

Pola Partisipasi Masyarakat Daerah Pesisir dalam Rangka Pembentukan Peraturan Daerah Di Kabupaten Bengkalis

Oleh :

Mardalena Hanifah dan Gusliana HB

Dosen Fakultas Hukum Universitas Riau

Abstrak

Pola Partisipasi Masyarakat pesisir yang ideal dalam Rangka Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Bengkalis adalah pola Partisipasi Aktif yang dapat dilakukan dengan cara antara lain, *Pertama*, mengikut sertakan anggota masyarakat yang dianggap sah dan independen dalam team atau kelompok kerja dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. *Kedua*, melakukan *publik hearing* melalui seminar, lokakarya *ketiga*, melakukan uji sah terhadap peraturan daerah. *Keempat*, melakukan jejak pendapat, kontak publik media massa; dan *Kelima* melalui lembaga pemberdayaan masyarakat atau membentuk forum warga.

Abstract

The ideal Participation Patterns coastal communities in the Framework of Regional Regulation on the Establishment of Bengkalis activeness Participation is a pattern that can be done by some others, First, to involve members of the public who are considered legitimate and independently in a team or working group in drafting the legislation. Second, to conduct a public hearing through seminars and workshops. Third, to test valid on local regulations. Fourth, to do a poll public contact information of mass media; and Fifth through community empowerment agencies or to create a panel of citizens.

Kata kunci: *Pola Partisipasi, Masyarakat Pesisir, Peraturan Daerah*

A. Pendahuluan

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi, dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Begitulah bunyi Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan. Sebagai konsekuensi dari pembagian daerah dan pemberian kewenangan berupa otonomi daerah, maka setiap pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah yang dimaksud oleh Pasal 18 ayat (1) tersebut adalah Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 LN RI Tahun 2004 Nomor 125. Tentang Pemerintahan Daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi wewenangnya yang diberikan oleh UUD 1945 (Pasal 18 ayat (6)) dan juga Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah tersebut, salah satunya adalah untuk membentuk peraturan daerah dan peraturan pelaksanaan lainnya.

Pemberian otonomi kepada daerah dan kewenangan dalam menetapkan peraturan daerah dimaksudkan sebagai upaya untuk memberikan keleluasaan kepada daerah sesuai dengan kondisi lokalistiknya. Selain itu juga dimaksudkan untuk mendekatkan jarak antara pembuat peraturan daerah (pejabat daerah) dengan rakyat di daerahnya sehingga terbangun suasana komunikatif yang intensif dan harmonis diantara keduanya. Artinya keberadaan rakyat di daerah sebagai subjek pendukung utama demokrasi mendapat tempat dan saluran untuk berpartisipasi terhadap berbagai peraturan daerah yang dikeluarkan/dihasilkan oleh pemerintahan daerah.

Sesuai dengan prinsip demokrasi, dimana para wakil rakyat di daerah dan kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat di daerah, diharapkan mereka senantiasa menjalin komunikasi dengan rakyat terkait dengan pembuatan dan penentuan kebijakan daerah yang dituangkan dalam peraturan daerah. Pemberian saluran dan ruang kepada masyarakat di daerah untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan dan penentuan peraturan daerah merupakan amanat Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Bunyi selengkapnya pasal tersebut : “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”. Peraturan perundang-

undangan di sini termasuk di dalamnya Peraturan Daerah. Hal ini juga ditegaskan dalam Pasal 139 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah yaitu “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Peraturan Daerah”.

Dari ketentuan dalam dua Pasal dua Undang-undang tersebut memberikan penyadaran kepada semua pihak, bahwa rakyat di daerah memiliki hak untuk berpartisipasi dalam proses pembahasan rancangan Perda. Hal ini juga menyadarkan kepada kedua lembaga pembentuk Perda tersebut untuk bersikap terbuka dengan memberikan saluran dan tempat untuk rakyat di daerah dalam proses pembahasan rancangan tersebut.

Tanpa komitmen yang nyata untuk melaksanakan (untuk bersikap terbuka) dari kedua lembaga pembentuk Perda tersebut substansi dari sebuah demokrasi patut dipertanyakan. Karena demokrasi perwakilan yang dipraktekkan sudah lama dirasakan tidak memadai.

