

**PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DARI INISIATIF  
DPRD PROVINSI RIAU TAHUN 2015  
(Studi Pembentukan Perda No. 10 Tahun 2015 Tentang Tanah Ulayat dan  
Pemanfaatannya)**

**Oleh :**

**Yurita Zahara**

Email: zahara\_yurita@yahoo.co.id

Pembimbing: Auradian Marta, S.IP, MA

Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Riau

Kampus Bina Widya Jl. H.R. Soebrantas Km. 12,5 Simp. Baru Pekanbaru 28293 -

Telp/Fax. 0761 – 63277

**Abstract**

*Right of initiative is the inherent right of parliaments in strengthening the legislative function to file the draft regulation in this area is Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2015 Tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya. Regardless of the dynamics and turbulence in the discussion process, DPRD Riau Province has been able to bring Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2015 Tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya. This regulation is seen as strategic and aspiration. Therefore, this study aimed to determine the process of establishing legislation initiatives on the communal land. The method used is the method of research with a qualitative approach. The data obtained by interview and documentary data analysis to further analyzed by descriptive analysis method.*

*This study shows that the implementation of the initiative right DPRD Riau Province in the formation of the design and local regulations on the utilization of communal land and take place within a period of time long enough that since projected in 2013 and only completed in 2015. In the process, the Special Committee agencies of communal land the comparative study and public hearings in order to get public response. Along the way, the establishment of a long communal land regulation was caused by constraints include internal constraints such as human resources and political will, while the external constraints that executive dominance (executive heavy) and other assignments. In addition, the Parliament also focus more on supervision and budgeting resulted in flaws in the legislative function.*

*Keywords; Rights Initiative, legislation, the Communal Land*

**I. Pendahuluan**

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah mempunyai fungsi legislatif,

anggaran dan pengawasan. Keanggotaannya dipilih langsung oleh rakyat daerah yang memiliki hak memilih dalam pemilihan umum untuk hal itu. Untuk melaksanakan fungsinya, DPRD mempunyai tugas

dan wewenang, serta hak dan kewajiban di daerah wilayahnya masing-masing. Berdasarkan Tata Tertib DPRD Provinsi Riau Nomor 30 Tahun 2014 pada Pasal 14 tentang Anggota DPRD mempunyai hak<sup>1</sup> :

1. Mengajukan rancangan Peraturan Daerah;
2. Mengajukan pertanyaan;
3. Menyampaikan usul dan pendapat;
4. Memilih dan dipilih;
5. Membela diri;
6. Imunitas;
7. Mengikuti orientasi dan pendalaman tugas;
8. Protokol; dan
9. Keuangan dan administratif.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan peraturan pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Unsur penyelenggara pemerintahan daerah tersebut mempunyai fungsi masing-masing. Walaupun fungsi kedua unsur penyelenggara pemerintahan daerah tersebut berbeda namun terdapat kesamaan tugas dan wewenang, yakni dalam hal pembentukan peraturan daerah.

Adapun mekanisme paripurna hak inisiatif DPRD pada Provinsi Riau yang dapat dilihat pada 7 (tujuh) tahap sebagai berikut<sup>2</sup>:

---

<sup>1</sup>Peraturan Tata Tertib DPRD Provinsi Riau No. 30 Tahun 2014 Pasal 14

<sup>2</sup> Biro Hukum dan Sekretariat Dewan Provinsi Riau Tahun 2015

1. Paripurna I : Pengusul memberikan penjelasan ;
2. Paripurna II : - Fraksi dan anggota DPRD lainnya memberikan Pandangan; (pembentukan Panitia Khusus)
3. Paripurna III : Pengusul memberikan jawaban atas pandangan fraksi dan anggota DPRD lainnya. (Rapat Paripurna memutuskan usul rancangan Peraturan Daerah berupa persetujuan)
4. Paripurna IV : Penjelasan mengenai rancangan peraturan daerah.
5. Paripurna V : Pendapat kepala daerah terhadap rancangan peraturan Daerah;
6. Paripurna VI : Tanggapan dan/ atau jawaban fraksi terhadap pendapat kepala daerah;
7. Paripurna VII : Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului;
  1. Penyampaian laporan panitia khusus yang berisi proses pembahasan, pendapat fraksi dari hasil pembicaraan.
  2. Permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna.
  - Pendapat akhir kepala daerah.

