IMPLEMENTASI VISI RIAU 2020 PADA LEMBAGA ADAT MELAYU RIAU

Mosthamir Thalib

Program Magister Ilmu Administrasi

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau, Kampus Bina Widya Km.

12,5 Simpang Baru Panan, Pekanbaru 28293

Abstract: Implementation of Vision 2020 in Riau Lembaga Adat Melayu Riau. This study aims to explain the Government's efforts through the Institute of Adat Melayu Riau Riau Riau implementing Vision 2020 and the obstacles that occur in the implementation of the Vision 2020 Riau. This research is qualitative. Data collected through the study of documentation and interviews with informants informants research comes from the Government of Riau Province, LAM and Society. The data were analyzed descriptively kualitatiif. The study concluded that efforts Lembaga Adat Melayu Riau in implementing policies related to the development, preservation and development of Malay culture shows that the communication be the determining factor. While the resources and disposition contribute not much different. Is a constraint in the implementation of this policy is the development of resources, especially relating to budgetary resources and human resources.

Keywords: policy implementation, LAM, the vision of Riau in 2020

Abstrak: Implementasi Visi Riau 2020 pada Lembaga Adat Melayu Riau. Penelitian ini bertujuan menjelaskan upaya Pemerintah Riau melalui Lembaga Adat Melayu Riau mengimplementasikan Visi Riau 2020 dan kendala yang terjadi dalam pengimplementasian Visi Riau 2020 tersebut. Penelitian ini adalah kualitatif. Pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumentasi dan wawancara dengan informan informan penelitian berasal dari unsur Pemerintah Provinsi Riau, LAM dan masyarakat. Analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatiif. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa upaya Lembaga Adat Melayu Riau dalam mengimplementasikan kebijakan yang berhubungan dengan pembinaan, pelestarian, dan pengembangan budaya melayu menunjukkan bahwa komunikasi menjadi faktor yang menentukan. Sementara sumberdaya dan disposisi memberikan kontribusi yang tidak jauh berbeda setelahnya. Yang menjadi kendala dalam pengimplementasian kebijakan ini adalah pengembangan sumber daya khususnya yang berhubungan dengan sumber daya anggaran dan sumber daya manusia.

Kata kunci: implementasi kebijakan, LAM, visi riau 2020

PENDAHULUAN

Penelitian ini penelaahannya terfokus pada upaya pemerintah Provinsi Riau melalui Lembaga Adat Melayu (LAM) untuk mendukung Provinsi Riau menjadi pusat kebudayaan Melayu di Asia Tenggara pada tahun 2020. Upaya ini merupakan bagian strategis dan kehendak masyarakat Riau untuk memiliki jati diri berdasarkan latar belakang sejarahnya.

Pendirian lembaga adat berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2012 adalah untuk memperkuat identitas nilai-nilai kebudayaan yang melambangkan ciri khusus atau jati diri daerah Riau dengan budaya melayunya. Berdasarkan kebudayaan melayu inilah kemudian ditetapkan Visi Riau 2020 yang menjadikan Riau sebagai Pusat Kebudayaan Melayu di Asia Tenggara pada tahun 2020. Hal ini menunjukkan bahwa secara politik arah kebijakan pamban-

gunan kebudayaan di Provinsi Riau adalah budaya melayu Riau.

Oleh karena itulah pengembangan kebudayaan tidak terlepas dari kemampuan sumber daya manusia (SDM) maupun ketersediaan wahana atau sarana (instrument) kebudayaan seperti benda peninggalan sejarah, kesenian rakyat/tradisional (tarian-tarian) ataupun peninggalan sejarah yang dapat mendukung pengembangan tersebut.

Dilihat dari letaknya yang strategis berdasarkan posisi geografisnya, Provinsi Riau yang berbatasan langsung dengan Malaysia dan Singapura menunjukkan bahwa kebudayaan memiliki daya dukung yang potensial untuk dikembangkan secara profesional dalam menunjang Provinsi Riau menuju visinya pada tahun 2020 sebagai pusat kebudayaan Melayu di Asia Tenggara.

Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 36 Tahun 2001, maka dirumuskan visi Riau 2020 yaitu terwujudnya pembangunan ekonomi yang mapan, melalui kesiapan infrastruktur, peningkatan pembangunan sektor pendidikan, serta memberikan jaminan kehidupan agamis dan pengembangan budaya melayu secara proporsional. Untuk mendukung visi tersebut maka misinya adalah mewujudkan sebuah payung kebudayaan daerah yakni kelangsungan budaya melayu secara komunitas dalam kerangka pemberdayaannya sebagai alat pemersatu dari berbagai etnis yang ada. Kemudian untuk memperjelas dan tegas pelaksanaannya, maka diterbitkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2012 tentang, "Lembaga Adat Melayu Riau". Kehadiran lembaga ini merupakan salah satu pilar penopang mewujudkan visi Riau 2020 tersebut.

