persidangan dan Risalah Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai mengenai penyesuaian muatan Naskah Akademik adalah sebagai berikut:

*“Naskah Akademik sebagai bahan rujukan awal dari Ranperda LAMR Kota Dumai terlebih dahulu sebelum dibawa ke sidang pembahasan Ranperda sudah dilakukan penyesuaian oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) DPRD Kota Dumai bersama Biro Hukum Provinsi Riau terkait materi muatan yang terkandung didalam Ranperda LAMR Kota Dumai tersebut, sehingga selaras dan sesuai dengan kebutuhan dan peraturan perundangan yang ada diatasnya.*

Tanggapan yang sama juga disampaikan oleh Ketua Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) DPRD Kota Dumai mengenai keselarasan Naskah Akademik sebagai berikut:

*“Untuk bisa menemukan suatu kesepakatan yang baik dalam membahas Ranperda Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai, maka draf awal dari Ranperda tersebut yang berupa Naskah Akademik terlebih dahulu dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Perda. Apa yang kami lakukan saat itu adalah penyelarasan dari Naskah Akademik, karena yang membuat naskah kademisnya adalah dari pihak akademisi yaitu dari Universitas Islam Riau.*

Tanggapan mengenai penyelarasan Naskah Akademik tersebut juga ditanggapi oleh Pengurus LAMR Kota Dumai sebagai berikut:

*“Rancangan awal dari Ranperda LAMR tersebut kami bahas bersama setelah menjadi sebuah Naskah Akademik. Dari Naskah Akademik tersebut kita bersama Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) DPRD Kota Dumai . Tujuannya pada saat itu agar apa yang kita usulkan dapat selaras dengan tujuan dibentuknya Perda LAMR Kota Dumai ini. Pada saat itu ada beberapa koreksi yang disampaikan. Namun semua itu dapat kita sepakati bersama karena kita semua memiliki satu tujuan yang sama yaitu untuk mempertahankan dan melestarikan adat Melayu Riau, serta membina, memelihara dan mengembangkan nilai-nilai adat dan nilai-nilai sosial budaya Melayu di Kota Dumai. Kami juga mengakui bahwa rancangan yang kami usulkan tersebut pasti memiliki kekurangan karena semua aturan yang akan kita buat harus mengacu pada aturan yang lebih tinggi di atasnya. Untuk itulah gunanya dilaksanakan penyelarasan muatan Naskah Akademik..*

Berdasarkan tanggapan yang disampaikan oleh masing-masing informan penelitian terkait dengan upaya penyelarasan Naskah Akademik dapat diketahui bahwa Lembaga Adat Melayu Riau (LAMR) Kota Dumai bersama Sekretariat Daerah Kota Dumai telah melakukan penyelarasan Naskah Akademik yang dibahas bersama Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) DPRD Kota Dumai dan juga Biro Hukum Provinsi Riau

Dalam kegiatan penyelarasan tersebut ditemukan beberapa pasal yang dianggap tidak sesuai dengan khasanah adat budaya Melayu Riau Kota Dumai, dan untuk menyelaraskan point-point yang ada dalam Naskah Akademik tersebut, maka Naskah Akademik yang akan dibahas menjadi Ranperda Lembaga Adat Melayu Riau

(LAMR) Kota Dumai tersebut dilakukan beberapa koreksi atau perbaikan. Namun pada intinya penyelarasan berupa masukan ataupun koreksi. Pada umumnya semua masukan tersebut dapat disepakati bersama karena semua pihak yang terlibat memiliki satu tujuan yaitu untuk mempertahankan dan melestarikan adat Melayu Riau, serta membina, memelihara dan mengembangkan nilai-nilai adat dan nilai-nilai sosial budaya masyarakat Melayu di Kota Dumai.

Tahapan berikutnya dalam proses penyusunan Peraturan Daerah adalah tahapan penyusunan Ranperda. Ranperda sebagai salah satu instrumen penting dalam rangka menjaga harmonisasi Perda dengan Peraturan lainnya. Menurut Hans Kelsen sebagaimana dikutip Soeprapto (2010: 41), mengemukakan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal teori jenjang hukum (*Stufentheorie*). Dalam teori tersebut Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan) dalam arti suatu norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*). Norma Dasar merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi Norma Dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai Norma Dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatu Norma Dasar itu dikatakan *presupposed*.

Menurut Hans Kelsen suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber

dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (norma dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila norma dasar itu berubah akan menjadi rusak sistem norma yang ada di bawahnya (Soeprpto 2010: 41).

Berdasarkan pendapat di atas, maka untuk meminimalisir peraturan daerah yang materi muatannya tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun antar peraturan yang sederajat perlu adanya keikutsertaan tenaga perancang perundang-undangan dalam pembentukan Perda. Hal ini bertujuan untuk meminimalisir lahirnya Perda yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang pada akhirnya akan dibatalkan oleh Pemerintah Pusat.

Terkait dengan Penyusunan Ranperda LAMR Kota Dumai, maka berdasarkan informasi yang disampaikan oleh Ketua Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) DPRD Kota Dumai akan dijelaskan sebagai berikut:

*“Penyusunan Ranperda LAMR Kota Dumai ini sudah kita laksanakan sesuai dengan aturan perundangan yang berlaku dimana semua kegiatan sudah di laksanakan dengan baik. Dari segi sistematika naskah, kita tidak lagi banyak mengkoreksi, karena draft awal berupa Naskah sudah dirancang oleh pihak akademisi dan juga oleh Bagian Hukum Setda Kota Dumai. Namun dari segi analisis ataupun kajian dari masing-masing pasal yang ada dalam Rancangan Peraturan tersebut, perlu kiranya dilakukan beberapa penyesuaian. Karena seperti yang kita sama-sama tahu bahwa draft awal Ranperda ini baik secara sistematika ataupun kajian mengacu pada Perda LAMR Provinsi Riau. Tentunya tidak seluruhnya sesuai dengan karakteristik budaya, ataupun norma adat yang ada di wilayah Kota Dumai, karena pasti ada perbedaan atau ciri khas tertentu..”*

Tanggapan berikutnya disampaikan oleh Anggota Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) DPRD Kota Dumai mengenai penyusunan Rancangan Peraturan Daerah LAM Kota Dumai sebagai berikut:

*“Rancangan Peraturan LAM yang datang ke kami terlebih dahulu memang perlu dilakukan penyusunan yang lebih baik lagi khususnya dari segi isi serta kajian-kajian yang termuat didalamnya. Dimana kita harus bisa memilah mana yang adat dan mana yang pemerintah tidak boleh adat mencampuri urusan pemerintah begitu juga sebaliknya. apa lagi perda ini tentang adat yang mengayomi seluruh suku yang ada di kota Dumai ini.”*

Berdasarkan tanggapan yang disampaikan oleh masing-masing informan penelitian tersebut dapat diketahui bahwa dalam tahapan penyusunan Ranperda LAMR Kota Dumai, telah dibahas oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) DPRD Kota Dumai bersama tokoh adat Kota Dumai baik dari segi sistematika ataupun materi yang terkandung didalamnya telah disusun dan disesuaikan dengan kultur budaya ataupun adat istiadat masyarakat Kota Dumai. Dalam tahapan penyusunan Ranperda Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) DPRD Kota Dumai banyak memberikan masukan terhadap kesesuaian Ranperda dengan karakteristik budaya, ataupun norma adat yang ada di wilayah Kota Dumai.

Tahapan terakhir dalam penyusunan Ranperda LAMR Kota adalah tahapan penyempurnaan Ranperda. Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan kepada Ketua Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) DPRD Kota Dumai akan dijelaskan sebagai berikut:

*“Dari draft awal berupa Naskah Akademik yang telah masuk ke Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) DPRD Kota Dumai, pengoreksian dari isi atau materi muatan yang terkandung dalam Rancangan Peraturan LAMR Kota Dumai ini sudah kami lakukan berberapa penyempurnaan. Pada tahap awal penyempurnaan Perda LAMR ini, ada beberapa masukan yang kami sampaikan terkait dengan Ranperda LAMR tersebut, terutama sekali terkait dengan ciri khas adat melayu khususnya Melayu Kota Dumai. Tapi kami tidak melihat itu di Ranperda ini yang mengatur seperti struktur bangunan perkantoran yang mencirikan khas bangunan Melayu Dumai itu sendiri, mengatur tentang bahasa, baju, tarian, itu yang bikin kami lama untuk mengadakan rapat dengan para Datuk*

