

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN  
DAERAH DI KAUPATEN BENGKALIS TAHUN 2014**

**Oleh: Pika Julianti**

**Pembimbing I : Dodi Haryono, SHL., SH., MH**  
**Pembimbing II : Abdul Ghafur, S.Ag**  
**Alamat : Jln. Cemara Ujung, Gg. Cemara III No 74**  
**Email : Pikha.Julianti@Gmail.com**

**ABSTRACT**

*This study entitled "Public Participation in Formation of Regional Regulation in Bengkulu 2014." author's interest to do this research is that the author encountered problems that occur in Bengkulu, ie people who have never been involved either directly or indirectly in the process of lawmaking area. It is clearly not in accordance with Article 96 of Law No. 12 of 2011 Concerning the Establishment Regulation Legislation, which states that "The public has the right to provide input orally and / or in writing referred to can be made through a public hearing, the working visit , socialization and / or, seminar, workshops and / or discussion. "*

*This study aims to determine the level of public participation in the establishment of Regional Regulation in Bengkulu 2014, to determine the constraints affecting public participation in the establishment of local regulations in Bengkulu 2014 and to identify efforts to be made so that these obstacles can be overcome so that the people of Bengkulu can be a participatory community. In order to achieve the goals that the authors wish, the author conducted research with sociological method, which is reviewing the existing situation in the field and then linked with the prevailing legislation is done on location study using data collection tools ie by way of an interview with the parties concerned , such as, Member of Provincial Parliament Bengkulu district, Bengkulu District Legal Secretariat and some societies in the Bengkulu District. Meanwhile, judging from its nature, this research is descriptive, the research illustrates clearly and in detail and explain the realities in the field of community participation in the formation of local regulations in Bengkulu 2014.*

*In this study the authors used data collection techniques such as interviews, questionnaires and literature study. Based on the problem formulation and discussion of the issues, the data analysis used by the author is by way of qualitative, that outlines the data generated in the form of a regular sentence, logically and effectively so as to provide an explanation for the formulation of the author adopted. While the method of thinking yang penulis use in drawing conclusions is the deductive method. Deductive method is a way of thinking that draw a conclusion on matters of a general nature becomes a declaration of a special nature. This can assist authors in conducting research on public participation in the establishment of local regulations in Bengkulu 2014.*

**Keywords: Public Participation, Local Regulation, Bengkulu.**

### A. Latar Belakang Masalah

Pasca reformasi sampai saat ini aturan mengenai pemerintahan daerah sudah banyak perubahan. Pada awalnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang mana undang-undang ini juga telah diganti menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini menganut sistem otonomi daerah. Otonomi daerah yang dimaksud adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Senada dengan hal tersebut, dalam Pasal 139 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Terhadap Atas Undang-Undang 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 peraturan daerah. Penjelasan Pasal 139 Ayat (1) tersebut menjelaskan bahwa hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dari bunyi Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Pasal 139 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, serta penjelasannya dapat diketahui bahwa:

1. Masyarakat berhak memberikan masukan dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan daerah;

2. Masukan masyarakat tersebut dapat dilakukan secara lisan atau tertulis; dan
3. Hak masyarakat tersebut dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Di Kabupaten Bengkalis aturan mengenai Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yaitu Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis, tetapi pada Tata Tertib Dewan ini tidak mengatur secara jelas mengenai bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah, karena Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Tahun 2014 itu tidak berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tetapi melainkan dari Satuan Kerja Perangkat Daerah yang dimasukkan dalam program legislasi daerah melalui pengesahan Rancangan Peraturan Daerah yang dimasukkan atau disampaikan ke Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Rancangan Peraturan Daerah ini disampaikan didalam rapat paripurna oleh Bupati.

Ada beberapa tahapan yang harus dilakukan hingga peraturan daerah itu diberlakukan pada masyarakat, yaitu:

1. Perencanaan yang dituangkan di dalam bentuk program legislasi.
2. Penyusunan yang terdiri dari perumusan naskah akademik.
3. Pembahasan dan pengesahan yang dilakukan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang terdiri dari Rapat Paripurna I, II, III, dan IV..
4. Pengundangan dilakukan dengan menempatkan di dalam lembaran

daerah oleh sekretaris daerah, sedangkan penjelasan peraturan daerah dicatat di dalam tambahan lembaran daerah oleh sekretaris daerah atau oleh biro hukum atau kepala bagian hukum.

5. Penyebarluasan yang mana peraturan daerah yang telah disahkan dan diundangkan belum cukup menjadi alasan untuk menganggap bahwa masyarakat telah mengetahui eksistensi peraturan daerah tersebut

Melihat hal itu, penulis ingin mengetahui sejauh mana pemerintah daerah di Kabupaten Bengkalis dalam mengaplikasikan prinsip partisipasi yang juga merupakan salah satu dari prinsip *good governance* dalam melibatkan masyarakat terhadap penyusunan kebijakan daerah tersebut. Maka penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian yang dituangkan dalam bentuk skripsi dengan judul : ***“Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Di Kabupaten Bengkalis Tahun 2014.”***

#### **B. Rumusan masalah**

Dari uraian latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan pokok permasalahan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimanakah partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Bengkalis tahun 2014?
2. Apakah kendala yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Bengkalis tahun 2014?
3. Apakah upaya yang dilakukan dalam mengatasi kendala yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Bengkalis tahun 2014?

#### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan penulis dalam penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Bengkalis tahun 2014,
- b. Untuk mengetahui kendala yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Bengkalis tahun 2014, dan
- c. Untuk mengetahui upaya yang dilakukan dalam mengatasi kendala yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Bengkalis tahun 2014.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian adalah:

1. Bagi penulis sendiri manfaat daripada penelitian ini adalah sebagai syarat untuk memperoleh gelar sarjana pada Fakultas Hukum Universitas Riau;
2. Bagi dunia akademik, semoga hasil karya penulis ini dapat menjadi gambaran dan pelajaran serta tambahan bagi siapa saja yang memerlukan serta menambah ilmu pengetahuan, khususnya di dalam hukum itu sendiri; dan
3. Bagi pemerintah agar dapat memberikan pertimbangan supaya lebih mencermati lagi segala kebijakan yang akan dikeluarkan, sehingga lebih mencerminkan rasa keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

#### **E. Kerangka Teori**

##### **1. Teori Pemerintahan Daerah**

Pemerintah daerah merujuk pada otoritas administratif di suatu daerah yang lebih kecil dari sebuah negara dimana negara Indonesia merupakan sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah

Provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Setiap Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang.<sup>1</sup> Adapun asas-asas pemerintahan daerah antara lain:<sup>2</sup>

1. Asas Desentralisasi
2. Asas Dekonsentrasi
3. Asas Tugas Pembantuan

Sehubungan dengan pelaksanaan pemerintah daerah, maka aspek hukum dalam pemerintah daerah adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan: penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas umum penyelenggaraan negara yang terdiri atas:<sup>3</sup>

- a. Asas kepastian hukum;
- b. Asas tertib penyelenggara negara;
- c. Asas kepentingan umum;
- d. Asas keterbukaan;
- e. Asas proporsionalitas;
- f. Asas profesionalitas;
- g. Asas akuntabilitas;
- h. Asas efisiensi; dan
- i. Asas efektifitas.

Disamping pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, materi muatan perda juga terdapat dalam Pasal 136

<sup>1</sup><http://pemerintah.net/pemerintah-daerah/>, diakses pada 25 November 2015 Pukul 19:45 WIB.

<sup>2</sup> Ni'atul Huda, *HukumTata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2009, hlm.307.

<sup>3</sup> Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Ayat (2) sampai dengan Ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, sebagai berikut:

- (2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- (4) Perda sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi..."

## 2. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan perlu berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan yang baik dan ideal. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari kesalahan dan kecacatan dalam pembentukan norma. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik menurut *I.C. van der Vlies* dalam bukunya yang berjudul *Handboek Wetgeving* dibagi dalam dua kelompok yaitu:<sup>4</sup>

- a. Asas-asas formil
  1. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*),
  2. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*),

<sup>4</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Rajawali Press, Jakarta, 2010, hlm.9.

3. Asas kedesakan pembuatan pengaturan (*het noodzakelijkheidsbeginsel*),
  4. Asas kedapatlaksanaan atau dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*), dan
  5. Asas konsensus (*het beginsel van de consensus*).
- b. Asas-asas materil
1. Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
  2. Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
  3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*);
  4. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*); dan
  5. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

Selain itu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mengingatkan kepada pembentuk undang-undang agar selalu memperhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan asas materi muatan. Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:<sup>5</sup>

1. Asas kejelasan tujuan;
2. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
3. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
4. Asas dapat dilaksanakan;
5. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan;

<sup>5</sup>Penjelasan Dari Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

6. Asas kejelasan rumusan;
  7. Asas keterbukaan
- Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:<sup>6</sup>
1. Asas pengayoman;
  2. Asas kemanusiaan;
  3. Asas kebangsaan;
  4. Asas kekeluargaan;
  5. Asas kenusantaraan;
  6. Asas bhinneka tunggal ika;
  7. Asas keadilan;
  8. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
  9. Asas ketertiban dan kepastian hukum;
  10. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan;
  11. Asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan, antara lain:
    - a. Dalam Hukum Pidana, dan
    - b. Dalam Hukum Perdata.

### 3. Teori Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat sebagai proses komunikasi dua arah yang terus menerus dapat diartikan bahwa partisipasi masyarakat merupakan komunikasi antara pihak pemerintah sebagai pemegang kebijakan dan masyarakat di pihak lain sebagai pihak yang merasakan langsung dampak dari kebijakan tersebut. Dari pendapat *Canter* juga tersirat bahwa masyarakat dapat memberikan respon positif dalam artian mendukung atau memberikan masukan terhadap program atau kebijakan yang diambil oleh pemerintah, namun dapat juga menolak kebijakan. Menurut pendapat Mubyarto bahwa mendefinisikan partisipasi sebagai kesediaan untuk membantu keberhasilan setiap program sesuai dengan kemampuan setiap orang tanpa

<sup>6</sup>Penjelasan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

berarti mengorbankan kepentingan diri sendiri.<sup>7</sup>

*Philipus M. Hadjon* mengemukakan bahwa konsep partisipasi masyarakat berkaitan dengan konsep keterbukaan. Dalam artian, tanpa keterbukaan pemerintahan tidak mungkin masyarakat dapat melakukan peran serta dalam kegiatan-kegiatan pemerintahan.<sup>8</sup>

Konsep partisipasi terkait dengan konsep demokrasi, sebagaimana di kemukakan oleh *Philipus M. Hadjon* bahwa sekitar tahun 1960-an muncul suatu konsep demokrasi yang disebut demokrasi partisipasi. Dalam konsep ini rakyat mempunyai hak untuk ikut memutuskan dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan. Dalam konsep demokrasi, asas keterbukaan atau partisipasi merupakan salah satu syarat minimum.<sup>9</sup>

Asas keterbukaan sebagai salah satu syarat minimum dari demokrasi terungkap pula pendapat *Couwenberg* dan *Sri Soemantri Mertosoewigno*. Menurut *S.W. Couwenberg*, lima asas demokrasi, dua diantaranya adalah asas pertanggungjawaban dan asas publik (*openbaarheidsbeginsel*), yang lainnya adalah asas hak-hak politik, asas mayoritas, dan asas perwakilan.<sup>10</sup>

Senada dengan itu, *Sri Soemantri M.* Mengemukakan bahwa ide demokrasi menjelmakan dirinya dalam lima hal, dua diantaranya adalah: pemerintah harus bersikap terbuka

(*openbaarhid van bestuur*) dan dimungkinkan rakyat yang berkepentingan menyampaikan keluhannya mengenai tindakan-tindakan pejabat yang dianggap merugikan.<sup>11</sup>

Menurut *Sad Dian Utomo*, manfaat partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik, termasuk dalam pembuatan Perda adalah:

1. Memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik.
2. Memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan terlibat dalam pembuatan kebijakan publik.
3. Meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif.
4. Efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan public dan hemat.<sup>12</sup>

## F. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, oleh karena itu penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten dengan mengandalkan analisa dan konstruksi.<sup>13</sup>

Untuk mendapatkan gambaran yang lebih luas dan untuk memudahkan pelaksanaan penelitian sehingga penelitian ini dapat menjawab

<sup>7</sup><http://tesisdisertasi.blogspot.co.id/2010/09/teori-partisipasi-masyarakat.html>, diakses pada 25 November 2015, Pukul 20.15 WIB.

<sup>8</sup> Philipus M. Hadjon 1997, *Keterbukaan Pemerintahan Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Demokratis*, Pidato, Diucapkan Dalam Lustrum III Ubhara Surya, hlm. 4-5

<sup>9</sup>*Ibid*, hlm. 7-8

<sup>10</sup> Sri Soemantri M., 1992, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung : Alumni, hlm. 29.

<sup>11</sup>*Ibid*.

<sup>12</sup> Sad Dian Utomo, 2003, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembuatan Kebijakan", Dalam Indra J. Piliang, Dendi Ramdani, Dan Agung Pribadi, *Otonomi Daerah: Evaluasi Dan Proyeksi*, Jakarta : Penerbit Divisi Kajian Demokrasi Lokal Yayasan Harkat Bangsa, hal. 276.

<sup>13</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta : 2007, hlm. 1.

persoalan-persoalan pokok yang telah dirumuskan maka penulis menyusun metodologi penelitian sebagai berikut :

### 1. Jenis dan Sifat Penelitian

Adapun jenis metode penelitian yang di gunakan penulis dalam penelitian ini adalah metode penelitian sosiologis.<sup>14</sup>

Sedangkan kalau dilihat dari sifatnya, maka penelitian ini bersifat deskriptif

### 2. Lokasi Penelitian

Sesuai dengan judul penelitian, maka penelitian dilakukan pada instansi yang berkaitan dengan penelitian yaitu, kantor Bupati Kabupaten Bengkalis dan kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis.

### 3. Populasi dan Sampel

#### a. Populasi

Populasi adalah sekumpulan objek yang hendak diteliti berdasarkan lokasi penelitian yang telah ditentukan sebelumnya.<sup>15</sup> Adapun yang menjadi populasi dalam penelitian ini adalah:

- Kepala Bagian Hukum Setda Kabupaten Bengkalis
- Ketua Komisi I DPRD Kabupaten Bengkalis
- Masyarakat

#### b. Sampel

Sampel adalah himpunan bagian atas sebagian dari populasi.<sup>16</sup> Metode yang di pakai adalah metode sensus dan *purposive*. *Purposive* adalah teknik penentuan sampel dengan pertimbangan/tujuan tertentu sehingga data yang di peroleh lebih representatif dengan melakukan proses penelitian

yang komepten dibidangnya.<sup>17</sup> Untuk lebih jelasnya mengenai populasi dan sampel dapat di lihat pada tabel di bawah ini:

**I.1 Tabel**  
**populasi dan Sampel**

N o	Populasi	Jumlah	Sampel	Presentase
1	Kepala Badan Hukum Setda Kabupaten Bengkalis	1	1	100%
2	Ketua Komisi I DPRD Kabupaten Bengkalis	1	1	100%
3	Masyarakat	628. 204	16	0.25 %

**Sumber data: Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bengkalis Tahun 2014**

### 4. Sumber Data

Dalam penelitian ini dapat dibedakan atas:

- Data primer adalah data yang penulis dapatkan atau peroleh secara langsung melalui responden dengan cara melakukan penelitian di lapangan mengenai hal-hal yang bersangkutan dengan masalah yang di teliti.
- Data sekunder adalah data yang bersumber dari penelitian kepustakaan yang diperoleh dari literatur-literatur, perundang-

<sup>14</sup> Bambang Sugono, *Metode Penelitian Hukum*, PT Grafindo, Jakarta : 2003, hlm. 72.

<sup>15</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dan Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hal. 44.

<sup>16</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2005, hal. 119.

<sup>17</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Bisnis*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, Hal. 122.

undangan, koran dan sebagainya.

- c. Data tersier adalah data yang di peroleh melalui Kamus Istilah Karya Tulis Ilmiah dan Kamus Hukum yang berfungsi untuk mendukung data primer dan data sekunder dalam penelitian ini.

## 5. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan alat pengumpulan data antara lain:

### a. Wawancara

Wawancara adalah tanya jawab langsung yang penulis lakukan dengan masing-masing sumber daya.

### b. Kuisisioner

Kuisisioner adalah angket pertanyaan yang telah disediakan jawabannya sehubungan dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah di kabupaten bengkalis.

### c. Studi Kepustakaan

Kajian kepustakaan adalah pengumpulan data dan literatur-literatur yang sesuai dengan permasalahan penelitian.

### d. Analisis Data

Berdasarkan dengan rumusan permasalahan dan pembahassn atas permasalahan yang dipergunakan maka teknik analisi data penulis lakukan dengan cara *Kualitatif*. Sedangkan metode berfikir yang penulis gunakan dalam bentuk menarik kesimpulan adalah metode *Deduktif*.

## G. Hasil Penelitian Dan Pembahasan

### A. Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Bengkalis

Keterlibatan masyarakat dimulai dari penelitian dan penyusunan naskah akademik, sampai dalam proses legislasi di DPRD. Berdasarkan pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang selaras

dengan Pasal 139 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dapat diketahui bahwa:

1. Masyarakat berhak memberikan masukan dalam rangka penyiapan pembahasan rancangan peraturan daerah;
2. Masukan masyarakat tersebut dapat dilakukan secara lisan maupun tertulis; dan
3. Hak masyarakat tersebut dilaksanakan sesuai dengan peraturan tata tertib DPRD.

Dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini peraturan daerah yang baik hendaknya berdasarkan pada landasan sosiologis. Landasan sosiologis merupakan landasan yang terdiri atas fakta-fakta yang merupakan tuntutan kebutuhan masyarakat yang mendorong perlunya pembuatan peraturan daerah. Yakni bahwa ada sesuatu yang pada dasarnya dibutuhkan oleh masyarakat sehingga perlu pengaturan.<sup>18</sup>

Penelitian sebelumnya sudah dilakukan oleh M. Asfar, dkk tentang partisipasi masyarakat dalam implementasi otonomi daerah menyebutkan paling tidak ada 4 masalah (*problem*) dan kendala partisipasi masyarakat, antara lain:<sup>19</sup>

1. Rendahnya pengetahuan masyarakat tentang kebijakan otonomi daerah;
2. Banyaknya masyarakat yang mengaku memperoleh informasi tentang otonomi daerah dari TV yang menimbulkan persoalan tersendiri bagi upaya penyebarluasan informasi otonomi

<sup>18</sup>Erni Setyowati, dkk, *Panduan Praktis Pemantauan Proses Legislasi*, Pusat Studi & Kebijakan Indonesia, Jakarta:2005, hal. 13.

<sup>19</sup>M. Asfar, dkk, *Implementasi Otonomi Daerah* (Kasus Jatim, NTT, Kaltim), CPPS Berkerja sama dengan CSSP dan Penerbit Pusdeham, hal. 317-319.



daerah sebab kebanyakan masyarakat desa-khususnya bagi penduduk miskin-belum memiliki TV;

3. Tingginya pengetahuan masyarakat ternyata tidak banyak berkaitan dengan tingkat kemajuan suatu daerah tetapi lebih berhubungan dengan persepsi dan harapan masyarakat terhadap masa depan otonomi daerah bagi kehidupannya. Persoalannya tidak semua orang mempunyai persepsi dan harapan positif terhadap masa depan otonomi daerah;
4. Beberapa organisasi kemasyarakatan atau organisasi tertentu yang ditunjuk oleh masyarakat sebagai fasilitator dalam banyak hal mereka sering terlibat konflik kepentingan politik.

Selanjutnya, adanya keengganan dari pembentukan peraturan daerah untuk melibatkan masyarakat di dalam suatu proses pembentukannya adalah karena tidak adanya peraturan perundang-undangan yang mengharuskan masyarakat terlibat di dalam suatu proses pembuatan peraturan daerah termasuk model-model partisipasi yang harus diterapkan, setidaknya itulah yang diungkapkan oleh pihak eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerahnya.<sup>20</sup>

Di samping itu partisipasi belum optimal karena lemahnya kemauan politik dari pemerintah daerah di dalam menerjemahkan konsep otonomi daerah dan rendahnya kesadaran masyarakat untuk ikut berpartisipasi di dalam proses implementasi otonomi daerah khususnya dalam pembentukan

peraturan daerah.<sup>21</sup> Padahal sebenarnya partisipasi masyarakat di dalam suatu proses pembentukan peraturan daerah menjadi penting karena:<sup>22</sup>

1. Menjaring pengetahuan, keahlian atau pengalaman masyarakat sehingga peraturan perundang-undangan benar-benar memenuhi syarat peraturan perundang-undangan yang baik;
2. Menjamin peraturan perundang-undangan sesuai dengan kenyataan yang hidup di dalam masyarakat (politik, ekonomi, sosial, dll)
3. Menumbuhkan rasa memiliki, rasa bertanggung jawab atas peraturan perundang-undangan tersebut; dan
4. Akhir-akhir ini para anggota DPR maupun DPRD dalam pengambilan keputusan sering kali mengabaikan aspirasi masyarakat yang diwakilinya, mereka asyik dengan logika kekuasaan yang dimilikinya dan cenderung menyuarkan dirinya sendiri.

## **B. Kendala Terwujudnya Masyarakat Yang Partisipatif Dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Bengkalis**

### **1. Kurangnya Peraturan Teknis Terkait Partisipasi Masyarakat**

Dalam setiap proses pembentukan suatu peraturan daerah di suatu daerah pasti adanya peranan dari masyarakat untuk ikut berpartisipasi, sebagaimana yang telah di atur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah yang pada Pasal 139 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pada Pasal 69 mengatur jelas tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota.

<sup>20</sup>Sirajuddin dan Zulkarnain, *Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Era Otonomi Daerah (Studi Kasus di Kabupaten Malang)*, Laporan Hasil Penelitian, LPPM Universitas Widyagama Malang, Malang:2002, hal 73.

<sup>21</sup>*Ibid.*

<sup>22</sup>*Op. Cit.*, M. Asfar, dkk, hal. 321-322.

## **2. Belum Optimalnya Peran Pemerintah Daerah Dalam Menampung Aspirasi Masyarakat**

Pemerintah daerah, baik kepala daerah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang merupakan wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat secara langsung tentunya telah memenuhi persyaratan untuk menjadi wakil masyarakat di pemerintahan. Seharusnya dengan tingkat pendidikan yang lebih baik dari masyarakat, pemerintah harus lebih mengerti dengan kondisi dan latar belakang masyarakat di daerahnya. Hal ini bertujuan agar pemerintah mengerti dengan kebiasaan yang terjadi di masyarakat, sehingga pemerintah tidak hanya menunggu aspirasi dari masyarakat, melainkan lebih aktif untuk berusaha mencari dan mendengar apa yang diinginkan masyarakat.

Hal ini harus diperhatikan mengingat keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah juga tidak terlepas dari adanya partisipasi aktif anggota masyarakatnya. Masyarakat daerah baik sebagai kesatuan sistem maupun sebagai individu merupakan bagian integral yang sangat penting dari sistem pemerintahan daerah. Karena secara prinsip penyelenggaraan otonomi daerah ditujukan guna mewujudkan masyarakat sejahtera di daerah yang bersangkutan.

## **3. Minimnya Sosialisasi Raperda Kepada Masyarakat Kabupaten Bengkalis**

Memberikan sosialisasi mengenai peraturan daerah yang akan dan telah dibentuk merupakan tugas pemerintah, khususnya bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis. Tujuannya agar dalam pembentukan peraturan daerahnya masyarakat bisa mengetahui dan membantu memberikan

saran dan masukan untuk lebih sempurnanya peraturan yang akan dibentuk, sehingga nantinya juga akan diberlakukan dalam masyarakat maka masyarakat juga bisa menjalankannya dengan baik, karena sebelumnya sudah memahami dan sesuai dengan kondisi yang ada di dalam masyarakat.

Selain tidak memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memberikan aspirasi, pemerintah daerah Kabupaten Bengkalis juga tidak memberikan sosialisasi tentang peraturan daerah yang telah dibentuk. Hal ini sangat fatal karena kebanyakan masyarakat tidak mengetahui adanya peraturan daerah jika tidak diadakan sosialisasi secara langsung, sehingga sebaik apapun peraturan daerah yang dibentuk tidaklah ada artinya jika tidak bisa diterapkan dalam masyarakat.

## **4. Kurangnya Animo Masyarakat Untuk Berpartisipasi**

Berdasarkan daftar hadir pada saat rapat panitia khusus pembentukan peraturan daerah badan usaha milik desa yang penulis dapatkan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis dapat dilihat bahwa tidak ada satupun anggota masyarakat yang ikut diundang ataupun hadir di dalam rapat tersebut. mungkin karena desa-desa yang ada di Kabupaten Bengkalis itu letaknya sangat jauh dan sulit ditempuh menuju kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bengkalis, sehingga sulit kemungkinannya masyarakat dapat hadir.<sup>23</sup>

Masyarakat Kabupaten Bengkalis secara umum bukanlah masyarakat yang memiliki pengetahuan yang baik tentang hukum. Kurangnya pengetahuan tentang hukum ini juga sangat berpengaruh dalam tindakan masyarakat yang kurang partisipatif. Berdasarkan

<sup>23</sup>Wawancara Dengan Bapak Adihan, Senin 2 Mei 2016.

kuisisioner yang penulis bagikan kepada 16 masyarakat yang ada di 8 kecamatan, semuanya mengaku tidak pernah dilibatkan secara langsung dalam pembentukan peraturan daerah Kabupaten Bengkalis.. Berikut merupakan tabel data mengenai tingkat pemahaman masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah Kabupaten Bengkalis Tahun 2014 berdasarkan kuisisioner yang penulis bagikan:

**Tabel IV.1**  
**Tingkat Pengetahuan Masyarakat Kabupaten Bengkalis Mengenai Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Bengkalis Tahun 2014**

No	Tingkatan Pemahaman	Jumlah Masyarakat
1.	Memahami	2
2.	Kurang Memahami	5
3.	Tidak meemahami sama sekali	9

*Sumber: Data olahan hasil kuisisioner yang penulis bagikan kepada 16 sampel masyarakat dari 8 Kecamatan yang ada di Kabupaten Bengkalis.*

Pemahaman yang sangat minim dari masyarakat Kabupaten Bengkalis ini juga sangat dipengaruhi oleh tingkat pendidikan yang relative rendah. Sehingga pemahaman dan kurang ingin tahu masyarakat lebih tinggi.<sup>24</sup> Pernyataan ini juga diperkuat dari hasil survey Badan Pusat Statistik Kabupaten Bengkalis tahun 2014 mengenai tingkatan pendidikan masyarakat di Kabupaten Bengkalis. Berikut data masyarakat Kabupaten Bengkalis berdasarkan tingkat pendidikannya:

**Tabel IV.2**  
**Data Masyarakat Kabupaten Bengkalis Berdasarkan Tingkat Pendidikannya Tahun 2014**

No.	Tingkat Pendidikan	Prosentase
1.	Sarjana	5%
2.	SMA	30%
3.	SMP	20%
4.	SD	30%
5.	Tidak Sekolah	15%

*Sumber Data: Survey Badan Pusat Statistik Kabupaten Bengkalis Akhir Tahun 2014.*

### **C. Upaya Yang Dilakukan Untuk Mewujudkan Masyarakat Kabupaten Bengkalis Yang Partisipatif**

#### **1. Perlu Adanya Peraturan Teknis Yang Rinci Terkait Partisipasi Masyarakat**

Salah satu faktornya adalah tentang peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang tidak mengatur secara jelas tentang partisipasi masyarakat dalam penentuan Peraturan Daerah, padahal tata tertib dewan ini adalah acuan atau panduan yang dibuat dan diberikan kepada anggota dewan perwakilan rakyat daerah untuk memuat suatu peraturan daerah.

Untuk itu harusnya peraturan tentang keterlibatan masyarakat atau partisipasi masyarakat dalam penentuan peraturan daerah ini dalam tata tertib dewan perwakilan rakyat daerah di atur secara jelas dan rinci, jadi masyarakat yang ingin berpartisipasi jelas ada haknya dalam tata tertib tersebut.

#### **2. Mengoptimalkan peran pemerintah daerah dalam menampung aspirasi masyarakat**

Pemerintah harus menjelaskan kepada masyarakat bahwa partisipasi masyarakat merupakan hak setiap masyarakat dalam setiap proses pembentukan peraturan-perundang-undangan. Oleh karena partisipasi masyarakat merupakan suatu hak

<sup>24</sup>Wawancara dengan Bapak Yudhy Haryanto

masyarakat, maka menurut Santoso Sastropoetro dalam Febby Fajrurrahman, menyatakan bahwa partisipasi masyarakat mempunyai sifat dan ciri sebagai berikut:<sup>25</sup>

- a. Partisipasi haruslah bersifat sukarela;
- b. Berbagai isu atau masalah haruslah disajikan dan dibicarakan secara jelas dan objektif;
- c. Kesempatan untuk berpartisipasi haruslah mendapat keterangan/informasi yang jelas dan memadai tentang setiap segi/aspek dari program yang akan didiskusikan;
- d. Partisipasi masyarakat dalam rangka menentukan kepercayaan terhadap diri sendiri haruslah menyangkut berbagai tingkatan dan berbagai sektor, bersifat dewasa, penuh arti, berkesinambungan dan aktif.

### **3. Meningkatkan Sosialisasi Raperda Kepada Masyarakat Kabupaten Bengkalis**

Ketika produk hukum telah dihasilkan, maka sebaiknya pemerintah melakukan sosialisasi agar masyarakat memahami isi dari peraturan daerah yang telah dibentuk, sosialisasi itu dapat berupa seminar yang dapat memberitahukan isi dan cara yang baik agar peraturan daerah ini juga dapat diterapkan dengan baik dalam masyarakat.<sup>26</sup>

Tujuan dari dilakukannya sosialisasi antara lain:

- a. Memberikan keterampilan dan pengetahuan;
- b. Mengembangkan kemampuan seseorang;
- c. Membantu masyarakat dalam mengendalikan fungsi-fungsi organik; dan
- d. Menanamkan kepada anggota

masyarakat nilai-nilai dan kepercayaan.

### **4. Meningkatkan animo masyarakat untuk berpartisipasi**

Menurut Santoso Sastropoetro sehubungan dengan partisipasi efektif menyatakan bahwa masyarakat akan dapat bergerak dan mau untuk berpartisipasi apabila:<sup>27</sup>

- a. Partisipasi itu dilakukan melalui organisasi-organisasi yang sudah dikenal atau yang sudah ada di tengah-tengah masyarakat yang bersangkutan.
- b. Partisipasi itu memberikan manfaat langsung kepada masyarakat yang bersangkutan.
- c. Manfaat yang diperoleh melalui partisipasi itu memenuhi keinginan masyarakat setempat.
- d. Dalam proses partisipasi masyarakat menjamin adanya kontrol yang dilakukan masyarakat.

Upaya yang dapat dilakukan untuk mengatasi kendala sarana dan prasarana yang tidak memadai sehingga rendahnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah adalah dengan memperbaiki sarana dan prasarana tersebut. Selain itu, pemerintah tidak boleh lepas tangan ketika sarana dan prasarana tersebut sudah diperbaiki, karena pemerintah harus lebih sering untuk berkunjung ke setiap desa untuk mendekati masyarakat secara personal.

Kondisi masyarakat dan latar belakang masyarakat yang tidak menempuh pendidikan tinggi membuat rendahnya kepercayaan diri untuk berbicara dengan orang yang menempuh pendidikan yang lebih tinggi.

Pemerintah juga harus memfasilitasi masyarakat yang ingin menyampaikan

<sup>25</sup>Mahendra Putra Kurnia Dkk, *Pedoman Naskah Akademik Peraturan Daerah Partisipatif*, Kreasi Total Media, Jakarta : 2007, hal. 40.

<sup>26</sup>Wawancara Dengan Bapak Yudhy Haryanto

<sup>27</sup>*op. Cit*, Mahendra Putra Kurnia, dkk, hal. 44

aspirasinya terhadap suatu peraturan daerah ataupun kebijakan pemerintah lainnya. Pemerintah juga dapat membuat pengumuman tentang rencana pembentukan peraturan daerah untuk ditempelkan di tempat-tempat umum yang sering dikunjungi oleh masyarakat.

#### **H. Penutup**

Dari hasil penelitian diatas dapat disimpulkan beberapa hal yaitu sebagai berikut;

1. Masyarakat Kabupaten masih belum terlibat secara langsung dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis pada Tahun 2014. Organisasi kemasyarakatan yang ditunjuk untuk mewakili masyarakat juga masih belum bisa mewakili suara masyarakat Kabupaten Bengkalis karena kebanyakan mereka memiliki kepentingan pribadi dan golongannya saja. Pemerintah daerah juga masih belum memfasilitasi untuk masyarakat dalam upayanya untuk menyatakan aspirasinya secara langsung;
2. Kendala yang ada dalam mewujudkan masyarakat yang partisipatif di Kabupaten Bengkalis antara lain: kurangnya peraturan teknis terkait partisipasi masyarakat, belum optimalnya peran pemerintah daerah dalam menampung aspirasi masyarakat, minimnya sosialisasi terhadap Raperda kepada masyarakat Kabupaten Bengkalis, dan kurangnya animo masyarakat untuk berpartisipasi;
3. yang dilakukan dalam Upaya meningkatkan partisipasi masyarakat di Kabupaten Bengkalis antara lain: perlu adanya peraturan teknis terkait partisipasi masyarakat, mengoptimalkan peran pemerintah daerah dalam menampung aspirasi masyarakat, meningkatkan sosialisasi

terhadap Raperda kepada masyarakat Kabupat

#### **I. Daftar Pustaka**

##### **A. Buku**

- Asfar, M, dkk, Implementasi Otonomi Daerah (Kasus Jatim, NTT, Kaltim), CPPS Berkerja sama dengan CSSP dan Penerbit Pusdeham.
- Dian Utomo, Sad, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembuatan Kebijakan", Dalam Indra J. Piliang, Dendi Ramdani, Dan Agung Pribadi, Otonomi Daerah: Evaluasi Dan Proyeksi, Jakarta : Penerbit Divisi Kajian Demokrasi Lokal Yayasan Harkat Bangsa, 2003.
- Farida, Maria Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-undangan:Dasar-dasar dan Pembentukannya,Rajawali Press, Jakarta, 2010.
- Huda, Ni'atul, Hukum Tata Negara Indonesia, Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2009.
- Kurnia, Mahendra Putra, Dkk, Pedoman Naskah Akdemik Peraturan Daerah Partisipatif, Kreasi Total Media, Jakarta : 2007.
- Setyowati, Erni, dkk, Panduan Praktis Pemantauan Proses Legislasi, Pusat Studi & Kebijakan Indonesia, Jakarta:2005
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Suatu Tinjaun Singkat, Raja Grafindo Persada, Jakarta : 2007.
- Soemantri, Sri M., Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia, Bandung. 1992.
- Sugiyono, Metode Penelitian Bisnis, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008
- Sugono, Bambang, Metode Penelitian Hukum, PT Grafindo, Jakarta : 2003.

Sunggono, Bambang, Metodologi Penelitian Hukum, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2005

Waluyo, Bambang, Penelitian Hukum dan Praktek, Sinar Grafika, Jakarta, 2002

Zulkarnain dan Sirajuddin, Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Era Otonomi Daerah (Studi Kasus di Kabupaten Malang), Laporan Hasil Penelitian, LPPM Universitas Widyagama Malang, Malang: 2002

#### **B. Jurnal**

Philipus M. Hadjon 1997, Keterbukaan Pemerintahan Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Demokratis, Pidato, Diucapkan Dalam Lustrum III Ubhara Surya.

#### **C. Peraturan perundang-undangan**

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

#### **D. Website**

<http://pemerintah.net/pemerintah-daerah/>, diakses pada 25 November 2015 Pukul 19:45 WIB.

<http://tesisdisertasi.blogspot.co.id/2010/09/teori-partisipasi-masyarakat.html>, diakses pada 25 November 2015, Pukul 20.15 WIB