FORMULASI KEBIJAKAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH OLEH DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH

Novliwanda Ade Putra, Zaili Rusli, Febri Yuliani

Program Studi Magister Ilmu Administrasi

Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Riau

Kampus Bina Widya Jl. H. R. Soebrantas, Km. 12, 5 Panam Pekanbaru

Abstract: Policy Formulation Formation of Regional Regulations by the Regional House of Representatives. This study aims to determine the implementation of the formulation of Local Regulation policy formulation by Rokan Hulu Regency the Regional House of Representatives and to find out the obstacles. The informants in this study consisted of the Chairperson of the Rokan Hulu Regency Regional Representative Council, the Deputy Chairperson of the Rokan Hulu Regency the Regional House of Representatives, Members of the Rokan Hulu Regency the Regional House of Representatives Regional Regulatory Body and head of sub division of the regional Secretariat. Data was collected through interview techniques, Focus Group Discussion, Observation and Documentation. Data analysis uses Miles and Huberman's model theory, namely by reducing data, presenting data, and drawing conclusions. The results of this study indicate that the policy formulation of the formation of Regional Regulations by the Rokan Hulu District Parliament was not implemented. At that time, the constraints to formulating the regional regulation policy were due to the weakness of human resources in the Rokan Hulu Regency People's Representative Council and the constantly changing regulations of the central government.

Key words: Public Policy, Policy Formulation, Regional Regulations.

Abstrak: Formulasi Kebijakan Pembentukan Peraturan Daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan formulasi pembentukan kebijakan Peraturan Daerah oleh DPRD Kabupaten Rokan Hulu serta untuk mengetahui hambatan. Informan dalam penelitian ini terdiri dari Ketua DPRD Kabupaten Rokan Hulu, Wakil Ketua DPRD Kabupaten Rokan Hulu, Anggota Bapemperda DPRD Kabupaten Rokan Hulu dan Kasubag Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Rokan Hulu. Data dikumpulkan melalui teknik wawancara, Focus Group Discussion, Observasi dan Dokumentasi. Analisis data menggunakan teori model Miles dan Huberman yaitu dengan melakukan reduksi data, penyajian data, dan mengambil kesimpulan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa formulasi kebijakan pembentukan Peraturan Daerah oleh DPRD Kabupaten Rokan Hulu kurang terlaksana. Sementara itu, kendala formulasi kebijakan Peraturan Daerah disebabkan lemahnya Sumber Daya Manusia Anggota DPRD Kabupaten Rokan Hulu, dan regulasi dari pusat yang selalu berubah-ubah.

Kata kunci: Kebijakan Publik, Formulasi Kebijakan, Peraturan Daerah.

PENDAHULUAN

Penyelenggaraan sistem pemerintahan daerah di Kabupaten Rokan Hulu dilaksanakan oleh Pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal ini dijelaskan didalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pasal 364 yang mengatakan "DPRD kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah

yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota". Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hulu merupakan sebagai mitra bagi pemerintah daerah Kabupaten Rokan Hulu yang sama-sama memiliki visi dan misi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hulu periode 2014-2019 sebanyak 45 orang sebagai representasi masyarakat Kabupaten Rokan

Hulu yang didukung dari berbagai partai politik. Menurut pasal 149 Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hulu memiliki fungsi pembentukan Peraturan Daerah. Produk hukum di daerah tidak semata-mata dimonopoli oleh Kepala Daerah, karena DPRD merupakan lembaga yang memiliki fungsi membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama sebelum disahkan menjadi produk legal yang memiliki kekuatan hukum. Berdasarkan tugas dan kewenangan DPRD Kabupaten Rokan Hulu memungkinkan untuk mengajukan rancangan Peraturan Daerah kepada Kepala Daerah guna dibahas dan disepakati bersama. Pengajuan rancangan Perda oleh DPRD dapat dilakukan atas usulan anggota personal DPRD Kabupaten Rokan Hulu, komisi, gabungan komisi, Badan Pembentukan Peraturan Daerah kemudian disetujui pada rapat paripurna DPRD.

Dalam menformulasikan pembentukan Peraturan Daerah anggota DPRD lebih berperan sebagai sumber ide, gagasan sesuai kedudukannya sebagai insan politik yang memperjuangkan kepentingan masyarakat di daerah. Anggota DPRD Kabupaten Rokan Hulu tidak mesti memahami secara teknis, materi dan tata bahasa yang tercantum dalam Peraturan Daerah tersebut karena secara legal hal tersebut dapat diserahkan kepada ahli sesuai dengan disiplin ilmu masing-masing.

Terlaksananya formulasi kebijakan pembentukan Peraturan Daerah oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hulu dapat dinilai dari segi kuantitas dan kualitas Perda yang dihasilkan. Akan tetapi dari segi kuantitas tidak banyak Peraturan Daerah baru yang dibentuk berdasarkan inisiatif DPRD Kabupaten Rokan Hulu yaitu 2 Peraturan Daerah, selain itu dari segi kualitas dapat dilihat dari tidak banyak Peraturan Daerah baru substansialnya berorientasi kepada kesejahteraan masyarakat sehingga berdampak kurangnya kepuasan dan kepercayaan masyarakat terhadap anggota DPRD Kabupaten Rokan Hulu.

Memang banyak tantangan yang dihadapi oleh DPRD Kabupaten Rokan Hulu dalam melaksanakan formulasi pembentukan Peraturan Daerah salah satunya adalah kondisi politik ditingkat daerah, kelemahan-kelemahan internal DPRD dan yang paling terpenting kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat terhadap daerah selalu berubah-ubah, kendala atau tantangan seperti ini harus dicari alternative secara bijaksana agar masalah-masalah dapat dipecahkan secara proporsional, sehingga DPRD Kabupaten Rokan Hulu bisa aspiratif terhadap tuntutan masyarakat dan menuangkannya dalam bentuk regulasi.

Adapun tujuan penelitian ini untuk mengetahui formulasi kebijakan pembentukan Peraturan Daerah oleh DPRD Kabupaten Rokan Hulu dan untuk mengetahui hambatan dalam menformulasikan kebijakan pembentukan Peraturan Daerah tersebut.

Berbicara formulasi kebijakan sangat erat kaitannya dengan kebijakan publik, karena salah satu siklus kebijakan publik yaitu formulasi kebijakan. Studi mengenai formulasi kebijakan memberikan perhatian yang sangat dalam pada sifat-sifat (perumusan) permasalahan publik. Karena (perumusan) permasalahan publik merupakan fundamen besar dalam merumuskan kebijakan publik sehingga arahnya menjadi benar, tepat dan sesuai. Perumusan masalah menurut William Dunn (2003), akan sangat membantu para analis kebijakan untuk menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebab masalah publik, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan-pandangan yang berseberangan/bertentangan, dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru.

Formulasi kebijakan menurut Thomas R. Dye (dalam, Kadji, 2015) merupakan usaha pemerintah melakukan intervensi terhadap kehidupan publik sebagai solusi terhadap setiap permasalahan di masyarakat. Intervensi yang dilakukan dapat memaksa publik, karena pemerintah diberi kewenangan otoritatif. Kewenangan otoritatif pemerintah itulah yang berdampak pada

adanya produk kebijakan publik yang justru terlahir bukan untuk kepentingan publik semata, namun terkadang hanya untuk legitimasi kepentingan kelompok dan golongan tertentu.

Formulasi Kebijakan (*Policy Formulation*) disebut juga sebagai tahapan yang turut menentukan dari kebijakan publik, dalam tahap inilah dirumuskan batas-batas kebijakan itu sendiri. Untuk itu, harus disadari beberapa hal yang hakiki dari kebijakan publik, adalah: Pertama, bahwa kebijakan publik ditujukan untuk melakukan intervensi terhadap kehidupan dan kepentingan publik dalam kerangka meningkatkan kapasitas publik itu sendiri. Kedua, keterbatasan kemampuan sumber daya manusia. Tidak sedikit kebijakan publik yang baik akhirnya tidak dapat dilaksanakan karena tidak didukung oleh ketersediaan SDM yang memadai. Ketiga, keterbatasan kelembagaan, sejauhmana kualitas praktek manajemen profesional dan proporsional di dalam lembaga pemerintah dan lembaga masyarakat, baik yang bergerak di bidang profit maupun non-profit. Keempat, adalah keterbatasan yang klasik tetapi tidak kalah penting, yakni keterbatasan dana atau anggaran. Kebijakan tidak dapat dilakukan jika tidak ada dana. Dan Kelima, adalah keterbatasan yang bersifat teknis, yakni berkenaan dengan kemampuan teknis menyusun kebijakan itu sendiri. Oleh karena itu untuk menghasilkan kebijakan yang efektif seorang leader menurut Kadji, (2015) harus memiliki:

1. *Power Introspection*, melihat secara mendalam keadaan dan kekuatan serta kewenangan dari pejabat yang akan melaksanakan kebijakan tersebut,
2. *Power Retrospection*, melihat hal-hal yang telah terjadi untuk mempelajari masalah yang identik pada masa lalu, dan
3. *Feasibility*, melihat kedepan dan membuat konfigurasi keadaan yang diinginkan berdasarkan data, konsep serta realita yang ada.

Kebijakan publik yang sangat baik yaitu kebijakan publik yang dapat me-

nyelesaikan permasalahan yang ada ditengah-tengah publik, untuk itu perumusan atau formulasi kebijakan yang dilakukan oleh elit kebijakan harus melalui tahap-tahap yang ilmiah dan melibatkan element masyarakat yang saling berkepentingan. Subarsono (2011) sebagai pakar kebijakan publik berpendapat bahwa perumusan masalah dapat dipandang sebagai suatu proses yang terdiri dari empat tahap yakni: pencarian masalah, pendefenisian masalah, spesifikasi masalah, pengenalan masalah.

Inti dari siklus kebijakan publik adalah formulasi kebijakan karena dari sinilah akan ditetapkan atau dirumuskan substansial kebijakan publik sebagai alternative untuk memecahkan masalah masyarakat. Belum tentu semua isu kebijakan publik dapat diakomodir oleh pemerintah dianggap sebagai masalah publik yang harus dipecahkan melalui kebijakan publik dan diproses melalui serangkaian tindakan. Budi Winarno (2014) menyimpulkan dari pendapat beberapa ahli bahwa dalam Formulasi kebijakan terdapat empat tahapan yang dilaksanakan secara sistematis, yaitu:

1. Tahap pertama, perumusan masalah

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

2. Tahap Kedua, Agenda Kebijakan

Tidak semua masalah publik akan masuk kedalam agenda kebijakan, masalah-masalah tersebut akan berkompetisi antara satu dengan yang lain. Hanya masalah-masalah tertentu yang pada akhirnya akan masuk kedalam agenda kebijakan. Masalah publik yang masuk kedalam agenda kebijakan kemudian akan dibahas oleh para perumus kebijakan.

3. Tahap Ketiga, pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah

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 antar berbagai aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan. Pada kondisi ini, maka pilihan-pilihan kebijakan akan didasarkan pada kompromi dan negosiasi yang terjadi antar aktor yang berkepentingan.

4. Tahap Keempat, penetapan kebijakan

Setelah salah satu dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan, maka diputuskan untuk diambil sebagai cara pemecahan masalah, maka pada tahap terakhir dalam pembuatan kebijakan adalah menetapkan kebijakan yang dipilih tersebut sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat (Mulia, 2019).

METODE

Penelitian ini masuk dalam metode penelitian kualitatif dan menggunakan tipe deskriptif. Informan penelitian terdiri dari Ketua, wakil ketua, Bapemperda DPRD Kabupaten Rokan Hulu dan Kasubag Hukum Sekretariat Dewan Kabupaten Rokan Hulu. Mengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui beberapa teknik yaitu wawancara, Focus Group Discussion, observasi dan dokumentasi. Sementara itu analisis data menggunakan teori model Miles dan Huberman yaitu dengan melakukan reduksi data, penyajian data, dan mengambil kesimpulan.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Indikator formulasi kebijakan yang dikemukakan oleh Budi Winarno yang terdiri dari perumusan masalah, agenda kebijakan, pemilihan alternative kebijakan dan penetapan kebijakan telah diuji dan diteliti dalam proses formulasi kebijakan Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hulu.

Analisis penelitian tersebut didasari dari data wawancara, observasi, *Focus Group Discussion* dan dokumentasi sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya. Berdasarkan data-data tersebut maka peneliti menyimpulkan sebagai berikut:

1. Dimensi Perumusan Masalah

Dapat diambil kesimpulan proses perumusan masalah yang dilakukan oleh DPDR Kabupaten Rokan Hulu dalam menformulasi pembentukan kebijakan Peraturan Daerah belum terlaksana. Hasil ini terlihat tidak mampunya anggota DPRD Kabupaten Rokan Hulu mengenali, mengidentifikasi dan mendefinisikan masalah-masalah yang dihadapi oleh masyarakat Kabupaten Rokan Hulu terutama yang berkaitan dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Kegiatan-kegiatan pertemuan resmi seperti reses, seminar, loka karya mursrembang ditingkat desa dan kecamatan merupakan wadah bagi anggota DPRD Kabupaten Rokan Hulu untuk mengenali urgensi kebutuhan masyarakat akan payung hukum. Akan tetapi kegiatan-kegiatan pertemuan resmi tersebut substansial kegiatannya lebih kepada menampung usulan-usulan atau aspirasi masyarakat akan bidang pembangunan infrastruktur dan bantuan-bantuan lainnya.

Bukti nyata belum terlaksananya perumusan masalah kebijakan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hulu dapat dilihat dari jumlah usulan Peraturan Daerah yang masuk ke dalam Propemperda setiap tahunnya, dari tahun 2014 – 2019 jumlah usulan perda inisiatif DPRD Kabupaten Rokan Hulu yang masuk kedalam Propemperda hanya 2 usulan Peraturan Daerah.

2. Dimensi Agenda Kebijakan

Peneliti menilai agenda kebijakan yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Rokan Hulu dalam menformulasi

kebijakan pembentukan Peraturan Daerah belum terlaksana dengan maksimal. Penilaian ini muncul karena minimnya usulan Peraturan Daerah inisiatif DPRD Kabupaten Rokan Hulu baik itu di dalam Propemperda maupun setelah menjadi Ranperda. Jumlah Propemperda dari tahun 2015 – 2020 yaitu sebanyak 87 usulan, dari 87 usulan tersebut hanya 2 usulan inisiatif DPRD, ke 2 usulan tersebut diajukan dalam bentuk Ranperda kemudian disahkan menjadi Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hulu yaitu Perda Perda Nomor 8 Tahun 2017 tentang Pemberdayaan Usaha Mikro Kecil dan Menengah dan Perda Nomor 9 Tahun 2017 Pemberdayaan dan Penempatan Tenaga Kerja Lokal.

3. Dimensi pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah

Untuk pemilihan alternatif kebijakan yang muncul dari Ranperda inisiatif anggota DPRD, komisi, gabungan komisi dan Bapempeda berjalan sesuai dengan mekanisme yang telah ditentukan. Tidak ada perdebatan-perdabatan yang panjang dan alot baik itu di antara fraksi Partai di DPRD Kabupaten Rokan Hulu maupun dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Rokan Hulu. Kompromi dan kesepakatan sangat mudah ditemukan mengingat Perda inisiatif DPRD Kabupaten Rokan Hulu didasari dari rumusan masalah yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Permasalahan yang paling mendasar hanya sedikitnya jumlah Ranperda inisiatif DPRD Kabupaten Rokan Hulu periode-2014 – 2019 yaitu hanya 2 Ranperda dan ke 2 nya telah disahkan menjadi Peraturan Daerah. Sehingga DPRD Kabupaten Rokan Hulu lebih terlihat lembaga membahas dan mensahkan Perda bukan lembaga yang memproses Pembentukan Peraturan Daerah. Sementara

itu, Ranperda yang diajukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Rokan Hulu akan sedikit mengalami pembicaraan dan pembahasan yang agak panjang, terutama Ranperda yang berkaitan dengan keuangan daerah, namun pembahasan dan pembicaraan masih pada tahap yang wajar. Hal ini disebabkan adanya kepentingan-kepentingan anggota DPRD Kabupaten Rokan Hulu atas Perda tersebut terutama kepentingan kegiatan pokok pikiran dewan atau juga disebut dana aspirasi Dewan yang harus diakomodir dalam Perda tersebut. Namun pada akhirnya kesepakatan dan kompromi akan diperoleh dan Ranperda akan disahkan menjadi Perda.

4. Dimensi Penetapan Kebijakan

Peneliti menilai penetapan kebijakan Peraturan Daerah atas inisiatif DPRD Kabupaten Rokan Hulu masih lemah dan belum maksimal. Penilaian ini terlihat dari kondisi faktual dilapangan DPRD Kabupaten Rokan Hulu periode 2014 – 2019 hanya menetapkan 2 Rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah. Selebihnya DPRD Kabupaten Rokan Hulu lebih disibukkan membahas Rancangan Perda usulan Pemerintah Daerah sebanyak 40 Ranperda dan seluruhnya disahkan menjadi Perda.

Setelah dilakukannya reduksi data dan penyajian data baik itu melalui teknik wawancara, observasi, FGD dan dokumentasi sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, peneliti menarik kesimpulan bahwa hasil penelitian **“Formulasi Kebijakan Pembentukan Peraturan Daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hulu kurang terlaksana”**. Sementara itu hambatan yang dialami oleh DPRD Kabupaten Rokan Hulu dalam memformulasi kebijakan Peraturan Daerah yaitu lemahnya kualitas Sumber Daya Manusia anggota DPRD dan aturan pemerintah pusat yang selalu berubah-ubah terkait kewenangan DPRD.

DAFTAR RUJUKAN

- Dunn, N. William, 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Kadji, Yulianto, 2015. *Formulasi dan implementasi kebijakan Publik Kepemimpinan dan Perilaku Birokrasi dalam Fakta Realitas*. UNG Gorontalo Press, Gorontalo.
- Mulia, R. A. (2019). Influence Of Public Policy, Participation Of Community And Education Level To Public Welfare In Padang Pariaman District. *Jurnal EL-RIYASAH*, 10(1), 37-56.
- Subarsono. A. G, 2011. *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Toeri dan Aplikasi)*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Winarno, Budi, 2014. *Kebijakan Publik, Teori, Proses dan Studi Kasus*, Cetakan Kedua. Caps, Yogyakarta.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.