*pemangku adat Melayu Kota Dumai. Untuk penyempurnaan isi dari Ranperda ini, kami juga telah berkoordinasi dengan Biro Hukum Provinsi Riau. Dari Biro Hukum Provinsi Riau, kami mendapat informasi jika hampir 80% dari muatan yang terkandung dalam Ranperda LAMR Kota Dumai ini di adopsi dari Ranperda LAM Provinsi Riau. Pengadopsian menurut saya sah-sah saja. Namun setidaknya didalam Ranperda ini nantinya ada dimuat sekurang-kurangnya aturan khusus yang mengatur tentang kebudayaan Melayu Dumai itu sendiri. Alhamdulillah dalam setiap pembahasan dan, perbaikan serta penyempurnaan isi dari Ranperda ini mendapat dukungan penuh dari semua pihak sehingga kedepannya nanti diharapkan agar apa yang saat ini kita rancang, dapat mengakomodir berbagai kepentingan terutama kepentingan adat Melayu Kota Dumai.*

Tanggapan berikutnya juga disampaikan oleh Pengurus LAMR Kota Dumai terkait dengan penyempurnaan Rancangan Peraturan Daerah LAMR Kota Dumai sebagai berikut:

*“Ya, pembahasan terkait dengan penyempurnaan isi dari Ranperda ini sebelum ditetapkan menjadi Perda sudah beberapa kali kami lakukan. Terutama sekali proses penyempurnaan yang dilakukan bersama Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) DPRD Kota Dumai. Kami mengakui bahwa Ranperda yang kami usulkan ini banyak kekurangan-kurangan dan kelemahan, kami minta kepada DPRD untuk mengoreksi lagi Ranperda ini, kami mengakui kalau Ranperda ini kami adopsi dari Ranperda LAM Provinsi Riau, karena secara hirarki memang penyusunan Ranperda ini harus mengacu kepada Ranperda Provinsi Riau.”*

Berdasarkan informasi yang disampaikan oleh masing-masing informan penelitian diketahui bahwa penyempurnaan Ranperda LAMR Kota Dumai sudah dilakukan. Penyempurnaan Ranperda tersebut dilakukan dengan baik oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) DPRD Kota Dumai bersama Biro Hukum Provinsi Riau bersama tokoh masyarakat adat Kota Dumai yang tergabung dalam LAMR Kota Dumai

Berdasarkan hasil observasi/pengamatan dan juga wawancara penelitian yang telah dilakukan terhadap tahapan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dalam

formulasi kebijakan penyusunan Peraturan Daerah Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai dapat disimpulkan bahwa:

1. Dalam penyusunan Ranperda menjadi Perda LAMR Kota Dumai, sudah dilakukan penyusunan Naskah Akademik yang dilaksanakan oleh lembaga akademisi Universitas Islam Riau (UIR) Pekanbaru. Hal ini dimaksudkan agar Ranperda yang akan dibahas tersebut sesuai dengan kebutuhan dari LAMR Kota Dumai dan sesuai dengan fakta-fakta yang ada saat ini terkait dengan peraturan adat Kota Dumai.
2. Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) DPRD Kota Dumai bersama Biro Hukum Provinsi Riau dan juga Lembaga Adat Melayu Riau (LAMR) Kota Dumai bersama telah melakukan penyelarasan Naskah Akademik. Dalam kegiatan penyelarasan tersebut ditemukan beberapa pasal yang dianggap tidak sesuai dengan khasanah adat budaya Melayu Riau, dan untuk menyelaraskan point-point yang ada dalam Naskah Akademik tersebut, maka Naskah Akademik yang akan dibahas menjadi Ranperda Lembaga Adat Melayu Riau (LAMR) Kota Dumai tersebut sudah dilakukan beberapa koreksi atau perbaikan.
3. Penyusunan Ranperda LAMR Kota Dumai baik dari segi sistematika ataupun materi yang terkandung didalamnya telah disusun dan disesuaikan dengan kultur budaya ataupun adat istiadat masyarakat Kota Dumai. Dalam tahapan penyusunan Ranperda Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) DPRD Kota Dumai banyak memberikan masukan

terhadap kesesuaian Ranperda dengan karakteristik budaya, ataupun norma adat yang ada di wilayah Kota Dumai.

4. Penyempurnaan Ranperda LAMR Kota Dumai dilakukan oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) DPRD Kota Dumai bersama Biro Hukum Provinsi Riau dan Pengurus LAMR Kota Dumai.

### **3. Analisis Tahapan Dimensi Pembahasan Ranperda Dalam Formulasi Kebijakan Penyusunan Peraturan Daerah Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai**

Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah di DPRD dilakukan oleh DPRD bersama Kepala Daerah. Pembahasan bersama tersebut dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan, yang dilakukan dalam rapat: komisi, panitia, alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi, dan paripurna.

Tahapan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pada pasal 75 dijelaskan sebagai berikut:

#### **Pasal 75**

- (1) Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan oleh DPRD Provinsi bersama Gubernur.
- (2) Pembahasan bersama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan.
- (3) Tingkat-tingkat pembicaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam rapat komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi diatur dengan Peraturan DPRD Provinsi.

Sementara itu mengenai Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pada pasal 77 dijelaskan sebagai berikut:

**Pasal 77**

Ketentuan mengenai pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 dan Pasal 76 berlaku secara mutatis mutandis terhadap pembahasan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam kegiatan pembahasan Ranperda LAMR Kota Dumai yang seterusnya akan ditetapkan menjadi Perda LAMR Kota Dumai, maka terlebih dahulu dibentuk

Tim Penyusun Rancangan Perda yang terdiri dari:

- a. Walikota
- b. Sekretaris Daerah
- c. Perangkat Daerah Pemrakarsa (Dinas Pariwisata)
- d. Perangkat Daerah yang membidangi hukum (Bagian Hukum Setdako Kota Dumai)
- e. Perangkat Daerah terkait ( Pansus A DPRD Kota Dumai)
- f. LAMR Kota Dumai
- g. Tim Ahli (Universitas Islam Riau)

Dalam penelitian ini, tahapan pembahasan Ranperda dalam formulasi kebijakan penyusunan Peraturan Daerah Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai yang dijadikan sebagai analisis antara lain sebagai berikut:

1. Pembentukan Tim Pembahasan Ranperda
2. Pembahasan Ranperda
3. Pengambilan keputusan

Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah di DPRD dilakukan oleh DPRD bersama Kepala Daerah. Pembahasan bersama tersebut dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan, yang dilakukan dalam rapat Panitia Khusus.

Terkait dengan komposisi Tim Penyusun Rancangan Perda tersebut berdasarkan hasil wawancara penelitian yang disampaikan oleh Kabag Hukum Setdako Dumai adalah sebagai berikut:

*“Komposisi Tim Penyusun Ranperda LAMR Kota Dumai ini menurut sudah sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang ada. Begitu juga dengan kompetensi dari masing-masing anggota tim juga sudah sesuai dengan materi pembahasan yang akan di rancang. Jadi sudah sesuaiilah menurut dengan permasalahan yang akan dibahas.”*

Sementara tanggapan mengenai komposisi Tim penyusun Ranperda LAMR Kota Dumai ditanggapi oleh Ketua Bapemperda DPRD Kota Dumai Sebagai berikut:

*“Tim Penyusun pembahasan Ranperda LAMR Kota Dumai sudah sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku, dimana dalam tim tersebut terdiri dari berbagai unsur yang kompeten mengurus permasalahan Perda adat Kota Dumai. Tim tersebut terdiri dari Pansus A DPRD, Bapemperda juga ada usur dari Pemerintah Kota Dumai yang diwakili oleh Bagian Hukum Setdako Kota Dumai, dari pemrakarsa yaitu Dinas Pariwisata Kota Dumai dan juga dari Perwakilan LAM Riau Kota Dumai. Jadi menurut saya komposisi tim penyusun Ranperda LAMR Kota Dumai tersebut sudah sesuai dengan kebutuhan.”*

Tanggapan berikutnya disampaikan oleh Ketua LAMR Kota Dumai mengenai kesesuaian Tim Penyusun Rancangan Perda LAMR Kota Dumai sebagai berikut:

*“Tim Penyusun Ranperda LAMR Kota Dumai ini sudah sesuai dengan masalah yang ingin dibahas yaitu mengenai aturan tentang LAMR Kota Dumai. Begitu juga dengan kompetensi dari masing-masing anggota tim menurut kami juga sudah sesuai dengan materi yang dibahas.”*

Mengenai komposisi Tim Penyusun Rancangan Perda LAMR Kota Dumai tersebut, juga dianggapi oleh Kasubbag Persidangan dan Risalah Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai sebagai berikut:

*“Menurut saya komposisi Tim penyusun Ranperda LAM ini sudah sesuai dengan kebutuhan. Dari Pemko terdiri dari Kabag dan Kasubbag Hukum, dari DPRD perwakilan dari Komisi dan fraksi-fraksi yang diusul dari masing-masing fraksinya yang duduk didalam keanggotaan Pansus, Kemudian juga*

