

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBAHASAN PERATURAN
DAERAH DI KABUPATEN KUANTAN SINGINGI
(Studi Kasus Pembahasan Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 2012 tentang
Pembentukan Kecamatan Kuantan Hilir Seberang, Kecamatan Sentajo
Raya, dan Kecamatan Pucuk Rantau)**

ABSTRACT

Community participation is the embodiment of the principles of good governance, and community participation enables people watching making an important decision such as the establishment of local regulations. Lack of participation can result in lower sense of belonging and a lack of due programs / policies with the government's aspirations. The purpose of research is to investigate the implementation of public participation in the discussion of Regulation No.. 24 of 2012 on the establishment of Seberang Hilir District of Kuantan, District Sentajo Kingdom, and the District of Overseas Shoots in Kuantan District Singingi; obstacles faced and the efforts that can be done to overcome these obstacles. Study site is DPRD Secretariat and Legal Division Kab. Singingi Kuantan. As the population is directly related to the manufacture of Regulation on the establishment of the district. Data was collected through interviews and literature study. Data sources include primary data, secondary data as well as data tertiary. Data were analyzed with descriptive qualitative approach. Based on the results of the discussion is done, it can be concluded that: (1) public participation in the implementation of Regulation No. discussion. 24 of 2012 on the establishment of Seberang Hilir Kuantan District, District Sentajo Kingdom, and the District of Overseas Shoots in Kuantan district as a whole has been going Singingi well. The implementation of the participation constraints include lack of understanding of the purpose and benefits of the policy; their pros and cons in the community associated with the expansion of the district, and a considerable distance to attend a discussion meeting local regulations.

Keywords : *community participation, discussion of local regulations, the establishment of District*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perubahan politik di tahun 1998 menjadi tonggak perubahan dalam tata pemerintahan di Indonesia, mulai dari perubahan rezim hingga banyak aturan-aturan baru yang ada pada era sebelumnya sangat sulit untuk berubah. Salah satu contoh yang paling konkrit adalah keluarnya kebijakan otonomi daerah melalui undang-undang pemerintahan daerah, yang kemudian menjadi arah baru pelaksanaan desentralisasi di Indonesia. Aturan-aturan baru ini cukup berdampak luas, terutama dalam arah hubungan pusat-daerah dan pemerintah-masyarakat di tingkat lokal.

Negara yang baik menurut Aristoteles ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ada tiga unsur dari pemerintahan yang berkonstitusi yaitu; *pertama* pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; *kedua* pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi; *ketiga* pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-paksaan yang dilaksanakan pemerintah.¹

Pemerintah Daerah dalam menetapkan Peraturan Daerah harus benar-benar memperhatikan kebutuhan dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat daerahnya untuk menjamin terpenuhinya pelayanan kebutuhan masyarakat, sehingga dibutuhkan adanya komunikasi yang baik antara pemerintah daerah dengan masyarakat dalam menetapkan sebuah kebijakan dalam bentuk peraturan daerah.

Dalam proses pembentukan peraturan daerah, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan daerah. Rancangan peraturan daerah harus berpedoman kepada peraturan perundang-undangan. Rancangan peraturan daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Gubernur atau Bupati/Walikota. Apabila dalam satu masa sidang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan peraturan daerah, mengenai materi yang sama maka yang dibahas adalah rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sedangkan rancangan peraturan daerah yang disampaikan Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.²

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 96 tentang Partisipasi Masyarakat, menjelaskan bahwa :

- “(1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- (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 Peraturan Perundang-Undangan.

¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 9-10.

² Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta: 2006, hlm. 37-38.

- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-Undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.”

Untuk membentuk peraturan daerah yang dapat memenuhi aspirasi yang diinginkan masyarakat tentunya harus diimbangi dengan keterlibatan masyarakat yaitu; keterlibatan dalam proses pembahasan peraturan daerah. Proses ini sebagian besar berada pada posisi pembahasan antara DPRD dan Pemerintah Daerah. Dalam tahap ini seharusnya sebelum dibahas terlebih dahulu diumumkan di media massa untuk memberi kesempatan kepada masyarakat menyampaikan aspirasinya. Selanjutnya dalam proses pembahasan masyarakat bisa memberikan masukan secara lisan, tertulis ataupun pada saat rapat-rapat pembahasan perda. Terhadap kehadiran dalam rapat memang menjadi dilema, karena hal tersebut tergantung keinginan DPRD maupun pemerintah daerah apakah akan mengundang masyarakat atau membiarkan proses pembahasan berjalan tanpa keterlibatan masyarakat³.

Titik tolak dari penyusunan peraturan daerah adalah efektivitas dan efisiensi pada masyarakat. Tujuan dasar dari peran serta masyarakat adalah untuk menghasilkan masukan dan persepsi yang berguna dari warga Negara dan masyarakat yang berkepentingan (*publik interest*) dalam rangka meningkatkan kualitas pengambilan keputusan, karena dengan melibatkan masyarakat yang terkena dampak akibat kebijakan dan kelompok kepentingan (*interest groups*), para pengambil keputusan dapat menangkap pandangan, kebutuhan dan penghargaan dari masyarakat dan kelompok tersebut, untuk kemudian menuangkannya ke dalam satu konsep.⁴

Partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan daerah harus mempunyai kapasitas yang cukup untuk menyusun, membahas, memperbaiki, dan mempertahankan substansi yang ingin diatur. Pokok-pokok pikiran yang melandasi perlunya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah menurut Hardjosoemantri adalah sebagai berikut :

- “1. Memberi informasi kepada Pemerintah.

Partisipasi masyarakat sangat diperlukan untuk memberikan masukan kepada pemerintah tentang masalah yang dapat ditimbulkan oleh suatu rencana tindakan pemerintah dengan berbagai konsekuensinya. Dengan demikian, pemerintah akan dapat mengetahui adanya berbagai kepentingan yang dapat terkena tindakan tersebut yang perlu diperhatikan.

Pengetahuan tambahan dan pemahaman mengenai aspek tertentu yang diperoleh dari pengetahuan masyarakat itu sendiri maupun dari pada ahli yang dimintai pendapat oleh masyarakat tentang masalah-masalah yang mungkin timbul yang diperoleh sebagai masukan partisipasi masyarakat

³ Praptanugraha, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Jurnal Hukum No. 3 VOL. 15 Juli 2008: 459 - 473, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2008, hlm. 470.

⁴ Mahendra Putra Kurnia, dkk., *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, hlm. 72.

bagi proses pengambilan keputusan dalam bentuk perundang-undangan, akan dapat meningkatkan kualitas keputusan tersebut dan dengan demikian partisipasi masyarakat tersebut akan dapat meningkatkan kualitas tindakan Negara di bidang tersebut.

2. Meningkatkan Kesiediaan Masyarakat Untuk Menerima Keputusan. Seorang warga masyarakat yang telah memperoleh kesempatan untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan cenderung untuk memperlihatkan kesediaan yang lebih besar guna menerima dan menyesuaikan diri dengan keputusan tersebut. Dengan demikian, akan dapat banyak mengurangi kemungkinan timbulnya pertentangan, asal partisipasi tersebut dilaksanakan pada waktu yang tepat.
3. Membantu Perlindungan Hukum. Apabila sebuah keputusan akhir diambil dengan memperhatikan keberatan-keberatan yang diajukan oleh masyarakat selama proses pengambilan keputusan berlangsung, maka setelah keputusan diambil keberatan dari warga masyarakat akan berkurang atau kecil kemungkinannya, karena semua alternatif sudah dibicarakan setidaknya sampai tingkatan tertentu.
4. Mendemokraskan Pengambilan Keputusan. Didalam keputusannya dengan partisipasi masyarakat ini, ada pendapat yang menyatakan bahwa dalam pemerintahan dengan system perwakilan, maka hak untuk melaksanakan kekuasaan ada pada wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat.”⁵

Peran partisipasi masyarakat (di Indonesia) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, secara yuridis diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menyatakan : Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya. Sedangkan hak partisipasi masyarakat dalam pembahasan Peraturan Daerah disebutkan di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 139 ayat (1) yang menyatakan : Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda.

Secara umum partisipasi bisa dipahami dalam dua pandangan utamanya yaitu, perspektif teori pluralisme dan demokrasi langsung. Dalam perspektif pertama, konsep pada presentasi, terutama melalui kelompok-kelompok kepentingan dan struktur politik lainnya. Sementara untuk yang kedua, partisipasi merupakan sebuah bentuk keterlibatan dan pengaruh langsung individu atas pengambilan sebuah keputusan.

Dampak negatif tidak adanya partisipasi di dalam proses pembentukan peraturan daerah, antara lain:

⁵ Hamzah Halim dan Kemal Redinda Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis Dan Praktis Diisertai Manual)*, Jakarta: 2009, hlm. 103-104.

1. Rendahnya rasa memiliki masyarakat terhadap program yang disusun dalam peraturan daerah.
2. Biaya transaksi yang mahal karena masyarakat kurang memahami tujuan dan program pemerintah.
3. Program pemerintah tidak sesuai dengan kebutuhan atau karakteristik masyarakat.
4. Lunturnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.⁶

Kabupaten Kuantan Singingi merupakan salah satu kabupaten yang sedang berkembang di Provinsi Riau. Perkembangan yang dilakukan bertujuan untuk memajukan Kabupaten Kuantan Singingi baik dari segi sosial, ekonomi, pendidikan, kesehatan, dan lain-lain. Sehingga masyarakat dapat merasakan pelayanan publik untuk menunjang kegiatan mereka. Pelayanan masyarakat merupakan pelaksanaan tugas-tugas pemerintah yang secara langsung memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Adapun suatu konsepsi untuk menjamin adanya bentuk pelayanan publik adalah dengan semakin mendekatkan ruang-ruang pelayanan publik dengan masyarakat yakni melalui pembentukan kecamatan baru atau pemekaran daerah.

Dalam hal pembentukan Kecamatan baru di Kabupaten Kuantan Singingi salah satunya diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kuantan Singingi Nomor 24 Tahun 2012 tentang Pembentukan Kecamatan Kuantan Hilir Seberang, Kecamatan Sentajo Raya, dan Kecamatan Pucuk Rantau, pada hakekatnya bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik, partisipasi, dan pemberdayaan masyarakat dalam rangka mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di daerah setempat.

Untuk mengantisipasi tersalurnya aspirasi dan keinginan masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah tersebut, maka diperlukan partisipasi masyarakat dalam pembahasan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Kecamatan Kuantan Hilir Seberang, Kecamatan Sentajo Raya, dan Kecamatan Pucuk Rantau.

Seperti halnya dalam proses pembahasan peraturan daerah pembentukan kecamatan baru, dimana kemungkinan adanya pro dan kontra di kalangan masyarakat yang terkait dengan pemekaran sangat sering terjadi. Kebijakan pemekaran suatu wilayah seperti halnya kecamatan, di satu sisi menguntungkan dari segi percepatan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakatnya. Akan tetapi disisi lain tidak jarang pula menimbulkan berbagai permasalahan sehingga terdapat kelompok masyarakat yang keberatan dan menolak kebijakan tersebut, dengan berbagai alasan seperti berkurangnya sebagian wilayah kecamatan induk karena bergabung dengan kecamatan yang baru, penentuan batas kecamatan dan ibukota kecamatan baru, semakin jauhnya jarak menuju ibukota kecamatan setelah dimekarkan, dan lain sebagainya.

Berdasarkan latar belakang masalah yang diuraikan di atas, maka Penulis tertarik untuk mengangkat permasalahan tersebut dalam penelitian dengan judul : **“Partisipasi Masyarakat Dalam Pembahasan Peraturan Daerah di**

⁶ *Ibid*, hlm. 114.

Kabupaten Kuantan Singingi (Studi Kasus Pembahasan Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 2012 tentang Pembentukan Kecamatan Kuantan Hilir Seberang, Kecamatan Sentajo Raya, dan Kecamatan Pucuk Rantau).”

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembahasan Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 2012 tentang Pembentukan Kecamatan Kuantan Hilir Seberang, Kecamatan Sentajo Raya, dan Kecamatan Pucuk Rantau di Kabupaten Kuantan Singingi?
2. Apakah kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembahasan Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 2012 tentang Pembentukan Kecamatan Kuantan Hilir Seberang, Kecamatan Sentajo Raya, dan Kecamatan Pucuk Rantau di Kabupaten Kuantan Singingi?
3. Apakah upaya-upaya yang dapat dilakukan dalam mengatasi kendala-kendala dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembahasan Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 2012 tentang Pembentukan Kecamatan Kuantan Hilir Seberang, Kecamatan Sentajo Raya, dan Kecamatan Pucuk Rantau di Kabupaten Kuantan Singingi?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian adalah:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembahasan Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 2012 tentang Pembentukan Kecamatan Kuantan Hilir Seberang, Kecamatan Sentajo Raya, dan Kecamatan Pucuk Rantau di Kabupaten Kuantan Singingi.
2. Untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembahasan Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 2012 tentang Pembentukan Kecamatan Kuantan Hilir Seberang, Kecamatan Sentajo Raya, dan Kecamatan Pucuk Rantau di Kabupaten Kuantan Singingi.
3. Untuk mengetahui upaya-upaya yang dapat dilakukan dalam mengatasi kendala-kendala dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembahasan Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 2012 tentang Pembentukan Kecamatan Kuantan Hilir Seberang, Kecamatan Sentajo Raya, dan Kecamatan Pucuk Rantau di Kabupaten Kuantan Singingi.

D. Kerangka Teori

Partisipasi dapat diartikan sebagai ikut serta, berperan serta dalam suatu kegiatan, mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi. Partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan peraturan daerah dapat dikategorikan sebagai partisipasi politik. Oleh Huntington dan Nelson, partisipasi politik diartikan sebagai kegiatan warga Negara sipil (*private citizen*) yang bertujuan mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah.⁷

Menurut Kumorotomo, partisipasi masyarakat hendaknya diperhatikan, tidak saja oleh pengambil keputusan strategis tetapi juga aparat administrasi dan para birokrat yang langsung berhadapan dengan masalah-masalah publik.⁸

Asas keterbukaan dan peran serta masyarakat merupakan suatu hal yang amat esensial dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Menurut Hans, mengemukakan keterbukaan dalam prosedur, memungkinkan masyarakat untuk ikut mengetahui (*meeweten*); ikut memikirkan (*meedenken*); bermusyawarah (*meespreken*); dan ikut memutuskan dalam rangka pelaksanaan (*meebeslissen*); serta hak ikut memutus (*medebeslissingsrecht*).⁹

Irfan Islamy, menyatakan paling tidak ada 8 (delapan) manfaat yang akan dicapai jika melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan, yaitu:

- 1) Masyarakat akan semakin siap untuk menerima dan melaksanakan gagasan pembangunan.
- 2) Hubungan masyarakat, pemerintah, dan legislatif akan semakin baik.
- 3) Masyarakat mempunyai komitmen yang tinggi terhadap institusi.
- 4) Masyarakat akan mempunyai kepercayaan yang lebih besar kepada pemerintah dan legislatif serta bersedia bekerja sama dalam menangani tugas dan urusan publik.
- 5) Bila masyarakat telah memiliki kepercayaan, dan menerima ide-ide pembangunan, maka mereka juga akan merasa ikut memiliki tanggung jawab untuk turut serta mewujudkan ide-ide tersebut.
- 6) Mutu/kualitas keputusan atau kebijakan yang diambil akan menjadi semakin baik karena masyarakat turut serta memberikan masukan.
- 7) Akan memperlancar komunikasi dari bawah ke atas dan dari atas ke bawah.
- 8) Dapat memperlancar kerja sama terutama untuk mengatasi masalah-masalah bersama yang kompleks dan rumit.¹⁰

Partisipasi masyarakat itu semakin penting urgensinya dalam proses pengambilan keputusan setelah dikampanyekannya *good governance* oleh Bank Dunia maupun UNDP. Salah satu karakteristik dari *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik atau kepemimpinan yang baik adalah partisipasi. UNDP mengartikan partisipasi sebagai karakteristik pelaksanaan *good governance* adalah keterlibatan masyarakat dalam

⁷ *Ibid*, hlm. 108.

⁸ Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, Edisi 1, Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada, 2007, hlm. 136.

⁹ Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *op.cit*, hlm. 107.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 111.

pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan bersosialisasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.¹¹

Secara konseptual, arti berperan-serta bukan ikut serta, tetapi terlibat aktif dalam menyadari, memahami, dan mendefinisikan masalah, potensi dan kebutuhannya sendiri, termasuk kebutuhan untuk berubah. Arti ini juga meluas sampai pada terlibat aktif merencanakan, implementasi dan evaluasi, serta pengembangan program aksi dan diri dalam manajemen perubahan.¹²

Suatu definisi partisipatif baik deskriptif maupun normatif terutama harus menekankan bahwa segala perkembangan masyarakat dan pembangunan merupakan proses yang hanya bisa berhasil jika hanya dijalankan bukan saja bagi tetapi juga bersama dengan dan oleh rakyat sendiri, terlebih orang miskin.¹³

Peran partisipasi masyarakat (di Indonesia) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, secara yuridis telah dinormativisasikan dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Undang-Undang ini dinyatakan: Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undang (Pasal 96).¹⁴

Asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik adalah asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan, ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai, tepat dalam penggunaan metodenya, serta mengikuti proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan.¹⁵

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut, khususnya dalam ranah ke-Indonesia-an, terdiri atas: Cita Hukum Indonesia; Asas Negara Berdasar Hukum dan Asas Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi; dan Asas-asas lainnya.¹⁶

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, disamping menganut asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*), juga harus berlandaskan pula pada asas-asas hukum umum, yang terdiri atas asas hukum umum Negara berdasar atas hukum

¹¹ Hetifah Sj Sumarto, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, 2003, hlm. 3.

¹² Syakrani & Syahrani, 2009, *Implementasi Otonomi Daerah dalam Perspektif Good Governance*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 40.

¹³ Johannes Muller, *Perkembangan Masyarakat Lintas-Ilmu*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006, hlm. 256.

¹⁴ Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, hlm. 27-38.

¹⁵ Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara*, Disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta: 1990, hlm. 331.

¹⁶ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undang (Dasar-Dasar dan Pembentukannya)* Kanisius, Yogyakarta. 1998, hlm. 11-18

(*Rechtsstaat*), asas hukum umum pemerintahan berdasarkan system konstitusi, asas hukum Negara berdasarkan kedaulatan rakyat.¹⁷

Semangat reformasi telah mewarnai pendayagunaan aparatur negara dengan tuntutan untuk mewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan, dengan mempraktekkan prinsip-prinsip (*good governance*). *Good governance* yang dimaksud adalah merupakan proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *publics goods and services* disebut *governance* (pemerintahan atau pemerintahan), sedangkan praktek terbaiknya disebut "*good governance*" (pemerintahan yang baik). Agar "*good governance*" dapat menjadi kenyataan dan berjalan dengan baik, maka dibutuhkan komitmen dan keterlibatan semua pihak yaitu pemerintah dan masyarakat.¹⁸

Menurut Taschereau & Campos (1997), dan UNDP (1997) bahwa tata pemerintahan yang baik itu merupakan suatu kondisi yang menjamin adanya proses kesejajaran, kesamaan, kohesi dan keseimbangan peran serta adanya saling mengontrol yang dilakukan oleh tiga komponen, yakni pemerintah (*government*), rakyat (*citizen*) atau *civil society*, dan usahawan (*business*) yang berada di sektor swasta.¹⁹

Terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat utama untuk mewujudkan tersebut, diperlukan pengembangan dan penerapan system pertanggungjawaban yang tepat, jelas, dan nyata sehingga penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab serta bebas korupsi.²⁰

Adapun azas-azas pemerintahan umum yang baik itu adalah:

1) Partisipasi

Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.

2) Penegakan hukum

Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa perbedaan, terutama hukum hak asasi manusia.

3) Transparansi

Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dipantau.

4) Tanggap

¹⁷ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Konstitusional Peraturan Perundang-Undangan Nasional*, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 1994.

¹⁸ Sedarmayanti, *Good Governance "Kepemerintahan Yang Baik" Bagian pertama*, Edisi Revisi, CV. Mandar Maju, Bandung: 2012, hlm. 2.

¹⁹ Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 63.

²⁰ *Ibid*, hlm. 2-3.

Lembaga dan proses harus mencoba untuk melayani setiap stakeholders.

5) Kesetaraan

Good governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan maupun prosedur.

6) Efektifitas dan efisiensi

Proses dan lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber yang tersedia sebaik mungkin.

7) Akuntabilitas

Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.

8) Visi strategis

Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas serta jauh ke depan sejalan.²¹

1. Kerangka Konseptual

Penelitian ini akan menggunakan beberapa konsep dan pengertian mengenai istilah hukum yang berkaitan dengan objek penelitian, konsep yang berkaitan dengan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembahasan Peraturan Daerah Di Kabupaten Kuantan Singingi yaitu dalam Pembentukan Kecamatan.

- a. Partisipasi adalah keikutsertaan atau peran serta masyarakat dalam suatu kegiatan, mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi suatu kebijakan publik atau kebijakan sosial.
- b. Masyarakat adalah sekelompok individu yang memiliki karakteristik tertentu yang berada pada suatu daerah atau wilayah.
- c. Pembahasan adalah suatu proses atau kegiatan yang dilakukan untuk pengambilan keputusan atau kesimpulan dari suatu permasalahan yang dihadapi.
- d. Peraturan Daerah adalah produk hukum dan Perundang-undangan daerah yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi atau Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama kepala daerah.
- e. Pembentukan Kecamatan adalah penggabungan beberapa Kecamatan atau bagian Kecamatan yang bersandingan, atau pemekaran dari satu Kecamatan menjadi dua Kecamatan atau lebih.

E. Metodologi Penelitian

Guna memperoleh data yang lebih akurat pada penelitian ini, maka penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut :

²¹ *Ibid*, hlm. 7-8.

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum sosiologis, yaitu penelitian yang mengkaji penerapan dan efektifitas berlakunya hukum positif di tengah-tengah masyarakat, dan pengaruh berlakunya hukum positif terhadap kehidupan masyarakat.

Sedangkan sifat penelitian ini adalah penelitian deskriptif. Metode deskriptif dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan/ melukiskan keadaan subyek/ obyek penelitian (seseorang, lembaga, masyarakat dan lain-lain) pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya.²²

Dalam hal ini penelitian bertujuan untuk memberikan gambaran dan penjelasan tentang permasalahan yang diteliti, mungkin tentang manusia, keadaan/ gejala-gejala lainnya berdasarkan data dan fakta sebagaimana adanya, yang mana dalam penelitian ini adalah mengenai partisipasi masyarakat dalam pembahasan Peraturan Daerah di Kabupaten Kuantan Singingi.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Kuantan Singingi, karena penulis peduli akan ketertiban masyarakat Kuantan Singingi, dan selanjutnya berharap mengetahui apa, kenapa, dan bagaimana tanggapan masyarakat Kabupaten Kuantan Singingi terhadap aturan dan Peraturan Daerah Kabupaten Kuantan Singingi tersebut.

3. Populasi dan Sampel

Populasi adalah jumlah manusia atau unit yang mempunyai ciri-ciri atau karakteristik yang sama.²³ Adapun populasi dalam penelitian ini adalah orang-orang yang berhubungan langsung dalam pembuatan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Kecamatan Kuantan Hilir Seberang, Kecamatan Sentajo Raya, dan Kecamatan Pucuk Rantau di Kabupaten Kuantan Singingi. Dalam melakukan penelitian dengan jumlah maka penulis mengambil sampel dalam penelitian ini, sehingga akan menghemat waktu, biaya dan tenaga.

Pengambilan sampel dilakukan dengan cara *purposive sampling* yaitu sampel yang dipilih berdasarkan pertimbangan dari peneliti, jadi dalam hal ini peneliti menentukan sendiri responden mana yang dianggap dapat mewakili populasi.²⁴

4. Sumber Data

²² H. Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Cetakan ke-11, Yogyakarta, Gajah Mada University Press, 2005, hlm. 63.

²³ Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan 2006, UI-Press, Jakarta, 1984, hlm. 12.

²⁴ *Ibid*

Sumber data dalam penelitian adalah subjek dari mana data dapat diperoleh.²⁵ Adapun sumber data yang dipergunakan oleh penulis di dalam penelitian ini adalah data primer, data sekunder dan data tersier, yaitu :

- a. Data Primer adalah data yang diperoleh langsung dari responden dalam penelitian ini melalui wawancara.
- b. Data Sekunder adalah data yang diambil dari kepustakaan yang didapat dari dokumen tertulis serta peraturan dan perundang-undangan yang dapat membantu penelitian ini
- c. Data Tersier adalah data yang menjelaskan data primer dan sekunder.

5. Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini ada dua metode pengumpulan data yang penulis gunakan, yaitu :

a. Wawancara

Wawancara adalah suatu kegiatan komunikasi verbal dengan tujuan mendapatkan informasi. Di samping akan mendapatkan informasi yang menyeluruh, juga akan mendapatkan informasi yang penting.²⁶

Adapun pihak yang diwawancarai dalam penelitian ini adalah responden dengan menggunakan metode terstruktur yaitu dengan mempersiapkan daftar pertanyaan yang akan diajukan secara langsung kepada responden sesuai dengan permasalahan yang sedang diteliti.

- b. Studi Pustaka, yaitu suatu metode pengumpulan data yang dilakukan dengan mengumpulkan dokumen tertulis, antara lain berupa literatur, laporan, dokumen maupun arsip, baik yang berhubungan dengan partisipasi masyarakat dalam pembahasan peraturan daerah di Kabupaten Kuantan Singingi, peraturan perundang-undangan maupun mengenai gambaran umum tempat penelitian dilakukan.

6. Analisis Data

Pada penelitian hukum sosiologis ini menganalisis data dengan teknik kualitatif yang pada hakikatnya pengolahan data ini adalah suatu kegiatan untuk mengadakan sistemasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Hal ini dimaksudkan untuk mempermudah pekerjaan penulis di dalam menganalisa data tersebut. Penarikan kesimpulan yang penulis gunakan adalah metode berpikir deduktif yaitu menarik kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum menjadi pernyataan yang bersifat khusus.

PEMBAHASAN

²⁵ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian : Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, 2006, hlm. 129.

²⁶ James A, Black & Dean J. Champion, *Metode dan Masalah Penelitian Sosial*, Diterjemahkan oleh E. Koswara, Dira Salam, dan Alfin Ruzhendi, PT. Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 306.

A. Pelaksanaan Partisipasi Masyarakat dalam Pembahasan Peraturan Daerah

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang diamanatkan di dalam konstitusi merupakan negara yang berdasarkan atas hukum. Oleh karenanya setiap kewenangan dan tindakan-tindakan yang dilakukan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa harus didasarkan atau diatur oleh suatu sistem hukum yang berlaku. Hal ini bertujuan untuk mewujudkan tetap tegaknya hukum dalam kehidupan berbangsa dan bernegara sehingga tercipta keadilan serta kesejahteraan yang menjadi dambaan rakyat.

Namun demikian konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang tercantum di dalam Pembukaan UUD RI Tahun 1945 juga mengamanatkan penerapan prinsip demokrasi dalam segala segi kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan demikian, setiap kebijakan yang dilaksanakan pemerintah atau penyelenggara negara merupakan suatu ketetapan atau keputusan yang telah mendapat persetujuan rakyat melalui wakilnya di parlemen melalui suatu proses yang demokratis, baik demokrasi secara nasional maupun di tingkat lokal.

Meskipun masyarakat telah terwakili oleh para wakilnya di parlemen, keterlibatan masyarakat secara langsung melalui partisipasi aktif masih tetap diperlukan. Partisipasi masyarakat dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan tentunya sangat penting, karena adanya partisipasi dapat memberikan informasi kepada pemerintah, meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan, membantu perlindungan hukum, serta mendemokratiskan pengambilan keputusan sehingga dihasilkan kebijakan yang partisipatif. Sedemikian pentingnya partisipasi masyarakat penyelenggaraan suatu pemerintahan, maka seyogianyalah pihak pemerintah memberikan kesempatan yang seluas-luasnya untuk terlaksananya partisipasi masyarakat, terutama dalam hal pengambilan keputusan penting seperti dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Di samping itu adanya partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan suatu kebijakan merupakan salah satu bentuk pengawasan masyarakat dan sebagai syarat minimum dalam mewujudkan prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*).

Dalam pembentukan Peraturan Daerah, pemerintah daerah dan DPRD harus benar-benar memperhatikan kebutuhan dan nilai-nilai yang hidup dan berkembang dalam masyarakat daerah setempat untuk menjamin terpenuhinya aspirasi masyarakat. Dibutuhkan adanya komunikasi yang baik antara pemerintah daerah serta DPRD dengan masyarakat setempat dalam pembentukan suatu peraturan daerah. Pemerintah daerah serta DPRD harus menghimpun aspirasi yang berkembang di masyarakat sebelum menetapkan suatu peraturan daerah agar kebijakan yang ditetapkan memenuhi aspirasi masyarakat.

Peraturan Daerah yang merupakan suatu produk hukum daerah yang disusun DPRD bersama Kepala Daerah dalam bentuk Peraturan Daerah terdiri dari Peraturan Daerah Propinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan bahwa : Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.²⁷ Selanjutnya disebutkan pula bahwa : Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.²⁸

Peraturan Daerah merupakan salah satu produk hukum daerah yang sangat penting karena dengan adanya Peraturan Daerah, maka pemerintah daerah mempunyai landasan yang kokoh untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah dan menyelesaikan berbagai permasalahan di daerah baik yang berkaitan dengan sosial, ekonomi, budaya, dan sebagainya. Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilandasi azas desentralisasi dewasa ini memberikan kewenangan yang lebih luas kepada daerah, diantaranya kewenangan menyusun dan menetapkan Peraturan Daerah

Sebagai daerah otonom, pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota, berwenang untuk membuat peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, guna menyelenggarakan urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Peraturan daerah (Perda) ditetapkan oleh kepala daerah, setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).²⁹

Seperti halnya di Kabupaten Kuantan Singingi, maka dengan adanya kewenangan ini, maka pemerintahan daerah dapat membangun dan mengembangkan daerahnya serta dapat mengatasi berbagai permasalahan. Seiring dengan perkembangan zaman yang semakin maju dan tuntutan perubahan, maka sangat dibutuhkan adanya pengaturan yang jelas dan tegas melalui suatu produk hukum daerah dalam bentuk peraturan daerah, untuk mengatasi berbagai permasalahan di daerah, seperti dalam hal pemekaran wilayah.

Dalam rangka pemekaran wilayah kecamatan di Kabupaten Kuantan Singingi, pemerintahan daerah telah menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Kuantan Singingi Nomor 24 Tahun 2012 tentang Pembentukan Kecamatan Kuantan Hilir Seberang, Kecamatan Sentajo Raya, dan Kecamatan Pucuk Rantau di Kabupaten Kuantan Singingi. Hal ini dimaksudkan untuk menetapkan landasan hukum dan pengaturan yang jelas dalam pemekaran wilayah kecamatan tersebut, dan keputusan yang diambil melalui suatu proses yang demokratis sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Dengan demikian pemerintahan daerah melalui DPRD seyogianya dapat mendorong partisipasi masyarakat dalam rangka pembentukan suatu peraturan daerah, karena berbagai manfaat serta dampak positif yang diperoleh dari adanya keterlibatan masyarakat setempat. Peraturan daerah sebagai kebijakan publik dan merupakan hukum daerah yang dibentuk untuk

²⁷ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 1 angka /7/.

²⁸ *Ibid*, Pasal 1 angka /8/.

²⁹ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 37.

menyelesaikan berbagai permasalahan yang terjadi di tengah-tengah masyarakat, sepatutnya melibatkan unsur masyarakat sehingga perangkat peraturan yang ditetapkan dapat diterima oleh segenap kalangan masyarakat dan dapat diterapkan serta mencapai sasaran yang diinginkan.

Seiring perkembangan zaman yang semakin maju dan meningkatnya kesadaran politik masyarakat dewasa ini, maka tuntutan perubahan dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat dan penyelenggaraan pemerintahan pun tumbuh dan berkembang. Dalam hal ini pemerintah dituntut untuk mengakomodir aspirasi yang berkembang di masyarakat, seperti yang terjadi di Kabupaten Kuantan Singingi. Kabupaten Kuantan Singingi sebagai suatu kabupaten yang telah mengalami perkembangan pesat sejak dimekarkan yang mana hingga kini terdiri dari 15 wilayah kecamatan. Tiga wilayah kecamatan yang merupakan kecamatan yang baru dimekarkan ialah Kecamatan Kuantan Hilir Seberang, Kecamatan Sentajo Raya, dan Kecamatan Pucuk Rantau. Pemekaran kecamatan tersebut dilakukan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kuantan Singingi Nomor 24 Tahun 2012 tentang Pembentukan Kecamatan Kuantan Hilir Seberang, Kecamatan Sentajo Raya, dan Kecamatan Pucuk Rantau.

1. Bentuk Partisipasi

Kebijakan pemekaran wilayah kecamatan baru di daerah Kabupaten Kuantan Singingi berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kuantan Singingi Nomor 24 Tahun 2012 tentang Pembentukan Kecamatan Kuantan Hilir Seberang, Kecamatan Sentajo Raya, dan Kecamatan Pucuk Rantau telah melalui proses pembahasan yang cukup panjang hingga lahirnya keputusan pembentukan kecamatan baru dalam bentuk peraturan daerah tersebut.

Dalam proses pembentukan peraturan daerah, terlebih lagi yang berhubungan dengan pemekaran wilayah sudah selayaknya pemerintah dan DPRD melibatkan masyarakat. Karena peraturan daerah yang dibentuk setelah diterapkan nantinya tentu akan mempengaruhi beberapa aspek kehidupan masyarakat setempat. Maka dari itu, agar peraturan daerah tentang pemekaran itu berhasil dalam implementasinya dan dapat mewujudkan aspirasi masyarakat sebagaimana yang diharapkan perlu dukungan dan berbagai bentuk partisipasi dari masyarakat setempat dalam proses pembentukan peraturan daerah tersebut, terutama pada saat proses pembahasan rancangan peraturan daerah.

2. Pihak yang Dilibatkan dalam Pembahasan Peraturan Daerah

Meskipun keterlibatan masyarakat dalam proses pembahasan suatu kebijakan dianggap sangat penting, namun pada kenyataannya tidak ada ketentuan mengenai sejauhmana pihak-pihak dari unsur masyarakat yang perlu dilibatkan dalam proses tersebut. Belum tersedia peraturan perundang-undangan yang mengatur secara implisit mengenai keharusan keterlibatan pihak-pihak dari unsur masyarakat dalam setiap proses pembentukan

peraturan daerah. Namun demikian hal itu tidak mengurangi minat masyarakat untuk berpartisipasi, terutama dalam proses pembahasan pembentukan peraturan daerah mengenai pemekaran kecamatan tersebut. Oleh sebab itu pelaksanaan partisipasi juga perlu didukung oleh perangkat hukum dan peraturan perundang-undangan yang secara implisit dan komprehensif mengatur hal itu.

3. Prosedur Partisipasi

Hak masyarakat untuk berpartisipasi di dalam proses pembentukan suatu Perda telah diatur dan dijamin oleh Undang-Undang. Dengan demikian, maka dapat dikatakan bahwa sesungguhnya telah ada koridor hukum yang jelas melindungi hak atas informasi masyarakat dan berperan serta dalam pembahasan suatu kebijakan. Dalam pembentukan sebuah Peraturan Daerah harus terdapat prosedur yang memungkinkan masyarakat untuk berperan serta secara aktif, sehingga nantinya dihasilkan suatu kebijakan yang partisipatif dan aspiratif.

4. Kesempatan Berpartisipasi dalam Rapat Pembahasan

Partisipasi masyarakat dapat dipandang sebagai suatu bentuk peran serta masyarakat yang sangat penting dalam upaya mewujudkan tujuan pembangunan nasional maupun pembangunan daerah. Meskipun masyarakat telah terwakili melalui wakil-wakilnya di parlemen namun tanpa adanya partisipasi aktif masyarakat, maka kebijakan yang disusun dan diterapkan, terutama yang berkaitan dengan pembangunan kemungkinan kurang tepat sasaran, sehingga kebijakan tidak mampu memberikan kontribusi secara efektif bagi peningkatan taraf hidup dan kesejahteraan. Oleh karena unsur masyarakat perlu diberi kesempatan berpartisipasi dalam proses pembahasan suatu kebijakan.

B. Kendala-kendala Pelaksanaan Partisipasi Masyarakat dalam Pembahasan Peraturan Daerah

Kewenangan Daerah untuk membentuk peraturan daerah pada hakekatnya merupakan peluang bagi penyelenggara pemerintahan daerah untuk dapat mengurus daerahnya secara mandiri, maka dari itu hendaknya dapat dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya dalam rangka mengembangkan dan membangun daerahnya masing-masing, sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah serta aspirasi masyarakat setempat. Oleh sebab itu sangat diperlukan adanya keterlibatan masyarakat untuk membangun daerahnya, terutama dalam hal pembuatan kebijakan seperti peraturan daerah.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah sebagaimana telah dikemukakan bermanfaat dalam menghasilkan peraturan daerah yang berkualitas dan sesuai aspirasi masyarakat. Meskipun hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses penyiapan dan pembahasan rancangan dalam pembentukan peraturan daerah telah diatur di dalam Peraturan Perundang-undangan dan Tata Tertib DPRD Propinsi, Kabupaten/ Kota di seluruh wilayah Republik Indonesia, namun pada umumnya masyarakat belum secara

maksimal berpartisipasi. Masih rendahnya partisipasi masyarakat kemungkinan diakibatkan oleh berbagai faktor kendala, baik yang berasal dari masyarakat sendiri maupun karena faktor lain. Adapun kendala pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembahasan Peraturan Daerah Kabupaten Kuantan Singingi Nomor 24 Tahun 2012 tentang Pembentukan Kecamatan Kuantan Hilir Seberang, Kecamatan Sentajo Raya, dan Kecamatan Pucuk Rantau terdapat beragam tanggapan.

1. Adanya Pro-Kontra Masyarakat

Pemekaran wilayah kecamatan akan merubah berbagai hal antara lain seperti cakupan wilayah administrasi pemerintahan, jumlah desa kecamatan induk, batas wilayah kecamatan dan letak ibukota kecamatan baru. Adanya pro dan kontra di kalangan masyarakat kemungkinan bisa timbul dalam menyikapi perubahan yang terjadi akibat penerapan kebijakan pemekaran wilayah kecamatan tersebut seperti karena keberatan atas penggabungan desa-desa, penetapan batas-batas wilayah, letak ibukota kecamatan, dan sebagainya. Adanya pro kontra di kalangan masyarakat akhirnya berpengaruh pula terhadap partisipasi masyarakat setempat, sedangkan partisipasi masyarakat dalam pembahasan peraturan daerah tentang pemekaran kecamatan sangat dibutuhkan agar nantinya kebijakan yang ditetapkan tepat sasaran atau efektif.

2. Jauhnya Jarak Tempuh untuk Menghadiri Rapat Pembahasan Perda

Mengingat begitu pentingnya peranan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah, hendaknya pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam berbagai bentuk tidak mengalami hambatan yang berarti. Untuk kelancaran pelaksanaan partisipasi, diperlukan kesadaran yang tinggi warga masyarakat, serta kemauan politik daripada pemerintah daerah maupun DPRD untuk senantiasa berupaya memfasilitasi serta memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk berpartisipasi, terutama partisipasi masyarakat dalam proses pembahasan peraturan daerah.

3. Kurangnya Pemahaman Masyarakat

Pemekaran wilayah merupakan suatu kebijakan pemerintah yang cukup strategis ditinjau dari berbagai manfaat dalam aspek pengembangan ekonomi dan pelayanan publik. Apabila ditinjau dari aspek ekonomi, maka pemekaran wilayah diharapkan dapat memacu pertumbuhan ekonomi masyarakat setempat. Sementara dilihat dari aspek pelayanan publik, maka dengan adanya pemekaran wilayah diharapkan kualitas pelayanan masyarakat semakin meningkat. Namun demikian, kebijakan pemekaran suatu wilayah sepatutnya tetap memper-timbangkan berbagai aspek diantaranya seperti kesanggupan anggaran, keselarasan, dan keutuhan wilayah dan masyarakat secara keseluruhan.

Kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembahasan Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 2012 tentang Pembentukan Kecamatan Kuantan Hilir Seberang, Kecamatan Sentajo Raya, dan Kecamatan Pucuk Rantau di Kabupaten Kuantan Singingi, sebagaimana dijelaskan para responden wawancara di atas pada umumnya bersifat interen masyarakat sendiri. Kendala itu muncul karena pro dan kontra di antara masyarakat yang setuju dan tidak setuju dalam beberapa hal terkait penetapan pemekaran wilayah kecamatan baru. Di samping itu kendala pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembahasan Perda dikarenakan ketidaksiapan dan ketidakpahaman masyarakat tentang Perda yang akan disusun.

C. Upaya-upaya yang dapat Dilakukan dalam Mengatasi Kendala-kendala Pelaksanaan Partisipasi Masyarakat dalam Pembahasan Peraturan Daerah

Pembahasan peraturan daerah merupakan salah satu tahapan yang cukup penting dalam pembentukan suatu peraturan daerah. Oleh karena itu tahapan ini sangat menentukan kualitas keputusan yang akan diambil. Pada tahapan ini diperlukan pemikiran yang jernih dan komprehensif dalam memahami permasalahan yang dihadapi. Di samping itu juga diperlukan kontribusi masyarakat dalam memberikan sumbangan pemikiran dan gagasan sehingga nantinya menghasilkan suatu keputusan yang tepat dan efektif.

Dengan keikutsertaan masyarakat dalam pengambilan keputusan suatu kebijakan publik dalam bentuk peraturan daerah, maka dalam hal ini masyarakat tidak hanya sebagai objek melainkan juga dapat berperan sebagai subjek kebijakan. Dengan demikian setiap bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan suatu peraturan daerah akan memberikan kontribusi yang cukup signifikan efektivitas kebijakan. Adanya kendala dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembahasan peraturan daerah yang akan disusun tentunya selain mengurangi nilai demokratis dalam pengambilan keputusan juga mempengaruhi efektivitas kebijakan.

Setiap kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembahasan peraturan daerah hendaknya dapat diatasi secara tuntas oleh pihak yang berkompeten. Karena apabila partisipasi masyarakat dalam pembahasan peraturan daerah tidak terlaksana secara proporsional sebagaimana yang diharapkan maka dikhawatirkan pengambilan keputusan akan menghasilkan kebijakan yang kurang partisipatif, atau pengambilan keputusan hanya dimonopoli pihak penyelenggara pemerintah. Hal seperti ini tentunya bisa berakibat kurang baik terhadap kualitas kebijakan yang dihasilkan, apabila dalam proses pembentukan kebijakan kurang mengakomodasi aspirasi masyarakat, yang sekaligus juga merupakan sasaran dari kebijakan tersebut.

Pemerintah daerah dan perangkat daerah terkait pada dasarnya telah berupaya untuk mengatasi kendala pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembahasan peraturan daerah, khususnya pembahasan peraturan daerah Kabupaten Kuantan Singingi Nomor 24 Tahun 2012 tentang Pembentukan

Kecamatan Kuantan Hilir Seberang, Kecamatan Sentajo Raya, dan Kecamatan Pucuk Rantau.

Kurangnya pemahaman sebagian masyarakat terhadap kebijakan dan permasalahan yang terjadi mengakibatkan rendahnya partisipasi masyarakat tersebut. Kelompok masyarakat tersebut pada akhirnya bersikap apatis serta kurang peduli terhadap konflik maupun permasalahan yang sedang terjadi, karena mereka pada umumnya lebih cenderung mengurus berbagai aktivitas sehari-hari serta urusan dalam mencari nafkah untuk memenuhi kebutuhan hidup, ketimbang terlibat dalam konflik dan urusan politik.

Namun demikian pada kenyataannya, pelaksanaan partisipasi aktif masyarakat dalam segi kehidupan berbangsa dan bernegara pada umumnya masih terdapat kendala. Kendala yang dialami kemungkinan berasal dari pemerintah daerah dan perangkatnya maupun masyarakat itu sendiri. Jika dilihat dari sisi masyarakat, kendala pelaksanaan partisipasi itu antara lain seperti kurangnya kepedulian akan pembangunan dan kemajuan daerahnya serta kurangnya pemahaman terhadap kebijakan pembangunan daerah. Di samping itu dari pihak pemerintah daerah, kendalanya kemungkinan dikarenakan belum memadainya upaya pemerintah daerah dalam menggerakkan dan memfasilitasi demi terwujudnya partisipasi masyarakat dalam berbagai aspek, terutama yang menyangkut pembangunan daerah.

Berdasarkan pendapat responden yang dikemukakan tersebut di atas mengindikasikan bahwa upaya-upaya yang telah dilakukan dalam mengatasi kendala-kendala dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembahasan Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 2012 tentang Pembentukan Kecamatan Kuantan Hilir Seberang, Kecamatan Sentajo Raya, dan Kecamatan Pucuk Rantau di Kabupaten Kuantan Singingi oleh pihak yang berkompeten sudah cukup memadai.

Dari wawancara yang dikemukakan tersebut di atas menunjukkan bahwa pihak pemerintah daerah berupaya memberikan kesempatan yang seluas-luasnya bagi masyarakat yang berkeinginan menyampaikan aspirasi atau pendapatnya untuk ikutserta dalam proses pembahasan rencana peraturan daerah. Di samping pihak DPRD juga memberikan ruang dan kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi untuk menyampaikan aspirasinya melalui hearing, diskusi dan musyawarah, baik yang diadakan di DPRD maupun turun langsung ke lapangan.

Adanya partisipasi aktif dari masyarakat secara luas pada hakekatnya akan membawa manfaat yang signifikan demi terciptanya peraturan daerah yang dapat mengakomodir aspirasi masyarakat, sehingga menggerakkan rasa memiliki dan ikut bertanggung jawab masyarakat terhadap kesuksesan dalam implementasinya. Namun apabila kurangnya minat masyarakat untuk berpartisipasi atau sama sekali tidak ada keikutsertaan masyarakat di dalam proses pembahasan peraturan daerah yang akan disusun bisa menimbulkan dampak negatif baik bagi kualitas kebijakan yang dihasilkan maupun keberhasilan dalam implementasinya.

Maka dari itu, pemerintah daerah dan DPRD sebagai pihak penyelenggara pemerintahan daerah yang mengemban tugas sebagai pelayan masyarakat

sudah selayaknya mengupayakan agar pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembahasan peraturan daerah pada khususnya, maupun partisipasi dalam aspek lainnya tidak mengalami kendala dengan mengembangkan alternatif model partisipasi yang dapat dipilih sesuai dengan situasi dan kondisi masyarakat setempat.

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan yang dilakukan, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa :

1. Pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembahasan Perda No. 24 Tahun 2012 tentang Pembentukan Kecamatan Kuantan Hilir Seberang, Kecamatan Sentajo Raya, dan Kecamatan Pucuk Rantau di Kabupaten Kuantan Singingi secara keseluruhan telah berlangsung baik. Hal itu dapat dilihat dari tingkat partisipasi masyarakat yang secara umum cukup tinggi, dimana tokoh-tokoh masyarakat yang diundang sangat aktif untuk menghadiri rapat pembahasan tersebut dan mengemukakan tanggapan, pendapat, dan saran maupun kritik. Di samping itu, pihak pemerintah daerah setempat juga berupaya memfasilitasi tokoh masyarakat yang diundang dalam rapat pembahasan rancangan peraturan daerah, melibatkan masyarakat dalam uji publik dan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengajukan kritik maupun saran mengenai rancangan peraturan daerah tersebut. Sementara pihak DPRD telah memberikan kesempatan secara luas bagi terlaksananya partisipasi masyarakat, agar masyarakat dapat mengemukakan aspirasi dan pendapatnya masing-masing, baik melalui *public hearing* (dengar pendapat), dialog, diskusi maupun musyawarah yang diadakan.
2. Kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembahasan Perda No. 24 Tahun 2012 tentang Pembentukan Kecamatan Kuantan Hilir Seberang, Kecamatan Sentajo Raya, dan Kecamatan Pucuk Rantau di Kabupaten Kuantan Singingi antara lain yaitu : (a) Adanya pro-kontra di antara kalangan masyarakat desa yang terkait dengan pemekaran wilayah kecamatan, karena perselisihan pendapat mengenai penempatan batas-batas kecamatan; dan (b) Jarak tempuh yang cukup jauh untuk menghadiri rapat pembahasan peraturan daerah; (c) Kurangnya pemahaman masyarakat tentang tujuan dan manfaat kebijakan yang akan disusun.
3. Upaya-upaya yang dapat dilakukan dalam mengatasi kendala-kendala dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembahasan Perda No. 24 Tahun 2012 tentang Pembentukan Kecamatan Kuantan Hilir Seberang, Kecamatan Sentajo Raya, dan Kecamatan Pucuk Rantau di Kabupaten Kuantan Singingi antara lain yaitu : (a) Melakukan sosialisasi mengenai rancangan peraturan daerah yang akan disusun kepada

masyarakat atau mensosialisasikan program legislasi daerah, dan mengundang tokoh-tokoh masyarakat yang dianggap ahli dan independen dalam rapat pembahasan peraturan daerah; (b) Memberikan pengarahan dan pemahaman tentang pentingnya dan manfaat peraturan daerah yang akan disusun tersebut bagi efektivitas pelayanan publik, perkembangan wilayah dan peningkatan kesejahteraan masyarakat; dan (c) Memfasilitasi keperluan kelompok masyarakat yang akan diundang pada rapat pembahasan peraturan daerah.

B. Saran

Agar pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembahasan peraturan daerah lebih meningkat lagi di masa mendatang, maka yang dapat disarankan antara lain adalah sebagai berikut :

1. Pihak pemerintah daerah dan DPRD hendaknya lebih tanggap terhadap aspirasi yang berkembang di tengah-tengah masyarakat dengan menanggapi dengan secara bijaksana dan memberikan dukungan sejauh hal tersebut demi kemajuan daerah dan masyarakat, namun selalu menjaga netralitas sebagai penyelenggara pemerintahan, dan senantiasa mengupayakan cara-cara yang demokratis seperti melalui dialog, dengar pendapat, dan musyawarah.
2. Apabila sekelompok masyarakat ingin mengemukakan aspirasinya melalui pengajuan suatu proposal berkaitan pengembangan dan pembangunan daerahnya, maka pihak pemerintah daerah dan DPRD hendaknya dapat menanggapi dan menindak lanjutinya agar partisipasi masyarakat dapat terlaksana dengan baik sehingga aspirasi masyarakat dapat terwujud sebagaimana yang diharapkan.
3. Kelompok masyarakat yang hendak berpartisipasi dan mengemukakan aspirasinya baik yang disampaikan melalui usulan maupun melalui rapat-rapat yang diadakan pemerintah daerah atau DPRD hendaknya senantiasa mengikuti ketentuan yang telah ditetapkan demi terwujudnya partisipasi aktif namun dengan tetap mengembangkan nilai-nilai demokratis.
4. Hendaknya para pengambil kebijakan dan keputusan di masa mendatang menyusun suatu perangkat peraturan perundang-undangan yang akan mengatur secara lebih implisit dan komprehensif mengenai mekanisme pelaksanaan partisipasi masyarakat untuk lebih menjamin terlaksananya partisipasi masyarakat sebagaimana yang diharapkan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

Adisasmita, Rahardjo, 2011. *Manajemen Pemerintahan Daerah*, Graha Ilmu, Yogyakarta.

- Arikunto, Suharsimi, 2006, *Prosedur Penelitian : Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 2005. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Black, James A, & Dean J. Champion, 2009. *Metode dan Masalah Penelitian Sosial*, Diterjemahkan oleh E. Koswara, Dira Salam, dan Alfin Ruzhendi, PT. Refika Aditama, Bandung.
- Halim, Hamzah dan Kemal Redindo Syahrul Putera, 2009, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis dan Praktis Disertai Manual)*, Jakarta
- Huraerah, Abu, *Pengorganisasian dan Pengembangan Masyarakat Model dan Strategi Pembangunan Berbasis Kerakyatan*, Humaniora, Bandung, 2008.
- Irianto, Sulistyowati dan Sidharta, 2011. *Metode Penelitian Hukum : Konstelasi dan Refleksi*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta.
- Kaloh, J., 2009. *Kepemimpinan Kepala Daerah : Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Kumorotomo, Wahyudi, 2007. *Etika Administrasi Negara*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Kurnia, Mahendra, 2007, dkk., *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif*, Kreasi Total Media, Yogyakarta.
- Manan, Bagir, 1994, *Dasar-Dasar Konstitusional Peraturan Perundang-Undangan Nasional*, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang.
- Manan, Bagir, 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH Fak. Hukum UII, Yogyakarta.
- Muller, Johannes, 2006. *Perkembangan Masyarakat Lintas-Ilmu*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Nawawi, H. Hadari, 2005. *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Cetakan ke-11, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Ridwan HR, 2007, *Hukum Administrasi Negara*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Santosa, Pandji, 2009. *Administrasi Publik : Teori dan Aplikasi Good Governance*, Refika Aditama, Bandung.
- Sarman & M. Taufik Makarao, 2011, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Sedarmayanti, 2012, *Good Governance “Kepemerintahan Yang Baik” Bagian pertama*, Edisi Revisi, CV. Mandar Maju, Bandung.
- Soekanto, Soejono, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan 2006, UI-Press, Jakarta.

- Sumarto, Hetifah Sj, 2003. *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia.
- Sunarno, Siswanto, 2008. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Suprpto, Maria Farida Indrati, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan (Dasar-Dasar dan Pembentukannya)*, Kanisius, Yogyakarta.
- Suyanto, Bagong & Sutinah, 2011. *Metode Penelitian Sosial : Berbagai Alternatif Pendekatan*, Kecana, Jakarta.
- Syakrani & Syahrani, 2009, *Implementasi Otonomi Daerah dalam Perspektif Good Governance*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Tangkilisan, Hessel Nogi S., 2005, *Manajemen Publik*, Gramedia, Widiasarana, Jakarta.
- Thoha, Miftah, 2010. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.

B. Makalah, Jurnal, dan Karya Ilmiah lainnya:

- Attamimi, Hamid, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara*, Disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta.
- Praptanugraha, 2008, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Jurnal Hukum No. 3 Vol. 15 Juli 2008: 459-473, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

C. Peraturan Perundang-undangan:

- Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawar Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Undang-Undang RI Nomor 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singingi, dan Kota Batam.

Peraturan Pemerintah RI Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan.

Peraturan Daerah Kabupaten Kuantan Singingi Nomor 24 Tahun 2012 tentang Pembentukan Kecamatan Kuantan Hilir Seberang, Kecamatan Sentajo Raya, dan Kecamatan Pucuk Rantau.

D. Internet

(<http://www.kuansing.go.id/profil/sekilas-kuantan-singingi/sejarah/>)

(<http://www.kuansing.go.id/profil/sekilas-kuantan-singingi/gambaran-umum/>)

www.oxpdf.com