Peraturan daerah sebagai pedoman dan dasar dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah di dalam menetapkannya senantiasa tidak bisa dilepaskan dengan rakyat di daerah. Penyerahan kewenangan pemerintahan kepada daerah pada hakekatnya adalah kepada rakyat di daerah. Konsep daerah (sering disebut dengan daerah otonom) di dalamnya mengandung konsep sosiologis, politis serta konsep kewilayahan. Konsep daerah ini dapat ditemukan dalam undang-undang pemerintahan daerah, dimana daerah diberi batasan 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 sistem Negara kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah).

Berdasarkan uraian tersebut, hakekat dari daerah otonom adalah masyarakat daerah yang bersangkutan, dan apabila berkaitan dengan masyarakat maka kunci atau intinya adalah keterlibatan masyarakat/partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam Undang-Undang No. 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diatur pada Bab XI Pasal 96 yang menyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang termasuk di dalamnya rancangan peraturan daerah.

Penjelasan Pasal 96 itu menjelaskan bahwa hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Senada dengan hal tersebut, dalam pasal 139 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah juga terdapat ketentuan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda. Penjelasan Pasal 139 (1) tersebut menjelaskan bahwa hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD.

Dari bunyi pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011 dan pasal 139 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004, serta Penjelasannya dapat diketahui bahwa:

1. Masyarakat berhak memberikan masukan dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda;
2. Masukan masyarakat tersebut dapat dilakukan secara lisan atau tertulis; dan
3. Hak masyarakat tersebut dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD.

Dengan demikian, partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda merupakan hak masyarakat, yang dapat dilakukan baik dalam tahap

penyiapan maupun tahap pembahasan. Dalam konteks hak asasi manusia, setiap hak pada masyarakat menimbulkan kewajiban pada pemerintah, sehingga haruslah jelas pengaturan mengenai kewajiban Pemerintahan Daerah untuk memenuhi hak atas partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda tersebut. Dari penjelasan pasal-pasal diatas dapat diketahui bahwa kewajiban tersebut ada pada DPRD. Hal ini terindikasikan dari penjelasan bahwa “hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD”.

Berdasarkan penjelasan tersebut, partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda hanya pada tahap penyiapan dan pembahasan rancangan Perda di DPRD. Sedangkan dapat diketahui bahwa tahap penyiapan rancangan Perda tidak sepenuhnya dapat dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD. Oleh karena, penyiapan rancangan Perda dapat juga dilakukan oleh Kepala Daerah, lebih-lebih rancangan Perda tentang APBD hanya berasal dari Kepala Daerah. Sehingga masih memerlukan kejelasan mengenai kewajiban untuk memenuhi hak masyarakat berpartisipasi dalam pembentukan Perda, baik pada tahap penyiapan maupun pembahasan.

Kenyataannya hak masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang termasuk di dalamnya rancangan peraturan daerah jarang dilaksanakan secara efektif, dilakukan hanya sebagai formalitas saja. Begitu pula yang terjadi di Kabupaten Bengkalis, partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah belum berjalan efektif, padahal partisipasi publik sangat bermanfaat dalam memberikan masukan terhadap materi peraturan daerah yang sedang dibuat yang akan dilaksanakan nantinya terhadap masyarakat itu sendiri. Hal ini terbukti, dengan adanya Peraturan Daerah yang ketika diberlakukan banyak masyarakat yang tidak mengetahuinya, bahkan banyak masyarakat yang

tidak mematuhiya seperti halnya Peraturan Daerah tentang Pajak dan Retribusi, contoh Pajak Rumah Makan yang ketika diberlakukan, banyak rumah makan yang tidak mengetahui akan keberadaan Peraturan daerah tersebut, baik mulai dari proses pembuatan peraturan daerah hingga diberlakukannya peraturan daerah tersebut sehingga banyak pengusaha rumah makan yang tidak mematuhiya karena akan menyebabkan omset pendapatan mereka menurun dikarenakan harga akan mengalami kenaikan.

Kendala terbesar yang dihadapi sampai saat ini adalah belum jelasnya ruang/prosedur yang memungkinkan adanya partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan peraturan daerah. Berdasarkan hal tersebut diatas, rasanya perlu dilakukan penelitian tentang “Partisipasi Masyarakat dalam Rangka Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Kota Bengkulu (Studi kasus Peraturan Daerah No 2 Tahun 2011 Tentang Pajak Parkir)”.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka yang menjadi permasalahan dalam adalah :

1. Bagaimanakah Partisipasi Masyarakat dalam Rangka Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ?
2. Apakah kendala dalam pelaksanaan Partisipasi Masyarakat dalam Rangka Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Bengkulu ?
3. Apakah upaya yang perlu dilakukan dalam rangka meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Bengkulu ?

C. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian sosiologis yuridis, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara mengadakan identifikasi hukum dan bagaimana efektivitas pelaksanaan hukum itu berlaku di masyarakat. Metode pengambilan sampel adalah *Purposive Sampling* yaitu pengambilan disesuaikan dengan tujuan penelitian, ukuran sampel tidak dipersoalkan, sampel yang diambil hanya yang sesuai dengan tujuan penelitian. Untuk tercapainya maksud dan tujuan penelitian ini, maka yang menjadi populasi dan sampel dalam penelitian ini adalah :

1. Bagian Hukum Kabupaten Bengkalis
2. Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis
3. Masyarakat Pesisir yang ada di Kabupaten Bengkalis

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

- a. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari responden dengan menggunakan alat pengumpulan data berupa wawancara.
- b. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan dan literatur-literatur yang berhubungan dengan masalah pokok dari penelitian ini.
- c. Data tertier adalah data yang diperoleh melalui kamus, ensiklopedi dan yang sejenisnya untuk mendukung data primer dan sekunder.

Sedangkan teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara ,yaitu mengadakan proses tanya jawab langsung kepada responden dengan pertanyaan-pertanyaan non struktur yang relevan dengan permasalahan yang sedang diteliti.Dan Kajian Kepustakaan yaitu untuk memperlengkap data yang dibutuhkan dalam penelitian ini, peneliti melakukan pengumpulan data dengan literatur kepustakaan yang mempunyai hubungan logis dengan permasalahan yang sedang diteliti.

Hal ini dilakukan untuk mencari data sekunder guna sebagai pendukung terhadap data primer. Analisis Data yaitu data yang telah dikumpulkan dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan uraian kalimat untuk menjelaskan hubungan antara teori yang ada dengan kenyataan yang ada di lapangan. Penarikan kesimpulan dengan menggunakan metode deduktif yaitu penarikan kesimpulan dari hal yang umum kepada hal yang khusus.

D. Pembahasan

Demokrasi pada intinya adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.¹ Demokrasi sebagai dasar kehidupan berbangsa dan bernegara, memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakan negara, karena kebijakan tersebut menentukan kehidupan rakyat.²

Dari uraian diatas dapat dikatakan bahwa negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak, dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut pandang organisasi ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.³

Berkaitan dengan demokrasi, maka Hendry B. Mayo, memberikan pengertian tentang demokrasi sebagai berikut⁴:

“A democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular

¹ Soehino, *Ilmu Negara*,, hlm. 204.

² Fatkhurohman, Dian Aminudin, dan Sirajudin, *Memahami Keberadaan Mahkamah*, hlm. 8.

³ Moh. Mahfud MD, , *Demokrasi Dan Konstitusi Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik Dan Kehidupan Ketatanegaraan*, PT Rineka Cipta, Jakarta: 2003, hlm. 19 .

⁴ *Ibid.*

control at periodic election which are conducted on the principle of political equality and under condition of political freedom”.

Terjemahannya "Sebuah sistem politik yang demokratis adalah satu di mana kebijakan publik yang dibuat secara mayoritas, oleh perwakilan tunduk pada kontrol populer efektif pemilu berkala yang dilakukan pada prinsip kesetaraan politik dan di bawah kondisi kebebasan politik".

(Sistem politik demokratis adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik). Indonesia memiliki ciri demokrasi, yaitu demokrasi Pancasila. Dalam demokrasi Pancasila, pelaksanaan kedaulatan rakyat dilakukan melalui mekanisme perwakilan. Rakyat memilih wakil-wakilnya yang dipercaya untuk menentukan kebijaksanaan dalam berbagai segi kehidupan politik negaranya. Walaupun demokrasi Pancasila yang bersifat perwakilan yang dianut Indonesia tidak menutup kemungkinan dalam pelaksanaannya tidak menafikan demokrasi langsung partisipatoris.⁵

Partisipasi publik atau partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan daerah merupakan hak masyarakat, yang dapat dilakukan baik dalam tahap penyiapan maupun tahap pembahasan. Dalam konteks hak asasi manusia, setiap hak pada masyarakat menimbulkan kewajiban pada pemerintah, sehingga haruslah jelas pengaturan mengenai kewajiban Pemerintahan Daerah untuk memenuhi hak atas partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda tersebut.