*ada dari :LAM sendiri yang dihadiri oleh Ketua dan Pengurus LAMR Kota Dumai.”*

Sementara tanggapan mengenai komposisi Tim penyusun Ranperda LAMR Kota Dumai yang bebas dari intervensi ataupun kepentingan sebahagian pihak ditanggapi oleh Anggota Pansus A DPRD Kota Dumai Sebagai berikut:

*“Dalam pembahasan Ranperda LAMR Kota Dumai ini sama sekali tidak ada intervensi-intervensi yang mempengaruhi masing-masing anggota dalam merumuskan sebuah kebijakan. Kita sama-sama tahu bahwa adat budaya itu perlu dijaga dan dilestarikan agar anak cucu kita nantinya juga dapat melestarikan adat istiadat tersebut, generasi penerus kita tidak kehilangan ciri khas sebagai anak Melayu di negerinya sendiri, karena sama-sama kita ketahui saat ini bahwa pengaruh dari luar terhadap budaya daerah khususnya Melayu Kota Dumai ini sangat kuat. Untuk itu kami yang ada disini dari awal sudah berkomitmen untuk memberikan pemikiran yang terbaik demi kelestarian adat Melayu Riau Kota Dumai. Jadi sekali lagi tidak ada intervensi ataupun kepentingan dari pihak-pihak tertentu akan apa yang kita lakukan saat itu. Kepentingan kita hanya satu yaitu untuk mempertahankan dan melestarikan adat, Melayu dalam rangka membina, memelihara dan mengembangkan nilai-nilai adat dan nilai-nilai sosial budaya Melayu di Kota Dumai. ”*

Berdasarkan pendapat yang disampaikan oleh masing-masing informan penelitian tersebut diketahui bahwa Tim pembahasan Rancangan Perda LAMR Kota Dumai yang dibentuk sudah sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku, memiliki kompetensi pada bidang mereka masing-masing dan pembentukan tim pembahas Ranperda LAMR ini tidak mendapat intervensi –ntervensi tertentu dari pihak-pihak yang mempunyai kepentingan karena semua pihak menyadari bahwa Ranperda LAMR Kota Dumai yang akan dijadikan sebagai Perda LAMR Kota Dumai memiliki kepentingan yang sama yaitu untuk mempertahankan dan melestarikan adat Melayu dalam rangka membina, memelihara dan mengembangkan nilai-nilai adat dan nilai-nilai sosial budaya Melayu di Kota Dumai.

Setelah dibentuknya Tim Pembahasan Ranperda LAMR Kota Dumai, maka tahapan selanjutnya adalah tahapan pembahasan Ranperda LAMR Kota Dumai yang sebelumnya sudah ditetapkan dalam Propemperda dilanjutkan dalam Rapat pembahasan Ranperda Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai.

Tanggapan mengenai pembahasan Ranperda LAMR Kota Dumai tersebut ditanggapi oleh Ketua Pansus A DPRD Kota Dumai sebagai berikut:

*“Untuk bisa menemukan suatu kesepakatan yang baik dalam membahas Ranperda, maka Ranperda tersebut dibahas dalam Rapat pembahasan Ranperda. Untuk itu kami mengundang pihak Pemerintah Kota Dumai diwakili oleh Kabag dan Kasubbag Hukum Setdako Kota Dumai dan perwakilan dari Dinas Pariwisata Kota Dumai dan perwakilan dari LAM Kota Dumai. Pada saat pembahasan tersebut ada beberapa hal yang kami tanggapi, terutama tentang konsenderan dimana LAM Riau Kawasan/Rantau/Kepenghuluan/Pebatinan dapat dibentuk atau dihapus setelah mendapat persetujuan dari Kementerian. Kata kementerian ini menurut saya saat ini tidak cocok lagi digunakan khususnya untuk masalah adat istiadat karena kita saat ini sudah di zaman otonomi daerah. Kami saat itu mengusulkan agar LAM Riau Kawasan/Rantau/Kepenghuluan/Pebatinan dapat dibentuk setelah mendapat persetujuan dari LAM Riau daerah saja. Ada lagi penyelarasan atau koreksi yang kita sepakati saat itu misalnya masalah saksi adat harus lebih dipertegas lagi mengenai aturannya karena kita di Wilayah Kota Dumai ini terdiri dari berbagai suku dan tentu saja berbeda pemahamannya. Namun penyelarasan yang kita lakukan saat itu secara umum sudah dapat disepakati bersama..”*

Tanggapan mengenai pembahasan Ranperda LAMR Kota Dumai, juga ditanggapi oleh Pengurus LAMR Kota Dumai sebagai berikut:

*“Pembahasan Ranperda tersebut ada saat itu kami lakukan bersama Pansus A DPRD Kota Dumai. Pada saat pembahasan ranperda tersebut ada beberapa koreksi yang disampaikan namun semua itu dapat kita sepakati bersama. Kami juga mengakui bahwa rancangan yang kami ajukan tersebut pasti memiliki kekurangan karena semua aturan yang akan kita buat harus mengacu pada aturan yang lebih tinggi di atasnya. Untuk itulah gunanya dilaksanakan pembahasan Ranperda tersebut.”*

Tanggapan berikutnya disampaikan oleh Kabag Persidangan dan Perundang-Undangan Sekretariat Daerah Kota Dumai mengenai pembahasan Rancangan Peraturan Daerah LAM Kota Dumai sebagai berikut:

*“Ada tiga kali tahapan pembahasan yang dilakukan dalam pembahasan Ranperda LAMR Kota Dumai ini sebelum di Paripurnakan. Berdasarkan Notulen Rapat pelaksanaan pembahasan Ranperda tersebut antara lain : 1. Rapat pembahasan Ranperda Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai yang diadakan pada tanggal 10 Oktober 2016. 2. Rapat pembahasan lanjutan Ranperda Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai pada tanggal 17 November 2016 dan 3. Rapat Pembahasan Lanjutan (Final) Ranperda Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai pada tanggal 21 Desember 2016. ”*

Berdasarkan hasil tanggapan para informan penelitian mengenai pembahasan Ranperda LAMR Kota Dumai dapat diketahui bahwa pelaksanaan pembahasan Ranperda LAMR Kota Dumai sudah dilaksanakan dengan baik. Dalam pembahasan Ranperda tersebut berbagai pihak telah menyampaikan pendapat baik saran ataupun kritikan bagi kesempurnaan isi dari Ranperda LAMR Kota Dumai agar hasil akhir berupa produk perundangan daerah berbentuk Perda tersebut dapat diterapkan dengan baik ditengah-tengah masyarakat Kota Dumai.

Tahapan terakhir yang dalam pembahasan Ranperda LAMR Kota Dumai adalah tahapan pengambilan keputusan. Berdasarkan hasil wawancara penelitian yang dilakukan kepada masing-masing informan diketahui beberapa hal sebagai berikut:

Tanggapan tentang keputusan Rapat Pembahasan Lanjutan Ranperda Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai disampaikan oleh Ketua Pansus A DPRD Kota Dumai sebagai berikut:

*“Dalam Ranperda LAMR Kota Dumai yang nantinya akan ditetapkan menjadi Perda, maka ada beberapa keputusan yang diambil terkait penyempurnaan Perda tersebut antara lain: 1. LAM Riau Daerah melaksanakan fungsinya*

*membantu Pemerintah Daerah dalam melaksanakan dan memelihara hasil pembangunan terutama bidang Sosial kemasyarakatan dan Sosial Budaya. 2. LAM Riau Daerah mempunyai tugas menggali dan mengembangkan adat istiadat melayu dalam upaya melestarikan kebudayaan Daerah. 3. Menyarankan ranperda LAM ini mengatur tentang ciri khas Melayu, seperti bahasa, baju, tarian dan acara adat dalam perkawinan dan yang berhubungan dengan adat istiadat. Berdasarkan keputusan yang telah disepakati bersama, maka Ranperda LAMR Kota Dumai ini akan segera di Paripurnakan. Semua tahapan pembahasan sudah kita laksanakan sesuai dengan Peraturan Perundangan yang berlaku.”*

Tanggapan berikutnya disampaikan oleh Ketua LAMR Kota Dumai terkait dengan keputusan yang telah disepakati bersama dalam Rapat Pembahasan Lanjutan Ranperda Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai sebagai berikut:

*“Tahapan pertahanan dalam pembahasan Ranperda LAMR Kota Dumai ini sudah dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Atas keputusan yang ditetapkan, kita semua menerima dengan baik dan memang hal yang diputuskan tersebut secara bersama-sama yang kita inginkan dan juga sudah tercakup dalam Ranperda yang pada saat itu dibahas..”*

Berdasarkan tanggapan dari masing-masing informan penelitian mengenai pengambilan keputusan Ranperda LAMR Kota Dumai dapat diketahui bahwa setelah melalui tahapan-tahapan pembahasan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku, maka Ranperda LAMR Kota Dumai dapat disetujui baik oleh pihak legislatif ataupun eksekutif dan juga dari pihak Lembaga Adat Melayu Riau.