Daftar Peraturan Daerah Provinsi Riau pada tahun 2011 dapat dilihat pada tabel dibawah ini :

**Tabel 1.1**  
**Peraturan Daerah Provinsi Riau dari Tahun 2015**

No	Judul RANPERDA	Keterangan
<b>I INISIATIF DPRD PROVINSI RIAU</b>		
1.	Sistem Pemerintahan Berbasis Informasi Telekomunikasi dan Keterbukaan	Badan Pembentukan Peraturan Daerah
2.	Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya	Komisi A
3.	Pemamfaatan Alat Bantu Produksi Lokal Bagi Usaha Bidang Perekonomian	Komisi B
4.	Sistem Pemberian Bantuan Pendidikan di Provinsi Riau	Komisi E
5.	Pelestarian dan Pengembangan Ekonomi Kreatif Daerah Provinsi Riau	Badan Pembentukan Peraturan Daerah
6.	Perlindungan dan Pengembangan Ekonomi Kreatif Daerah Provinsi Riau	Badan Pembentukan Peraturan Daerah
<b>II USULAN GUBERNUR RIAU</b>		
1.	Pengelolaan Taman Hutan Raya Sultan Syarif Hasyim	Dinas Kehutanan Provinsi Riau
2.	Tata Kelola BUMD Provinsi Riau	Pemerintah Provinsi Riau

*Sumber :Biro Hukum dan Sekretariat Dewan Provinsi Riau Tahun 2016*

Berdasarkan tabel di atas dapat dilihat bahwa pada tahun 2015 ada 8 (delapan) peraturan daerah yang dihasilkan melalui hak inisiatif DPRD Provinsi Riau dan dari hak inisiatif Gubernur Riau. Dari kedelapan perda tersebut ada 6 (enam) peraturan daerah yang murni dihasilkan dari DPRD, yaitu Sistem Pemerintahan Berbasis Informasi Telekomunikasi dan Keterbukaan oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah, Tanah Ulayat oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah, Pemanfaatannya oleh Komisi A bidang Pemerintahan dan Hukum, Pemamfaatan Alat Bantu Produksi Lokal Bagi Usaha Bidang Perekonomian oleh Komisi B bidang

perekonomian, Sistem Pemberian Bantuan Pendidikan di Provinsi Riau oleh Komisi E bidang Kesejahteraan Rakyat, Pelestarian dan Pengembangan Ekonomi Kreatif Daerah Provinsi Riau oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah, Perlindungan dan Pengembangan Ekonomi Kreatif Daerah Provinsi Riau oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah. Jumlah Peraturan daerah (perda) Provinsi Riau yang dihasilkan dari tahun 2012-2015 dapat dilihat pada tabel dibawah ini :

**Tabel 1.2.**  
**Jumlah Peraturan Daerah Provinsi Riau yang dihasilkan dari**  
**Tahun 2012-2015**

No	Tahun	Jumlah Perda
1.	2012	12
2.	2013	11
3.	2014	8
4.	2015	8
	<b>JUMLAH</b>	<b>45</b>

*Sumber :Data Olahan 2016*

Jika dilihat dari Perda yang telah disahkan oleh DPRD Provinsi Riau itu, memang belum memenuhi ekspekstasi dari Prolegda yang telah ditetapkan, pada tahun 2012 ada 26 Prolegda dan yang disahkan sebanyak 12 Perda, tahun 2013 terdapat 25 Prolegda namun yang mampu disahkan menjadi Perda hanya 11, selanjutnya tahun 2014 terdapat 21 Prolegda namun yang mampu diselesaikan hanya 8 yang kemudian disahkan menjadi Perda, dan pada tahun 2015 terdapat 25 Prolegda dan yang disahkan menjadi Perda hanya 8. Oleh karena itu, dari jumlah Perda yang mampu disahkan setiap tahunnya, DPRD Provinsi Riau dinilai belum optimal melaksanakan fungsi legislasinya.

Terlepas dari hal itu, keberhasilan DPRD Provinsi Riau menyelesaikan salah satu Perda dapat dipandang hasil usaha dan kerja keras dengan beragam keterbatasannya. Salah satu Perda yang berhasil diselesaikan adalah

Perda Nomor 10 Tahun 2015 Tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya. Berdasarkan Perda itu, yang dimaksud dengan Tanah Ulayat adalah bidang tanah yang berada dalam lingkup hak ulayat suatu masyarakat hukum adat tertentu. Masyarakat Hukum Adat (*adatrechtsgemeenschap*) adalah kesatuan-kesatuan kemasyarakatan yang bersifat tetap, mempunyai kelengkapan untuk sanggup berdiri sendiri, mempunyai kesatuan hukum, kesatuan penguasa, kesatuan lingkungan hidup berdasarkan hak bersama atas tanah dan air bagi semua anggotanya.

Berdasarkan hal itu, menarik untuk dilihat motivasi dan hal-hal yang melatarbelakangi atau mendasari DPRD Provinsi Riau mengusulkan Perda Tanah Ulayat sebagai hak inisiatif DPRD Provinsi Riau. Oleh karena itu, untuk melihat dan meneliti lebih dalam mengenai bagaimana Pembentukan Peraturan Daerah Dari Inisiatif DPRD Provinsi Riau Tentang Tanah Ulayat dan

Pemanfaatannya itu, maka peneliti mengangkat penelitian dengan judul: **“Pembentukan Peraturan Daerah Dari Inisiatif DPRD Provinsi Riau Tahun 2015 (Studi Pembentukan Perda No. 10 Tahun 2015 Tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya)”**.