Berdasarkan keinginan masyarakat Riau mewujudkan Provinsi Riau sebagai pusat kebudayaan melayu inilah pemerintah menerbitkan peraturan daerah tentang Lembaga Adat Melayu. Berdasarkan hubungan pendirian dengan pelaksanaan lembaga ini menimbulkan beberapa fenomena sebagai latar belakang permasalahan fenomena sebagai berikut:

- 1) Terdapat rentang waktu yang panjang bagi pemerintah Riau untuk mengimplementasikan kebijakan melalui lembaga khusus yang berhubungan dengan kebudayaan melayu. Dalam hal ini pemerintah perlu waktu sepuluh tahun lebih untuk mewujudkannya (rentang antara Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2001 dengan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2012).
- 2) Rentang waktu panjang ini yang menyebabkan belum adanya cetak biru Visi Riau 2020 di bidang kebudayaan sebagai petunjuk pelaksanaannya di lapangan.
- 3) Belum adanya program progresif dan implementatif yang dapat menjadi acuan bagi warga Riau terkait mewujudkan Visi Riau 2020.
- 4) Belum teridentifikasi secara kelembagaan (institusional) bahwa Lembaga Adat Melayu Riau (LAMR) merupakan perwujudan sebagai payung bagi berkumpulnya berbagai budaya yang bersifat lintas etnis (kebaragaman atau pluralisme).
- 5) Kebijakan stretegis yang dituangkan melalui peraturan gubernur (Pergub) untuk mendukung pelaksanaan Visi Riau 2020 secara khusus belum juga ditemukan.
- 6) Pada konteks implementasinya di lapangan, perwujudan Visi Riau 2020 dinilai baru sebatas seremonial yang dipraktikan melalui institusi kebudayaan masyarakat atau pemerintah seperti, LAM, DKR, Dinas Pariwisata dan Kebudayaan, Disdiknas yang berjalan sesuai program masing-masing, tanpa koordinasi dan sinkronisasi program.
- 7) Selama rentang hampir sebelas tahun dan sudah mendekati waktu perwujudannya, Visi Riau 2020, jangankan adanya sinkronisasi, evaluasi program per lima tahun yang sebenarnya diperlukan, belum dilaksanakan.

Berdasarkan fenomena inilah ternyata implementasi kebijakan Visi 2020 sebagai pusat kebudayaan Melayu di Asia Tenggara berdasarkan Perda Nomor 1 Tahun 2012 belum terlaksana dengan baik.

Budi Winarno (2005) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih tujuan yang

diinginkan, sedangkan Tangklisan (2003) menyatakan implementasi kebijakan publik mampu memberikan jalan keluar dari berbagai macam dalam berbagai macam alternative kebijakan dan pemerintah dan paling banyak mencapai seperangkat tujuan dalam hal hubungan antara kebijakan dan tujuan.

Menurut George Edward III (1980), terdapat 4 faktor yang menentukan keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan antara lain, faktor 1) komunikasi; 2) sumberdaya; 3) disposisi, dan 4) struktur birokrasi.

Faktor komunikasi diartikan sebagai “proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan”. Informasi mengenai kebijakan publik menurutnya perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan, agar para pelaku kebijakan dapat mengetahui apa yang harus mereka persiapkan dan lakukan untuk menjalankan kebijakan tersebut sehingga tujuan dan sasaran kebijakan dapat dicapai sesuai dengan yang diharapkan.

Sementara komunikasi kebijakan memiliki beberapa dimensi, antara lain dimensi transmisi (transmission), kejelasan (clarity) dan konsistensi (*consistency*). 1) Dimensi transmisi menghendaki, agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya kepada pelaksana (implementors) kebijakan, tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung. 2) Dimensi kejelasan (*clarity*), menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada pelaksana, target grup dan pihak lain yang berkepentingan secara jelas sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, sasaran, serta substansi dari kebijakan publik tersebut sehingga masing-masing akan mengetahui apa yang harus dipersiapkan serta dilaksanakan untuk men-sukseskan kebijakan tersebut secara efektif dan efisien. 3) Dimensi konsistensi (*consistency*) diperlukan, agar kebijakan yang diambil tidak simpang siur sehingga memb-ingungkan pelaksana kebijakan, target grup dan pihak-pihak yang berkepentingan.

Faktor sumberdaya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Sumberdaya tersebut meliputi sumberdaya manusia, sumber daya anggaran, sumberdaya peralatan dan sumberdaya kewenangan

Faktor disposisi adalah sebagai “kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan tadi secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan”. Edward III mengatakan jika implementasi kebijakan ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana (implementor) tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

Faktor struktur birokrasi mencakup aspek-aspek struktur birokrasi, pembagian kewenangan dan hubungan antara unit-unit organisasi. Dalam struktur birokrasi terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi, *Standard Operational Procedure* (SOP) dan fragmentasi. Edward III jelas tidaknya standar operasi, baik menyangkut mekanisme, sistem dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, kewenangan, dan tanggung jawab di antara pelaku, serta tidak harmonisnya hubungan di antara organisasi pelaksana satu dengan yang lainnya ikut pula menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Namun berdasarkan hasil penelitiannya menjelaskan bahwa, SOP sangat mungkin dapat menjadi kendala bagi implementasi kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan. Dengan begitu semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang lazim dalam suatu organisasi, semakin besar pula probabilitas SOP menghambat implementasi.

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi Pemerintah Riau dan Lembaga Adat Melayu Riau mengimplementasikan visi 2020.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif. Penelitian kualitatif menggunakan pola berpikir induktif dengan merujuk dan mengamati berbagai fenomena sosial, kemudian menganalisisnya dan selanjutnya melakukan teorisasi berdasarkan pengamatan tersebut. Informan dalam penelitian ini berasal dari Pemerintah Provinsi, LAM Riau dan masyarakat. Penentuan informan berdasarkan metode *purposive*. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan wawancara dan dokumentasi. Teknik analisis data dimulai dari pengumpulan data, reduksi data, interpretasi, analisis data, dan penarikan kesimpulan

HASIL

Komunikasi

Upaya pembinaan adalah wujud dari implementasi kebijakan yang tunggal dilakukan oleh pemerintah. Sementara lembaga adat yang merupakan perpanjangan tangan pemerintah dalam konteks ini hanya menunggu dan melihat (dalam istilah *wait and see*). Inilah realitas yang menjadi perhatian penting dalam hal komunikasi ketika sebuah kebijakan untuk diimplementasikan.

Sumberdaya

Peraturan Daerah tentang LAM Riau memberikan justifikasi yang diturunkan pada peraturan kepala daerah yang dalam hal ini ditunjukkan berdasarkan peraturan gubernur. Pada kenyataan yang ditemukan adalah selain keputusan (regulasi) yang belum ada, lembaga pemerintah yang ditunjukkan untuk mengimplemnsasikan kebijakan melalui LAM Riau juga belum ada, sehingga pembinaan dan pengembangan seolah-olah dilakukan secara langsung oleh LAM Riau. Inilah realitas yang ditemukan terkait dengan sumberdaya kewenangan dalam pembinaan dan pengembangan, terkait dengan pemeliharaan yang dapat memajukan adat-istiadat yang menunjang kelangsungan pembangunan kebudayaan melayu.

Disposisi

Dalam konteks pembinaan dan pengembangan, kendala dalam disposisi adalah ketiadaan kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan tersebut secara sungguh-sungguh. Inilah yang boleh dikatakan belum ditemukan pada pelaksanaannya.

Struktur Birokrasi

Faktor komunikasi menjadi hal yang substansi dan signifikan terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi sebuah kebijakan. Dalam konteks kajian atau studi ini adalah implementasi kebijakan dalam upaya pembangunan budaya melayu Riau sesuai Visi 2020.

PEMBAHASAN

Pelestarian

Setelah Pembinaan dan Pengembangan upaya yang dilakukan pemerintah melalui Lembaga Adat Melayu (LAM) Riau dalam rangka pembangu kebudayaan melayu adalah Pelestarian. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa yang dimaksud dengan Pelestarian adalah upaya menjaga dan memelihara adat istiadat dan nilai sosial budaya masyarakat, terutama nilai-nilai akhlak, moral dan adab yang merupakan inti dari adat istiadat, kebiasaan-kebiasaan dalam masyarakat agar keberadaannya tetap terjaga dan berlanjut. Berdasarkan penjelasan tentang Pelestarian ini maka yang akan dibahas terkait implementasi kebijakan peraturan daerah LAM Riau berkaitan dengan faktor komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

Komunikasi

Upaya Pelestarian adalah wujud dari implementasi kebijakan yang tunggal dilakukan oleh pemerintah. Sementara lembaga adat yang merupakan perpanjangan tangan pemerintah dalam konteks ini hanya menunggu, melihat dan melaksanakan (dalam istilah *wait, see dan execution*). Inilah realitas yang menjadi perhatian penting dalam hal komunikasi ketika sebuah kebijakan akan diimplementasikan.

Sumberdaya

Tampaknya para pembuat dan pelaksana kebijakan semakin memahami jika upaya Pelestarian (menjaga dan memelihara) budaya melayu ini diperlukan perangkat hukum yang berbeda dengan LAM Riau. Sehingga Pelestarian budaya melayu tidak lagi dilakukan secara langsung oleh LAM Riau. Inilah realitas yang ditemukan terkait dengan sumberdaya kewenangan dalam pelestarian buday melayu terkait dengan pemeliharaan yang dapat memajukan adat-istiadat yang menunjang kelangsungan pembangunan kebudayaan melayu secara keseluruhan.

Disposisi

Bersandarkan pada kenyataan ini maka dapat dijelaskan bahwa dengan belum adanya regulasi yang khusus mengatur tentang pelestarian budaya melayu menyebabkan apa yang merupakan upaya pemerintah Riau kepada LAM Riau akan mendapat kesulitan dalam pengimplementasian kebijakan yang khusus tentang LAM Riau tersebut.

Struktur Birokrasi

Bersandar argumentasi ini pula dalam hal Pelestarian budaya melayu dapat diketahui bahwa sejak awal faktor komunikasi (terkait kejelasan dan konsistensi kebijakan) menjadi hal yang substansi dan signifikan terhadap keberhasilan atau kegagalan mengimplementasikan sebuah kebijakan. Dalam konteks telaah pada studi ini adalah implementasi kebijakan dalam upaya pembangunan budaya (menjaga dan memelihara adat istiadat dan nilai-nilai sosial) budaya melayu sejalan dengan Visi 2020.

Pengembangan

Sebelumnya telah dibahas berkenaan dengan Pembinaan dan Pelestarian terkait dengan upaya implementasi kebijakan LAM Riau. Oleh karena itu terlebih dahulu perlu dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan Pengembangan adalah upaya yang terencana, terpadu dan terarah agar adat istiadat dan nilai sosial budaya masyarakat dapat

berkembang mengikuti perubahan sosial budaya dan ekonomi yang sedang berlangsung.

Berdasarkan pada pengertian ini untuk konteks Pengembangan lebih bersifat perencanaan program yang akan dilaksanakan untuk kemudian apa hasil yang akan diperoleh. Dalam hubungan ini semakin tampak jelas bahwa Pengembangan ini lebih bersifat menata pembangunan kebudayaan melayu pada masa yang akan datang. Sifat dari upaya Pengembangan ini jelas dapat disejalkan dengan rencana strategis pada lembaga pemerintah dan LAM Riau itu sendiri. Oleh karena itu sesuai dengan penjelasan tersebut dalam hal ini terkait dengan Pengembangan akan implementasi kebijakan peraturan daerah LAM Riau akan dibahas yang berkaitan dengan komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

Komunikasi

Dapat dijelaskan bahwa LAM Riau keberadaanya merupakan perpanjangan tangan pemerintah dalam konteks ini hanya menunggu dan melihat (dalam istilah *wait, see and planning*). Inilah realitas yang menjadi perhatian penting dalam hal komunikasi ketika sebuah kebijakan untuk diimplementasikan khususnya dalam wujud upaya pengembangan kebudayaan melayu Riau.

Sumberdaya

Pada kenyataan yang ditemukan adalah selain keputusan (regulasi) yang belum ada, lembaga pemerintah yang ditunjukkan untuk mengimplementasikan kebijakan melalui LAM Riau juga belum ada. Sehingga pengembangan (lembaga atau institusi perencanaan) seolah-olah dilakukan secara langsung oleh LAM Riau. Inilah realitas yang ditemukan terkait dengan Sumberdaya Kewenangan dalam hal dengan upaya Pengembangan yang terkait dengan memajukan adat-istiadat yang menunjang kelangsungan pembangunan kebudayaan melayu.

Disposisi

Bersandarkan penjelasan ini dalam

konteks upaya pengembangan budaya melayu walaupun dirasa penting, insentif terlebih dahulu sangat tergantung dari Disposisi dan regulasi dan jelas. Inilah yang boleh dikatakan bahwa untuk Pengembangan budaya melayu belum ditemukan adanya insentif yang berasal dari Disposisi yang terencana, terpadu dan terarah.

Struktur Birokrasi

Oleh karena itu pula dalam hal Pengembangan pembangunan budaya melayu dapat diketahui bahwa sejak awal faktor komunikasi menjadi hal yang substansi dan signifikan terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi sebuah kebijakan. Yang dalam konteks studi ini adalah implementasi kebijakan dalam upaya pembangunan budaya Melayu Riau sesuai Visi 2020 yang programnya terencana, terpadu dan terarah.

Kendala Visi Riau 2020

Mengimplementasikan Visi Riau sebagai pusat kebudayaan melayu di Asia Tenggara pada tahun 2020 merupakan kewajiban pemerintah Riau sesuai Peraturan Daerah Riau Nomo 36 Tahun 2001 tentang, "Pola Dasar Pembangunan Daerah Riau yang menetapkan Visi dan Misi Riau sebagai Pusat Budaya Melayu. Dalam hal ini LAM Riau merupakan salah satu pilar mengimplementasikan visi tersebut.

Selanjutnya perlu dijelaskan bahwa terkait dengan pembinaan dan pengembangan, kendala-kendala dalam mengimplementasikan kebijakan adalah berhubungan dengan faktor 1) Komunikasi, 2) Sumber daya, 3) Disposisi dan 4) Struktur birokrasi.

Berhubungan dengan kendala faktor komunikasi ini dimaknai sebagai hambatan yang dapat menghalangi proses penyampaian informasi komunikator (pemerintah) kepada komunikan (pengurus LAM dan masyarakat lainnya). Adapun kendala yang dihadapi mengenai kebijakan publik (implementasi Perda Nomor 1 Tahun 2012) ini perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar kendala yang dihadapi oleh para pelaku kebijakan dapat digunakan se-

bagai referensi yang harus mereka persiapkan dan lakukan untuk mengantisipasi persoalan dalam menjalankan kebijakan, sehingga kendala yang dihadapi mempermudah pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan sesuai dengan harapan.

Berdasarkan pada prinsip komunikasi (transmisi, kejelasan dan konsistensi), kendala dalam pembinaan dan pengembangan ini terkait langsung dengan ketiadaan regulasi pemerintah daerah menyangkut aturan operasional penyelenggaraan program. Sesuai Peraturan Daerah No.1 Tahun 2012 tentang LAM Riau bahwa prinsip komunikasi belum mempunyai transmisi, kejelasan apalagi konsistensi. Terkait pembinaan juga belum diatur dalam peraturan daerah. Belum ada satupun peraturan daerah baik sebagai rujukan dalam mengimplementasikan tatacara pelaksanaan pembinaan. Selanjutnya persoalan ini berafiliasi kepada kendala dalam mengkoordinasi pembinaan dan mengawasi pembangunan budaya melayu melalui adat istiadat dan nilai sosial budaya melayu masyarakat.

Persoalan ketidakjelasan terkait regulasi yang mengatur komunikasi dalam upaya menindaklanjuti prinsip transmisi, kejelasan menyebabkan persoalan sendiri yang menjadi kendala utamanya. Oleh karena itu berdasarkan kendala yang diperoleh ini adalah wujud dari persoalan implementasi kebijakan yang tunggal dilakukan oleh pemerintah. Sementara bagi Lembaga Adat Melayu Riau yang merupakan perpanjangan tangan pemerintah dalam konteks ini hanya menunggu dan melihat (dalam istilah *wait and see*). Kendala ini yang memerlukan perhatian penting dalam hal komunikasi ketika sebuah kebijakan diimplementasikan.

SIMPULAN

Komunikasi, Sumberdaya, Disposisi dan Struktur Birokrasi dalam implementasi kebijakan adalah perwujudan kejelasan terhadap kebijakan (regulasi) yang lebih operasional. Regulasi yang lebih operasional wujudnya adalah Peraturan Kepala Daerah (Perkada).

Ketiadaan regulasi operasional, instansi yang bertanggungjawab, kerjasama antara pemerintah dan LAM Riau, dan cetak biru pembangunan kebudayaan Riau sepanjang 2012-2015 menyebabkan tidak dapat diimplementasikan visi Riau 2020. Kendala yang ditemukan bersifat struktural (struktur biokrasi) adalah terkait dengan Pembinaan, Pelestarian dan Pengembangan budaya melayu sebagai implementasi Visi Riau 2020.

DAFTAR RUJUKAN

- Edwards III, G. C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington D.C: Congressional Quartely Press.
- Budi Winarno. 2005. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta, Media Press.
- Tangklisan, Hessel Nogi. 2003. *Evaluasi Kebijakan Publik, Penjelasan Analisis dan Transformasi Pikiran*, Yogyakarta, Balairungeco.