Berdasarkan hasil observasi peneliti mengenai kegiatan yang dilakukan dalam pembahasn Ranperda LAMR Kota Dumai dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Tim pembahasan Rancangan Perda LAMR Kota Dumai yang dibentuk sudah sesuai dengan peraturan perundangan serta tidak ada intervensi tertentu dari masing-masing pihak yang mempunyai kepentingan, karena dalam pembahasan Ranperda LAMR Kota Dumai ini seluruh anggota Tim menyadari bahwa Ranperda LAMR Kota Dumai yang akan dijadikan

sebagai Perda LAMR Kota Dumai memiliki kepentingan yang sama untuk mempertahankan dan melestarikan adat, Melayu dalam rangka membina, memelihara dan mengembangkan nilai-nilai adat dan nilai-nilai sosial budaya Melayu di Kota Dumai.

2. Dalam pembahasan Ranperda LAMR Kota Dumai, berbagai pihak telah menyampaikan pendapat baik saran ataupun kritikan bagi kesempurnaan isi dari Ranperda LAMR Kota Dumai agar hasil akhir berupa produk perundangan daerah berbentuk Perda tersebut dapat diterapkan dengan baik ditengah-tengah masyarakat Kota Dumai.
3. Dalam pengambilan keputusan Ranperda LAMR Kota Dumai telah disetujui bersama baik dari pihak legislatif ataupun eksekutif dan juga dari pihak Lembaga Adat Melayu Riau

#### **4. Analisis Tahapan Penetapan Perda Dalam Formulasi Kebijakan Penyusunan Peraturan Daerah Tentang Lembaga Adat Melayu Riau**

Sebagai elemen dari peraturan perundang-undangan, maka Perda secara otomatis tidak boleh berdiri sendiri. Perda harus menyandarkan pengaturannya pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*verordnung & autonome satzung*). Sebagaimana diketahui, bahwa Perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah yang materi muatannya untuk penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan hal tersebut maka setelah rancangan perda dibahas oleh Tim Penyusun Rancangan Perda dan sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Daerah yang mempunyai kekuatan hukum, maka ada beberapa tahapan yang mesti dilaksanakan agar Rancangan Perda tersebut dapat ditetapkan menjadi Perda.

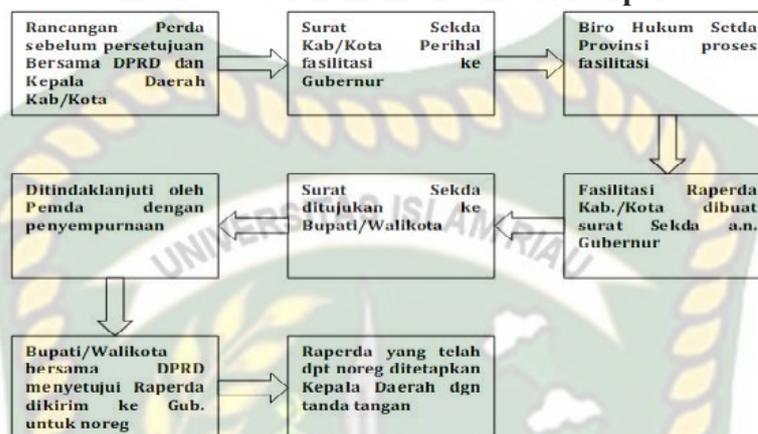
Terkait dengan tahapan penetapan Perda LAMR Kota Dumai maka sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dianalisis berdasarkan beberapa tahapan kegiatan antara lain sebagai berikut:

1. Pembinaan/fasilitasi Ranperda
2. Evaluasi Ranperda
3. Penetapan Perda

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Pasal 87 dan Pasal 88, memberikan kewenangan kepada Gubernur dalam hal fasilitasi rancangan Perda Kabupaten/Kota. Adapun pengertian fasilitasi menurut Permendagri tersebut di atas adalah tindakan pembinaan berupa pemberian pedoman dan petunjuk teknis, arahan, bimbingan teknis, supervisi, asistensi dan kerja sama serta monitoring dan evaluasi yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri kepada provinsi serta Menteri Dalam Negeri dan/atau Gubernur kepada Kabupaten/Kota terhadap materi muatan rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan sebelum ditetapkan guna menghindari dilakukannya pembatalan. Rancangan peraturan daerah yang dapat difasilitasi yakni rancangan perda yang tidak berkaitan dengan keuangan Negara atau sering disebut rancangan perda umum, (Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan

Produk Hukum Daerah, Pasal 81). Adapun mekanisme fasilitasi tersebut dapat digambarkan 5.3 di bawah ini:

**Gambar 5.3. Mekanisme Fasilitasi Ranperda**



*Sumber: Permendagri No. 80 Tahun 2015*

Berdasarkan hasil pengumpulan kuisioner dan wawancara yang telah dilakukan kepada masing-masing informan penelitian mengenai pembinaan/fasilitasi Ranperda LAMR Kota Dumai disampaikan oleh Kabag Hukum Setdako Kota Dumai sebagai berikut:

*“Tujuan dilaksanakannya proses fasilitasi rancangan perda adalah untuk mengkaji dan memperbaiki materi muatan rancangan perda agar perda tidak dibatalkan. Pelaksanaan diawali dengan permintaan jadwal fasilitasi rancangan perda oleh Pemko Dumai. Setelah surat permintaan jadwal fasilitasi disetujui maka ditetapkan jadwal untuk dilakukan tahapan pembahasan bersama oleh tim provinsi dan tim utusan pemko Dumai. Setelah itu diadakan Rapat pembahasan untuk mengetahui hasil dari fasilitasi tersebut. Dalam kegiatan pembinaan/fasilitasi dilakukan pengkajian rancangan perda dengan membahas seluruh materi muatan maupun teknik penyusunannya.*

Berdasarkan penelitian lapangan yang dilakukan penulis, maka dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan kewenangan Gubernur Provinsi Riau dalam hal pembinaan/fasilitasi Ranperda LAMR Kota Dumai sudah sepenuhnya dilaksanakan.

Tahapan berikutnya yang dilakukan dalam pembahasan rancangan Perda adalah tahapan Evaluasi. Evaluasi Raperda Kabupaten/Kota pengertiannya adalah

pengkajian dan penilaian terhadap rancangan perda yang diatur sesuai undang-undang di bidang pemerintahan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya untuk mengetahui apakah renperda tersebut bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau tidak.

Berdasarkan hasil wawancara penelitian yang disampaikan oleh Kabag Hukum Setdako Kota Dumai mengenai evaluasi Ranperda LAMR Kota Dumai akan dijelaskan sebagai berikut:

*“Evaluasi yang dilaksanakan dimaksudkan agar saat ditetapkan menjadi Perda, telah sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan. Khusus untuk Ranperda LAMR Kota Dumai ini dari tahap awal perencanaan hingga akhir tahapan pembahasan, kita sudah berkoordinasi dengan Pemrov Riau melalui Biro Hukum Pemrov Riau. Bahkan Naskah awal Ranperda ini berawal dari Perda LAMR Provinsi Riau. Begitu juga Dari Naskah Akademik yang draf awalnya dirancang oleh pihak akademisi Universitas Riau dan juga sudah kita bahas bersama dengan alm Datuk Tenas Effendy selalu kita koordinasikan dengan Biro Hukum Pemrov Riau. Jadi disaat Ranperda ini disepakati bersama pada sidang Pembahasan Ranperda berbagai perbaikan sudah kita laksanakan. Maka dari itu tidak ada hal-hal yang urgent lagi yang menjadi bahan evaluasi dari Pemrov Riau terkait dengan hasil pembahasan Ranperda yang telah kita laksanakan.*

Tanggapan berikutnya disampaikan oleh Kasubbag Kajian Perundang-Undangan Sekretariat DPRD Kota Dumai mengenai evaluasi Ranperda LAMR Kota Dumai sebagai berikut:

*Ranperda LAMR sudah dievaluasi oleh Pemrov Riau baik mengenai materi ataupun isi. Hasil evaluasi yang kami terima, tidak berbeda jauh dengan hasil pembahasan Ranperda yang kita laksanakan dalam Rapat akhir Pembahasan Ranperda Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai. Jadi ini sudah sejalan dan sudah kita sempurnakan sesuai dengan hasil keputusan bersama dalam Rapat bersama Komisi A DPRD Kota Dumai. Dari hasil evaluasi tersebut, kemudian diteruskan dengan pemberian nomer Regisatrasi dari Pemerintah Provinsi Riau melalui Biro Hukum Provinsi Riau. Jadi tahapan penyusunan Ranperda LAMR Kota Dumai yang telah dilaksanakan telah disetujui bersama oleh semua unsur Pimpinan Daerah dengan bukti Ranperda LAMR Kota Dumai ditanda tangani dan diberikan Nomer Registrasi.*

Berdasarkan pendapat yang disampaikan oleh informan penelitian terkait dengan evaluasi yang dilakukan oleh Pemrov Riau terhadap Ranperda LAMR Kota Dumai tersebut dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan evaluasi Ranperda LAMR Kota Dumai sudah dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Permendagri No. 80 Tahun 2015)

Tahapan berikutnya setelah dilaksanakan evaluasi ataupun penyempurnaan Ranperda LAMR Kota Dumai adalah tahapan penetapan Perda. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah pada pasal 107 dijelaskan bahwa: Rancangan Perda yang telah diberi Noreg disampaikan Gubernur kepada Bupati/Walikota untuk dilakukan penetapan dan pengundangan.

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Bupati/Walikota dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tersebut disetujui bersama oleh DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tidak ditandatangani oleh Bupati/Walikota dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tersebut disetujui bersama, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tersebut sah menjadi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan wajib diundangkan.

Berdasarkan hasil wawancara yang disampaikan oleh Ketua Pansus A DPRD Kota Dumai mengenai penetapan Perda LAMR Kota Dumai dijelaskan sebagai berikut:

*“Proses penetapan Ranperda LAMR Kota Dumai menjadi Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai*

*dilaksanakan dalam suatu sidang Paripurna. Proses tersebut baru dapat kami lakukan setelah mendapat kesepakatan dari semua pihak. Insya Allah dari tahap awal perancangan Naskah Akademik menjadi Ranperda dan berakhir menjadi Perda, kita semua sudah mendapat kesepakatan terhadap semua materi yang ada dalam Perda tersebut, barulah Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau dapat kita sahkan.”*

Tanggapan yang sama disampaikan oleh Ketua LAMR Kota Dumai sebagai berikut:

*“Alhamdulillah niat baik kita semua diridhoi oleh Allah SWT, sehingga Ranperda LAMR Kota Dumai ini dapat disahkan menjadi Perda setelah disepakati bersama antara pihak eksekutif baik di tingkat Provinsi ataupun Kota Dumai bersama dengan legislatif serta seluruh pihak yang terlibat dalam penyusunan Perda tersebut. Dengan telah ditetapkannya Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai ini maka keberadaan LAM Kota Dumai sudah memiliki payung hukum. Sehingga kita mempunyai legalitas yang jelas dalam melaksanakan setiap kegiatan.”*

Berdasarkan informasi yang disampaikan oleh masing-masing informan penelitian dapat diketahui bahwa penetapan Ranperda LAMR Kota Dumai menjadi Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai telah dilaksanakan sesuai dengan aturan yang berlaku. Penetapan Perda LAMR Kota Dumai tersebut dilaksanakan dalam suatu sidang Paripurna setelah mendapat persetujuan bersama antara Pemerintah Provinsi Riau, Pemerintah Daerah Kota Dumai, DPRD Kota Dumai dan juga Pengurus LAMR Kota Dumai.

Berdasarkan hasil observasi dan wawancara penelitian terkait dengan tahapan penetapan Perda LAMR Kota Dumai dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Pelaksanaan kewenangan Gubernur Provinsi Riau dalam pembinaan/fasilitasi Ranperda LAMR Kota Dumai sudah dilaksanakan dengan baik.

2. Evaluasi Ranpeda LAMR Kota Dumai oleh Pemrov Riau sudah dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Permendagri No. 80 Tahun 2015)
3. Penetapan Ranperda LAMR Kota Dumai menjadi Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai telah dilaksanakan sesuai dengan aturan yang berlaku. Penetapan Perda LAMR Kota Dumai tersebut dilaksanakan dalam suatu sidang Paripurna setelah mendapat persetujuan bersama antara Pemerintah Provinsi Riau, Pemerintah Daerah Kota Dumai, DPRD Kota Dumai dan LAMR Kota Dumai

**5. Analisis Tahapan Dimensi Pengundangan Dalam Formulasi Kebijakan Penyusunan Peraturan Daerah Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai**

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah pada pasal 121 dijelaskan sebagai berikut:

1. Perda yang telah ditetapkan, diundangkan dalam lembaran daerah
2. Lembaran Daerah merupakan penerbitan resmi pemerintah daerah
3. Pengundangan merupakan pemberitahuan secara formal suatu Perda sehingga mempunyai daya ikat kepada masyarakat.

Dalam penelitian ini, tahapan pengundangan Peraturan Daerah Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai dianalisis berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Menteri Dalam

Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Adapun beberapa tahapan yang dianalisis dalam penelitian ini sehubungan dengan pengundangan Peraturan Daerah Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai terdiri dari:

1. Pemberian informasi kepada masyarakat
2. Menerima masukan dari masyarakat

Pengundangan adalah penempatan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia. Maksudnya agar supaya setiap orang dapat mengetahui peraturan perundang-undangan, pemerintah wajib menyebarluaskan peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dan Berita Negara Republik Indonesia. Dengan penyebarluasan diharapkan masyarakat mengerti, dan memahami maksud-maksud yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan, sehingga dapat melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dimaksud.

Hasil wawancara penelitian yang disampaikan oleh Kabag Persidangan dan Perundang-Undangan Sekretariat DPRD Kota Dumai mengenai penginformasian Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai dijelaskan sebagai berikut:

*“Setelah ditetapkannya Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai maka Perda tersebut kita informasikan ke Pusat Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH). Produk hukum ini dapat dengan mudah diakses masyarakat melalui situs <https://jdih.dumaikota.go.id/u/>. Disamping itu Pemerintah Kota Dumai Juga*

*mengadakan sosialisasi terkait dengan ditetapkannya Perda tersebut kepada masyarakat.”*

Tanggapan berikutnya disampaikan disampaikan oleh salah seorang tokoh masyarakat Kota Dumai sebagai berikut:

*“Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai sudah disosialisaiakana ketengah-tengah masyarakat oleh Pemko Dumai. Kegiatan tersebut dilakukan melalui penyebaran informasi di media cetak dan elektronik juga ada pemasangan Baliho di persimpangan jalan Kota Dumai. Saya juga pernah mengikuti sosialisasi tersebut bersama kerapatan ada Melayu Kota Dumai yang saat itu dilaksanakan oleh Pemko Dumai dan Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai. Menurut saya kegiatan itu sudah dilakukan dengan baik sehingga masyarakat Kota Dumai sebahagian besar sudah mengetahui keberadaan Perda tersebut.*

Tanggapan lainnya disampaikan oleh Kabag Hukum Setdako Kota Dumai Sekretariat Daerah Kota Dumai sebagai berikut:

*“Informasi mengenai telah ditetapkannya Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai ini sudah diinformasikan kepada masyarakat Kota Dumai. Informasi kita sampaikan melalui media-media informasi yang tersedia seperti media cetak dan elektronik serta sosialisasi langsung kepada masyarakat. Ini kita lakukan dengan tujuan untuk meningkatkan pemahaman dan partisipasi masyarakat terhadap pemberlakuan Perda LAMR tersebut.*

Berdasarkan hasil tanggapan informan penelitian informasi Perda LAMR Kota Dumai kepada masyarakat dapat diketahui bahwa Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai sudah disosialisasikan oleh Pemerintah Kota Dumai kepada masyarakat. Kegiatan sosialisasi tersebut dilakukan melalui media cetak dan elektronik dan juga sudah dimuat dalam situs Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) <https://jdih.dumaikota.go.id/u/>. kegiatan sosialisasi Perda juga sudah dilakukan oleh Pemerintah Kota Dumai kepada masyarakat. Upaya tersebut dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan pemahaman dan parisipasi masyarakat Kota Dumai terhadap keberadaan Lembaga

Adat Melayu Kota Dumai serta meningkatkan partisipasi masyarakat untuk tetap menjaga adat budaya Melayu Riau.

Tahapan berikutnya yang dilaksanakan dalam proses pengundangan dan penyebar luasan Perda adalah penerimaan masukan dari masyarakat. Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan pasal 96 dijelaskan sebagai berikut:

Pasal 96

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
  - a. Rapat dengar pendapat umum;
  - b. Kunjungan kerja;
  - c. Sosialisasi; dan/atau
  - d. Seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Mengenai penerimaan/masukan dari masyarakat dengan diberlakukannya Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai disampaikan oleh Ketua LAMR Kota Dumai sebagai berikut:

*“Sebagai masyarakat Kota Dumai apalagi yang tergabung dalam kepengurusan LAMR Kota Dumai, tentunya kami sangat menerima dengan baik dengan ditetapkannya Perda tersebut. Dengan adanya kejelasan mengenai status LAMR Kota Dumai, tugas dan fungsi serta berbagai aturan lainnya yang ada didalamnya, tentunya kami sudah memiliki arahan ataupun pedoman yang jelas tentang apa saja yang harus kami lakukan terhadap perkembangan adat budaya Melayu Kota Dumai ini. Kejelasan bagi kami untuk berbuat ataupun bertindak terhadap semua aturan yang ditetapkan dan juga sangat bermanfaat bagi masyarakat dalam memahami adat istiadat*

*Melayu Kota Dumai. Harapannya untuk kedepannya nanti kita dapat lagi mengusulkan peraturan-peraturan tentang adat atau budaya Melayu Kota Dumai lainnya yang juga menurut saya dirasa sangat penting.”*

Tanggapan berikutnya disampaikan oleh tokoh masyarakat Kota Dumai terkait dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai sebagai berikut:

*“Kami menyambut baik dengan ditetapkannya Perda LAM tersebut. Semoga apa yang telah ditetapkan tersebut dapat bermanfaat bagi semua pihak.*

Berdasarkan informasi yang disampaikan oleh informan penelitian mengenai tahapan pengundangan Perda LAMR Kota Dumai dapat disimpulkan bahwa dalam proses pengundangan Perda LAMR Kota Dumai sudah dilaksanakan dengan baik. Perda LAM Kota Dumai sudah diinformasikan kepada masyarakat melalui media-media informasi yang ada serta ditanggapi positif oleh seluruh elemen masyarakat Kota Dumai.

Berdasarkan hasil observasi dan juga informasi yang disampaikan oleh informan penelitian terhadap Tahapan Pengundangan Peraturan Daerah Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai dapat disimpulkan bahwa:

1. Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai sudah disosialisasikan dengan baik oleh Pemerintah Kota Dumai kepada masyarakat. Kegiatan sosialisasi tersebut dilakukan melalui media cetak dan elektronik dan juga sudah dimuat dalam situs Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) <https://jdih.dumaikota.go.id/u/>. Upaya tersebut dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan pemahaman dan partisipasi masyarakat Kota Dumai terhadap keberadaan Lembaga Adat

Melayu Kota Dumai serta meningkatkan partisipasi masyarakat untuk tetap menjaga adat budaya Melayu Riau.

2. Penetapan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai ditanggapi positif oleh seluruh elemen masyarakat Kota Dumai.

Dari hasil observasi peneliti yang telah dilakukan dan juga dari hasil wawancara penelitian diketahui bahwa Formulasi Kebijakan Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Tentang Lembaga Adat Melayu Riau sudah dilaksanakan dengan Sangat Baik, karena sudah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan.

### **5.3. Pembahasan**

Pembahasan ini diarahkan untuk menganalisis Formulasi Kebijakan Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai.

Dalam penelitian ini, Formulasi Kebijakan Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai dikaji berdasarkan Indikator Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pada pasal 1 ayat 1 yang mencakup tahapan:

1. Tahapan Perencanaan Propemperda
2. Tahapan Penyusunan Ranperda;
3. Tahapan Pembahasan Ranperda;

4. Tahapan Pengesahan atau Penetapan Perda, dan
5. Tahapan Pengundangan Perda.

Berdasarkan hasil penelitian mengenai Formulasi Kebijakan Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai, akan dijelaskan dibawah ini sebagai berikut:

### **1. Analisis Dimensi Tahapan Perencanaan Propemperda**

Berdasarkan hasil pengumpulan data quisioner penelitian dapat diketahui bahwa dimensi tahapan perencanaan Propemperda dalam Formulasi Kebijakan Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai sudah diselenggarakan dengan baik

Berdasarkan hasil hasil observasi/pengamatan dan juga wawancara penelitian yang telah dilakukan terhadap tahapan perencanaan Propemperda dalam Formulasi Kebijakan Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai dapat disimpulkan bahwa:

1. Dalam tahapan perencanaan Propemperda Kota Dumai Tahun 2016, penetapan Ranperda LAMR Kota Dumai sebagai salah satu pokok pembahasan telah dilakukan melalui pengkajian dan penyelarasan penyusunan Propemperda. Pengkajian dilakukan oleh pihak akedemisi yaitu Universitas Islam Riau bersama tokoh budaya masyarakat. Penyelarasan dilakukan oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah

(Bapemperda) DPRD Kota Dumai terkait dengan isi atau muatan yang terkandung dalam rancangan peraturan daerah tersebut.

2. Koordinasi antar instansi dalam penyusunan Propemperda juga sudah dilakukan. Penyusunan Propemperda yang memuat Ranperda LAMR Kota Dumai sebagai salah satu program pembahasan sudah di koordinasikan terlebih dahulu kepada Biro Hukum Provinsi Riau beserta lembaga adat lainnya Seperti Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai, dan tetua adat melayu Kota Dumai.
3. Penetapan Ranperda LAMR Kota Dumai sebagai prioritas pembahasan dalam Propemperda juga sudah dilaksanakan sesuai skala prioritas, mengingat belum adanya payung hukum yang mengatur tentang Peraturan Daerah tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai.
4. Penyerapan aspirasi masyarakat dalam penyusunan Propemperda dan penetapan Ranperda LAMR Kota Dumai sebagai salah satu materi pembahasan sudah dilaksanakan. Namun tidak semua aspirasi masyarakat yang diterima, mampu diakomodir dengan baik. Hal ini menyebabkan sebagian masyarakat merasa kecewa dengan perencanaan Propemperda dan perumusan Ranperda LAMR Kota Dumai.

## **2. Analisis Dimensi Tahapan Penyusunan Ranperda.**

Berdasarkan data hasil penelitian pengumpulan data quisioner penelitian dapat diketahui bahwa dimensi tahap penyusunan Ranperda dalam Formulasi Kebijakan Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat

Melayu Riau Kota Dumai Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai sudah diselenggarakan dengan baik.

Dari observasi yang telah dilakukan peneliti mengenai dimensi tahap penyusunan Ranperda dalam Formulasi Kebijakan Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai dapat disimpulkan bahwa:

1. Dalam penyusunan Ranperda menjadi Perda LAMR Kota Dumai, sudah dilakukan penyusunan Naskah Akademik yang dilaksanakan oleh lembaga akademisi Universitas Islam Riau (UIR) Pekanbaru. Hal ini dimaksudkan agar Ranperda yang akan dibahas tersebut sesuai dengan kebutuhan dari LAMR Kota Dumai dan sesuai dengan fakta-fakta yang ada saat ini terkait dengan peraturan adat Kota Dumai.
2. Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) DPRD Kota Dumai bersama Biro Hukum Provinsi Riau dan juga Lembaga Adat Melayu Riau (LAMR) Kota Dumai bersama telah melakukan penyelarasan Naskah Akademik. Dalam kegiatan penyelarasan tersebut ditemukan beberapa pasal yang dianggap tidak sesuai dengan khasanah adat budaya Melayu Riau, dan untuk menyelaraskan point-point yang ada dalam Naskah Akademik tersebut, maka Naskah Akademik yang akan dibahas menjadi Ranperda Lembaga Adat Melayu Riau (LAMR) Kota Dumai tersebut dilakukan beberapa koreksi atau perbaikan.
3. Penyusunan Ranperda LAMR Kota Dumai baik dari segi sistematika ataupun materi yang terkandung didalamnya telah disusun dan disesuaikan

dengan kultur budaya ataupun adat istiadat masyarakat Kota Dumai. Dalam tahapan penyusunan Ranperda Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) DPRD Kota Dumai banyak memberikan masukan terhadap kesesuaian Ranperda dengan karakteristik budaya, ataupun norma adat yang ada di wilayah Kota Dumai.

4. Penyempurnaan Ranperda LAMR Kota Dumai dilakukan oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) DPRD Kota Dumai bersama Biro Hukum Provinsi Riau dan Pengurus LAMR Kota Dumai.

### **3. Analisis Dimensi Tahapan Pembahasan Ranperda.**

Berdasarkan data hasil pengumpulan data kuisioner penelitian dapat diketahui bahwa dimensi tahapan pembahasan Ranperda dalam Formulasi Kebijakan Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai sudah diselenggarakan dengan baik.

Berdasarkan hasil observasi peneliti mengenai kegiatan yang dilakukan dalam pembahasan Ranperda LAMR Kota Dumai dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Tim pembahasan Rancangan Perda LAMR Kota Dumai yang dibentuk sudah sesuai dengan peraturan perundangan serta tidak ada intervensi tertentu dari masing-masing pihak yang mempunyai kepentingan, karena dalam pembahasan Ranperda LAMR Kota Dumai ini seluruh anggota Tim menyadari bahwa Ranperda LAMR Kota Dumai yang akan dijadikan sebagai Perda LAMR Kota Dumai memiliki kepentingan yang sama untuk mempertahankan dan melestarikan adat, Melayu dalam rangka membina,

memelihara dan mengembangkan nilai-nilai adat dan nilai-nilai sosial budaya Melayu di Kota Dumai.

2. Dalam pembahasan Ranperda LAMR Kota Dumai, berbagai pihak telah menyampaikan pendapat baik saran ataupun kritikan bagi kesempurnaan isi dari Ranperda LAMR Kota Dumai agar hasil akhir berupa produk perundangan daerah berbentuk Perda tersebut dapat diterapkan dengan baik ditengah-tengah masyarakat Kota Dumai.
3. Dalam pengambilan keputusan Ranperda LAMR Kota Dumai telah disetujui bersama baik dari pihak legislatif ataupun eksekutif dan juga dari pihak Lembaga Adat Melayu Riau

#### **4. Analisis Dimensi Tahapan Penetapan Perda.**

Berdasarkan data hasil pengumpulan data quisioner penelitian dapat diketahui bahwa dimensi tahapan penetapan Perda Formulasi Kebijakan Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai sudah diselenggarakan dengan baik.

Berdasarkan hasil observasi peneliti mengenai kegiatan yang dilakukan dalam penetapan Perda LAMR Kota Dumai dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Pelaksanaan kewenangan Gubernur Provinsi Riau dalam pembinaan/fasilitasi Ranperda LAMR Kota Dumai sudah dilaksanakan dengan baik.

2. Evaluasi Ranpeda LAMR Kota Dumai oleh Pemrov Riau sudah dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Permendagri No. 80 Tahun 2015)
3. Penetapan Ranperda LAMR Kota Dumai menjadi Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai telah dilaksanakan sesuai dengan aturan yang berlaku. Penetapan Perda LAMR Kota Dumai tersebut dilaksanakan dalam suatu sidang Paripurna setelah mendapat persetujuan bersama antara Pemerintah Provinsi Riau, Pemerintah Daerah Kota Dumai, DPRD Kota Dumai dan juga perangkat daerah Kota Dumai.

#### **5. Analisis Dimensi Tahapan Pengundangan Perda.**

Berdasarkan data hasil pengumpulan data kuisioner penelitian dapat diketahui bahwa dimensi tahapan pengundangan Perda dalam Formulasi Kebijakan Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai sudah diselenggarakan dengan baik.

Berdasarkan hasil observasi peneliti mengenai kegiatan yang dilakukan dalam pengundangan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai sudah disosialisasikan dengan baik oleh Pemerintah Kota Dumai kepada masyarakat. Kegiatan sosialisasi tersebut dilakukan melalui media cetak dan elektronik dan juga sudah dimuat dalam situs Jaringan

Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) <https://jdih.dumai.go.id/u/>, serta pelaksanaan kegiatan sosialisasi Perda. Upaya tersebut dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan pemahaman dan partisipasi masyarakat Kota Dumai terhadap keberadaan Lembaga Adat Melayu Kota Dumai serta meningkatkan partisipasi masyarakat untuk tetap menjaga adat budaya Melayu Riau.

2. Penetapan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai ditanggapi positif oleh seluruh elemen masyarakat Kota Dumai.



## BAB VI

### PENUTUP

#### 6.1. Kesimpulan

Dari hasil penelitian yang telah dilaksanakan, maka kesimpulan yang dapat diambil adalah sebagai berikut:

1. Tahapan perencanaan Propemperda dalam Formulasi Kebijakan Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai sudah diselenggarakan dengan baik. Penetapan Ranperda LAMR Kota Dumai sebagai salah satu pokok pembahasan telah dilakukan melalui pengkajian dan penyelarasan penyusunan Propemperda. Koordinasi antar instansi dalam penyusunan Propemperda yang memuat Ranperda LAMR Kota Dumai sebagai salah satu program pembahasan sudah di koordinasikan bersama perangkat daerah Kota Dumai dan Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai serta tokoh masyarakat adat Kota Dumai. Ranperda LAMR Kota Dumai ditetapkan sebagai prioritas pembahasan dalam Propemperda dan juga sudah dilakukan penyerapan aspirasi masyarakat terhadap masalah adat budaya di wilayah Kota Dumai.
2. Tahapan penyusunan Ranperda Lembaga Adat Melayu Riau sudah diselenggarakan dengan baik. Dalam penyusunan Ranperda menjadi Perda LAMR Kota Dumai, sudah dilakukan penyusunan dan penyelarasan muata Naskah Akademik serta penyempurnaan Ranperda LAMR Kota Dumai oleh

Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) DPRD Kota Dumai bersama Biro Hukum Provinsi Riau dan Pengurus LAMR Kota Dumai

3. Tahapan pembahasan Ranperda Lembaga Adat Melayu Riau sudah diselenggarakan dengan baik. Pembentukan Tim pembahasan Rancangan Perda LAMR Kota Dumai sudah sesuai dengan peraturan perundangan. Dalam pembahasan Ranperda dilaksanakan berdasarkan masukan, saran dari seluruh anggota tim pembahas, demi kesempurnaan isi dari Ranperda LAMR Kota Dumai.
4. Tahapan penetapan Perda Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai sudah diselenggarakan dengan baik. Dalam tahapan penetapan Perda sudah dilakukan pembinaan/fasilitasi serta evaluasi oleh Biro Hukum Pemerintah Provinsi Riau. Penetapan Ranperda Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai menjadi Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau dilaksanakan dalam sidang Paripurna setelah mendapat persetujuan bersama antara Pemerintah Provinsi Riau, Pemerintah Daerah Kota Dumai, DPRD Kota Dumai dan juga perangkat daerah Kota Dumai.
5. Tahapan pengundangan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai sudah diselenggarakan dengan baik sudah diselenggarakan dengan baik. Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai sudah disosialisasikan dengan baik oleh Pemerintah Kota Dumai kepada masyarakat melalui melalui media cetak dan elektronik, pelaksanaan kegiatan sosialisasi Perda, serta sudah ditanggapi baik dan positif oleh seluruh elemen masyarakat Kota Dumai.

6. Formulasi Kebijakan Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Tentang Lembaga Adat Melayu Riau sudah dilaksanakan dengan Baik, karena sudah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan

## 6.2. Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan kesimpulan yang telah disajikan diatas maka selanjutnya peneliti menyampaikan saran-saran yang kiranya dapat memberikan manfaat kepada pihak-pihak yang terkait atas hasil penelitian ini. Adapun saran-saran yang dapat disampaikan adalah sebagai berikut:

1. Kepada Pemerintah Kota Dumai agar lebih meningkatkan upaya penyerapan aspirasi masyarakat adat Kota Dumai dalam setiap kegiatan penyusunan Peraturan Daerah Kota Dumai khususnya terhadap berbagai Peraturan yang berhubungan dengan adat istiadat Kota Dumai.
2. Kepada seluruh anggota DPRD Kota Dumai hendaknya lebih meningkatkan kunjungan kedaerah-daerah khususnya kepada ketua-ketua adat Melayu Riau dalam upaya untuk menyerap aspirasi masyarakat terkait permasalahan adat.
3. Kepada tokoh masyarakat adat Kota Dumai hendaknya lebih berperan aktif dalam setiap perumusan kebijakan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Dumai agar setiap peraturan yang ditetapkan benar-benar mampu di terima dengan baik oleh seluruh lapisan masyarakat dan dapat diterapkan demi peningkatan upaya pembinaan dan pengembangan nilai-nilai adat dan nilai-nilai sosial budaya masyarakat Melayu di Kota Dumai

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Abidin, Said Zainal. 2004. Kebijakan Publik, Edisi Revisi, Jakarta: Yayasan Pancur Siwah
- Abdul Wahab, S. 2005. Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara. Jakarta : Bumi Aksara.
- \_\_\_\_\_. 2012, Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke- Penyusunan Mode-Model Implementasi Kebijakan Publik. Cet. I; Bumi Karsa. Jakarta
- Achmad Sodikin. 2012. Politik Hukum Agraria. KONPress, Jakarta
- Anderson, James E. 2006. Public Policy Making. Boston: Houghton Mifflin.
- Azwar, S. 2007. Metode Penelitian.:Pustaka Pelajar Yogyakarta
- Bagir Manan, 2020. Menyongvong Fajar Otonomi Daerah, PSH FH UII, Yogyakarta,
- Dunn, William N. 2000. Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- \_\_\_\_\_. 2003. Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- \_\_\_\_\_, 2005, Pengantar Analisa Kebijaksanaan Publik, penterjemah, Muhadjir Darwin, Hanindita, Yogyakarta.
- Imam Gunawan 2013. Metode Penelitian Kualitatif: Teori & Praktik: Bumi Aksara: Jakarta
- Islamy, M.Irfan. 2000. Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara. Jakarta: Bumi Aksara. Jakarta
- Janaedri M. Gaffar, 2012. Demokrasi Konstiusi, Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945. KONPress, Jakarta
- Jimly Asshidiqie, 2009. Komentor Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sinar Grafika. Jakarta
- Jones, Charles O. 2006. An Introduction to the Study of Public Policy. 2nd. Ed. North Scituate, MA: Duxbury Press.

- \_\_\_\_\_. 2003. Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara: PT. Bumi Aksara Jakarta
- \_\_\_\_\_. 2004. Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara. Jakarta: Bumi Aksara. Jakarta
- Jones, Charles O. 2007 Pengantar Kebijakan Publik (Public Poli-cy). Terjemahan Ricky Ismanto. Jakarta : RajaGrafindo Persada.
- Koentjaraningrat. 2000. Pengantar Ilmu Antropologi. Rineka Cipta. Jakarta
- Madani, Muhlis. 2011. Dimensi Relasi Aktor Kebijakan ; Graha Ilmu, Yogyakarta
- Maria Farida Indrati Soeprapto, 2010. Ilmu Perundang-Undangan. Kanisius . Yogyakarta
- Masri Singarimbun et al. 1987. Metode Penelitian Survai. Edisi Revisi. Penerbit PT. Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta
- Moleong, Lexy.J. 2011. Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi. PT Remaja Rosdakarya. Bandung
- Nugroho,Riant. 2006. Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang ( Model-model Perumusan Implementasi dan Evaluasi ). Jakarta: PT.Elex Media Komputindo
- Nurcholis, Hanif, 2005. Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah, , PT Grasindo, Jakarta.
- Putra, Fadillah.2001. Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik, Pustaka. Jakarta
- Reny Rawasita, et.al. 2009. Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Jakarta, 2009, hal. 60
- Ridwan HR. 2006, HukumAdministrasi Negara, Raja Grafindo Persada,Jakarta.hlm.101
- Rosjidi Ranggawidjaja,1998. Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia, Penerbit Mandar Maju, Bandung
- Sadhana, Kridawati, 2011, Realitas Kebijakan Publik, Universitas Negeri Malang (UM PRESS)
- Sidney. 2007. Perumusan Kebijakan Publik. Diterjemahkan oleh Amidjaya. Jakarta: BNSP

- Soerjono Soekanto. 2006. Sosiologi Suatu Pengantar. CV. Rajawali. Jakarta
- Solly Lubis, 2011. Serba-Serbi Politik dan Hukum, Edisi 2, Cetakan I, PT. Sofmedia-Jakarta
- Subana, Sudrajat. 2005. Dasar-dasar Penelitian Ilmiah. Bandung: Pustaka Setia.
- Subarsono. 2005. Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- \_\_\_\_\_. 2011. Analisis Kebijakan Publik, Pustaka Pelajar. Yogyakarta
- Sugiyono, 2008. Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D. Bandung Alfabeta
- \_\_\_\_\_, 2009. Metode Penelitian Kuantitatif. Alfabeta Bandung
- \_\_\_\_\_. 2016. Memahami Penelitian Kualitatif, Alfabeta, Bandung
- \_\_\_\_\_. 2013. Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R & D: Alfabeta. Bandung
- \_\_\_\_\_. 2014. Public Policy. PT. Elex Media Komputindo. Jakarta
- Suyanto, Bagong. 2005. Metode Penelitian Sosial Berbagai Alternatif Pendekatan. Prenada Media. Jakarta
- Syafhendri, 2014. Buku Pedoman Penulisan Tesis Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan. Pekanbaru
- Winarno, Budi. 2005. Teori dan Proses Kebijakan Publik. Yogyakarta: Media Pressindo
- \_\_\_\_\_, 2008. Kebijakan Publik, PT. Buku Kita Jakarta
- \_\_\_\_\_. 2012. Kebijakan Publik, Teori, Proses dan Studi Kasus. Yogyakarta : Caps Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2014, Kebijakan Publik Teori, Proses dan Studi Kasus, Cetakan Kedua, CAPS, Yogyakarta.

**Undang-Undang/Peraturan/Jurnal/Situs**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD

Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau Kota Dumai

Peraturan Walikota Dumai Nomor 41 Tahun 2019 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Dumai

Putusan Mahkamah Konsitusi No. 35/PUU-X/2012

Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM R.I, 2012. Buku Pedoman Tentang Penyusunan Dan Pengelolaan Program Legislasi Daerah, Jakarta

Antik Bintari, 2016. Formulasi Kebijakan Pemerintah Tentang Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Perseroan Terbatas (PT) Mass Rapid Transit (MRT) Jakarta di Provinsi DKI Jakarta. Jurnal Ilmu Pemerintahan CosmoGov, Vol.2 No.2, Oktober 2016 ISSN 2442-5958 E-ISSN 2540-8674

Cipriano da Costa, dkk. 2015. Formulasi Kebijakan Pemerintah Timor-Leste dalam Perlindungan Hak Anak Bermasalah dengan Hukum (Studi di Kementerian

- Kehakiman). Jurnal Program Magister Ilmu Administrasi Publik, Universitas Brawijaya ISSN 2088-7469 (Paper) ISSN 2407-6864 (Online) Vol. 5, No. 2, 2015 www.jurnal.unitri.ac.id
- Budi S.P. 2014. Nababan, Mendorong Lahirnya Peraturan Daerah Tentang Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing Di Kota Medan, Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 11 Nomor 1
- Danu Ramdhana. 2016. Formulasi Kebijakan Pemerintah Kabupaten Probolinggo dalam Pemberdayaan Pelaku Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM). Jurnal Administrasi Kebijakan Publik Ilmu Politik FISIP, Universitas Airlangga, Surabaya
- Eko RZ. Yahya, dkk. 2015. Formulasi Kebijakan Pemerintah Sulawesi Utara Dalam Menyelesaikan konflik antara Transportasi Online Dengan Transportasi Konvensional Studi Kasus Provinsi Sulawesi Utara. Jurnal Administrasi Publik – E Jormal UNSRAT
- Indrati, Maria Farida. 2007. “Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-undangan di Indonesia”. dalam Jurnal Legislasi Indonesia. Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI
- Maria Rosarie. 2003. Analisis Formulasi Kebijakan Kenaikan Tarif Telepon dan BB di Tahun 2003: *Disintegrate System Model of Publik Policy Toward Organizational Learning and Policy Change*. Jurnal Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Katolik Parahyangan Tahun 2, Nomor 1, April 2003, ISSN 1412-7040
- Mutiara Syahrir. 2018. Model Formulasi Kebijakan Peraturan Daerah Kota Surabaya Tahun 2015 Tentang Retribusi Izin Memperpanjang Tenaga Kerja Asing. Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik Volume 6, Nomor 2, Mei-Agustus 2018 ISSN 2303 - 341X
- Nanik Lestari. 2015. Analisis Proses Formulasi Kebijakan Publik (Kasus Penolakan Rancangan Peraturan Daerah Surakarta Tentang Minuman Bemarkohol) Jurnal Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Jurusan Ilmu Administrasi Program Studi Ilmu Administrasi Negara Universitas Sebelas Maret
- Sewitra Bagaskara, dkk 2017. Formulasi Kebijakan Perlindungan Anak di Kota Semarang. Jurnal Ilmu Administrasi ejournal3.undip.ac.id
- Sholih Muadi. 2016. Konsep dan Kajian Teori Formulasi Kebijakan Publik. Jurnal Review Politik Volume 06, Nomor 02, Desember 2016. Fakultas Ilmu Sosial Politik Universitas Brawijaya
- Siti Masitah, Urgensi Prolegda dalam Pembentukan Peraturan Daerah, Jurnal Legislasi Volume 11 Nomor 4-Desember 2014

Yusnibar. 2014. Dinamika Formulasi Kebijakan Produk Hukum Daerah (Studi Tentang Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Lembaga Adat Melayu Riau). Jurnal Jurusan Ilmu Pemerintahan - Prodi Ilmu Pemerintahan & Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau Jom Fisip Volume 1 No. 2- Oktober 2014

Wahiduddin Adams. 2013. Perspektif Pemerintah Atas Hak & Kewajiban Masyarakat Hukum Adat, Makalah Lokakarya Nasional Tentang Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 tanggal 30 Agustus, 2013. Jakarta

[www.legalitas.org](http://www.legalitas.org), dikutip dari makalah yang ditulis oleh Aan Eko Widiarto, yang berjudul: Metode dan Penyusunan Naskah Akademik, diakses tanggal 5 Agustus 2020