## II. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas penulis merumuskan permasalahan penelitian sebagai berikut ini :

1. Bagaimana Pelaksanaan Hak Inisiatif DPRD Provinsi Riau dalam Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2015 Tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya?
2. Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi dalam penggunaan hak inisiatif DPRD Provinsi Riau dalam Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2015 Tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya?

## III. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

### 1. Tujuan Peneliti

Adapun tujuan dari peneliti ini adalah :

1. Untuk mengetahui Pelaksanaan Hak Inisiatif DPRD Provinsi Riau dalam Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2015 Tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya.
2. Untuk mengetahui apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi penggunaan hak inisiatif DPRD Provinsi Riau dalam Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2015 Tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya.

## 2. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah:

### Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan acuan dalam pembentukan peraturan daerah dari inisiatif DPRD Provinsi Riau Tahun 2015
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan informasi bagi semua pihak mengenai pembentukan peraturan daerah dari inisiatif DPRD Provinsi Riau Tahun 2015.

### Manfaat Akademis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan informasi bagi peneliti selanjutnya yang berkenaan dengan penelitian ini.
- b. hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu perkembangan teori-teori yang terkait dengan masalah penelitian ini.

## IV. Tinjauan Pustaka

### 1. Fungsi Legislasi

Sebagai sebuah fungsi untuk membentuk undang-undang, legislasi merupakan sebuah proses (legislation as a process). Oleh karena itu, Wodrow Wilson<sup>3</sup> mengatakan bahwa *“legislation” is an aggregate, not a simple production*. Berhubungan dengan hal itu, Jeremy Bentham dan John Austin,<sup>4</sup> mengatakan bahwa legislasi sebagai *“any form of law making”*. Dengan demikian, bentuk peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif untuk maksud mengikat umum dapat dikaitkan dengan

---

<sup>4</sup> Jeremy Bentham dan John Austin dalam Pergeseran Fungsi Legislasi oleh Saldi Isra hal 79

pengertian “*emacted law*”, “*statute*”, atau undang-undang dalam arti luas. Dalam pengertian itu, fungsi legislasi merupakan fungsi dalam pembentukan undang-undang.

Sementara itu, Jimly Asshiddiqie<sup>5</sup> menyatakan bahwa fungsi legislasi menyangkut empat bentuk kegiatan, yaitu :

1. Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*);
2. Pembahasan rancangan undang-undang (*law making proces*);
3. Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*);
4. Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.

Pemisahan yang tegas antara kekuasaan eksekutif dan legislatif menjadi titik penting. dalam Sistem Pemerintahan Presidensial, terjadi pemisahan yang tegas antara cabang kekuasaan eksekutif dan cabang legislatif yang menjadi titik penting untuk menjelaskan fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan presidensial. Dalam pandangan Paul Christopher Manuel dan Anne M Camissa<sup>6</sup>, salah satu karakter mendasar dari sistem presidensial adalah *separation of legislative (congressional) dan executive (presidential) power*.

## 2. Hak Inisiatif

---

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie dalam Pergeseran Fungsi Legislasi oleh Saldi Isra hal 79

<sup>6</sup> Paul Christopher Manuel dan Anne M Camissa dalam Pergeseran Fungsi Legislasi oleh Saldi Isra hal 82

Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, DPRD mempunyai tugas dan wewenang, salah satunya yaitu : membentuk perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Dalam hal pembentukan peraturan daerah, anggota DPRD mempunyai hak inisiatif (prakarsa) yaitu hak untuk mengajukan rancangan peraturan daerah.

Hak prakarsa atau inisiatif bersumber dari segala keinginan (aspirasi) masyarakat. Setiap aspirasi masyarakat harus mampu diserap oleh DPRD yang selanjutnya dapat diolah menjadi suatu rancangan peraturan daerah. Lebih jauh **Modeong** (2001:117) mengatakan bahwa :

“Prakarsa pembuatan Peraturan Daerah (Perda) adalah ditentukan oleh *object metter*, yaitu hal-hal yang diinginkan (didesakkan) oleh masyarakat yang disampaikan kepada Pemerintah Daerah dan DPRD, serta ditentukan pula oleh *subject-metter*, yaitu fungsi-fungsi di dalam birokrasi, DPRD, masyarakat luas, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan perguruan tinggi”.

Berdasarkan pokok-pokok pikiran tersebut, maka penelitian ini diarahkan pada penggunaan hak inisiatif DPRD sebagai institusi politik lokal yang secara formal memiliki sandaran yang kuat, terutama yang diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 serta aturan pelaksanaannya yaitu PP Nomor 2 Tahun 2014 dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau Nomor 30

Tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD Provinsi Riau.

## V. Definisi Konseptual

Agar tidak terjadi kesalahpahaman terhadap istilah-istilah yang digunakan serta untuk mempermudah dalam melaksanakan pengukuran maka peneliti merumuskan konsep penelitian ini sebagai berikut ini:

1. Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Perda adalah Peraturan Daerah Provinsi Riau yang dibentuk oleh DPRD dengan Persetujuan bersama Gubernur.
2. Hak Inisiatif adalah hak untuk mengajukan rancangan undang-undang yang merupakan salah satu hak yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat.
3. DPRD Provinsi Riau adalah wakil rakyat yang duduk di bangku legislatif yang bertanggung jawab menjadi wakil rakyat dalam memperhatikan kepentingan rakyat banyak. Dalam hal ini DPRD Provinsi Riau yang merupakan wakil rakyat untuk Provinsi Riau.

## VI. Metode Penelitian

Untuk melihat, mengetahui serta melukiskan keadaan yang sebenarnya secara rinci dan aktual dengan melihat masalah dan tujuan penelitian seperti yang telah disampaikan sebelumnya, maka metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini jelas mengarah pada penggunaan metode penelitian kualitatif. Metode yang dapat diartikan sebagai proses pemecahan masalah yang diselidiki dengan melukiskan keadaan subyek dan

obyek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau bagaimana adanya (Nawawi, 1990).<sup>7</sup>

### 1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di sekretariat Dewan Provinsi Riau. Sedangkan yang menjadi objek pada penelitian ini yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Riau yang beralamat di jalan Sudirman No. 719. Dipilihnya DPRD sebagai objek penelitian karena DPRD adalah bagian dari pemerintahan daerah yang memiliki peranan penting untuk memajukan dan mengembangkan Provinsi Riau khususnya dalam Pembentukan Peraturan Daerah Dari Inisiatif DPRD Provinsi Riau Tahun 2015.

### 2. Informan

*Informan* penelitian ini dipilih secara *purposive* berdasarkan karakteristik atau ciri-ciri tertentu berdasarkan kebutuhan penelitian. Pemilihan *informan* secara *purposive* ini dimaksudkan agar informan yang dipilih itu dapat memahami dan menjelaskan serta memberi informasi secara akurat terhadap permasalahan dalam penelitian ini. Alasan pemilihan informan secara *purposive* ini adalah karena teknik *purposive* yang paling memungkinkan digunakan pada studi-studi kualitatif. Berikut *informan* dalam penelitian ini;

---

<sup>7</sup> Hadari Nawawi. *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Gadjah Mada University Press: Jogjakarta. 1990.



- Dr. H. Sunaryo
- Hj. Sumiati
- Sugianto
- DR. Taufiq Arrakhman, SH. MH
- Husaini Hamidi, SE, MH
- Ikhwan Ridwan
- Muflihun
- Drs. H. Isril, MH

## **VI. Hasil Penelitian dan Pembahasan**

### **1. Hak Inisiatif DPRD Provinsi Riau Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya**

Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 makna yang dapat diambil dari pemisahan pemerintahan daerah (Eksekutif) dengan DPRD (Legislatif) adalah untuk memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban pemerintahan kepada rakyat. Oleh karena itu, DPRD diberi hak-hak yang cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat dalam pembuatan suatu kebijakan daerah dan pengawasan pelaksanaan kebijakan. DPRD sebagai badan legislatif, anggotanya dipilih oleh rakyat melalui pemilihan

umum (Pemilu). Sebagai legislatif daerah, DPRD mempunyai fungsi sebagaimana tercantum dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Pasal 149 undang-undang ini menyebutkan bahwa DPRD memiliki fungsi antara lain, fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

Dalam rangka melaksanakan fungsi tersebut, maka DPRD dilengkapi dengan tugas, wewenang, kewajiban dan hak. Salah satu fungsi DPRD yang sangat penting dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi luas di daerah adalah fungsi legislasi. Dalam melaksanakan fungsi legislasi, DPRD diberi bermacam-macam hak yang salah satunya adalah hak mengajukan rancangan peraturan daerah dan hak mengadakan perubahan atas Raperda atau implementasi dari fungsi legislasi harus ditindaklanjuti dengan peraturan daerah. Dibentuknya peraturan daerah sebagai bahan pengelolaan hukum di tingkat daerah guna mewujudkan perangkat-perangkat peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan pemerintahan daerah serta sebagai penampung aspirasi masyarakat yang berkenaan dengan hal tersebut.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sampai dengan amandemen yang terakhir adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah yang memisahkan DPRD dari pemerintah daerah, dimaksudkan untuk menempatkan DPRD sebagai mitra eksekutif dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Dalam hal ini DPRD sebagai badan legislatif mempunyai



kedudukan yang sederajat dan menjadi mitra pemerintahan daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan unsur penyelenggara pemerintah daerah, sehingga DPRD mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Selain itu, DPRD mempunyai tugas dan wewenang yang diatur dalam Pasal 366 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, hal yang sama juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan yang terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang.

Fungsi legislasi sebagai amanat undang-undang yang harus dilaksanakan oleh DPRD diwujudkan dengan membentuk peraturan daerah bersama Kepala Daerah. Pelaksanaan fungsi legislasi DPRD dalam pembentukan peraturan daerah dapat dilihat dari terlaksana atau tidaknya hak inisiatif DPRD dan hak mengadakan perubahan terhadap Rancangan peraturan daerah. Pasal 42 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Hal ini berarti DPRD harus lebih berperan aktif dalam membentuk peraturan daerah. Dalam penjelasan Pasal 42 ayat (1) huruf a

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merumuskan bahwa yang dimaksud dengan membentuk adalah termasuk pengajuan rancangan peraturan daerah oleh DPRD. Berdasarkan data yang diperoleh, DPRD Provinsi Riau sudah menyusun Program Legislasi Daerah (Prolegda) setiap tahunnya. Program Legislasi Daerah itu tertuang dalam Keputusan DPRD Provinsi Riau yang ditetapkan pada tahun berjalan untuk pembahasan tahun berikutnya.

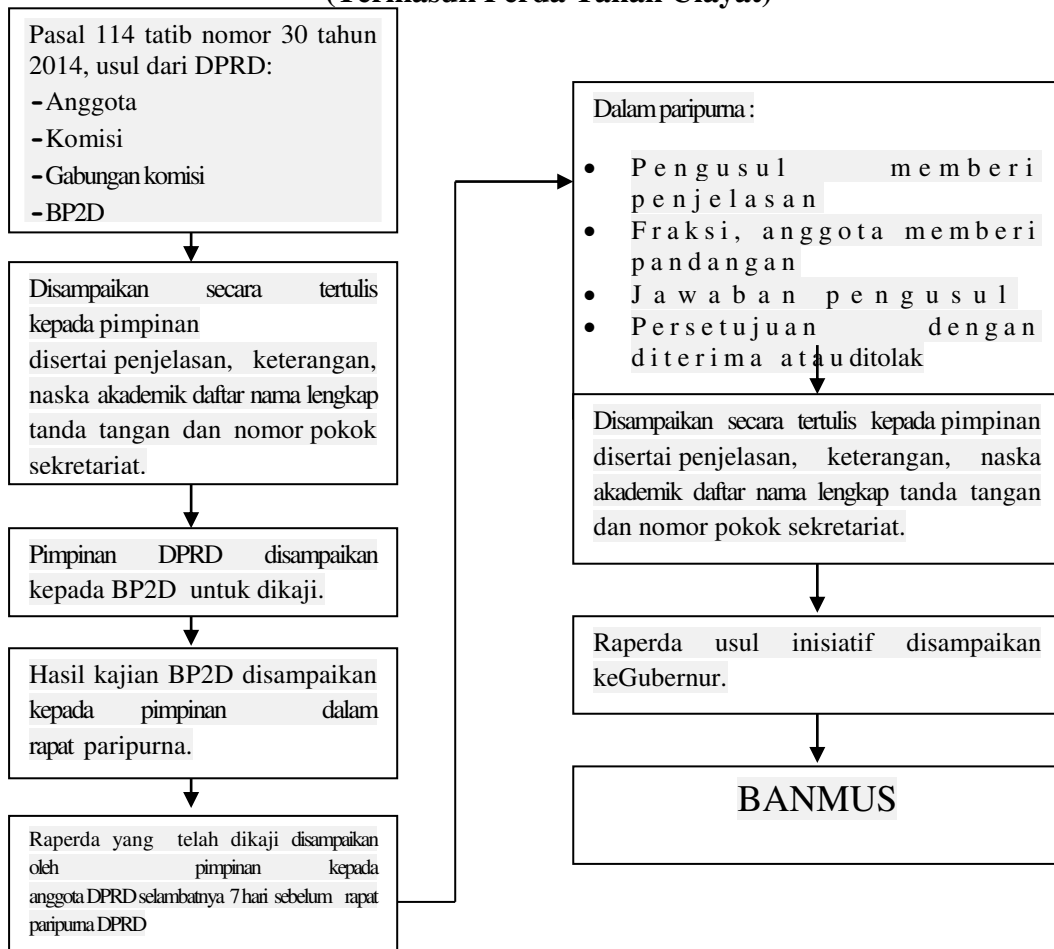
Pada Periode 2012-2015 terdapat 45 buah peraturan daerah yang telah dibahas dan ditetapkan oleh pemerintah dan DPRD Provinsi Riau. Dari 45 peraturan daerah ini 7 diantaranya adalah perda inisiatif. Hal ini berarti perbandingan peraturan daerah atas usul pemerintah dan peraturan daerah atas inisiatif DPRD Provinsi Riau belum signifikan. Peraturan daerah yang lahir dari prakarsa atau usul inisiatif DPRD masih sangat kecil yaitu 15% dibandingkan dengan peraturan daerah atas usul pemerintah dari total produk hukum yang dihasilkan selama periode 2012-2015.

Terlepas dari kurangnya pelaksanaan Hak Inisiatif itu, berikut perlu dijabarkan mekanisme pengajuan raperda inisiatif Berdasarkan Tata Tertib DPRD Provinsi Riau Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib DPRD Provinsi Riau paragraf 1 tentang Hak Mengajukan Rancangan Perda Pasal 26 disebutkan;

- 1) Setiap anggota DPRD mempunyai hak mengajukan suatu usul prakarsa rancangan Peraturan Daerah.
- 2) Usul prakarsa sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

- disampaikan kepada pimpinan DPRD dalam bentuk rancangan peraturan daerah disertai naskah akademik/ atau keterangan/ atau penjelasan dan diberikan nomor pokok oleh sekretariat DPRD.
- 3) Usul prakarsa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) oleh pimpinan DPRD disampaikan kepada Badan Pembentukan Peraturan Daerah untuk dilakukan pengkajian.
  - 4) Berdasarkan hasil pengkajian Badan Pembentukan Peraturan Daerah, pimpinan DPRD menyampaikan kepada paripurna DPRD setelah mendapatkan pertimbangan dari Badan Musyawarah.
  - 5) Dalam rapat paripurna, para pengusul diberi kesempatan memberikan penjelasan atas usul prakarsa sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
  - 6) Pembicaraan mengenai usul prakarsa dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada:
    - a. Anggota DPRD lainnya untuk memberikan pandangan, dan
    - b. Para pengusul memberikan jawaban atau pandangan anggota DPRD lainnya.
  - 7) Sebelum usul prakarsa diputuskan menjadi prakarsa DPRD, para pengusul berhak mengajukan perubahan dan/ atau mencabutnya kembali.
  - 8) Rapat paripurna DPRD memutuskan menerima atau menolak usul prakarsa menjadi prakarsa DPRD.
  - 9) Tata cara pembahasan rancangan peraturan daerah atas prakarsa DPRD mengikuti ketentuan yang berlaku dalam pembahasan rancangan peraturan daerah atas prakarsa Gubernur.

## Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah Usulan Inisiatif (Termasuk Perda Tanah Ulayat)



Sumber: Olahan Dari Tatib DPRD Provinsi Riau Nomor 30 Tahun 2014

### **1.1. Penyampaian Usulan Raperda dan Nota Pengantar Pembentukan Ranperda Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya**

Peran legislasi DPRD mulai dilakukan pada tahap penyusunan Rancangan Perda (inisiatif DPRD) dan dalam proses pembahasannya bersama eksekutif, hal ini tertuang dalam Undang-undang nomor 12 tahun 2011 pada Bagian kelima pasal 39 . DPRD mempunyai wewenang dalam proses pembahasan Rancangan Perda tersebut, karena dalam hal ini DPRD mempunyai tugas membahas, memusyawarahkan dan menyetujui lahirnya suatu Perda. Kemampuan sumberdaya manusia anggota DPRD sangat menentukan bermutu tidaknya Perda yang dihasilkan, dimana dalam proses pembahasan ini memberikan kesempatan bagi setiap anggota DPRD untuk menyuarakan hal-hal yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat dan menuangkannya ke dalam Rancangan Perda yang lagi di bahas.

Demikian halnya dengan proses pengusulan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Riau tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya. Masih banyaknya pengelolaan tanah ulayat yang tidak maksimal di tengah masyarakat, membuat Komisi A DPRD Riau menyampaikan nota pengantar usulan inisiatif Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya dalam Rapat Paripurna DPRD Riau pada tanggal 5 Oktober 2015.

“...Oleh sebab itu, pemanfaatan dan pengelolaan tanah ulayat

ini harus dilakukan melalui pengaturan hukum dalam bentuk peraturan daerah. Karena secara filosofis, tanah ulayat merupakan tanah yang diperoleh secara turun temurun dari nenek moyang masyarakat setempat. Ini perlu dijaga, dikelola dan dimanfaatkan sesuai dengan peruntukannya yang tujuannya untuk kesejahteraan masyarakat lingkungan adat...”<sup>8</sup>

Untuk itu, pemerintah daerah harus memastikan bahwa pengelolaan dan pemanfaatan tanah ulayat masyarakat adat setempat harus dijaga dan diperhatikan dalam posisinya sebagai hak adat. Selain itu, juga harus memastikan pemanfaatan tanah ulayat dilakukan secara transparan. Ketentuan pengakuan hak-hak masyarakat hukum adat atas tanah dan sumber daya alam di Indonesia, sangat terkait dengan ketentuan Pasal 18 B ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang menentukan bahwa “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.

Atas dasar itu pula, DPRD Provinsi Riau memandang bahwa tanah ulayat merupakan hak yang istimewa yang dimiliki oleh masyarakat adat. Berkaitan dengan

<sup>8</sup> Nasril, Anggota Komisi A DPRD Riau dalam <http://www.riauterkini.com/politik.php>

perda mengenai pengakuan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat.

### **1.2. Penyampaian Pandangan Umum Fraksi Terhadap Raperda Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya dan Pembentukan Pansus Tanah Ulayat**

Agenda penyampaian pandangan umum fraksi terhadap Raperda tanah ulayat dan pemanfaatannya dilaksanakan pada tanggal 28 Oktober 2015. Agenda penyampaian pandangan umum fraksi itu dalam rangka meminta masukan dan tanggapan terhadap rancangan peraturan daerah tanah ulayat dan pemanfaatannya, dalam pandangan umum fraksi itu diketahui bahwa mayoritas fraksi di DPRD Provinsi Riau menyetujui untuk melanjutkan pembahasan perda tanah ulayat dan pembentukan Pansus tanah ulayat.

### **1.3. Jawaban Inisiator Perda Tanah Ulayat Atas Pandangan Umum Fraksi**

Lahirnya Perda Nomor 10 Tahun 2015 yang merupakan Perda Inisiatif DPRD itu menunjukkan bahwa peranan perwakilan untuk menampung aspirasi masyarakat lebih besar, karena berangkat dari kebutuhan masyarakat di daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan hal-hal lain.

### **1.5. Pendapat Kepala Daerah Terhadap Raperda Tanah Ulayat**

Pendapat kepala daerah adalah tanggapan kepala daerah atas Rancangan Peraturan Daerah Tanah Ulayat yang disampaikan oleh DPRD Provinsi Riau. Agenda penyampaian pendapat kepala daerah terkait

Raperda Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya disampaikan pada tanggal 18 November 2015. Berikut analisa atas Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Riau tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya yang disampaikan oleh Gubernur Riau.

1. Rancangan Peraturan Daerah tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya telah diharmonisasikan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, terutama yang terkait dengan pengelolaan tanah ulayat dan telah mengikuti prosedur yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pansus juga telah mengakomodir aspirasi pemerintah dan masyarakat dengan melakukan kunjungan kerja maupun hearing dengan instansi terkait.
2. Secara umum Rancangan Peraturan Daerah tentang Tanah Ulayat telah sesuai dengan mekanisme penyusunan peraturan perundang-undangan dan telah sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

### **1.6. Studi Banding Pansus Tanah Ulayat DPRD Provinsi Riau**

Sementara itu dalam proses penyusunan Perda Tanah Ulayat sebagai inisiatif DPRD itu, Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Perda (Ranperda) Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya melakukan study banding ke Provinsi Bali, study banding ini mereka lakukan karena di Bali sendiri sudah memiliki perda tentang tanah Ulayat sehingga masyarakat di sana tidak pernah terjadi

pertikaian antara perusahaan dan masyarakat terhadap tanah adat.

Upaya studi banding DPRD itu merupakan salah satu cara yang dianggap paling efektif untuk mencari referensi terhadap Perda-Perda yang relevan. Oleh sebab itu, DPRD dalam tiap pembahasan Ranperda selalu mengagendakan studi banding sebagai upaya mencari referensi terkait.

### **1.7. Rapat Internal Pansus Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya**

Agenda rapat internal ini adalah dalam rangka finalisasi hasil kerja pansus tanah ulayat. Rapat internal Pansus ini diagendakan pada tanggal 7 Desember 2015, rapat internal ini dipimpin oleh Ketua Pansus Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya yang kemudian memutuskan untuk menyerahkan laporan hasil kerja Pansus kepada pimpinan komisi A.

### **1.8. Penyampaian Laporan Hasil Kerja Pansus dan Penyampaian Pendapat Akhir Fraksi**

Laporan Pansus Raperda tanah ulayat disampaikan pada tanggal 14 Desember 2015 oleh Ketua Pansus Tanah Ulayat DR. Taufik Arrakhman, SH. MH dalam rapat paripurna DPRD Provinsi Riau. Laporan Pansus itu adalah wujud hasil kerja Pansus tanah ulayat dari keseluruhan mekanisme penyusunan Raperda tanah ulayat. Setelah penyampaian laporan hasil kerja Pansus itu, pada akhirnya pimpinan Komisi A menyetujui untuk disampaikan kepada pimpinan DPRD yang kemudian diagendakan dalam rapat paripurna untuk menyetujui Raperda usulan Prakarsa Komisi A tentang Tanah Ulayat.

#### **1.8.1. Pandangan Umum Fraksi**

Pandangan umum fraksi DPRD Provinsi Riau dilakukan dalam agenda rapat Paripurna DPRD Provinsi Riau. Pandangan umum fraksi terhadap Ranperda tanah ulayat pada dasarnya adalah berupa tanggapan fraksi terhadap suatu Rancangan Peraturan Daerah. Berkaitan dengan pandangan umum fraksi terhadap Rancangan Peraturan Daerah Tanah Ulayat, seluruh fraksi dalam pandangan umumnya menyatakan setuju dan merekomendasikan raperda tanah ulayat itu.

#### **1.8.2. Pendapat Akhir Fraksi**

- Pendapat Akhir Fraksi Partai Golkar

Pendapat akhir Fraksi Partai Golkar adalah setuju mengusulkan Ranperda Tanah Ulayat menjadi Ranperda Prakarsa DPRD.

- Pendapat Akhir Fraksi PDIP

Pendapat akhir Fraksi PDIP adalah setuju mengusulkan Ranperda Tanah Ulayat menjadi Ranperda Prakarsa DPRD.

- Pendapat Akhir Fraksi Demokrat

Pendapat akhir Fraksi Demokrat adalah setuju mengusulkan Ranperda Tanah Ulayat menjadi Ranperda Prakarsa DPRD.

- Pendapat Akhir Fraksi PAN

Pendapat akhir Fraksi PAN adalah setuju mengusulkan Ranperda Tanah Ulayat menjadi Ranperda Prakarsa DPRD.

- Pendapat Akhir Fraksi Gerindra Sejahtera

Pendapat akhir Fraksi Gerindra Sejahtera adalah setuju mengusulkan Ranperda Tanah Ulayat menjadi Ranperda Prakarsa DPRD.

- Pendapat Akhir Fraksi PPP

Pendapat akhir Fraksi PPP adalah setuju mengusulkan Ranperda Tanah Ulayat menjadi Ranperda Prakarsa DPRD.

- **Pendapat Akhir Fraksi PKB**

Pendapat akhir Fraksi PKB adalah setuju mengusulkan Ranperda Tanah Ulayat menjadi Ranperda Prakarsa DPRD.

- **Pendapat Akhir Fraksi Gabungan Nasdem dan Hanura**

Pendapat akhir Fraksi Gabungan Nasdem dan Hanura adalah setuju mengusulkan Ranperda Tanah Ulayat menjadi Ranperda Prakarsa DPRD.

## **II. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penggunaan Hak Inisiatif DPRD Provinsi Riau Dalam Pembuatan Perda Tanah Ulayat**

Kendala-kendala yang dihadapi DPRD dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya dalam pembentukan peraturan Daerah atas inisiatif DPRD tentang Tanah Ulayat adalah kendala internal dan kendala eksternal. Kendala internal yang ditemui yaitu kendala sumber daya manusia dan kendala kemauan (*political will*). Sedangkan kendala eksternal yang ditemui adalah dominasi eksekutif (*eksecutive heavy*) dan penugasan-penugasan lain.

## **VII. PENUTUP**

Pelaksanaan hak inisiatif DPRD Provinsi Riau dalam pembentukan rancangan dan peraturan daerah tentang tanah ulayat dan pemanfaatannya berlangsung dalam kurun waktu yang cukup panjang yaitu sejak diproyeksikan pada tahun 2013 dan baru dituntaskan pada tahun 2015.

Dalam prosesnya, Pansus tanah ulayat melakukan kegiatan-kegiatan studi banding dan *public hearing* guna mendapatkan respon publik. Dalam perjalanannya, pembentukan Perda tanah ulayat yang lama itu disebabkan oleh kendala-kendala antara lain kendala internal seperti misalnya sumber daya manusia dan *political will*, sedangkan kendala eksternal yakni dominasi eksekutif (*eksecutive heavy*) dan penugasan-penugasan lain. Selain itu, fokus DPRD juga lebih pada pengawasan dan penganggaran yang berdampak pada lemahnya fungsi legislasi.

## **DAFTAR PUSTAKA**

Arbi. Sanit, 1985. *Perwakilan Politik di Indonesia*. CV Rajawali: Jakarta.

Isra, Saldi, 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi*. Raja Grafindo: Jakarta.

Maria Sumardjono, 2007, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta.

### **Sumber Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah