

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PROSES PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH (STUDI KASUS PERATURAN DAERAH PROVINSI BENGKULU NOMOR 12 TAHUN 2013 TENTANG PERBAIKAN GIZI)

PUBLIC PARTICIPATION IN LOCAL REGULATION PROCESS (CASE STUDY BENGKULU PROVINCIAL REGULATION NO. 12 OF 2013 ON IMPROVING NUTRITION)

Alfina Hidayati, Wahyu Sulistiadi

Ilmu Kesehatan Masyarakat Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Indonesia

ABSTRACT

Background: There are some problems concerning the quality of legislation, and the involvement of community participation in the process of drafting and design of a regulation being in the concern.

Purpose: The purpose of this study to obtain information on the public participation in the formulation of the Regional Regulations.

Method: This is a qualitative research that conduct analysis based on the stages in the preparation of Regulation No. 12 of 2013, namely Definition, Aggregation, Organization, Representation, Agenda Setting, Formulation and Legitimation last stage.

Result: The process of drafting Regulation No. 12 of 2013 is not a meaningful public participation, except in some seminar were the number of participants is limited. The availability of academic paper is a starting material containing ideas of urgency, approach, scope and substance of a regional regulation.

Conclusion: It is advisable to increase community participation in every decision-making process, which can be done with advocacy to community groups that carried out by universities, community organizations and local government. There should be local regulations that regulate and ensure people's participation in any decision-making process, as well as the need to support it with adequate human resources, adequate funding and adequate time so that the academic paper worthy of reference in the process of drafting a regional regulation.

Keywords: Public Participation, Academic Manuscript, Regional Regulation

ABSTRAK

Latar belakang: Permasalahan produk legislasi yang menyangkut kualitas, maupun pelibatan partisipasi masyarakat di dalam proses penyusunan dan perancangan suatu Perda sedang menjadi sorotan.

Tujuan: Tujuan penelitian ini untuk memperoleh informasi mengenai partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan Peraturan Daerah menggunakan pendekatan kualitatif.

Metode: Berdasarkan analisis bahwa tahapan-tahapan dalam penyusunan Perda no 12 tahun 2013 telah melakukan semua tahapan dari tahap *Definition, Aggregation, Organization, Representation, Agenda Setting, Formulation* dan terakhir tahap *Legitimation*.

Hasil: Proses penyusunan Perda No 12 tahun 2013 belum melibatkan partisipasi masyarakat kecuali dalam seminar uji publik yang jumlah pesertanya terbatas. Kedudukan naskah akademik merupakan bahan awal yang memuat gagasan-

gagasan tentang urgensi, pendekatan, ruang lingkup dan materi muatan suatu Peraturan Daerah.

Kesimpulan: Disarankan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam setiap proses penyusunan Perda dapat dilakukan dengan advokasi kepada kelompok masyarakat yang dilakukan oleh Perguruan Tinggi, organisasi masyarakat maupun pemerintahan daerah Provinsi Bengkulu sendiri, memiliki produk hukum daerah yang mengatur dan menjamin partisipasi masyarakat dalam setiap proses penyusunan Perda, serta perlu dukungan sumber daya manusia yang memadai, dana yang cukup dan waktu yang lebih banyak sehingga Naskah Akademik yang dihasilkan layak dijadikan acuan dalam proses penyusunan suatu peraturan daerah.

Kata kunci: Partisipasi Masyarakat, Naskah Akademik, Peraturan Daerah

PENGANTAR

Terkait dengan fungsi legislasi, dan saat ini mendapat sorotan yang tajam dari berbagai pihak, baik itu kaitannya dengan tingkat produktivitasnya maupun menyangkut kualitas dari produk legeslasi yang dihasilkannya, termasuk kaitannya dengan pelibatan partisipasi masyarakat di dalam proses penyusunan dan perancangan suatu Peraturan Daerah¹. Pada Undang – undang No. 12/2011 dan Pasal 237 ayat (3) Undang undang No. 23/2014 menyatakan hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka pembentukan Peraturan Daerah. Dalam proses pengambilan keputusan, termasuk pengambilan keputusan dalam bentuk Perda, terdapat hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan Perda, yaitu memberi masukan secara lisan atau tulisan dalam persiapan maupun pembahasan rancangan Perda². Menurut Muluk³, pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat yang paling utama adalah masyarakat itu sendiri. Penyelenggaraan pendidikan politik bagi masyarakat adalah tokoh-tokoh masyarakat dan organisasi – organisasi lokal, baik berupa institusi

akademis, media massa, dan lembaga swadaya masyarakat⁴. Selain itu dengan kemampuan yang dimiliki warga negara, maka masyarakat dapat berpartisipasi dalam perumusan agenda politik⁵.

Seiring dengan semangat otonomi daerah terjadi peningkatan pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Namun Peraturan Daerah yang dibentuk tersebut masih menimbulkan banyak permasalahan sehingga dibatalkan. Peraturan daerah Provinsi Bengkulu tentang perbaikan Gizi yaitu Peraturan Daerah No. 12/2013, ditujukan untuk meningkatkan status gizi, pengetahuan dan kesadaran masyarakat tentang pentingnya gizi dan pengaruhnya terhadap peningkatan status gizi, pelayanan gizi komunitas dan pelayanan gizi penyakit degeneratif⁶. Oleh karena itu, keadaan gizi masyarakat merupakan salah satu ukuran penting dari kualitas SDM. Kebijakan upaya perbaikan gizi dikembangkan dan diarahkan untuk meningkatkan status gizi masyarakat khususnya di provinsi Bengkulu, oleh karenanya kebijakan mengenai gizi ini sangat penting karena memiliki dampak yang sangat luas bagi masyarakat oleh karenanya mengetahui peran serta masyarakat dalam penyusunan kebijakan tersebut juga menjadi penting. Tujuan penelitian ini Untuk memperoleh informasi secara mendalam tentang proses penyusunan peraturan daerah, tingkat partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan peraturan daerah serta kedudukan dan pembentukan naskah akademik dalam proses penyusunan peraturan daerah di Provinsi Bengkulu.

BAHAN DAN CARA PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. menggunakan wawancara mendalam pada informan dan studi literatur. Penelitian ini dilakukan pada bulan februari sampai dengan April 2016 di Provinsi Bengkulu. Setelah semua data telah terkumpul dan diolah, maka tahap selanjutnya adalah melakukan analisis data. dilakukan pengujian hasil penelitian dengan menggunakan triangulasi yaitu tehnik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain dalam membandingkan hasil wawancara terhadap objek penelitian⁷.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Proses Penyusunan Perda Provinsi Bengkulu No. 12/2013 tentang Perbaikan Gizi yaitu :

a. *Definition* : Pada tahap awal anggota DPRD dalam hal ini komisi 4 mendefinisikan

permasalahan bagaimana cara mengatasi keadaan banyaknya berita mengenai permasalahan gizi di masyarakat seperti adanya masalah gizi buruk, gizi kurang dan gizi tidak seimbang. hal ini yang melatar belakangi terbentuknya Perda perbaikan gizi tersebut yang terungkap dari hasil wawancara mendalam dengan anggota Dewan komisi 4. kelahiran Peraturan daerah tentang perbaikan merupakan kebutuhan mendasar dan mendesak yang harus segera diselesaikan pada saat itu. ditujukan untuk meningkatkan status gizi, pengetahuan dan kesadaran masyarakat tentang pentingnya gizi.

- b. *Aggregation*: Setelah dewan komisi 4 merumuskan masalah dan mengkaji akibat-akibat yang terjadi jika masalah tersebut tidak segera diselesaikan maka tahap selanjutnya adalah mengumpulkan orang-orang yang mempunyai pikiran sama dengan pembuat kebijakan atau mempengaruhi orang-orang agar berfikir sama terhadap suatu masalah. Komisi 4 secara intens melakukan diskusi dengan pihak akademisi dalam hal ini pusat studi manajemen, keuangan dan perencanaan daerah Universitas Muhammadiyah Bengkulu untuk menelaah permasalahan gizi .
- c. *Organization* : Setelah anggota dewan menjalin komunikasi yang baik dengan pihak akademisi, selanjutnya pada tahap ini menyatukan orang-orang yang berhasil dikumpulkan tersebut ke dalam forum baik formal maupun informal, hal ini terlihat dalam surat tentang permintaan kerjasama kegiatan penyusunan Naskah Akademik dan Draf Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) antara dewan dengan pihak Pusat Studi Manajemen, Keuangan dan Perencanaan Daerah Fakultas Ekonomi Universitas Muhammadiyah Bengkulu pada tanggal 27 Februari 2013 dengan nomor surat : 027/025/PAN/Set-DPRD/2013. Maksud dari hubungan kerjasama tersebut adalah untuk membantu DPRD Provinsi Bengkulu khususnya Badan Legislatifnya untuk menyusun kajian akademik melalui kajian ilmiah, Konseptualisasi draft kajian akademik tentang perbaikan gizi ini adalah dengan pengkajian dan penelitian hokum, diskusi dan wawancara.
- d. *Representation*: Pada tahap inilah, dewan telah melibatkan stakeholder terkait untuk sama-sama merumuskan aturan agar dapat mengakomodasi kepentingan semua pihak dan meminta masukan pada instansi

pemerintahan terkait baik itu dinas kesehatan, badan pemberdayaan perempuan dan juga pihak universitas, yang dilakukan sebelum pembahasan di tingkat komisi. Pada tahap ini Mengajak kumpulan orang-orang yang berpikiran sama mengenai perbaikan gizi di masyarakat untuk mempengaruhi pembuat kebijakan agar masalah tersebut dapat diakses.

- e. *Agenda Setting*: Usulan Raperda Perbaikan Gizi ini disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD bersama penjelasannya/ Naskah Akademik. Usul prakarsa tersebut kemudian diberi nomor pokok oleh sekretariat DPRD. Usulan prakarsa tersebut ditetapkan menjadi prakarsa DPRD, hal ini sesuai dengan hasil wawancara mendalam kepada informan yang berasal anggota Dewan sebagai berikut:

“ penyusunan perda gizi ini merupakan inisiatif komisi yang membidangi yaitu komisi 4 dan diusulkan ke badan legislasi untuk dimasukkan di Prolegda “

- f. *Formulation*: Selanjutnya Gubernur memberikan Nota Penjelasan mengenai Raperda Gizi tersebut dalam rapat Paripurna pada tanggal 27 Mei 2013 kepada DPRD yang berisikan penerimaan untuk membahas lebih lanjut yang disertai alasan-alasannya. Gubernur sekaligus menunjuk pejabat yang mewakilinya dalam pembahasan selanjutnya dalam hal ini Dinas Kesehatan Provinsi Bengkulu. Selanjutnya komisi/rapat gabungan komisi mengadakan rapat-rapat pembahasan dengan pejabat yang ditunjuk oleh Pemerintah Daerah dalam hal ini Dinas Kesehatan Provinsi. Tahap ini merupakan tahap yang kritis, Hal ini disebabkan interaksi para pembuat kebijakan baik sebagai individu, kelompok ataupun partai yang dilakukan melalui negosiasi, bargaining, responsivitas dan kompromi dalam memilih alternatif. Formulasi juga membahas siapa yang melaksanakan dan bagaimana cara melaksanakan *output* kebijakan.
- g. *Legitimation*: Proses pengesahan Raperda menjadi Perda yaitu Perda No. 12/2013 tentang Perbaikan Gizi. Tahap terakhir dalam pembentukan Perda adalah pengundangan dan penyebarluasan Perda. Pengundangan Perda dan penjelasan Perda dilakukan oleh Sekretaris Daerah selambat-lambatnya 30 hari terhitung sejak rancangan Perda tersebut ditandatangani oleh Gubernur. Penyebaranluasan Perda Perbaikan Gizi ini belum maksimal dilakukan,

ternyata hanya dua Kabupaten yang telah disosialisasikan mengenai Perda tsb, padahal Provinsi Bengkulu terdiri dari 9 Kabupaten dan 1 Kotamadya.

Partisipasi Masyarakat dalam Proses Penyusunan PERDA.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah juga merupakan wujud penyelenggaraan pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*. Diantaranya keterlibatan masyarakat, akuntabilitas, dan transparansi. Dalam proses penyusunan suatu Peraturan Daerah terdapat hak masyarakat untuk berpartisipasi member masukan baik secara lisan maupun tulisan yan telah diatur dalam undang-undang, berikut tingkatan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan Peraturan Daerah Provinsi Bengkulu tentang Perbaikan Gizi.

Kendali

Pada proses penyusunan Perda Provinsi Bengkulu No. 12/2013 ini belum terjadi proses “kendali” yang dilakukan masyarakat. Pemegang kekuasaan tertinggi dalam proses pembentukan Peraturan Daerah masih berada di tangan anggota Dewan dan Gubernur. Selain itu juga menurut informan di Biro Hukum Pemda Bengkulu, peran masyarakat dalam proses penyusunan Perda perbaikan gizi ini nyaris tidak ada, masyarakat hanya sebagai pengguna (*user*). sedikitnya informasi yang diberikan tentang bagaimana suatu peraturan/ perda itu terbentuk sehingga masyarakat umum tidak mendapatkan akses bagaimana dan apa peran mereka dalam proses penyusunan suatu Peraturan Perda termasuk Perda Perbaikan Gizi ini.

Delegasi

Pada tahap ini idealnya pemerintah dapat mendistribusikan kewenangannya kepada masyarakat untuk mengurus sendiri beberapa kebutuhannya pada tingkat pendelegasian control, masyarakat mampu mengarahkan kebijakan karena ruang pengambilan keputusan telah dikuasai dan kewenangan masyarakat lebih besar daripada penyelenggara negara, namun hal tersebut belum dilaksanakan pada saat proses penyusunan Perda Perbaikan Gizi ini hal ini dikarenakan pihak penguasa yang masih dominan yaitu DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi Bengkulu. Kemitraan, belum adanya keseimbangan kekuatan relatif antar masyarakat dan pemegang kekuasaan

untuk merencanakan dan mengambil keputusan bersama-sama, pada saat penyusunan Raperda Perbaikan gizi ini kemitraan yang terjadi hanya antara elit politik yaitu antar legislatif (DPRD) dan eksekutif (Pemda) Sedangkan masyarakat umum belum terlihat terlibat pada tingkatan ini.

Peredaman

Pada tahap ini masyarakat dapat memberi masukan/saran dalam penentuan hasil kebijakan namun pengambilan keputusan akhir tetap berada ditangan penguasa. pada saat seminar uji publik, dimana pada uji publik Draf Raperda tersebut dihadiri oleh *stakeholder* dan perwakilan organisasi profesi. Dalam ruang uji publik terjadi proses tukar pikiran antara Dewan dengan perwakilan yang hadir pada acara tersebut mengenai isi Raperda Perbaikan Gizi, pada saat Seminar uji Publik ini dihadiri oleh beberapa pihak, pihak luar yang menghadiri seminar uji publik adalah organisasi Profesi Persagi, pihak akademisi yaitu Universitas Muhammadiyah Bengkulu dan dari Esa TV. Selain itu yang menghadiri uji publik tersebut berasal dari DPRD dan instansi di lingkungan Pemerintahan Daerah Provinsi Bengkulu.

Konsultasi

Pada tahap ini saat penyusunan Raperda Perbaikan Gizi partisipasi masyarakat yang diberikan sebelum pembahasan (pra pembahasan) yaitu ketika Dewan melakukan kunjungan kerja. kunjungan kerja yang dilakukan komisi 4 banyak menagkap isu tentang masalah gizi di daerah Bengkulu. Namun tidak semua wilayah di Bengkulu yang dikunjungi anggota dewan selama masa reses, Selain itu juga Dewan juga melakukan konsultasi dengan pihak akademisi yaitu pihak yang menyusun Naskah Akademik Raperda Perbaikan tersebut.

Informasi

Penyampaian informasi mengenai Perda Perbaikan Gizi ini dilakukan melalui sosialisasi. Sosialisasi telah dilakukan oleh Dewan di 2 kabupaten yaitu Kabupaten Rejang Lebong dan Kabupaten Bengkulu Selatan, sehingga masyarakat belum banyak yang tahu mengenai Perda ini, hal ini dikarenakan terbatasnya dana di DPRD untuk kegiatan sosialisasi. Pada saat sosialisasi pihak dewan bekerjasama dengan dinas terkait di kabupaten mengundang elemen masyarakat seperti puskesmas dan organisasi masyarakat.

Terapi

Pada tahap ini ketiadaan partisipasi, sehingga kelompok masyarakat hanya sedikit diberitahu tentang program/kebijakan yang sedang dibuat pemerintah, masyarakat disini hanya mendengarkan. Masyarakat pada tingkat ini hanya menjadi objek dalam suatu kebijakan. dan apabila ada aduan dari masyarakat maka tidak ada jaminan akan ditindaklanjuti atau tidak. Dalam proses penyusunan Perda perbaikan gizi, masyarakat tidak dalam posisi "hanya sebagai objek" tetapi sudah lebih diatas tingkatan terapi, karena masyarakat dapat memberikan masukan, saran untuk Raperda tersebut walaupun perwakilan masyarakat belum mencerminkan tingkatan partisipasi yang tinggi dan juga belum mendapat jaminan apakah masukan dari masyarakat tersebut akan mempengaruhi keputusan akhir.

Manipulasi

Pada dasarnya tahap ini tidak termasuk dalam konteks partisipasi yang sesungguhnya karena keterlibatan masyarakat pada tahap ini sesungguhnya tidak dilandasi oleh suatu dorongan mental, psikologis, dan disertai konsekuensi keikutsertaan yang memberikan kontribusi dalam kebijakan tersebut. tahap ini tidak terjadi pada saat penyusunan Perda Perbaikan Gizi hal ini dikarenakan masyarakat diberi ruang untuk berpartisipasi dalam proses penyusunannya walaupun belum maksimal. Secara teori berdasarkan tangga partisipasi yang dikemukakan oleh Arnstein, ruang partisipasi masyarakat yang tersedia di DPRD Provinsi Bengkulu berkaitan dengan proses penyusunan Perda Perbaikan Gizi berada pada tingkat peredaman dimana ada keterlibatan masyarakat tapi kekuasaan tetap berada ditangan pemerintah.

Kedudukan Naskah akademik dalam Proses Penyusunan PERDA

Di Provinsi Bengkulu, keberadaan Naskah akademik sebelum menyusun Raperda merupakan syarat wajib yang harus dipenuhi, dalam artian pihak pengusul memasukkan daftar usulannya ke prolegda dengan didampingi oleh naskah akademik. Untuk peraturan daerah Provinsi Bengkulu No. 12/2013 tentang perbaikan gizi ini Naskah akademiknya disusun oleh tim yang berasal dari Pusat Studi Manajemen, Keuangan, dan Perencanaan Daerah Fakultas Ekonomi Universitas Muhammadiyah Bengkulu. Tahap awal yang dilakukan ketika penyusunan Naskah Akademik

Raperda Perbaikan Gizi adalah pembentukan tim penyusun Naskah Akademik, sebelumnya sesuai dengan Surat Perjanjian Kerja No. 165/30.a/Set-DPRD/2013 pada tanggal 19 Maret 2013 dan surat Perintah Kerja No. 165/30.a/Set-DPRD/2013 Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Bengkulu memberikan perintah dan kuasa kepada Pusat Studi Manajemen, Keuangan, dan Perencanaan Daerah Fakultas Ekonomi Universitas Muhammadiyah Bengkulu untuk kegiatan penyusunan Naskah Akademik dan Draft Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) prakarsa/usul inisiatif DPRD Provinsi Bengkulu tentang Perbaikan Gizi.

Tim penyusun Naskah Akademik Raperda Perbaikan Gizi ini terdiri 4 orang tenaga ahli dan 2 orang tenaga pendukung (administrasi/surveyor). Kegiatan lain yang termasuk persiapan penyusunan Naskah Akademik ini adalah pengumpulan data dan informasi melalui pengkajian kepada masyarakat, penyusunan agenda, pembagian jadwal serta persiapan-persiapan teknis lainnya. Selain itu Berdasarkan hasil wawancara didapat bahwa pengkajian yang dilakukan pada masyarakat sangat penting yang meliputi aspek sosiologis, yuridis dan yudikatif sehingga bermanfaat pada saat pembentukan perda mereka bisa mengetahui tentang perlunya Perda tentang Perbaikan Gizi ini dibuat demi kepentingan daerah Bengkulu secara umum.

Naskah Akademik yang sudah jadi diserahkan kepada lembaga legeslatif (DPRD) untuk dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam pembahasan pembentukan Peraturan Daerah Perbaikan Gizi tersebut, penyusunan Naskah Akademik Perbaikan Gizi ini dilakukan selama 45 hari kalender terhitung mulai tanggal 19 Maret 2013 sampai dengan tanggal 2 Mei 2013.

PEMBAHASAN

Peraturan daerah harus sesuai dengan keadaan masyarakat di mana peraturan daerah tersebut diberlakukan. Sebagai penyelenggara pemerintahan daerah maka pemerintah daerah dituntut untuk memahami dukungan dan tuntutan yang berkembang dalam masyarakatnya⁸. Pada kenyataannya sering terjadi bahwa setelah diberlakukannya suatu peraturan daerah, timbul ketidakpuasan warga masyarakat karena substansi dari peraturan daerah dianggap tidak sesuai dengan kebutuhan warga masyarakat. Ketidakpuasan ini terjadi karena aspirasi warga masyarakat sebagai elemen lingkungan dari sistem pembentukan

peraturan daerah kurang diperhatikan. Selain itu menurut Castro⁹ audiensi publik memainkan peran penting sebagai alat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dan inklusi dalam kebijakan publik.

Mengenali dan merumuskan masalah merupakan langkah yang paling fundamental dalam perumusan kebijakan¹⁰. Masalah dimasyarakat harus dikenali dan didefinisikan dengan baik terlebih dahulu untuk dapat merumuskan kebijakan yang baik pula. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk memecahkan masalah yang ada dimasyarakat. Masalah gizi di Provinsi Bengkulu menjadi masalah publik karena masalah-masalah tersebut mempunyai dampak yang luas dan mencakup konsekuensi-konsekuensi bagi orang-orang yang tidak secara langsung terlibat. Menurut Charles O Jones dalam Winarno¹⁰ ada dua tipe masalah publik yaitu 1) masalah-masalah tersebut dikarakteristikan oleh adanya perhatian kelompok dan warga kota yang terorganisir yang bertujuan untuk melakukan tindakan, 2) masalah-masalah tersebut tidak dapat dipecahkan secara individual/pribadi, tetapi kurang terorganisir dan kurang mendapat dukungan. Perbedaan seperti ini menurut Jones merupakan sesuatu yang kritis dalam memahami kompleksitas proses yang berlangsung dimana beberapa masalah bisa sampai ke pemerintah, sedangkan beberapa masalah yang lain tidak. Dengan demikian, maka suatu masalah bisa masuk ke agenda pemerintah atau tidak tergantung pada sifat dukungan pihak-pihak yang berkepentingan terhadap masalah tersebut.

Menurut Mardikanto¹¹ 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 masyarakat 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 masyarakat kalau tidak bertujuan untuk mempengaruhi kebijakan dari pemerintah.

Suatu Perda dapat dikategorikan Perda yang Partisipatif jika keseluruhan proses perumusan Perda sampai dengan penetapan Perda selalu melibatkan partisipasi masyarakat terutama

publik yang terkena dampak langsung Perda yang bersangkutan. Sementara dalam penyusunan Perda Perbaikan Gizi ini belum melibatkan partisipasi masyarakat terutama yang terkena dampak langsung (misal, ibu-ibu yang menyusui, masyarakat yang mempunyai permasalahan gizi) dalam setiap tahapan perumusan Perda, tetapi perwakilan publik hanya dilibatkan dalam seminar uji publik.

Partisipasi yang optimal dapat diperoleh apabila sebelum dibahas lebih lanjut di DPRD, usulan yang sudah diprioritaskan, perlu disosialisasikan terlebih dahulu kepada masyarakat luas. Paling tidak masyarakat mengetahui dari sekian aspirasi yang masuk di DPRD ada prioritas yang akan dibahas lebih lanjut. Langkah ini dilakukan selain untuk mendapatkan masukan dari masyarakat, juga merupakan bentuk transparansi lembaga Legislatif kepada publik. Dari sini masyarakat akan mengetahui aspirasi mana yang menjadi prioritas DPRD dan mengapa aspirasi tersebut dipilih. Setelah disosialisasikan, DPRD perlu menyerap aspirasi dari masyarakat. Aspirasi dari masyarakat cukup penting karena akan menjadi bahan pertimbangan dalam pembahasan. Upaya untuk menyerap aspirasi tersebut dapat dilakukan melalui 2 cara, yakni cara pasif dan aktif. Cara pasif DPRD menunggu reaksi masyarakat setelah usulan-usulan prioritas disosialisasikan. Sedangkan cara aktif, DPRD mengundang atau mengajak bekerjasama dengan elemen masyarakat yang berkepentingan untuk melakukan pembahasan.

Setelah mendapatkan masukan dari masyarakat, selama sidang komisi, seharusnya DPRD kembali membuka ruang publik untuk mendapatkan masukan-masukan dari masyarakat. Bila perlu draft Raperda yang telah dibahas disidang komisi disosialisasikan dan dibahas bersama masyarakat untuk mendapatkan masukan-masukan. Selanjutnya setelah melakukan pembahasan disidang komisi, masyarakat perlu mengetahui proses pengesahan Raperda dalam sidang paripurna DPRD. keterlibatan masyarakat dalam proses pengesahan merupakan ujung dari proses partisipasi masyarakat dalam penyusunan Peraturan Daerah. Sehingga akan lebih tepat jika didalam setiap proses pembentukan Perda tersebut, masyarakat setempat senantiasa disediakan ruang untuk berpartisipasi dan dijamin adanya informasi mengenai prosedurnya. Pemerintah melalui desentralisasi mempunyai tujuan yang beragam, diantaranya yaitu partisipasi masyarakat, modal sosial pengembangan, pengelolaan sumber daya

dan pembangunan berkelanjutan, sumber daya masyarakat serta penyediaan layanan ditingkat lokal¹².

Penelitian yang dilakukan oleh Syamsul Bahri dan Sopanah dalam Milwan¹³ menunjukkan ketidakefektifan partisipasi publik dalam proses APBD dan masalah riil yang terjadi pada saat public berpartisipasi adalah: 1) tidak adanya sosialisasi dari Pemerintah Daerah dan dari DPRD, 2) mekanisme musyawarah pembangunan kelurahan (Musbangkel), Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP) dan rapat koordinasi pembangunan (Rakorbang) yang ditempuh hanya sekedar formalitas belaka, dan 3) ketidakpedulian dari publik khususnya "masyarakat kecil" yang disebabkan karena hanya sedikit Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang melakukan pendidikan politik kepada masyarakat.

Selain itu partisipasi belum optimal oleh karena, lemahnya kemauan politik dari pemerintah daerah didalam menerjemahkan konsep otonomi daerah dan rendahnya kesadaran masyarakat untuk ikut berpartisipasi di dalam proses implementasi otonomi daerah khususnya dalam pembentukan peraturan daerah. Padahal partisipasi masyarakat didalam suatu proses pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi penting karena :Menjaring pengetahuan, keahlian, atau pengalaman masyarakat sehingga peraturan perundang-undangan benar-benar memenuhi syarat peraturan perundang-undangan yang baik, menjamin peraturan perundang-undangan sesuai dengan kenyataan yang hidup didalam masyarakat (politik, ekonomi, sosial dll). Menumbuhkan rasa memiliki, rasa bertanggung jawab atas peraturan perundang-undangan tersebut. Akhir-akhir ini anggota dewan baik di Daerah maupun dipusat dalam pengambilan keputusan sering kali mengabaikan aspirasi rakyat yang mewakilinya, mereka asyik dengan logika kekuasaan yang dimilikinya dan cenderung menyuarakan dirinya sendiri. Dengan demikian partisipasi tidak tepat jika hanya pada tingkat seberapa jauh masyarakat terlibat didalam suatu proses pembentukan peraturan daerah, tetapi seberapa jauh masyarakat terutama masyarakat marginal dan rentan dapat menentukan hasil akhir atau dampak positif dari keberadaan peraturan daerah tersebut. Masyarakat dapat menyalurkan aspirasi mereka didalam setiap tahap pembentukan peraturan daerah, secara aktif maupun pasif. Partisipasi aktif dalam arti: masyarakat memiliki inisiatif sendiri untuk berperan serta dalam pembentukan peraturan daerah.

Partisipasi aktif dapat dilakukan dengan cara: mengikuti debat publik, rapat umum, demonstrasi, atau melalui surat kabar terbuka dimedia masa. Partisipasi pasif, berarti inisiatif datang dari luar diri masyarakat. Inisiatif bisa datang dari lembaga legislatif atau eksekutif dengan mengadakan dengar pendapat dialog publik, kunjungan kerja, maupun wawancara penelitian dalam rangka perencanaan atau perancangan peraturan daerah.

Namun apapun model partisipasi yang disediakan, tidak akan berarti jika masyarakat masih saja bersikap apatis terhadap keputusan atau kebijakan pemerintah. Untuk itu harus ada strategi khusus untuk mendorong masyarakat agar aktif berpartisipasi dalam setiap proses kebijakan. Menurut Sirajuddin¹⁴ ada beberapa strategi yang dapat dilakukan untuk menstimulasi partisipasi masyarakat, antara lain: 1) mensolidkan kekuatan masyarakat terutama stakeholders; 2) memberdayakan masyarakat (membangun kesadaran kritis masyarakat); 3) publikasi hasil-hasil investigasi atau riset-riset yang penting; 4) berupaya mempengaruhi pengambil kebijakan; dan 5) memunculkan aksi dan gerakan secara kontinue.

Membuat kebijakan dalam hal ini terkait peraturan perundang – undangan, diperlukan proses yang panjang dan melibatkan banyak pihak terutama pemangku kebijakan dalam perencanaannya¹⁵. Peraturan Daerah merupakan media bagi Pemerintah Daerah untuk menuangkan usulan-usulan, kebijakan-kebijakan dan/atau aspirasi-aspirasi masyarakat untuk tujuan pembangunan daerah. Diharapkan dari Peraturan Daerah tersebut mampu ditetapkan aturan-aturan yang dapat menunjang pembangunan daerah ke arah yang lebih baik dan lebih maju. Meskipun dalam kenyataannya banyak peraturan daerah yang belum mampu memfasilitasi proses pembangunan demi kemajuan daerah yang bersangkutan. Pada tataran implementasinya, sebuah peraturan daerah harus tepat sasaran yang diinginkan dari dibentuk dan ditetapkannya peraturan daerah tersebut, dan yang lebih penting lagi adalah membawa manfaat dan maslahat bagi masyarakat¹⁶.

Dengan batas yang jelas ini, maka akan memudahkan untuk menginventarisasi seluruh bahan dan permasalahan yang muncul dilapangan. Dari ketiga aspek tersebut jugalah akan dijadikan rambu-rambu penting didalam merumuskan batasan akademis dari naskah akademik yang akan dibuat tersebut. Hal penting untuk ditekankan agar naskah akademik yang

dibuat tidak saja bertumpu kepada keilmuan tetapi juga harus ditunjang dengan kenyataan sosial. Tumpuan keilmuan dibuat berdasarkan kepada kaidah-kaidah teori dan pendapat para pakar, sedangkan tumpuan kenyataan didasarkan kepada kebutuhan nyata yang diinginkan masyarakat agar kehidupannya terlindungi dan terjamin oleh kepastian, kemanfaatan, dan keadilan hukum baik masa kini maupun masa yang akan datang. Naskah Akademik memaparkan alasan-alasan, fakta atau latar belakang tentang hal-hal yang mendorong disusunnya suatu masalah atau urusan sehingga dipandang sangat penting dan mendesak diatur dalam peraturan daerah. Manfaat dari data atau informasi yang dituangkan dalam latar belakang bagi pembentuk peraturan daerah itu adalah bahwa mereka dapat mengetahui dengan pasti tentang mengapa perlunya dibuat sebuah peraturan daerah dan apakah peraturan daerah tersebut memang diperlukan oleh masyarakat.

Kedudukan naskah akademik merupakan: bahan awal yang memuat gagasan-gagasan tentang urgensi, pendekatan, ruang lingkup dan materi muatan suatu Peraturan Daerah. Sebagai bahan pertimbangan yang digunakan dalam permohonan izin prakarsa penyusunan Raperda dan bahan dasar bagi penyusunan rancangan produk hokum lainnya. Dengan digunakannya Naskah Akademik sebagai bagian dari proses pembentukan peraturan daerah, maka diharapkan akan tercipta peraturan-peraturan daerah yang berbasis akademik-ilmiah, tidak semata-mata kumpulan pasal-pasal yang ketika diterapkan ternyata tidak efektif. Jika demikian halnya, maka kerugian besar, baik berkaitan dengan waktu, materi maupun pikiran, harus ditanggung oleh daerah. Apalagi jika kemudian akibat dari adanya peraturan daerah itu muncul gejala di masyarakat.

KESIMPULAN DAN SARAN

Tahapan-tahapan dalam penyusunan Perda Perda no 12 tahun 2013 tentang Perbaikan Gizi , yang dianalisis dengan teori tentang tahapan-tahapan penyusunan kebijakan publik yang dikemukakan oleh Jones maka Provinsi Bengkulu telah melakukan semua tahapan yang direkomendasikan dalam teori tersebut mulai dari tahap *Definition, Aggregation, Organization, Representation, Agenda Setting, Formulation* dan terakhir tahap *Legitimation*. Secara keseluruhan proses penyusunan Perda No. 12/2013 belum melibatkan partisipasi masyarakat kecuali dalam seminar uji publik yang jumlah pesertanya terbatas.

Kedudukan naskah akademik merupakan bahan awal yang memuat gagasan-gagasan tentang urgensi, pendekatan, ruang lingkup dan materi muatan suatu Peraturan Daerah, sebagai bahan pertimbangan yang digunakan dalam permohonan izin prakarsa penyusunan Raperda.

SARAN

Sebagai langkah untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam setiap proses penyusunan produk hukum daerah dapat dilakukan dengan advokasi atau pendampingan kepada kelompok-kelompok masyarakat yang dilakukan oleh Perguruan Tinggi, Organisasi Masyarakat maupun pemerintahan daerah Provinsi Bengkulu sendiri. Kegiatan ini untuk meningkatkan kapasitas masyarakat dalam mengorganisir kelompok dan kepentingannya sebagai prasyarat bagi efektifitas partisipasi masyarakat.

Agar terwujud Perda Provisi Bengkulu yang partisipatif, maka sudah saatnya Pemda Provinsi Bengkulu memiliki produk hukum daerah yang memuat mekanisme yang jelas tentang partisipasi masyarakat dalam setiap proses penyusunan Perda di Bengkulu.

Agar Perda Perbaikan Gizi yang sudah ditetapkan ini dapat dilaksanakan maka sudah sepantasnya Peraturan Gubernur diterbitkan sehingga ada acuan yang jelas bagaimana tata laksananya dilapangan yang melibatkan instansi dan stakeholder terkait.

Naskah akademik yang digunakan sebagai acuan dalam proses penyusunan suatu perda perlu didukung sumber daya manusia yang memadai, dana yang cukup dan waktu yang lebih banyak sehingga Naskah Akademik yang dihasilkan layak dijadikan acuan dalam proses penyusunan suatu peraturan daerah.

REFERENSI

1. Hamzah Halim, d. K. R. S. (2009). Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis & Praktis disertai Manual). *Kencana Prenada Media Group*, Jakarta, Cetakan ke - 1.
2. Gaber, S., & Mojskerc, N. (2014). E-PARTICIPATION AS A POSSIBLE UPGRADING OF REPRESENTATIVE DEMOCRACY. *Teorija in Praksa*, 51(6), 1242-1262,1408.
3. Muluk, K. (2007). Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah. *LPD FIA UB dan Bayu Media*.
4. Ergenc, C. (2014). Political Efficacy through Deliberative Participation in Urban China: A Case Study on Public Hearings. *Journal of Chinese Political Science*, 19(2), 191-213. doi: <http://dx.doi.org/10.1007/s11366-014-9289-z>
5. El-Shaer, Ahlam dan Hala Gaber. 2014. Impact of Problem Based Learning on students` Critical Thinking Dispositions, Knowledge Acquisition and Retention. *Journal of Education and Practice*, 5 (14) : 74-85
6. Bengkulu, P. (2013). Peraturan Daerah No 12 Tahun 2013 Tentang Perbaikan Gizi. *DPRD Provinsi Bengkulu*.
7. Moloeng, L. J. (2007). Metode Penelitian Kualitatif. *Remaja Rosdakarya, Bandung, Cetakan ke-5*.
8. Suandi, I. w. (2008). Pendekatan Sistem dalam Pembentukan Peraturan Daerah. *Kertha Patrika Vol. 33 No. 1, Januari 2008*
9. Moreira de Castro, C. (2013). Public hearings as a tool to improve participation in regulatory policies: case study of the National Agency of Electric Energy. *Revista de Administração Pública*, 47(5), 1069-1088.
10. Winarno, B. (2014). Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus). *PT. Buku Seru, Jakarta*.
11. Mardikanto, T. 2006. *Sistem Penyuluhan Pertanian*. Surakarta:Penerbit Lembaga pengembangan Pendidikan, UNS Press
12. Kpessa, M. W., & Atuguba, R. A. (2013). Grounding with the People: Participatory Policy Making in the Context of Constitution Review in Ghana. *Journal of Politics and Law*, 6(1), 99-110.
13. Milwan, A. S. (2010). Analisis Partisipasi Publik dalam Perumusan Kebijakan Daerah. *Studi Kasus Perumusan Perda DKI Jakarta*.
14. Sirajuddin, dkk, 2006, Hak Rakyat Mengontrol Negara, Membangun Model Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. YAPPIKA, Jakarta
15. Rusdianto. (2011). Naskah Akademik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. *Bahan Kuliah Mata Kuliah Perancangan Perundang-Undangan Fakultas Hukum UNNAR 2011, tidak dipublikasikan*.
16. Kuhonta, E. M., & Sinpeng, A. (2014). Democratic Regression in Thailand: The Ambivalent Role of Civil Society and Political Institutions. *Contemporary Southeast Asia*, 36(3), 333-355. doi: <http://dx.doi.org/10.1355/cs36-3a>