

ANALISIS PARTISIPASI PUBLIK DALAM PERUMUSAN KEBIJAKAN DAERAH (Studi Kasus Perumusan Perda DKI Jakarta)

Oleh

Milwan (Dosen Ilmu Administrasi Fisip-UT)
Ace Sriati Rachman (Dosen Ilmu Komunikasi Fisip-UT)

ABSTRAK

Hasil yang diharapkan dari penelitian ini adalah deskripsi tahapan-tahapan dalam perumusan Perda Nomor 4 tahun 2007 tentang Pengendalian Pemeliharaan dan Peredaran Unggas di DKI Jakarta, bentuk partisipasi publik DKI Jakarta dalam perumusan Perda Nomor 4 tahun 2007 dan alasan publik DKI Jakarta berpartisipasi atau tidak berpartisipasi dalam perumusan Perda Nomor 4 tahun 2007 serta cara-cara publik DKI Jakarta berpartisipasi dalam perumusan Perda Nomor 4 tahun 2007. Fokus tersebut berangkat dari kebutuhan riil Pemerintah Pusat dan Daerah saat ini yang berdasarkan paradigma baru otonomi daerah dituntut untuk terus meningkatkan partisipasi publik dalam perumusan kebijakan daerah.

Untuk mencapai tujuan tersebut dilakukan penelitian eksploratif terhadap tahapan-tahapan dalam perumusan Perda Nomor 4 tahun 2007 di DKI Jakarta, bentuk partisipasi publik DKI Jakarta dalam perumusan Perda Nomor 4 tahun 2007, dan alasan publik DKI Jakarta berpartisipasi dalam hal mendukung atau menolak Perda Nomor 4 tahun 2007 serta cara-cara publik DKI Jakarta berpartisipasi dalam perumusan Perda Nomor 4 tahun 2007. Data diambil melalui wawancara mendalam (*indepth interview*) dengan informan kunci, studi dokumen, dan studi pustaka. Informan kunci dalam penelitian ini, yaitu para pejabat Pemda yang terlibat langsung dalam perumusan kebijakan daerah, Anggota DPRD, tokoh-tokoh LSM, YLKI, pengusaha ternak, dan pedagang ayam. Data yang terkumpul dikategorisasi, dipetakan (*mapping*), kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif. Hasilnya yaitu: 1) salah satu tahapan dari sepuluh tahapan dalam perumusan Perda DKI Jakarta Nomor 4 tahun 2007 menunjukkan adanya upaya Pemda DKI melibatkan partisipasi publik dalam perumusan Perda walaupun masih pada taraf dengar pendapat umum masyarakat. Publik yang dilibatkan masih sangat terbatas dan masyarakat yang terkena dampak langsung kebijakan belum secara optimal dilibatkan, 2) bentuk partisipasi publik DKI Jakarta dalam perumusan Perda DKI Jakarta Nomor 4 tahun 2007 baru pada tataran konsultasi dimana pemerintah meminta saran dan kritik dari masyarakat sebelum Perda ditetapkan, 3) alasan publik DKI Jakarta berpartisipasi dalam hal mendukung Perda Nomor 4 tahun 2007 yaitu karena adanya kesadaran untuk menerima kebijakan yang telah ditetapkan oleh Pemda. Sementara alasan publik atau masyarakat DKI menolak pemberlakuan Perda Nomor 4 tahun 2007 yaitu karena mereka merasa dirugikan dengan adanya Perda yang bersangkutan dan mereka tidak dilibatkan dalam perumusan Perda tersebut, dan 4) cara-cara publik DKI Jakarta berpartisipasi dalam perumusan Perda Nomor 4 tahun 2007 yaitu melalui forum curah pendapat dan demonstrasi.

Kata Kunci: Partisipasi Publik dan Perumusan Perda

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Gerakan reformasi yang berlangsung di Indonesia sejak tahun 1998 telah memberikan warna dan pengaruh pada perkembangan administrasi publik, yaitu untuk menempatkan kembali fungsi aparaturnya selaku pelayan publik. Dalam kedudukan selaku pelayan publik maka secara total penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, termasuk didalamnya pemerintahan dan pembangunan daerah ditujukan untuk memberikan pelayanan prima kepada publik.

Dampak lain dari reformasi tersebut adalah tuntutan terhadap pemerintah untuk menciptakan *good governance* sebagai salah satu persyaratan penyelenggaraan pemerintahan dengan mengedepankan prinsip partisipasi, transparansi dan akuntabilitas publik. Reformasi juga yang memunculkan kesadaran secara tiba-tiba yang berakibat timbulnya sikap keras dan radikal dari rakyat (Soeroso, 2000).

Dalam sistem pemerintahan yang demokratis, pemerintahan dikelola berdasarkan partisipasi publik secara luas (Jones, 2006). Kebijakan pemerintah tidak lagi diputuskan di belakang meja oleh satu atau dua-tiga orang pejabat yang merasa bertanggung jawab dalam suatu bidang, tetapi harus dilakukan melalui prosedur demokrasi dengan melibatkan orang banyak, baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Bahkan sekarang, suara terbanyak dalam lembaga legislatif pun tidak dapat lagi secara bebas memutuskan sendiri dalam ruang yang tertutup, tanpa mendapat dukungan publik secara luas (Abidin, 2004).

Oleh karena itu, dalam era reformasi peran serta publik menjadi semakin penting. Sekarang pemerintah tidak dapat lagi mengabaikan publik, organisasi masyarakat (Ormas), perguruan tinggi, media dan lembaga swadaya masyarakat (LSM), serta partai-partai politik pada setiap tahap dari proses kebijakan termasuk pembuatan peraturan daerah.

Partisipasi publik dalam perumusan kebijakan daerah sudah mulai dilakukan, walaupun sebagian pihak menilai baru sebatas formalitas dan berlangsung satu arah saja. Keterbatasan dana dan waktu, belum memadainya produk peraturan perundang-undangan daerah yang dapat mendukung terlaksananya partisipasi publik dalam setiap proses lahirnya kebijakan sering menjadi alasan tidak optimalnya upaya keterlibatan publik. Partisipasi atau peran serta publik menjadi mutlak dalam rangka menjalankan prinsip demokratisasi pemerintahan. Idealnya peran serta publik dilibatkan sejak proses

perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Hal ini lebih dikenal sebagai “dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Pelaksanaan kebijakan daerah diharapkan dapat menjadi ajang peningkatan partisipasi publik dalam berbagai urusan publik. Untuk itu, diperlukan tatanan masyarakat madani yang memungkinkan terwakilinya berbagai kepentingan kelompok masyarakat yang satu sama lain tidak saling menguasai tetapi bekerjasama melakukan upaya untuk menyelaraskan berbagai kepentingan publik. Perwujudan nyata demokrasi ada pada tingkatan sejauh mana rakyat turut berperan dalam merumuskan kebijakan daerah.

Penelitian yang dilakukan oleh Syamsul Bahri dan Sopanah (2005) menunjukkan ketidakefektifan partisipasi publik dalam proses APBD dan masalah riil yang terjadi pada saat publik berpartisipasi adalah: *pertama*, tidak adanya sosialisasi dari Pemerintah Daerah dan dari DPRD. *Kedua*, mekanisme musyawarah pembangunan kelurahan (Musbangkel), Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP) dan rapat koordinasi pembangunan (Rakorbang) yang ditempuh hanya sekedar formalitas belaka. *Ketiga*, ketidakpedulian (ketidaksadaran) dari publik khususnya “masyarakat kecil” yang disebabkan karena hanya sedikit Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang melakukan pendidikan politik kepada masyarakat.

Penelitian yang dilakukan Gani (2006), menunjukkan bahwa untuk memunculkan tindakan kolektif antar *stakeholders* diperlukan kebijakan yang melibatkan seluruh *stakeholders* pada saat awal proses pembuatan perumusan kebijakan dengan prinsip kemitraan dan kesejajaran untuk bekerja sama dalam penanganan masalah pedagang kaki lima (PKL) di Kota Malang. Hal ini dapat dilakukan melalui sosialisasi dan forum dialog antar *stakeholders*.

Menyadari pentingnya partisipasi publik dalam perumusan kebijakan daerah (Perda) perlu dilakukan suatu penelitian eksploratif yang dapat mendeskripsikan tahapan-tahapan dalam perumusan Perda di DKI Jakarta, bentuk partisipasi publik DKI Jakarta dalam perumusan Perda, dan alasan publik DKI Jakarta berpartisipasi atau tidak berpartisipasi dalam perumusan kebijakan daerah serta cara-cara publik DKI Jakarta berpartisipasi dalam perumusan Perda.

Perumusan Masalah Penelitian

Pada prinsipnya publik yang akan terkena dampak dan menanggung resiko dari suatu kebijakan pemerintah memiliki hak yang tidak dapat diingkari untuk diikuti-sertakan dalam pengambilan keputusan kebijakan yang bersangkutan. Dalam proses pembuatan kebijakan daerah, peran serta publik hanya bersifat pasif atau reaktif saja, artinya keikutsertaan mereka hanya sebagai akibat dari kebijakan pemerintah. Sesuai dengan perkembangan dan kemajuan dalam era otonomi daerah, publik menjadi lebih aktif, dalam arti terdapat inisiatif untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah. Sebagai contoh, dapat dilihat pada setiap kali ada pengumuman pemberlakuan kebijakan pemerintah daerah (Perda) yang baru, baik di bidang sosial, ekonomi maupun politik, selalu ada tanggapan dari publik dalam bentuk demonstrasi penolakan pemberlakuan Perda baru tersebut. Pada tanggal 15 Maret 2010, ratusan orang demonstran yang mengatasnamakan masyarakat pemerhati ketahanan pangan (Mapertapa) dan pedagang ayam potong se DKI Jakarta menggelar aksi unjuk rasa di depan gedung DPRD DKI Jakarta. Mereka menuntut agar para wakil rakyat merevisi Perda Nomor 4 tahun 2007 tentang Peredaran Unggas. Pengunjuk rasa merasa Perda No. 4/2007 adalah Perda yang disahkan oleh DPRD dan pemerintah DKI Jakarta tidak berpihak kepada rakyat kecil khususnya para pedagang ayam. Mereka mengeluhkan pada saat Perda tersebut dibahas dan dirancang tidak melibatkan salah satu pun perwakilan pedagang ayam di pasar-pasar tradisional atau pedagang-pedagang di PD. Pasar Jaya beserta asosiasinya (<http://www.forumngo.com/pedagang-unggas-dan-ayam-serbu-dprd-dki-tolak-perda-dki>). Dengan demikian, Pemda DKI Jakarta dalam era otonomi daerah saat ini belum sepenuhnya sukses memberikan dukungan atas hak publik dan memotivasi publik untuk berpartisipasi dalam setiap perumusan Perda di DKI Jakarta.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimanakah tahapan-tahapan dalam perumusan Perda Nomor 4 tahun 2007 tentang Peredaran Unggas di DKI Jakarta?
2. Bagaimanakah bentuk partisipasi Publik DKI Jakarta dalam perumusan Perda Nomor 4 tahun 2007 tentang Peredaran Unggas?
3. Mengapa publik DKI Jakarta mau menerima (berpartisipasi) atau menolak (tidak mau berpartisipasi) dalam Pelaksanaan Perda Nomor 4 tahun 2007 tentang Peredaran Unggas dan bagaimanakah cara-cara yang mereka gunakan dalam berpartisipasi?

Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Menganalisis dan membandingkan tahapan-tahapan dalam perumusan Perda Nomor 4 tahun 2007 tentang Peredaran Unggas di DKI Jakarta dibandingkan dengan teori tahapan-tahapan dalam perumusan kebijakan publik yang dikemukakan oleh Jones.
2. Menganalisis bentuk partisipasi Publik DKI Jakarta dalam perumusan Perda Nomor 4 tahun 2007 tentang Peredaran Unggas berdasarkan teori bentuk partisipasi publik.
3. Mendeskripsikan alasan publik DKI Jakarta mau menerima (berpartisipasi) dan menolak (tidak mau berpartisipasi) pelaksanaan Perda Nomor 4 tahun 2007 serta cara-cara publik berpartisipasi dalam perumusan Perda.

Manfaat Penelitian

Dengan penelitian ini, diharapkan memperoleh gambaran tentang tahapan-tahapan dalam perumusan Perda Nomor 4 tahun 2007 tentang Peredaran Unggas di DKI Jakarta, bentuk partisipasi publik DKI Jakarta dalam perumusan Perda Nomor 4 tahun 2007 tentang Peredaran Unggas, dan alasan publik DKI Jakarta berpartisipasi atau tidak berpartisipasi dalam perumusan Perda Nomor 4 tahun 2007 serta cara-cara publik DKI Jakarta berpartisipasi dalam perumusan Perda tersebut. Pada saat ini, masih minimnya studi dan kajian tentang partisipasi publik dalam perumusan kebijakan publik di Indonesia. Untuk itu penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi dalam pengembangan bidang kajian ini.

Dari hasil penelitian ini, secara umum diharapkan dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Daerah DKI Jakarta sebagai *body of knowledge* dan model pembuatan keputusan dalam setiap proses penyusunan Perda agar Perda yang dihasilkan sesuai dengan kebutuhan publik. Secara khusus dapat dimanfaatkan oleh Universitas Terbuka untuk pengayaan materi bahan ajar Kebijakan Publik (ADPU4410), Kebijakan Pemerintah (IPEM4538), dan Analisis Kebijakan Publik (MAPU5301).

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan naturalistik/kualitatif, yaitu penelitian eksploratif terhadap tahapan-tahapan dalam perumusan Perda Nomor 4 tahun 2007 tentang Peredaran Unggas di DKI Jakarta, bentuk partisipasi publik DKI Jakarta, dan alasan publik DKI Jakarta berpartisipasi atau tidak berpartisipasi dalam perumusan Perda Nomor 4 tahun 2007 tentang Peredaran Unggas serta cara-cara publik DKI Jakarta berpartisipasi dalam perumusan Perda Perda Nomor 4 tahun 2007 tentang Peredaran Unggas.

Teknik pengumpulan data penelitian ini dilakukan dengan cara:

- a. wawancara mendalam (*indepth interview*) dengan informan kunci (para anggota DPRD, perwakilan dari Pemda, para ketua adat, perwakilan kelompok perempuan, pemuda, pengurus organisasi masyarakat dan parpol, para pengusaha, kelompok tani, kelompok profesi, komite sekolah dan LSM). Khusus untuk informan kunci dari para ketua adat, perwakilan kelompok perempuan, pemuda, pengurus organisasi masyarakat dan parpol, para pengusaha, kelompok tani, kelompok profesi, dan komite sekolah akan dipilih sebagai perwakilan publik dari kecamatan yang berjarak paling dekat, menengah, dan paling jauh dari pusat Ibu Kota DKI Jakarta.
- b. Studi dokumen dan studi pustaka. Studi dokumen dilakukan terhadap dokumen-dokumen yang ada dan terkait langsung dengan proses penyusunan Perda DKI Jakarta. Sementara studi kepustakaan dilakukan terhadap buku-buku, artikel, dan Koran yang membahas tentang partisipasi publik dan perumusan kebijakan.

Teknik analisis data pada penelitian ini dilakukan dengan cara pembuatan transkrip data (mengubah catatan ke bentuk tertulis, pembuatan koding (mengambil kata kunci dan diberi kode), kategorisasi data (menyederhanakan/merangkum kata-kata kunci menjadi beberapa kategori), pembuatan kesimpulan sementara, triangulasi (proses check and recheck antara satu sumber data dengan sumber data lainnya) kemudian pembuatan kesimpulan akhir.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Latar Belakang Lahirnya Perda No. 4 Tahun 2007 DKI Jakarta

Perda No. 4 tahun 2007 tentang Pengendalian Pemeliharaan dan Peredaran Unggas lahir pada situasi yang kontroversial. Perda ini lahir karena didorong oleh mewabahnya virus H5N1 yang menyebabkan berjangkitnya penyakit flu burung (Avian Influenza) yang merupakan salah satu penyakit menular yang ditularkan oleh unggas dan dapat menimbulkan kematian bagi penderitanya. Virus H5N1 melanda wilayah Propinsi DKI Jakarta di penghujung tahun 2006 dan dinyatakan sebagai Kejadian Luar Biasa di Indonesia. Provinsi DKI Jakarta termasuk salah satu daerah yang paling banyak kasus flu burung. Dengan kondisi seperti itu pembentukan Perda No. 4 tahun 2007 ini disusun dalam waktu yang relatif sangat singkat, yaitu kurang lebih 5 bulan. Rancangan peraturan inipun tidak termasuk ke dalam program legislasi daerah (Prolegda) karena dibuat dalam keadaan mendesak. Menurut Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 2 tahun 2010 tentang pembentukan peraturan daerah, dijelaskan bahwa dalam keadaan tertentu, (salah satunya adalah mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam) DPRD dan/atau Gubernur dapat menyusun Rancangan Peraturan Daerah di luar Prolega setelah terlebih dahulu mengajukan pemberitahuan kepada kedua belah pihak dengan menyertakan penjelasan mengenai konsepsi pengaturan Rancangan Peraturan Daerah yang tersusun.

Perda Peredaran Unggas termasuk kategori Perda yang tidak normal. Hal ini diperkuat oleh Wahyono SH, M.H (Kasubbag Peraturan Perundang-undangan Biro Hukum pemerintah Provinsi DKI Jakarta) yang terlibat langsung dalam pembuatan Perda itu, pada saat wawancara tanggal 28 Oktober 2010, yaitu bahwa Perda tersebut dibuat diluar Program Legislasi Daerah dan pembuatannya berdasarkan instruksi Gubernur Provinsi DKI Jakarta. Namun menurut Wahyono karena Perda Peredaran Unggas tersebut menyangkut hajat hidup orang banyak akhirnya Gubernur DKI mengintruksikan agar dibuat draft Perda.

Meskipun pada awalnya sebagian anggota DPRD DKI Jakarta tidak setuju dibuatnya draft Perda Peredaran Unggas, namun karena penyakit flu burung dinyatakan sebagai kejadian yang luar biasa akhirnya anggota DPRD provinsi DKI menyetujuinya.

Tahap-Tahap Penyusunan Perda No. 4 Tahun 2007 DKI Jakarta

Jones (2007) mengemukakan tahapan-tahapan dalam perumusan kebijakan publik, yaitu : 1) *definition*. Mendefinisikan masalah adalah tahap awal dari proses kebijakan publik. Manusia menghadapi masalah karena ada kebutuhan yang tidak dapat dipenuhi. Oleh karena itu, negara bertugas membantu publik dalam memenuhi kebutuhannya. Mengakses kebutuhan tidaklah sederhana, dibutuhkan sikap responsif, kepekaan terhadap prakiraan-prakiraan kebutuhan publik. Masalah publik sangatlah kompleks, pembuat kebijakan sering mengalami kesulitan membedakan antara masalah dan akibat dari masalah. 2) *Aggregation*. Tahap mengumpulkan orang-orang yang mempunyai pikiran sama dengan pembuat kebijakan. Atau mempengaruhi orang-orang agar berpikiran sama terhadap suatu masalah. Dapat dilakukan melalui penulisan di media massa, penelitian atau orasi. 3) *Organization*. Mengorganisasikan orang-orang yang berhasil dikumpulkan tersebut ke dalam wadah organisasi baik formal maupun informal. 4) *Representation*. Mengajak kumpulan orang-orang yang berpikiran sama terhadap suatu masalah untuk mempengaruhi pembuat kebijakan agar masalah tersebut dapat diakses ke agenda *setting*. 5) *Agenda Setting*. Terpilihnya suatu masalah ke dalam agenda pembuat kebijakan. 6) *Formulation*. Tahap ini merupakan tahap yang paling kritis, masalah dapat didefinisi dan memperoleh solusi yang tidak populer di masyarakat tetapi merupakan kepentingan kelompok mayor dari para pembuat kebijakan. Hal ini disebabkan interaksi para pembuat kebijakan baik sebagai individu, kelompok ataupun partai yang dilakukan melalui negosiasi, bargaining, responsivitas dan kompromi dalam memilih alternatif-alternatif. Formulasi juga membahas siapa yang melaksanakan dan bagaimana cara melaksanakan *output* kebijakan. 7) *Legitimation*. Proses pengesahan dari alternatif yang terpilih.

Berdasarkan pasal 5 ayat 2 Perda Nomor 2 tahun 2010 Provinsi DKI Jakarta dijelaskan bahwa Penyusunan Perda Provinsi DKI Jakarta dilaksanakan melalui beberapa tahapan, yaitu :

a) Perencanaan

Pasal 7 dan pasal 8 Perda DKI Jakarta Nomor 2 Tahun 2010 menjelaskan bahwa perencanaan pembentukan Perda dilakukan dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda), yaitu instrumen perencanaan program pembentukan Perda yang disusun bersama-sama antara DPRD dan Pemda secara terarah, terencana, terpadu dan sistematis. Prolegda ini disusun dengan mempertimbangkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah,

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah dan Rencana Pembangunan Tahunan Daerah. Prolegda ditetapkan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun dengan penentuan skala prioritas pembentukan rancangan Perda dan dibahas dan ditetapkan selambat-lambatnya pada awal tahun pertama masa tugas DPRD berdasarkan nota kesepakatan antara pimpinan DPRD dengan Gubernur.

b) Penyusunan

Terdapat tiga mekanisme penyusunan Perda di DKI Jakarta yang diatur dalam pasal 16 sampai dengan pasal 28 Perda Nomor 2 Tahun 2010 yaitu penyusunan rancangan Perda atas usul DPRD, atas prakarsa Pemda, dan penyusunan rancangan Perda di luar Prolegda.

1. Penyusunan Rancangan Perda atas usul DPRD

Mekanisme ini hanya mungkin dilaksanakan apabila anggota-anggota dewan mempunyai cukup keahlian dan pengalaman untuk menyusun rancangan peraturan tersebut.

Menurut pasal 16 sampai dengan pasal 20 Perda DKI Jakarta Nomor 2 Tahun 2010, penyusunan Rancangan Perda atas usul DPRD dilakukan berdasarkan Prolegda, yang dapat diajukan oleh anggota, Badan Legislasi Daerah (Balegda), komisi atau gabungan komisi pengusul. Rancangan tersebut diajukan pihak pengusul secara tertulis kepada Pimpinan DPRD disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik, daftar nama dan tanda tangan pengusul, dan diberikan nomor pokok oleh sekretaris DPRD. Selanjutnya pimpinan DPRD menugaskan Balegda untuk melakukan kajian atas rancangan peraturan yang diajukan tersebut. Pihak Balegda dapat menyerahkan penyusunan naskah akademik beserta rancangan Perda kepada perguruan tinggi atau pihak ketiga lainnya yang mempunyai keahlian untuk itu. Untuk melengkapi naskah akademik tersebut Balegda dapat mengundang pihak pengusul, fraksi-fraksi, komisi-komisi, SKPD/UKPD terkait, dan/atau perwakilan masyarakat. Hasil pengkajian Rancangan Perda kemudian disampaikan kepada Pimpinan DPRD dan Pimpinan DPRD menyerahkan kepada semua anggota DPRD selambat-lambatnya 7 hari sebelum dibahas dalam forum Rapat Paripurna DPRD. Pada Rapat Paripurna diputuskan terhadap Rancangan Persetujuan Daerah tersebut dengan kriteria a. persetujuan; b. persetujuan dengan perubahan; atau c. penolakan. Jika Rancangan tersebut disetujui atau harus dilakukan perubahan, maka DPRD menugasi Balegda untuk menyempurnakan Perda tersebut. Selanjutnya Rancangan Perda yang telah disempurnakan tersebut disampaikan

dengan Surat Pimpinan DPRD kepada Gubernur dan Sekretariat DPRD menyebarluaskan rancangan peraturan yang telah disempurnakan kepada masyarakat.

2. Penyusunan Rancangan Perda atas prakarsa Pemda

Pasal 21 sampai dengan pasal 27 Perda DKI Jakarta Nomor 2 Tahun 2010, menjelaskan bahwa penyusunan rancangan Perda atas prakarsa Pemda dilakukan berdasarkan Prolegda yang disusun oleh SKPD/UKPD pemrakarsa sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya. Pimpinan SKPD/UKPD pemrakarsa melaporkan penyiapan dan penyusunan Rancangan Perda kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah dengan disertai Naskah Akademik mengenai materi yang diatur dalam Rancangan Perda. Naskah akademik disusun atas pemrakarsa SKPD/UKPD berkoordinasi dengan DPRD dan dapat melibatkan perguruan tinggi atau pihak ketiga lainnya yang mempunyai keahlian untuk itu. Pada proses penyusunan rancangan Perda SKPD/UKPD pemrakarsa membentuk Tim Antar SKPD/UKPD di mana keanggotaannya terdiri atas unsur SKPD/UKPD yang terkait dengan substansi rancangan Perda. Tim ini diketuai oleh Pimpinan SKPD/UKPD pemrakarsa dan kepala Biro Hukum berkedudukan sebagai sekretaris dan dibentuk setelah Prolegda ditetapkan.

Sebagian besar proses penyusunan Perda di DKI Jakarta mengikuti mekanisme yang kedua ini. Alasannya, lembaga eksekutif dianggap lebih memahami isu-isu yang berkembang di sektor masing-masing sehingga lebih bertanggung jawab atas pelaksanaan peraturan-peraturan tersebut. Alasan lainnya adalah kapasitas yang ada di dewan tidak memungkinkan untuk menyusun rancangan kebijakan daerah (Sudirman dkk, 2005).

3. Penyusunan Rancangan Perda di luar Prolegda

Dalam keadaan tertentu, DPRD dan/atau Gubernur dapat menyusun Rancangan Perda di luar Prolegda setelah terlebih dahulu mengajukan pemberitahuan kepada kedua belah pihak dengan melampirkan penjelasan mengenai konsepsi pengaturan Rancangan Perda yang akan disusun.

Adapun yang dimaksud dengan keadaan tertentu tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Melaksanakan kebijakan mendesak dari Pemerintah
- b. Adanya pembatalan Perda oleh Pemerintah
- c. Melaksanakan putusan Mahkamah Agung
- d. Mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; atau

- e. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi daerah atas suatu Rancangan Perda yang diajukan.

Menyikapi keadaan yang mendesak sehingga memerlukan adanya Perda, Pimpinan DPRD menugaskan Balegda untuk melakukan pengkajian atas permohonan Gubernur dengan meminta penjelasan dan pandangan dari Pemda, Fraksi-fraksi dan komisi-komisi. Selanjutnya pihak Balegda menyampaikan hasil pengkajian tersebut kepada Pimpinan DPRD untuk mendapatkan persetujuan.

Adapun rancangan penyusunan Perda No. 4 tahun 2007 DKI Jakarta dilakukan melalui mekanisme Penyusunan Rancangan Perda di luar Prolegda. Dalam hal ini rancangan Perda No. 4 tahun 2007 DKI Jakarta disusun karena dalam keadaan tertentu yaitu untuk mengatasi keadaan luar biasa mewabahnya kasus flu burung di DKI Jakarta.

c) Pembahasan dan Pengesahan Rancangan Perda

Pasal 29 sampai dengan pasal 38 Perda DKI Jakarta Nomor 2 Tahun 2010, menjelaskan tentang tahap ketiga dan keempat dalam pembentukan Perda, yaitu pembahasan dan pengesahan rancangan Perda, termasuk dalam hal ini rancangan Perda No. 4 tahun 2007 DKI Jakarta. Pembahasan Rancangan Perda di DPRD dilakukan bersama DPRD dengan Gubernur yang didasarkan prioritas pada Agenda Legislasi Daerah. Pembahasan ini dilakukan melalui 2 tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat kesatu dan tingkat kedua.

Pembicaraan tingkat kesatu dapat terjadi menjadi dua macam sesuai dengan dari mana rancangan Perda itu berasal, yaitu :

1. Rancangan Peraturan Perda yang berasal dari Gubernur
 - a) Penjelasan Gubernur dalam Rapat Paripurna mengenai rancangan Perda
 - b) Pemandangan umum fraksi-fraksi terhadap Rancangan Perda; dan
 - c) Tanggapan dan/atau jawaban Gubernur terhadap pandangan umum fraksi-fraksi.
2. Rancangan Perda yang berasal dari DPRD
 - a) Penjelasan pimpinan Balegda dalam Rapat Paripurna mengenai Rancangan Perda
 - b) Pendapat Gubernur terhadap Rancangan Perda; dan
 - c) Tanggapan dan/atau jawaban fraksi-fraksi terhadap pendapat Gubernur.
 - d) Pembahasan dalam rapat komisi, atau gabungan komisi atau anitia khusus yang dikoordinasikan oleh Balegda bersama dengan Gubernur atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya.

- e) Penelitian akhir Rancangan Perda dalam Rapat Pimpinan DPRD;

Pembicaraan tingkat kedua meliputi kegiatan-kegiatan berikut :

- a) Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului oleh :
- 1) Penyampaian laporan pimpinan Balegda/panitia khusus yang berisi proses pembahasan, pendapat fraksi dan hasil pembicaraan pada tingkat sebelumnya.
 - 2) Permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan Rapat Paripurna.
- b) Penyampaian pendapat akhir Gubernur

Pasal 31 Perda DKI Jakarta Nomor 2 Tahun 2010, menjelaskan bahwa jika persetujuan tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, maka keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Rancangan Perda yang tidak mendapat persetujuan bersama tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPRD masa itu.

- d) Pengundangan dan Penyebarluasan Perda

Tahap terakhir dalam pembentukan Perda adalah pengundangan dan penyebarluasan Perda. Tahapan ini diatur dalam pasal 39 sampai dengan pasal 43 Perda DKI Jakarta Nomor 2 Tahun 2010. Pengundangan Perda dan penjelasan Perda, termasuk Perda No. 4 tahun 2007 DKI Jakarta dilakukan oleh Sekretaris Daerah selambat-lambatnya 30 hari terhitung sejak Rancangan Perda tersebut ditandatangani oleh Gubernur. Naskah Perda yang telah ditandatangani disimpan oleh Biro Hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan setiap Perda yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah wajib untuk disebarluaskan kepada masyarakat. Penyebarluasan Perda dimaksudkan agar masyarakat mengerti, dan memahami maksud-maksud yang terkandung dalam Perda dimaksud sehingga dapat melaksanakan ketentuan Perda dimaksud. Adapun dalam pasal 40 Perda DKI Jakarta Nomor 2 Tahun 2010 dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan masyarakat, yaitu:

- a. Lembaga Negara, Kementrian/Lembaga Pemerintah Non Departemen, SKPD/UKPD dan pihak terkait lainnya; dan
- b. Masyarakat di lingkungan nonpemerintah

Penyebarluasan peraturan perundangan-undangan tersebut dilakukan oleh Pemda melalui media cetak, media elektronik, dan cara lain.

Proses pembentukan Perda DKI Jakarta No. 4 Tahun 2007

Sebagai dasar untuk pembuatan rancangan peraturan daerah, Gubernur DKI Jakarta memberikan Instruksi Gubernur kepada Dinas Peternakan untuk pembuatan rancangan perda, namun karena Instruksi Gubernur bukanlah produk hukum maka selanjutnya dibuat peraturan Gubernur dan selama 3 hari rancangan perda dapat diselesaikan dan diserahkan kepada DPRD. Naskah Akademik yang seyogyanya juga disertakan pada rancangan peraturan perda tersebut disusun belakangan karena mengejar waktu. Penyusunan Naskah Akademik merupakan hal yang penting sebelum dilaksanakan penyusunan peraturan, sebab Naskah Akademik berisi pertanggungjawaban secara akademik mengenai perancangan suatu peraturan. Pada Naskah Akademik dasar-dasar yuridis, sosiologis, dan filosofis dikaji secara mendalam.

Tahap selanjutnya DPRD melalui rapat Badan Musyawarah bersama eksekutif menetapkan jadwal pembahasan. Berdasarkan wawancara dengan Bapak Mukholik, Kasubbag Raperda DPRD DKI Jakarta, Rapat Badan Musyawarah tersebut menetapkan jadwal yang sangat ketat dan dibuat secara singkat untuk menetapkan tahapan pembuatan Perda di wilayah DKI, termasuk Perda No. 4 tahun 2007. Penetapan tahapan pembuatan peraturan daerah tersebut mengacu kepada UU No. 10 tahun 2004, yang meliputi kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

1. Rapat Paripurna Dewan I, pada saat ini semua anggota DPRD mendengarkan penyampaian penjelasan Gubernur tentang perlunya menerbitkan Perda no. 4 tahun 2007
2. Rapat Internal Fraksi, yang meliputi kekuatan penyusunan pandangan umum fraksi terhadap penjelasan Gubernur.
3. Rapat Paripurna Dewan II, pada saat ini disampaikan pandangan umum setiap fraksi-fraksi di mana suara anggota tidak sama dalam menanggapi rencana Provinsi DKI menerbitkan Perda no. 4 tahun 2007 ini, masing-masing mempertahankan argumentasinya mengenai pelarangan memelihara unggas karena ada tarik menarik dua kepentingan, yaitu dari aspek ekonomi dan kesehatan.
4. Rapat Paripurna Dewan III, setelah Gubernur mendengar pandangan umum setiap fraksi, pada rapat ini Gubernur menyampaikan jawaban atas pandangan umum fraksi tersebut. Pada saat ini Gubernur menyampaikan bahwa Perda no. 4 tahun 2007 ini sangat penting karena Provinsi DKI akan mengendalikan bagaimana tata cara setiap warga masyarakat dan pengusaha dalam memelihara semua jenis unggas.

5. Rapat Badan Legislatif Daerah. Pada tahap ini Badan Legislasi Daerah (Balegda) sebagai alat kelengkapan DPRD Khusus Ibukota Jakarta yang bersifat tetap dan bertugas menjalankan fungsi legislasi dalam menangani perencanaan, kajian dan evaluasi, pembentukan serta pelaksanaan Peraturan Daerah. Pada tahap ini Balegda melaksanakan rapat yang difokuskan pada kegiatan-kegiatan berikut :
- a) Dengar pendapat umum dengan masyarakat yang terdiri dari pihak-pihak YLKI, Pedagang/Pengusaha Unggas, LSM, Perguruan Tinggi, Pemerintah Pusat dan wakil dari masyarakat. Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Wahyono, SH, M.H, Kasubbag Peraturan Perundang-undangan Biro Hukum pemerintah provinsi DKI Jakarta pada tanggal 28 Oktober 2010, momen ini juga bisa dianggap sebagai uji publik, karena penyusunan Perda ini membutuhkan waktu yang sangat cepat.
 - b) Mendengar pembedangan akhir dari eksekutif
 - c) Menyusun laporan
6. Rapat Gabungan Pimpinan Dewan bersama Eksekutif dalam rangka penelitian akhir.
7. Rapat Balegda dalam penyusunan laporan Balegda
8. Tahap terakhir adalah rapat paripurna yang dihadiri oleh semua anggota fraksi, Gubernur beserta staf yang terkait.

Secara singkat diagram alur pembahasan peraturan daerah di Provinsi DKI Jakarta (Sumber : Kasubag Rapeda DPRD DKI Jakarta).

DIAGRAM ALUR PEMBAHASAN PERATURAN DAERAH



Dari pembahasan tahapan proses penyusunan Perda No 4 tahun 2007 di atas, terlihat bahwa walaupun dibuat untuk mengantisipasi keadaan yang genting dan diproses dalam waktu yang relatif singkat, Provinsi DKI Jakarta telah berupaya melibatkan partisipasi publik walaupun sangat terbatas dalam penyusunan kebijakannya. Publik yang dilibatkan hanya berasal dari beberapa elemen masyarakat, yaitu dari Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan perwakilan pedagang ternak besar. Sesuai dengan diagram alur pembahasan peraturan daerah di atas, publik dilibatkan dalam rapat Balegda yang dianggap sebagai uji publik terhadap draft Raperda yang telah disusun untuk memperoleh masukan dari masyarakat dalam rangka penyempurnaan substansi materi. Namun demikian, secara keseluruhan proses penyusunan Perda No 4 tahun 2007 belum mencerminkan Perda yang partisipatif. Suatu Perda dapat dikategorikan Perda partisipatif apabila keseluruhan proses perumusan Perda sampai dengan penetapan Perda selalu melibatkan partisipasi publik terutama publik yang terkena dampak langsung Perda yang bersangkutan. Sementara dalam penyusunan Perda No 4 tahun 2007 belum melibatkan partisipasi publik terutama yang terkena dampak langsung (pedagang ayam pasar tradisional) dalam setiap tahapan perumusan Perda, tetapi perwakilan publik hanya dilibatkan dalam rapat dengar pendapat umum Balegda. Untuk mewujudkan kebijakan daerah atau Perda yang partisipatif, maka peran partisipatif publik sangatlah strategis dalam perumusan suatu Perda. Menurut Sudirman (2006) dengan partisipasi publik diharapkan: *pertama*, kebijakan daerah didasarkan terutama pada kepentingan dan kebutuhan publik. Berbagai kebijakan atau peraturan akan lebih sesuai dengan kenyataan dan lebih mungkin memenuhi harapan-harapan publik lokal. *Kedua*, mendorong publik lokal untuk lebih mematuhi kebijakan atau peraturan dan bertanggung jawab secara sosial. Publik akan cenderung lebih patuh terhadap peraturan yang pembuatannya melibatkan mereka secara aktif. *Ketiga*, Memberdayakan pemerintah daerah untuk mendemokratisasikan proses pembuatan kebijakan dan lebih bertanggung gugat kepada pemilih mereka. Konsultasi terbuka dengan para pemangku kepentingan, seperti universitas, LSM, dan publik, memungkinkan “pengawasan dan keseimbangan” menjadi bagian dalam proses.

Adapun tahapan-tahapan dalam penyusunan Perda di DKI Jakarta termasuk Perda No 4 tahun 2007 di atas, jika dianalisis dengan teori tentang tahapan-tahapan penyusunan kebijaksanaan publik yang dikemukakan oleh Jones (2007) maka Provinsi DKI Jakarta telah melakukan semua tahapan yang direkomendasi dalam teori tersebut. Pada tahap

awal aparat Pemerintah dalam hal ini Pemda Provinsi DKI Jakarta melakukan proses *definition*, yaitu mendefinisikan permasalahan untuk mengatasi keadaan luar biasa (kasus flu burung) yang terjadi pada masyarakat. Pemerintah melihat masyarakat menghadapi masalah karena ada kebutuhan yang tidak dapat dipenuhi. Oleh karena itu, Pemerintah bertugas membantu publik dalam memenuhi kebutuhannya. Setelah Pemerintah merumuskan masalah dan mengkaji akibat-akibat yang terjadi jika masalah tersebut tidak secepatnya diselesaikan maka tahap selanjutnya adalah melakukan *aggregation*. Tahap mengumpulkan orang-orang yang mempunyai pikiran sama dengan pembuat kebijakan. Atau mempengaruhi orang-orang agar berpikiran sama terhadap suatu masalah. Untuk menghimpun data-data ini Pemerintah DKI Jakarta juga melakukan sosialisasi melalui berbagai media dan berbagai pertemuan. Tahap selanjutnya adalah mengorganisasikan orang-orang yang berhasil dikumpulkan tersebut ke dalam wadah organisasi baik formal maupun informal (*organization*) dan mengajak kumpulan orang-orang yang berpikiran sama (*representation*) terhadap suatu masalah untuk mempengaruhi pembuat kebijakan. Pada tahap inilah, Pemerintah DKI Jakarta melibatkan partisipasi publik untuk sama-sama merumuskan aturan agar dapat mengakomodasi kepentingan semua pihak. Dalam proses mencapai kata kesepakatan ini semua kepentingan didengar dan diakomodir dan akhirnya terpilih suatu masalah ke dalam agenda pembuat kebijakan (*agenda setting*). Tahap terakhir adalah menformulasikannya sehingga menjadi suatu peraturan daerah yang akan disepakati bersama (*formulation*). Tahap ini merupakan tahap yang paling kritis, karena kebijakan yang menyangkut kepentingan orang banyak akan menimbulkan pro dan kontra. Khusus untuk Perda No. 4 tahun 2007 ada dua kepentingan yang saling tarik menarik, yaitu kepentingan ekonomi dan kesehatan. Faktor ekonomi yang dijadikan alasan para pengusaha dan pedagang ayam yang banyak melakukan unjuk rasa pada sekitar awal tahun 2010. Mereka mendesak agar Perda ini dibatalkan demi kelangsungan hidup dan usaha mereka. Pada tahap ini berbagai pihak melakukan interaksi baik sebagai individu, kelompok ataupun partai yang dilakukan melalui negosiasi, bargaining, responsivitas dan kompromi dalam memilih alternatif-alternatif. Formulasi juga membahas siapa yang melaksanakan dan bagaimana cara melaksanakan output kebijakan. Tahap terakhir adalah tahap legitimasi (*Legitimation*), yaitu proses pengesahan dari alternatif yang terpilih yaitu tetap mengesahkan pelaksanaan Perda No. 4 tahun 2007.

Bentuk Partisipasi Publik Dalam Perumusan Perda No. 4 Tahun 2007 DKI Jakarta

Dalam proses pengambilan keputusan, termasuk pengambilan keputusan dalam bentuk Perda, terdapat hak publik untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan Perda, yakni memberi masukan secara lisan atau tertulis dalam persiapan maupun pembahasan rancangan Perda (Griadhi dan Utari, 2008). Namun dalam pelaksanaannya, masih ada perbedaan pendapat tentang siapa yang dimaksud dengan istilah publik yang berhak berpartisipasi dalam perumusan kebijakan termasuk Perda. Ada yang mengartikan publik yaitu setiap orang pada umumnya, setiap orang atau lembaga yang terkait, setiap lembaga swadaya masyarakat atau perwakilan dari anggota masyarakat yang ditunjuk atau dipilih. Maria Farida Indrati S.(2007) berpendapat bahwa yang dimaksud dengan publik adalah setiap orang pada umumnya terutama masyarakat yang "rentan" terhadap peraturan tersebut, setiap orang atau lembaga terkait, atau setiap lembaga swadaya masyarakat yang terkait.

Dengan demikian, partisipasi publik terutama publik yang akan terkena dampak langsung dalam penyusunan Perda merupakan hak publik, yang dapat dilakukan baik dalam tahap penyiapan maupun tahap pembahasan.

Adapun manfaat partisipasi publik dalam pembuatan kebijakan publik termasuk dalam pembuatan Perda adalah :

- a. Memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik.
- b. Memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan terlibat dalam pembuatan kebijakan publik.
- c. Meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif.
- d. Efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan publik dapat dihemat (Sad Dian Utomo,2003).

Huntington (2004) membatasi partisipasi publik sebagai kegiatan yang dilakukan warga Negara sipil (bukan aparat pemerintah) yang bertujuan untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah. Sementara menurut Mardikanto (2006) partisipasi publik adalah keterlibatan publik baik secara langsung maupun tidak langsung dalam setiap aktivitas publik. Partisipasi sebagai keikutsertaan atau keterlibatan yang dimaksudkan bukanlah bersifat pasif, tetapi secara aktif ditunjukkan oleh individu atau masyarakat yang bersangkutan. Dari beberapa pendapat tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa peran

serta publik baru dapat dikatakan suatu partisipasi kalau sudah berupa kegiatan, bukan sekedar suatu sikap. Suatu sikap yang tidak diwujudkan dalam bentuk kegiatan belum dapat dikategorikan sebagai partisipasi. Demikian juga halnya bukan partisipasi publik kalau tidak bertujuan untuk mempengaruhi kebijakan dari pemerintah.

Salah satu cara untuk memahami partisipasi adalah dengan menggunakan “tangga/bentuk partisipasi”. Tangga/bentuk partisipasi memperlihatkan relasi antara warga dengan pemerintah dalam formulasi dan pelaksanaan kebijakan pemerintah.

UNDP (dalam suhirman, 2003) menyusun tangga partisipasi sebagai berikut: 1) manipulasi, 2) informasi, 3) konsultasi, 4) membangun konsensus, 5) pembuatan keputusan, 6) berbagi resiko, 7) kerja sama, 8) mengatur sendiri. Menurut Suhirman (2003) dalam tangga partisipasi, para praktisi umumnya menerima konsep bahwa manipulasi pada dasarnya bukanlah partisipasi. Penentruman, informasi, dan konsultasi pada dasarnya adalah bentuk lain dari tokenisme yaitu kebijakan skedarnya berupa upaya superfisial (dangkal, pada permukaan) atau tindakan simbolis dalam pencapaian suatu tujuan. Sedangkan kemitraan, pendelegasian kekuasaan, dan pengawasan oleh warga diterima sebagai wujud dari kekuasaan dan partisipasi publik.

Berdasarkan bentuk partisipasi tersebut di atas, maka bentuk partisipasi publik DKI Jakarta dalam penyusunan Perda No. 4 Tahun 2007 baru pada bentuk konsultasi, dimana Pemda DKI hanya meminta saran dan kritik dari masyarakat melalui dengar pendapat umum sebelum Perda tersebut ditetapkan. Menurut Wahyono, dengar pendapat umum dalam penyusunan Perda Peredaran Unggas dapat dianggap sebagai uji publik, karena penyusunan Perda ini membutuhkan waktu yang sangat cepat (hasil wawancara, tanggal 28 Oktober 2010). Lebih lanjut Wahyono menjelaskan bahwa publik yang hadir pada saat dengar pendapat dalam Rapat Balegda pembahasan Perda Peredaran Unggas yaitu Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan perwakilan pedagang ternak. Namun para pedagang ayam yang berunjuk rasa menuntut agar pemerintah Pemda DKI mencabut atau paling tidak merevisi ulang perda Nomor 4 Tahun 2007, beranggapan bahwa pada saat Perda tersebut dibahas dan dirancang tidak melibatkan salah satu pun perwakilan pedagang ayam di pasar-pasar tradisional atau pedagang-pedagang di PD. Pasar Jaya beserta asosiasinya. Lebih lanjut para pedagang ayam yang berunjuk rasa beranggapan bahwa Perda No. 4/2007 yang disahkan oleh DPRD dan pemerintah DKI Jakarta tidak berpihak kepada rakyat kecil khususnya para pedagang ayam, tetapi sarat kepentingan pedagang-pedagang dan pengusaha peternak ayam besar (<http://www.forum-ngo.com>, 15 Maret 2010). Hal ini

juga sesuai dengan pendapat Tjeppy D.Sudjana (Dirjen Peternakan Kementerian Pertanian) yang beranggapan bahwa penyusunan Perda No.4 tahun 2007 belum cukup melibatkan para usaha perunggasan di tingkat lapangan (<http://www.depkominfo.go.id>, Rabu 9 Juni 2010).

Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Publik Mau Menerima Atau Menolak Perda No. 4 Tahun 2007 DKI Jakarta

Menurut Anderson (1979) ada beberapa faktor yang menyebabkan publik mau melaksanakan kebijakan publik, yaitu:

1. Anggota masyarakat respek terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan pemerintah. Sejak lahir manusia dididik untuk patuh dan memberikan respek kepada otoritas pejabat-pejabat pemerintah.
2. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan. Publik mau menerima dan melaksanakan kebijakan publik itu apabila mereka anggap sebagai suatu yang logis, perlu, dan adil.
3. Adanya keyakinan masyarakat. Masyarakat mempunyai keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional dan dibuat oleh pejabat pemerintah yang berwenang untuk itu serta melalui prosedur yang benar.
4. Adanya kepentingan pribadi. Seseorang atau kelompok sering memperoleh keuntungan yang langsung dengan menerima dan melaksanakan suatu kebijakan publik, karena hal itu sesuai dengan kepentingan pribadinya.
5. Adanya sanksi hukum. Orang "terpaksa" harus mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik karena ia takut terkena hukuman, misalnya denda, kerugian/penjara dan sanksi-sanksi lainnya.
6. Masalah waktu. Penerimaan publik terhadap suatu kebijakan dipengaruhi oleh pengalaman dari penerapan suatu kebijakan seiring dengan perjalanan waktu.

Berdasarkan pendapat Anderson di atas, maka faktor yang mempengaruhi publik DKI Jakarta mau menerima Perda No. 4 Tahun 2007 yaitu adanya kesadaran untuk menerima kebijakan yang telah ditetapkan oleh Pemda DKI Jakarta. Di mana publik DKI Jakarta (selain para pedagang ayam) memandang Perda No. 4 Tahun 2007 dibutuhkan untuk mencegah terjadinya flu burung yang dapat menular ke manusia. Hal ini sesuai dengan pernyataan Selamat Nurdin, Ketua Komisi B DPRD DKI Jakarta yaitu "sebenarnya tujuan awal pengesahan Perda No. 4 Tahun 2007 adalah untuk mencegah penyebaran flu burung. Kami tidak mengantisipasi kemungkinan Perda ini menimbulkan

dampak sosial ekonomi pada para pedagang ayam,". Namun demikian, Selamat Nurdin menambahkan pihaknya bersama perwakilan dari pedagang unggas dan Dinas Kelautan dan Pertanian, akan melakukan analisa konten terhadap Perda No. 4 Tahun 2007 (<http://www.tempointeraktif.com>).

Adapun faktor yang menyebabkan publik DKI Jakarta (khususnya publik yang terkena dampak langsung Perda) menolak melaksanakan Perda No. 4 Tahun 2007 yaitu karena mereka merasa dirugikan dengan adanya Perda yang bersangkutan dan mereka tidak dilibatkan dalam perumusan Perda tersebut. Hal ini sesuai dengan pernyataan para pengunjung rasa: "kami menuntut agar pemerintah Pemda DKI mencabut atau paling tidak merevisi ulang perda Nomor 4 Tahun 2007 karena Perda yang disahkan oleh DPRD dan pemerintah DKI Jakarta tersebut tidak berpihak kepada rakyat kecil khususnya para pedagang ayam. Perda tersebut sarat kepentingan pedagang-pedagang dan pengusaha peternak ayam besar, karena pada saat Perda tersebut dibahas dan dirancang tidak melibatkan salah satu pun perwakilan pedagang ayam di pasar-pasar tradisional atau pedagang-pedagang di PD. Pasar Jaya beserta asosiasinya" (<http://www.forumngo.com/pedagang-unggas-dan-ayam-serbu-dprd-dki-tolak-perda-dki>).

Pernyataan yang lebih ekstrim datang dari Ketua HPUJ (Himpunan Pedagang Unggas lalu di gedung DPRD Jakarta. Siti Mariam mengatakan, Perda ini perlu direvisi dan semua pihak termasuk pedagang ayam harus diikutsertakan dalam proses perumusan. Lebih lanjut Siti Mariam mengatakan "Unggas hidup tetap harus ada di pasar tradisional. Kalau memang penampungan dan pemotongan kurang layak tinggal diinformasikan sebelumnya dan diberi penyuluhan, bukannya digusur," (<http://dienbicom1.ipage.com/trobos>).

Cara Publik Berpartisipasi Dalam Perumusan Perda No. 4 Tahun 2007

Dalam rangka menjaring aspirasi publik dalam perumusan suatu Perda, Pemda dan DPRD dapat menyelenggarakan forum rapat dengar pendapat umum, kegiatan seminar-seminar atau workshop, kotak pos khusus atau forum jejaring sosial melalui internet, dan kunjungan kerja anggota DPRD. Menurut Griadhi dan Sri Utari (2008), pelaksanaan partisipasi publik dalam pembentukan suatu Perda dapat dilakukan dengan cara:

- a. Memberikan masukan-masukan atau pendapat-pendapat dalam Rapat Dengar Pendapat Umum atau rapat-rapat lainnya yang sejenis.

- b. Memberikan masukan-masukan kepada anggota DPRD pada saat melakukan kunjungan kerja.
- c. Mengikuti seminar-seminar atau kegiatan yang sejenis dalam rangka melakukan pengkajian atau menindaklanjuti berbagai penelitian untuk menyiapkan suatu Rancangan Peraturan Daerah.

Cara yang dilakukan publik DKI Jakarta pada saat berpartisipasi dalam perumusan Perda No. 4 Tahun 2007 yaitu memberikan masukan atau pendapat pada forum Rapat Dengar Pendapat Umum yang diselenggarakan oleh DPRD DKI Jakarta sebelum pengesahan Perda No. 4 Tahun 2007. Pada saat Rapat Dengar Pendapat Umum Balegda tersebut, publik DKI Jakarta diwakili oleh YLKI, LSM, dan hanya beberapa wakil dari pedagang ayam. Sementara publik DKI Jakarta tidak berpartisipasi melalui forum kunjungan kerja DPRD, kegiatan seminar atau kegiatan sejenis, dan forum lainnya karena forum-forum tersebut tidak tersedia pada saat penyiapan Rancangan Peraturan Daerah No. 4 Tahun 2007. Karena menurut Wahyono (anggota tim pembuat Perda), Perda No. 4 Tahun 2007 termasuk kategori Perda yang tidak normal, dimana Perda tersebut dibuat diluar Program Legislasi Daerah dan pembuatannya berdasarkan instruksi Gubernur provinsi DKI Jakarta.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Berdasarkan hasil dan pembahasan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut.

- a. Tahapan-tahapan dalam penyusunan Perda No 4 tahun 2007 DKI Jakarta telah melakukan semua tahapan dalam perumusan kebijakan publik yang dikemukakan oleh Jones, yaitu mulai dari *definition*, *aggregation*, *organization*, *representation*, *agenda setting*, *formulation*, dan sampai pada tahap akhir yaitu *legitimation*. Rancangan Perda Nomor 4 Tahun 2007 dibuat diluar program legislasi daerah (Prolegda), disusun dalam waktu yang sangat singkat sehingga termasuk kategori Perda yang tidak normal. Pemda dan DPRD DKI Jakarta telah berusaha untuk melibatkan partisipasi publik pada tahap pembahasan Perda Nomor 4 Tahun 2007 yaitu melalui forum rapat dengar pendapat umum. Sementara pada tahap perencanaan dan penyusunan rancangan Perda publik terutama yang terkena dampak langsung dari Perda Nomor 4 Tahun 2007 belum dilibatkan. Oleh karena itu, Perda DKI Jakarta Nomor 4 Tahun 2007 belum dapat dikatakan sebagai Perda Partisipatif.
- b. Bentuk partisipasi publik DKI Jakarta dalam penyusunan Perda Nomor 4 Tahun 2007 baru sampai tingkat konsultasi dimana pemerintah meminta saran dan kritik dari publik sebelum Perda ditetapkan.
- c. Alasan publik DKI Jakarta berpartisipasi dalam hal mendukung Perda Nomor 4 tahun 2007 yaitu karena adanya kesadaran untuk menerima kebijakan yang telah ditetapkan oleh Pemda. Sementara alasan publik DKI menolak pemberlakuan Perda Nomor 4 tahun 2007 yaitu karena mereka merasa dirugikan dengan adanya Perda yang bersangkutan dan mereka tidak dilibatkan dalam perumusan Perda tersebut.
- d. Cara-cara publik DKI Jakarta berpartisipasi dalam perumusan Perda Nomor 4 tahun 2007 yaitu memberikan masukan/pendapat melalui forum curah pendapat umum dan demonstrasi.

5.2 Saran

Berdasarkan hasil dan pembahasan serta kesimpulan di atas, dapat direkomendasikan saran sebagai berikut.

- a. Untuk memperkaya teori-teori tentang partisipatif publik dalam perumusan kebijakan publik termasuk dalam penyusunan Perda, maka teori-teori partisipatif publik dari hasil penelitian yang serupa maupun teori-teori partisipatif publik yang dihasilkan dan dikutip dalam penelitian ini dapat dijadikan materi pengayaan bahan ajar Universitas Terbuka yaitu Kebijakan Publik (ADPU4410), Kebijakan Pemerintah (IPEM4538), dan Analisis Kebijakan Publik (MAPU5301).
- b. Pemda dan DPRD DKI Jakarta harus melibatkan partisipasi publik yang terkena dampak langsung dari implementasi suatu Perda termasuk Perda No. 4 Tahun 2007 dengan cara melibatkan mereka mulai dari perencanaan sampai pada proses evaluasi implementasi suatu Perda bukan hanya pada tahap pembahasan Perda.
- c. Untuk mewujudkan Perda DKI Jakarta yang partisipatif, sudah saatnya Pemda dan DPRD DKI Jakarta memiliki peraturan hukum yang mengatur dan menjamin partisipasi publik dalam setiap proses penyusunan Perda yaitu dengan cara menetapkan Perda Partisipasi Publik.

DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, Said Zainal. 2004. *Kebijakan Publik*, Edisi Revisi, Jakarta: Yayasan Pancur Siwah
- Anderson, James E. 1979. *Cases in Public Policy Making*, New York: Holt, Rinehart and Winston
- Eulau, Heinz and John C. Wahlke. 2006. *The Politics of Representation Continuities in Theory and Research*. London: Sage Publications
- Gani, Abdul Yuli Andi. 2006. *Memunculkan Tindakan Kolektif dalam Proses Pembuatan Kebijakan Publik (Suatu Studi tentang Penataan PKL di Kota Malang dengan melibatkan stakeholders)*. Laporan Penelitian, Tidak dipublikasikan.
- Gaventa, John dan Camilo Valderama. 2001. *Partisipasi, Kewargaan, dan Pemerintah Daerah*, sebagai pengantar buku *Mewujudkan Partisipasi*.
- Griadhi, Ni Made Ari Yuliantini dan Anak Agung Sri Utari. 2008. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah. Artikel. Kertha Patrika Vol. 33 No. 1, Januari 2008 Vol. 33 No. 1, Januari 2008.
- Huntington, Samuel P. And Joan Nelson. 1990. (terj.) *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Jones, Charles O. 2006. *An Introduction to the Study of Public Policy*. 2nd. Ed. North Scituate, MA: Duxbury Press.
- . 2007. *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy)*. Terjemahan Ricky Ismanto. Jakarta : Penerbit PT RajaGrafindo Persada.
- Maria Farida Indrati s., 2007, Ilmu Perundang-undangan, Kanisius, Yogyakarta.
- Prasetyo, Ngesti D. 2003. *Studi Identifikasi Pembuatan kebijakan Bidang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Malang*, Penelitian, Tidak dipublikasikan, Pusat Pengembangan Otonomi Daerah (PP Otda) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang kerjasama dengan YAPPIKA Jakarta.
- 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.
- Sobari, Wawan. 2006. *Partisipasi Instrumental, Transformatif dan Elite Capture: Analisis Structures and Meaning Atas Argumen Kebijakan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Daerah (Kasus Perda Partisipasi Kabupaten Goa, Lebak dan Lampung Timur)*. Makalah disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya Nasional tanggal 26-27 Juli 2006 di YIPD Jakarta.
- Soeroso, Bambang P. 2000. *Memposisikan Rakyat Dalam Otonomi Daerah*, Media Indonesia, 6 September 2000, hal. 4
- Sudirman. 2006. *Melegalkan Partisipasi Masyarakat dalam Kebijakan*. Makalah dalam Governance brief No. 32. www.cifor.cgiar.org
- Suhardi, Suryadi, dan Julmansyah. 2001. *Partisipasi Politik masyarakat dalam Pengembangan Demokrasi*, Riset tentang Kasus Legislasi Peraturan daerah tentang Badan Perwakilan Desa di Kabupaten Sumbawa, diterbitkan atas kerjasama KONSEPSI, LP3ES dan Pustaka Pelajar atas dukungan The Ford Foundation, hal. 8
- Suhirman. 2003. *Partisipasi dalam Proses Pembuatan Kebijakan: Analisis Atas Kerangka Hukum dan Praktik Pembuatan Kebijakan Ketenagakerjaan*. Makalah disampaikan dalam *Conference on 'Decentralization, Regulatory Reform and the Business Climate'* diselenggarakan oleh PEG-USAID di Hotel Borobudur Jakarta 12 Agustus 2003.

Syamsul Bahri dan Sopanah. 2005. *Strategi Penguatan Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Proses Penyusunan dan Pelaksanaan APBD*. Laporan Penelitian. Tidak dipublikasikan.

The British Council dan New Economics Foundation (2001). *Teknik Partisipasi Masyarakat untuk Abad 21*.

Sumber Lain:

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Perda DKI Jakarta Nomor 2 Tahun 2010 Tentang Tata Cara pembentukan Perda DKI Jakarta

<http://www.depkominfo.go.id/berita/bipnewsroom/pelarangan-ayam-hidup-masuk-wilayah-dki-ditunda-akhir-2010>

<http://www.forum-ngo.com/pedagang-unggas-dan-ayam-serbu-dprd-dki-tolak-perda-dki/>

[http://dienbicom1.ipage.com/trobos:Ketika Relokasi Itu Ditangguhkan, 14 April 2010\)](http://dienbicom1.ipage.com/trobos:KetikaRelokasiItuDitangguhkan,14April2010)

<http://www.tempointeraktif.com>, Dewan Tinjau Ulang Perda Perunggasan, Senin, 15 Maret 2010)