⁵Fatkhurohman, Dian Aminudin dan Sirajudin, *Memahami Keberadaan Mahkamah...Op.Cit*, hlm. 9.

Menurut Mahendra Putra Kurnia⁶, titik tolak dari penyusunan suatu peraturan daerah adalah efektivitas dan efesiansinya pada masyarakat. Dengan kata lain, penarapan suatu peraturan daerah harus tepat guna dan berhasil guna, tidak mengatur golongan orang tertentu saja, dengan mengabaikan kepentingan golongan lain yang lebih banyak. Sehingga dalam proses penyusunannya, para pihak yang berkepentingan dan memiliki kaitan langsung ataupun tidak langsung terhadap kebijakan yang hendak diambil harus dilibatkan. Philipus M. Hadjon⁷ mengemukakan bahwa konsep partisipasi masyarakat berkaitan dengan konsep keterbukaan. Dalam artian, tanpa keterbukaan pemerintahan tidak mungkin masyarakat dapat melakukan peranserta dalam kegiatan-kegiatan pemerintahan. Selanjutnya dalam konsep demokrasi, asas keterbukaan atau partisipasi merupakan salah satu syarat minimum, sebagaimana dikemukakan oleh Burkens dalam buku yang berjudul *Beginzelen van de democratische rechtsstaat*, bahwa:

1. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia;
2. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih;
3. Setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berpendapat dan berkumpul;
4. Badan perwakilan rakyat mempengaruhi pengambilan keputusan melalui sarana (*mede*) *beslissing-recht* (hak untuk ikut memutuskan dan atau melalui wewenang pengawas;
5. Asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan sifat keputusan yang terbuka;
6. Dihormatinya hak-hak kaum minoritas.

⁶ Mahendra Putra Kurnia, dkk, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007.

⁷ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT Bina Ilmu, Surabaya, 1987.

Selanjutnya Ann Seidman⁸, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeyserkere memaknai partisipasi sebagai berikut: bahwa pihak-pihak yang dipengaruhi oleh suatu keputusan yang ditetapkan *the stakeholders* (pihak yang mempunyai kepentingan) memiliki kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan, kritik dan mengambil bagian dalam pembuatan keputusan-keputusan pemerintahan. Pengertian partisipasi tersebut tidak jauh berbeda dengan pengertian partisipasi politik yang diberikan oleh Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson dalam Miriam Budiardjo, yaitu bahwa partisipasi politik adalah kegiatan warga negara yang bertindak sebagai pribadi-pribadi, yang dimaksud untuk mempengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah.

Pengertian partisipasi politik sebagai kegiatan warga negara terlibat dalam proses pengambilan keputusan, dalam kepustakaan kebijakan publik di Belanda disebut *inspraak* atau partisipasi politik langsung. Ciri terpenting dari partisipasi politik langsung adalah tidak melalui proses perwakilan, melainkan warga negara berhubungan langsung dengan para pengambil keputusan. Dikaitkan dengan pendapat Herbert Mc Closky, bahwa partisipasi politik adalah kegiatan-kegiatan sukarela dari warga masyarakat melalui mana mereka mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa, dan secara langsung atau tidak langsung, dalam proses pembentukan kebijakan publik.

Tujuan dasar dari peran serta masyarakat adalah untuk menghasilkan masukan dan presepsi yang berguna dari warga negara dan masyarakat yang berkepentingan (*public interest*) dalam rangka meningkatkan kualitas pengambilan keputusan, karena dengan melibatkan masyarakat yang potensial terkena dampak akibat kebijakan dan kelompok kepentingan (*interest group*), para pengambil keputusan

⁸ Ann Seidman, dkk, *Penyusunan Rancangan Undang-undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis*, Proyek ELIPS Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jakarta, 2001

dapat menangkap pandangan, kebutuhan dan pengharapan dari masyarakat dan kelompok tersebut, untuk kemudian menuangkannya kedalam suatu konsep. Pandangan dan reaksi masyarakat itu, sebaliknya akan menolong pengambil keputusan (*stakeholder*) untuk menentukan prioritas, kepentingan dan arah yang pasti dari berbagai faktor. Selain itu, partisipasi publik juga merupakan pemenuhan terhadap etika politik yang menempatkan rakyat sebagai sumber kekuasaan dan kedaulatan.

Pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan misalnya saja Peraturan Daerah karena agar sebuah peraturan daerah tersebut jika ingin dilaksanakan dan dipatuhi, maka peraturan tersebut harus bisa mengakomodir kebutuhan masyarakat. Partisipasi masyarakat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Sesuai dengan prinsip demokrasi, dimana para wakil rakyat di daerah dan kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat di daerah, diharapkan mereka senantiasa menjalin komunikasi dengan rakyat terkait dengan pembuatan dan penentuan kebijakan daerah yang dituangkan dalam peraturan daerah. Pemberian saluran dan ruang kepada masyarakat di daerah untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan dan penentuan peraturan daerah merupakan amanat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 96. Bunyi selengkapnya pasal tersebut : “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”. Peraturan perundang-undangan di sini termasuk di dalamnya Peraturan Daerah. Hal ini juga ditegaskan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Peraturan Daerah Pasal 139 ayat (1) yaitu “Masyarakat berhak

memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Peraturan Daerah”.

Dari ketentuan dalam dua Pasal dua Undang-undang tersebut memberikan kesadaran kepada semua pihak, bahwa rakyat di daerah memiliki hak untuk berpartisipasi dalam proses pembahasan rancangan Perda. Hal ini juga menyadarkan kepada kedua lembaga pembentuk Perda tersebut untuk bersikap terbuka dengan memberikan saluran dan tempat untuk rakyat di daerah dalam proses pembahasan rancangan tersebut. Tanpa komitmen yang nyata untuk melaksanakan (untuk bersikap terbuka) dari kedua lembaga pembentuk Perda tersebut substansi dari sebuah demokrasi patut dipertanyakan. Karena demokrasi perwakilan yang dipraktekkan sudah lama dirasakan tidak memadai.

Peraturan daerah sebagai pedoman dan dasar dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah di dalam menetapkannya senantiasa tidak bisa dilepaskan dengan rakyat di daerah. Penyerahan kewenangan pemerintahan kepada daerah pada hakekatnya adalah kepada rakyat di daerah. Konsep daerah (sering disebut dengan daerah otonom) di dalamnya mengandung konsep sosiologis, politis serta konsep kewilayahan. Konsep daerah ini dapat ditemukan dalam undang-undang pemerintahan daerah, dimana daerah diberi batasan 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 sistem Negara kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah).

Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan publik dapat diwujudkan di setiap tahapan proses kebijakan. Berikut bentuk-bentuk partisipasi masyarakat tersebut.

1. Pada tahap pengidentifikasian dan pengagendaan masalah Masyarakat dapat berpartisipasi dengan cara menyampaikan kebutuhan dan masalah-masalah yang sedang dihadapinya kepada pemerintah.
2. Pada Tahap Perumusan (Formulasi) Rancangan Kebijakan Masyarakat dapat memberikan opini, masukan, atau mengkritik rancangan kebijakan tersebut.
3. Pada tahap pelaksanaan kebijakan Masyarakat mendukung dan melaksanakan kebijakan dengan konsekuen dan sepenuh hati
4. Pada tahap evaluasi Masyarakat memberikan masukan atau kritik terhadap kebijakan yang sudah dilaksanakan.

Dikaitkan dengan empat tahapan tersebut, kegiatan eksaminasi publik peraturan perundangan atau public review merupakan partisipasi masyarakat pada tahap perumusan dan evaluasi. Harapannya agar mempengaruhi pengambil kebijakan untuk merumuskan ketentuan sebagaimana direkomendasikan atau melakukan revisi terhadap peraturan yang telah disahkan.

Partisipasi masyarakat dibidang regulasi adalah Hak dan diakui dalam Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundangan (UU P3) dan Permendagri No 53 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Hukum Daerah.

Pasal 90 Permendagri No 53 Tahun 2011 menyebutkan:

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda, Perkada dan/atau PB KDH.
- (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) merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Perda, Perkada dan/atau PB KDH.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Perda, Perkada dan/atau PB KDH harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Pada dasarnya partisipasi masyarakat harus diperluas tidak saja hanya memberikan usul atau masukan namun juga dalam bentuk pengawasan publik yang dilakukan melalui eksaminasi peraturan perundangan. Pengawasan publik ini terbagi menjadi dua yaitu pengawasan preventif dan represif. Pengawasan preventif dilakukan pada saat produk hukum tersebut masih berbentuk Rancangan Peraturan Perundang-Undangan, sedangkan pengawasan represif dilakukan pada saat produk hukum telah ditetapkan sebagai Peraturan Perundang-undangan misalnya UU, Peraturan atau Keputusan.

Namun dalam kenyataannya, partisipasi masyarakat dalam pembuatan Peraturan Daerah belum berjalan maksimal, misalnya saja di Kota Bengkalis pembentukan peraturan daerah belum secara maksimal melibatkan masyarakat, contohnya saja Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pajak Parkir.

Ada beberapa kendala dalam hal optimalisasi partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah di Kota Bengkalis diantaranya :

1. Belum adanya publikasi yang efektif, hal ini masih dirasa kurang efektif karena publikasi mulai dari perencanaan, pembentukan, pembahasan sampai pada pengesahan banyak masyarakat yang tidak mengetahui terhadap suatu Ranperda yang sedang menjadi

pembahasan di DPRD. Hal ini terbukti dengan 50 kuisioner yang disebarakan, 90% menjawab belum ada publikasi yang efektif terhadap suatu ranperda. Bahkan Perda yang sudah disahkan saja masih banyak masyarakat yang tidak mengetahuinya, karena kurangnya sosialisasi.

2. Belum terwujudnya informasi dan dokumentasi yang sistematis, bebas dan accessible. Hal ini dikarenakan masih sulitnya masyarakat untuk mengakses Ranperda dan Perda yang ada di Kota Bengkalis
3. Belum terwujudnya jaminan prosedur dan jaminan forum yang terbuka dan efektif bagi masyarakat untuk terlibat dalam mengawasi proses dan forum yang terbuka dan efektif bagi masyarakat untuk terlibat dalam mengawasi proses sejak dalam perencanaan. Hal ini dikarenakan masih kurang pedulinya masyarakat terhadap proses dalam mengawasi proses perda sejak dalam perencanaan sampai pada tahap pengesahan.
4. Belum adanya prosedur yang menjamin publik bisa mengajukan Rancangan Peraturan Daerah selain Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah.
5. Belum adanya pengaturan yang jelas mengenai dokumen dasar yang wajib tersedia dan accessible seperti naskah akademik dan rancangan peraturan daerah.
6. Belum adanya jaminan banding bagi publik bila proses pembentukan peraturan daerah tidak dilakukan secara partisipatif
7. Belum adanya pengaturan jangka waktu yang memadai untuk seluruh proses penyusunan, pembahasan rancangan peraturan daerah, dan diseminasi peraturan daerah yang dilaksanakan, sehingga pembahasan sebuah ranperda bisa memakan waktu yang sangat panjang.

8. Belum adanya pertanggung jawaban yang jelas dan memadai proses pembentukan peraturan daerah yang sengaja menutup peluang masyarakat untuk berpartisipasi.

Ketidak efektifan suatu peraturan daerah mungkin terjadi karena beberapa faktor yang saling berkaitan dengan dalam sistem hukum. Menurut Laurence M Friedman, ada 3 (tiga) unsur yang sangat berpengaruh dalam sistem hukum, yaitu substansi, struktur dan kultur hukum dalam masyarakat. Faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat didalam pelaksanaan suatu peraturan daerah. *Pertama*, substansi daerah yang tidak sesuai dengan nilai masyarakat memancing reaksi masyarakat, sednagkan prosedur partisipasi tidak jelas. *Kedua*, kurangnya optimal kinerja aparatur pemerintah yang berwenang dalam menangani setiap penyelewengan atau pelanggaran peraturan. Dalam struktur hukum, masyarakat sebagai subjek hukum memiliki peran yang sangat besar dalam pelaksanaan peraturan daerah; *ketiga*, kurangnya sosialisasi dan kesadaran politik masyarakat yang rendah karena tingkat pendidikan atau karena prioritas hidup sebagian besar masyarakat yang lebih tersita untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari. Sehingga kepekaan masyarakat terhadap proses pembentukan suatu Peraturan Daerah sangat rendah.

Selain kendala diatas, ada beberapa faktor yang menjadi penghambat dalam partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda, diantaranya

1. Faktor Masyarakat :
 - a. Sikap Apatis Masyarakat
 - b. Kurangnya pengetahuan dan pemahaman masyarakat
 - c. Budaya paternalistis yang masih kuat mengakar
 - d. Tidak ada *reward* (berupa tindak lanjut) partisipasi masyarakat

- e. Responsibility masyarakat yang kurang
 - f. Masyarakat tidak mengetahui mekanisme penyaluran aspirasi
 - g. Keterbatasan akses masyarakat informasi
 - h. Kurangnya dukungan elemen masyarakat yang seharusnya membantu memberdayakan seperti; LSM atau media massa yang cenderung provokatif dan/atau profied oriented.
2. Faktor Yuridis
 - a. Banyak peraturan yang belum berpihak pada kepentingan masyarakat
 - b. Belum ada peraturan yang dapat memaksa pemerintah untuk melibatkan rakyat dalam proses pembentukan perda.
 - c. Belum ada peraturan ynag menjamin masyarakat mendapat informasi
 - d. Adanya ketentuan partisipasi yang tidak mengikat karena tidak adanya sanksi atas pengabaianya.
 - e. Banyak peraturan yang menyangkut kewajiban masyarakat seperti retribusi, seperti halnya Peraturan Daerah No 2 Tahun 2011 tentang Pajak Parkir), tetapi mengabaikan hak-hak masyarakat.
 3. Faktor Birokrasi
 - a. Sistem birokrasi yang belum memberikan ruang bagi publik
 - b. Birokrasi yang diposisikan sebagai mesin yang hanya bekerja sesuai jalur
 - c. Tidak ada keterlibatan masyarakat dalam pengambilan kebijakan dengan dalih high cost.
 - d. Kurang pahamnya birokrat akan makna partisipasi secara mendasar
 - e. Saluran aspirasi yang kurang baik
 - f. Kerap terjadi mobilitas massa untuk kepentingan politik.

Itulah beberapa kendala dan faktor penyebab terjadi kurangnya optimalisasi peran serta masyarakat dalam pembuatan Peraturan Daerah.

Ada beberapa upaya untuk menjaring partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan oleh pembentuk peraturan daerah dalam membentuk peraturan daerah, diantaranya :

1. Melakukan penelitian terpadu sebelum perancangan peraturan daerah;
2. Menggelar publik hearing materi yang akan diperdakan (hal ini bisa dilakukan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tetapi juga bisa dilakukan dengan cara turun langsung ke tengah-tengah masyarakat terkait (stakeholder);
3. Memberikan kesempatan kepada warga untuk mengikuti persidangan di kantor DPRD (dengan membuka informasi jadwal sidang pembentukan PERDA tersebut). Jika kewajiban pemerintah untuk memfasilitasi partisipasi masyarakat telah terpenuhi maka adalah juga menjadi kewajiban masyarakat untuk dapat memanfaatkan fasilitas tersebut secara efektif agar dapat menjadi kekuatan kontrol dan menjadi pengawas bagi kebijakan yang dikeluarkan pemerintah.

Partisipasi tidak cukup hanya dilakukan oleh sekelompok orang yang duduk di lembaga perwakilan di kabupaten/kota, karena institusi dan orang-orang yang duduk dilembaga perwakilan seringkali menggunakan politik atas nama kepentingan rakyat untuk memperjuangkan kepentingan pribadi atau kelompok sendiri. Partisipasi masyarakat secara langsung, menurut alexander abe, akan membawa tiga tampak penting. *Pertama*, terhindar dari peluang terjadinya manipulasi keterlibatan rakyat dan memperjelas apa yang dikehendaki masyarakat. *Kedua*, memberi nilai tambah pada

legitimasi rumusan perencanaan, karena semakin banyak jumlah pihak yang terlibat semakin baik; dan *ketiga*, meningkatkan kesadaran dan keterampilan politik masyarakat⁹.

E. Penutup

1. Partisipasi Masyarakat dalam Rangka Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 96 yang berbunyi : “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”. Peraturan perundang-undangan di sini termasuk di dalamnya Peraturan Daerah. Hal ini juga ditegaskan dalam Pasal 139 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yaitu “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Peraturan Daerah”. Yang kemudian juga diatur dalam Pasal 90 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 yang menyebutkan : “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda, Perkada dan/atau PB KDH dan Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi; dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
2. Kendala dalam pelaksanaan Partisipasi Masyarakat dalam Rangka Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Bengkalis, *pertama*, belum adanya publikasi yang afektif, hal ini masih dirasa kurang efektif karena publikasi mulai dari perencanaan, pembentukan, pembahasan sampai pada pengesahan banyak masyarakat yang tidak mengetahui

⁹ Alexander Abe, 2005, *Perencanaan Partisipatif, Pembaharuan*, Yogyakarta, hlm. 90-91.

terhadap suatu Ranperda yang sedang menjadi pembahasan di DPRD. *kedua*, belum terwujudnya informasi dan dokumentasi yang sistematis, bebas dan *accessible*. Hal ini dikarenakan masih sulitnya masyarakat untuk mengakses Ranperda dan Perda yang ada di Kota Bengkalis, *ketiga* Belum terwujudnya jaminan prosedur dan jaminan forum yang terbuka dan efektif bagi masyarakat untuk terlibat dalam mengawasi proses dan forum yang terbuka dan efektif bagi masyarakat untuk terlibat dalam mengawasi proses sejak dalam perencanaan. Hal ini dikarenakan masih kurang pedulinya masyarakat terhadap proses dalam mengawasi proses perda sejak dalam perencanaan sampai pada tahap pengesahan. *Keempat*, belum adanya prosedur yang menjamin publik bisa mengajukan Rancangan Peraturan Daerah selain Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah. *Kelima*, belum adanya pengaturan yang jelas mengenai dokumen dasar yang wajib tersedia dan *accessible* seperti naskah akademik dan rancangan peraturan daerah. *Keenam*, belum adanya jaminan banding bagi publik bila proses pembentukan peraturan daerah tidak dilakukan secara partisipatif, *Ketujuh*, Belum adanya pengaturan jangka waktu yang memadai untuk seluruh proses penyusunan, pembahasan rancangan peraturan daerah, dan diseminasi peraturan daerah yang dilaksanakan, sehingga pembahasan sebuah ranperda bisa memakan waktu yang sangat panjang. *Kedelapan*, belum adanya pertanggung jawaban yang jelas dan memadai proses pembentukan peraturan daerah yang sengaja menutup peluang masyarakat untuk berpartisipasi.

3. Upaya yang perlu dilakukan dalam rangka meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Bengkalis, diantaranya, *pertama*, melakukan penelitian terpadu sebelum perancangan peraturan daerah; *kedua*, Menggelar publik hearing materi yang akan diperdakan (hal ini bisa dilakukan di Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah tetapi juga bisa dilakukan dengan cara turun langsung ke tengah-tengah masyarakat terkait (*stakeholder*); *ketiga*, memberikan kesempatan kepada warga untuk mengikuti persidangan di kantor DPRD (dengan membuka informasi jadwal sidang pembentukan PERDA tersebut). Jika kewajiban pemerintah untuk memfasilitasi partisipasi masyarakat telah terpenuhi maka adalah juga menjadi kewajiban masyarakat untuk dapat memanfaatkan fasilitas tersebut secara efektif agar dapat menjadi kekuatan kontrol dan menjadi pengawas bagi kebijakan yang dikeluarkan pemerintah.

F. Daftar Pustaka

1. Buku

- Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung.
- A.Mukti Fajar, 2004, *Tipe Negara Hukum*, Bayu Media & In-Trans, Malang
- Ann Seidman, dkk, 2001, *Penyusunan Rancangan Undang-undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis*, Proyek ELIPS Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jakarta.
- Alexander Abe, 2005, *Perencanaan Partisipatif, Pembaharuan*, Yogyakarta.
- Fatkhurohman, Dian Aminudin, dan Sirajudin, 2004, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi Di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- HAS. Natabaya, 2008, *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*. Konstitusi Press dan Tatanusa;, Jakarta.
- Khairul Muluk, 2007, *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintah Daerah*, Malang: LPD FIA UB dan Bayu Mendia.

Lawrence M Friedman, 2013, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Nusa Media, Bandung.

M. Thahir Azhary, 2003, *Negara Hukum, Suatu studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah Dan Masa Kini*, Kencana, Jakarta.

Moh. Mahfud MD, , 2003, *Demokrasi Dan Konstitusi Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik Dan Kehidupan Ketatanegaraan*, PT Rineka Cipta, Jakarta.

Mahendra Putra Kurnia, dkk, 2007, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*, Kreasi Total Media, Yogyakarta.

Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT Bina Ilmu, Surabaya.

Rosmala Polani, 2008, *Pembagian kewenangan diwilayah perairan Pada Era Otonomi Daerah*. Jurnal simbur cahaya. Vol. XIII No. 35 Januari 2008, Unit Penelitian FH Universitas Sriwijaya Palembang.

Sirajudin dan Zulkarnain, 2006, *Komisi yudisial & Eksaminasi Publik*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

Satjipto Rahadjo, *Masalah Penegakan Hukum suatu Tinjauan Sosiologis*, Bandung: Sinar Baru.

2. Jurnal

Laica Marzuki, 2010, "Konstitusi dan Konstitusionalisme" Jurnal Konstitusi Vol.7 . 4 Agustus 2010.

3. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan.