

SKRIPSI

**PARTISIPASI PUBLIK DALAM FORMULASI RANCANGAN
PERATURAN DAERAH DI DPRD PROVINSI SULAWESI SELATAN**

MASYITA MARSUKI

E011171306



**PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN**

2024



UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

ABSTRAK

MASYITA MARSUKI (E011171306), Partisipasi Publik Dalam Formulasi Rancangan Peraturan Daerah di DPRD Sulawesi Selatan. 98 Halaman + 7 Gambar + 3 Tabel + 34 Pustakawan (1969-2023) + 6 Lampiran, Dibimbing Oleh Drs. Lutfi Atmansyah, MA dan Andi Ahmad Yani, S.Sos., M.Si., MPA., M.Sc

Partisipasi publik merupakan salah satu kajian dalam ilmu administrasi publik menyangkut peran serta masyarakat dalam pemerintahan, termasuk pembuatan kebijakan, mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasinya. Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi partisipasi publik dalam formulasi Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) di DPRD Sulawesi Selatan, dimana pembuatan Ranperda ini memiliki beberapa tahap pelaksanaan konsultasi/uji publik.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk menghasilkan data deskriptif dengan studi kasus Ranperda Penyelenggaraan Perpustakaan. Data diolah menggunakan teori Fung (2006) "*Design Participatory: Democracy Cube*" dengan tiga dimensi dasar untuk mengukur partisipasi, yaitu *participant selection, communication and decision*, serta *authority and power*. Adapun analisis data dilakukan dengan teknik yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman (1992), yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa konsultasi publik di DPRD Sulawesi Selatan ada 2 jenis, yang dibagi menjadi khusus dan umum. Konsultasi Publik Khusus pada Ranperda Penyelenggaraan Perpustakaan berada di skala pemilihan partisipan yang sedang, skala komunikasi sedang dan hampir mencapai skala yang paling intens dengan pengambilan keputusan tetap pada ranah khusus, serta skala otoritas dan pengaruh yang sedang. Konsultasi Publik Umum Ranperda Penyelenggaraan Perpustakaan berada di skala pemilihan partisipan yang sedang, skala komunikasi sedang dan hampir mencapai skala yang paling tidak intens dengan pengambilan keputusan tetap pada ranah khusus, serta skala otoritas dan pengaruh yang sedang, hampir tidak memiliki pengaruh. Pengukuran partisipasi pada kedua jenis konsultasi publik tersebut menyiratkan bahwa partisipasi masyarakat terbatas hanya diberikan pada perwakilan terpilih dengan komunikasi pada forum yang disesuaikan pada jenis konsultasi publiknya, serta otoritas terbesar yang diberikan oleh ruang konsultasi publik adalah untuk menerima dan memberi masukan/saran.

Kata kunci: Partisipasi Publik, Konsultasi Publik, Ranperda, Formulasi Kebijakan



HASANUDDIN UNIVERSITY

FACULTY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES

ABSTRACT

MASYITA MARSUKI (E011171306), Public Participation in the Formulation of Regional Regulation's Draft at DPRD Sulawesi Selatan. 98 Pages + 7 Pictures + 3 Tables + 34 Librarians (1969-2023) + 6 Attachments, Guide by Drs. Lutfi Atmansyah, MA and Andi Ahmad Yani, S.Sos., M.Si., MPA., M.Sc

Public participation is one of the studies in public administration regarding the role of society in government, including policy making, starting from the planning, implementation and evaluation processes. This research aims to identify public participation in the formulation of Regional Regulation's Draft (Ranperda) in the South Sulawesi DPRD, that the drafting of this Ranperda has several stages of public consultation/testing.

This research uses a qualitative approach to produce descriptive data with a study case of the Regional Regulation's Draft for Organizing the Library. The data was processed using Fung's (2006) "Design Participatory: Democracy Cube" theory with three basic dimensions for measuring participation, namely participant selection, communication and decision, and authority and power. Data analysis was carried out using the techniques proposed by Miles and Huberman (1992), namely data reduction, data presentation, and drawing conclusions/verification.

The research results show that there are 2 types of public consultations in DPRD Sulawesi Selatan, which are divided into specific and general. Specific Public Consultation on the Regional Regulation on Library Implementation is at a moderate scale of participant selection, medium communication scale (almost reaches the most intense scale) with decision making remaining in a special domain, and a medium scale of authority and influence. General Public Consultation of the Draft Regional Regulation on Library Implementation is at a moderate scale of participant selection, medium communication scale (almost reaching the least intense scale) with decision making remaining in a special domain, as well as a medium scale of authority and influence and (almost least authority and influence). Measuring participation in both types of public consultation implies that public participation is limited to elected representatives with communication in forums tailored to the type of public consultation, and the greatest authority given by the public consultation room is to receive and provide input/suggestions.

Key words: Public Participation, Public Consultation, Regional Regulation's Draft, Policy Formulation



UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Masyita Marsuki
NIM : E011171306
Program Studi : Administrasi Publik
Departemen : Ilmu Administrasi
Jenjang : Strata 1 (S1)

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul “Partisipasi Publik Dalam Formulasi Rancangan Peraturan Daerah di DPRD Sulawesi Selatan” benar-benar merupakan hasil karya pribadi dan seluruh sumber yang dikutip maupun yang dirujuk telah dinyatakan benar dalam daftar pustaka.

Makassar, 21 Februari 2024

Yang menyatakan,



Masyita Marsuki
E011171306



UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

LEMBAR PERSETUJUAN SKRIPSI

Nama : Masyita Marsuki
NIM : E011171306
Program Studi : Ilmu Administrasi Publik
Judul : Partisipasi Publik Dalam Formulasi Rancangan Peraturan Daerah di DPRD Sulawesi Selatan

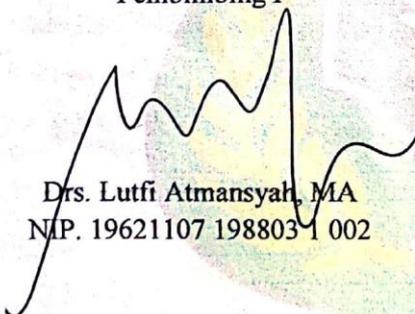
Telah diperiksa oleh Pembimbing I dan Pembimbing II, dan dinyatakan sesuai dengan saran perbaikan Ujian Skripsi Departemen Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

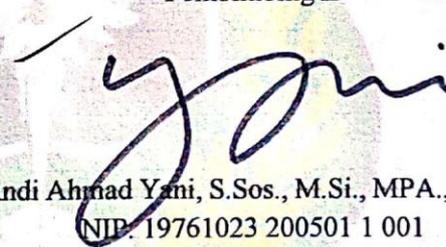
Makassar, 25 Januari 2024

Menyetujui,

Pembimbing I

Pembimbing II


Drs. Lutfi Atmansyah, MA
NIP. 19621107 198803 1 002


Andi Ahmad Yani, S.Sos., M.Si., MPA., M.Sc
NIP. 19761023 200501 1 001

Mengetahui,

Ketua Departemen Ilmu Administrasi



Prof. Dr. Alwi, M.Si
NIP. 19631015 198903 1 006

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmaanirrahiim...

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakaatuh...

Puji syukur kehadirat Allah SWT, atas segala limpahan rahmat dan karunia yang diberikan sehingga peneliti dapat menjalani proses dan menyelesaikan skripsi berjudul “Partisipasi Publik Dalam Formulasi Rancangan Peraturan Daerah di DPRD Sulawesi Selatan” ini. Salam serta shalawat senantiasa tucurahkan kepada sang teladan terbaik, Nabi Muhammad SAW. Yang atas perjuangan dan pengorbanannya, umat manusia telah berevolusi melewati jalan-jalan gelap yang ditutupi kejahiliyahan menuju jalan yang terang benderang akan ilmu pengetahuan.

Partisipasi publik dalam formulasi kebijakan sebagai salah satu objek dalam keilmuan Administrasi Publik yang oleh peneliti sangat menarik untuk dikaji. Masyarakat dengan populasi yang kian meningkat beserta budayanya yang semakin kompleks, menuntut wajibnya kebijakan yang representatif dan *useful* bagi sebagian besar atau bahkan seluruh kalangan. Apalagi dengan besarnya dana yang digelontorkan untuk melahirkan satu produk kebijakan, peneliti menganggap bahwa kajian terhadap partisipasi publik yang menunjukkan *need* atau kebutuhan akan suatu kebijakan, tentu sangat sepadan untuk dilakukan.

Tentu peneliti sangat menyadari masih banyaknya celah dan kekurangan dalam penelitian yang dilakukan. Hal tersebut dikarenakan keterbatasan diri sendiri, utamanya dari segi pengetahuan dan keterampilan. Namun, peneliti berharap agar ke depannya masih banyak kesempatan yang terbentang untuk terus menyempurnakan penelitian ini sehingga hasilnya dapat memiliki kebermanfaatan bagi banyak orang.

Dengan adanya penelitian ini, peneliti tidak hanya mengharapkan sebuah gelar yang tercetak di atas lembaran hitam putih ijazah, namun juga menginginkan banyaknya pelajaran berharga yang didapat selama proses penelitian. Selain itu, peneliti berharap dapat berkontribusi dalam proses pembangunan melalui

pengamatan kritis dan kajian-kajian ilmiah yang dilakukan. Penelitian ini dipersembahkan kepada diri sendiri sebagai bahan pembelajaran, kepada Departemen Ilmu Administrasi FISIP Unhas tercinta, kepada pemerintah dan DPRD lingkup se-Sulawesi Selatan, juga kepada rekan-rekan lainnya yang memiliki minat serupa dalam kajian administrasi.

Tidak lupa peneliti ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada seluruh pihak yang telah memberikan dukungan terbaiknya agar skripsi ini dapat diselesaikan tepat pada waktunya. Terima kasih kepada kedua orang tua Marsuki dan Alm. Salmiah Budu serta saudara-saudari Maryam Marsuki, Achmad Zulkarnain Marsuki, dan Achmad Zulkifli Marsuki. Peneliti juga berterima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc., selaku Rektor Universitas Hasanuddin
2. Prof. Dr. Phil. Sukri, M.Si. selaku Dekan FISIP Unhas beserta jajarannya
3. Prof. Dr. Alwi, M.Si. dan Dr. Muh Tang Abdullah, S.Sos., M.A.P selaku Ketua dan Sekretaris Departemen Ilmu Administrasi FISIP Unhas
4. Drs. Lutfi Atmansyah, MA dan Andi Ahmad Yani, S.Sos., M.Si., MPA., M.Sc selaku pembimbing I dan pembimbing II yang telah senantiasa memberikan support yang tulus dan arahan terbaiknya kepada peneliti
5. Prof. Dr. Hamsinah, M.Si., Dr. Suryadi Lambali M.Si dan Adnan Nasution S.Sos., M. Si selaku penguji dalam sidang proposal dan skripsi penulis yang telah banyak memberi kritik dan saran konstruktif.
6. Dr. Hasrullah M.A yang selalu memberikan kepercayaan, ruang belajar yang leluasa serta dukungan positif selama peneliti berkiprah di lembaga kemahasiswaan.
7. Seluruh dosen dan staf Departemen Ilmu Administrasi FISIP Unhas yang banyak memberikan ilmu serta dukungan selama proses pembelajaran di dunia kampus.
8. Seluruh unsur DPRD Sulawesi Selatan yang telah membantu kelancaran proses penelitian, serta para informan yang telah bersedia meluangkan waktu dan memberikan informasi terkait.

9. Seluruh anggota Humanis FISIP Unhas yang telah memberikan kepercayaan dan amanah untuk selalu belajar dan memperbaiki diri menjadi pribadi yang lebih baik.
10. UKM Pencak Silat FISIP Unhas, wadah belajar yang hangat, tempat berkumpul dan berdiskusi dengan penuh apresiasi dan penghargaan terbaik.
11. KSR PMI Unhas, organisasi yang selalu memberikan tantangan dan ruang belajar tanpa batas.
12. IMM Fakultas Ekonomi Sosial Politik Unhas, Korkom IMM Unhas, dan IMM Makassar Timur. Terima kasih atas ruang pembelajaran yang senantiasa *fii sabilil haq faastabiqul khairaat*.
13. Teman-teman se-angkatan LEADER 2017 yang menjadi keluarga terdekat di dunia kampus. Terima kasih atas kemajemukan akhlak dan karakternya, kepedulian yang diberikan, serta lika-liku pertemanan realistik yang selama ini diterapkan. Kita semua bersaudara.
14. Teman-teman *Snake Water* Diksar XXV yang selalu menjalin keakraban dengan tulus
15. Kakak-kakakku sekalian CHAMPION 2015 yang selalu ada sebagai sosok senior yang baik untuk menjaga dan mengawal proses belajar peneliti selama di kampus.
16. Lembaga Riset *Public Policy Network*, Pentahelix Indonesia, dan Profetik Institute, serta Pemerintah Kota Makassar yang telah memberikan banyak ruang belajar, khususnya dalam riset dan pengkajian ilmiah.
17. Presidium Humanis FISIP Unhas Periode 2019-2020, saudaraku Waddasiah Azalia S.A.P, Mardiah Sampe Tandung S.A.P, Rijal S.A.P, A. Achmad Rizaldy S.A.P, Adhe Surya Pratama S.A.P, Annisa Khusnul Khatimah S.A.P, Musdalifah Basir S.A.P, dan Resky Ananda Putri S.A.P.
18. DPO Humanis FISIP Unhas Periode 2020, saudaraku Juniansah Rakhmat S.A.P, Waddasiah Azalia S.A.P, Annisa Aulia Akbar S.A.P, dan Adriansyah Dwi Saputra S.A.P.
19. Majelis Wali Amanat Kampus Gagasan, Kakanda Rizal Pauzi S.Sos., M.Si, Kakanda Dr. Saenab M.Si, Kakanda Dr. Ali Anas S.Sos., M.Si, Kakanda

Muh. Adnan Kasogi S.Sos., M.Si, Kakanda Muslim Haq M. SH., MH, serta saudaraku Muh. Arsyad S.A.P dan Mardiyah S.A.P

20. Para Pengurus Harian Kampus Gagasan, utamanya Wakil Rektor I Diarmila S.H, Wakil Rektor II Taufik Hidayat S.H, dan Wakil Rektor III Afrilia Eka Ananda S.Kom.
21. Kakanda Alfiana S.A.P, Nurwahyu Edy Syam S.A.P, Evha Farida Rahman S.A.P, dan Erikius Sumule S.Sos. Terima kasih telah menjadi sosok ‘kakak’ yang baik bagi peneliti.
22. Kak Muh. Asratillah Senge S.T., M.T yang telah mendampingi, mendukung, dan banyak memberikan makna serta pembelajaran di berbagai aspek kehidupan peneliti.
23. Pihak lain yang tidak sempat disebutkan satu persatu, terima kasih banyak.

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
ABSTRACT	ii
LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN	iii
LEMBAR PERSETUJUAN SKRIPSI	iv
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	x
DAFTAR GAMBAR	xii
DAFTAR TABEL	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
I.1 Latar Belakang.....	1
I.2 Rumusan Masalah.....	5
I.3 Tujuan Penelitian.....	5
I.4 Manfaat Penelitian.....	6
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	7
II.1 Kebijakan Publik.....	7
II.2 Peraturan Daerah.....	10
II.3 DPRD Sebagai Fungsi Legislasi di Daerah.....	11
II.4 Partisipasi Publik Dalam Formulasi Rancangan Peraturan Daerah.....	12
II.4.1 Pengertian Partisipasi Publik.....	12
II.4.2 Tujuan Partisipasi Publik.....	14
II.4.3 Manfaat Partisipasi Publik.....	15
II.4.4 Tipologi Partisipasi Publik.....	16
II.4.5 Konsultasi Publik Sebagai Media Partisipasi Dalam Formulasi Ranperda.....	26
II.5 Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Tentang Penyelenggaraan Perpustakaan.....	28
II.7 Penelitian Terdahulu.....	29
II.6 Kerangka Pikir.....	32
BAB III METODE PENELITIAN	34
III.1 Pendekatan dan Tipe Penelitian.....	34

III.2 Lokasi dan Waktu Penelitian.....	35
III.3 Fokus Penelitian.....	35
III.4 Sumber Data.....	36
III.5 Informan.....	37
III.6 Teknik Pengumpulan Data.....	37
III.7 Teknik Analisis Data.....	38
BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN.....	39
IV.1 Kedudukan, Fungsi, Tugas dan Wewenang DPRD Sulawesi Selatan..	39
IV.2 Visi Misi dan Struktur Organisasi.....	40
IV.3 Hak dan Kewajiban.....	42
IV.4 Alat Kelengkapan DPRD.....	43
BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN.....	48
V.1 Partisipasi Publik Dalam Konsultasi Publik Ranperda Sulsel Tentang Penyelenggaraan Perpustakaan.....	49
V.1.1 Pemilihan Partisipan (<i>Participant Selection</i>).....	52
V.1.2 Komunikasi dan Pengambilan Keputusan (<i>Communication and Decision</i>)	60
V.1.3 Otoritas dan Pengaruh (<i>Authority and Power</i>).....	66
V.2 Pembahasan Hasil Penelitian.....	72
BAB VI PENUTUP.....	85
VI.1 Kesimpulan.....	85
VI.2 Saran.....	86
DAFTAR PUSTAKA.....	88
LAMPIRAN.....	91

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Arnstein (1969), 217.....	18
Gambar 2. “ <i>Design Participatory: Democracy Cube</i> ” Fung (2006: 71)...	19
Gambar 3. <i>Participant Selection Methods</i> , Fung (2006: 68).....	20
Gambar 4. <i>Modes of Communication and Decision</i> , Fung (2006: 69).....	22
Gambar 5. <i>Extent of Authority and Power</i> , Fung (2006: 70).....	24
Gambar 6. Kerangka Pikir Penelitian.....	33
Gambar 7. Struktur Organisasi Sekretariat DPRD Sulawesi Selatan.....	41

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Pengukuran dimensi partisipasi pada Konsultasi Publik Khusus	72
Tabel 2. Pengukuran dimensi partisipasi pada Konsultasi Publik Umum	75
Tabel 3. Persamaan dan Perbedaan Konsultasi Publik Khusus dengan Konsultasi Publik Umum	78

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Negara demokrasi Indonesia sederhananya memiliki makna dimana tampuk kekuasaan berada di tangan rakyat (oleh, dari, dan untuk rakyat). Hal ini sejalan dengan arti demokrasi dari bahasa latin, yakni *demos* yang berarti rakyat dan *kratos* yang berarti pemerintahan (Rosana, 2016). Demokrasi meletakkan posisi rakyat, publik, atau masyarakat sebagai pilar utama dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Penyelenggaraan pemerintahan yang mengakui masyarakat sebagai pilar utama ini juga dicerminkan melalui adanya sistem desentralisasi, yakni penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desentralisasi menghendaki masyarakat di daerah untuk mengatur dirinya sendiri berdasarkan kebutuhan, kondisi, potensi, dan kemampuan daerah masing-masing. Melalui desentralisasi, masyarakat –pada prinsipnya- lebih didekatkan pada pengambil keputusan, yaitu pemerintah di daerah (seperti Gubernur, Walikota, dan jajarannya) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang merupakan perwakilan masyarakat di daerah.

Sistem desentralisasi ini, tidak sekadar menggambarkan adanya penyerahan wewenang pemerintah pusat, tetapi juga menggambarkan pengakuan akan posisi masyarakat yang otonom (berdiri sendiri). Sebab, antara wilayah satu dan wilayah lainnya di Indonesia memiliki masyarakat yang beragam. Keberagaman tersebut menyebabkan perbedaan kebutuhan pula. Bahkan pengambilan keputusan juga tidak semerta-merta dapat diseragamkan, tetapi memerlukan analisis berbagai perspektif termasuk dari masyarakat adat setempat.

Selanjutnya, ke-sentralan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan tergambar pula melalui produk hukum. Hal ini menegaskan adanya legitimasi

negara terhadap pentingnya andil masyarakat, mengingat Indonesia merupakan negara hukum (*rechtstaat*). Misalnya, dalam UUD 1945 ditegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat (BAB I Pasal 1 ayat 2), adanya Pemilihan Umum langsung oleh masyarakat (Pasal 22E), adanya hak warga dalam bela negara, melakukan usaha pertahanan dan keamanan negara (Pasal 30), dan seterusnya. Bahkan dalam pembentukan perundang-undangan, terdapat bahasan tersendiri mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan perundang-undangan (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, BAB XI Partisipasi Masyarakat).

Dalam konteks administrasi publik, terdapat kajian tersendiri mengenai peran atau andil masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan yang selanjutnya disebut partisipasi publik. Partisipasi publik ini menyangkut peran serta masyarakat (publik) dalam berbagai proses penyelenggaraan urusan pemerintahan, mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasinya.

Salah satu paradigma administrasi publik yang relevan dengan konsep ini, yakni *New Public Service* (NPS) yang dikemukakan oleh Denhardt & Denhardt (2003) dalam Muluk (2007). Dalam konsep NPS, publik dianggap sebagai *owner* atau pemilik pemerintahan (selaras dengan makna demokrasi yang dijelaskan sebelumnya). Dengan demikian, publik tidak hanya dianggap penerima layanan yang pasrah akan segala hasil kebijakan pemerintah, tetapi dianggap sebagai ‘pemilik modal dan kepentingan’ yang mempunyai hak dalam penentuan kebijakan.

Selain NPS, terdapat pula istilah *Good Governance*, dimana penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik terletak pada konstelasi antara tiga komponen; rakyat, pemerintah, dan pengusaha, yang berjalan secara kohesif, selaras, kongruen, dan sebanding (Thoha, 2003).

Partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan dan atau perencanaan kebijakan menjadi penting, sebab kebijakan publik sendiri mengatur gerak masyarakat dalam hampir berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Jadi, publik tidak bisa hanya menunggu saat sebuah kebijakan diberlakukan, tetapi terlibat sejak awal saat kebijakan mulai direncanakan (untuk menjadi sebuah kebijakan). Publik perlu menafsirkan kepentingannya dan berperan

serta dalam memutuskan kebijakan terbaik untuk mengakomodir kepentingan tersebut.

Partisipasi publik ini masih menjadi masalah di berbagai wilayah di Indonesia dari tahun ke tahun. Duadji (2013) menyimpulkan bahwa partisipasi publik dalam pengambilan keputusan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) di Lampung masih sangat rendah. Hal ini menyebabkan APBD Lampung pada saat itu menjadi bias dan perilaku serta tindakan aktor politik lebih dimaknai sebagai politik 'dagang sapi'. Proses pengambilan keputusan APBD pun dianggap tidak substansial untuk kepentingan masyarakat, melainkan lebih sebagai media transaksi dan *bergaining* elit yang berkuasa.

Mustanir dan Abadi (2017) dalam penelitiannya menunjukkan rendahnya partisipasi publik dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) di Kelurahan Kanyuara, Kecamatan Watang Sidenreng, Kabupaten Sidenreng Rappang, Sulawesi Selatan. Hal ini disebabkan adanya pengaruh ketokohan tertentu di luar kepala daerah definif yang diakui oleh aturan perundang-undangan.

Rahma (2019) meneliti partisipasi publik dan keterbukaan informasi dalam penyusunan kebijakan di Dewan Perwakilan Rakyat (DPRK) Aceh Selatan. Hasilnya, masyarakat masih kurang dilibatkan sebab adanya keterbatasan anggaran. Selanjutnya, Hamdani (2020) yang meneliti partisipasi publik dalam proses perencanaan Ibu Kota Negara (IKN) Republik Indonesia, menyimpulkan bahwa partisipasi publik masih dominan dalam kategori *degree of tokenism*. Hal ini berarti ruang partisipasi publik sudah diberikan, hanya saja belum disertai dengan pelimpahan wewenang dan kekuasaan untuk mengambil keputusan. Kemudian Ulum dan Dewi (2021) yang meneliti tentang partisipasi masyarakat dalam pengembangan Desa Wisata Gamplong, DI Yogyakarta, menunjukkan masih kurangnya keterlibatan masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi desa wisata.

Dalam proses kebijakan publik, beberapa kasus dalam penelitian yang telah disebutkan di atas dapat digolongkan sebagai tahapan awal, dimana sebuah kebijakan mulai direncanakan (*agenda setting*) dan dirumuskan (*formulasi*

kebijakan) sebelum akhirnya ditetapkan untuk diimplementasikan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.

Adapun dalam penelitian ini, peneliti akan membahas terkait partisipasi publik dalam Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda). Partisipasi publik dalam penyusunan Ranperda sebagai salah satu proses awal kebijakan publik menjadi penting. Publik dapat mengajukan aspirasi melalui lisan maupun tulisan. Penyaluran aspirasi pun dapat menggunakan berbagai instrumen, baik formal maupun non formal. Media formal yang dimaksud merupakan jalur khusus yang sengaja dihadirkan untuk menyerap aspirasi, seperti; Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), masa reses DPRD, rapat terbuka DPRD, melalui RT/RW, pada saat kunjungan kerja perangkat daerah, konsultasi publik, dan sebagainya. Adapun media non formal yang dimaksud bersifat lebih normatif yang didasari konsep negara demokratis, seperti aspirasi melalui media sosial. Dalam penyusunan Ranperda pun, masyarakat dari kalangan tertentu (ahli) dapat bergabung dalam tim penyusun. Selain itu, DPRD kerap melakukan *public hearing* dan konsultasi atau uji publik sebelum dilakukannya pembahasan lebih lanjut di tataran DPRD.

Meskipun telah terdapat berbagai media bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan Ranperda, hal ini tidak menjamin kualitas partisipasi itu sendiri. Baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah, masih sering terjadinya perlawanan masyarakat setelah disahkannya sebuah peraturan. Tidak jarang, peraturan yang telah diundangkan malah digugat oleh masyarakat sendiri melalui berbagai aksi demonstrasi atau melalui *judicial review* di Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi. Selain adanya aksi lapangan yang langsung menggugat peraturannya, dalam implementasi sebuah peraturan perundang-undangan juga banyak dijumpai ketidakefektifan dengan berbagai alasan, termasuk karena kurangnya pengetahuan dan kesadaran masyarakat terkait peraturan yang dimaksud.

Hal ini lantas mengundang banyak tanda tanya terkait proses penyerapan aspirasi masyarakat dalam penyusunan peraturan tersebut yang dikhawatirkan

hanya sekadar formalitas dan kurang menyentuh substansi untuk mengelola kepentingan publik.

Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi bagaimana partisipasi publik dalam formulasi peraturan atau kebijakan, khususnya dalam formulasi Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) untuk dijadikan informasi dan bahan kajian dalam Ilmu Administrasi untuk perumusan Peraturan Daerah yang lebih baik.

Adapun Ranperda yang disasar merupakan inisiatif DPRD Provinsi Sulawesi Selatan, yakni Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan tentang Penyelenggaraan Perpustakaan. Ranperda ini menjadi relevan sebab terlihat dari substansinya yang sangat menysasar kepentingan masyarakat umum dalam kehidupan sehari-hari, khususnya persoalan literasi dan minat baca masyarakat yang selama ini terus menjadi sorotan kritis masyarakat luas.

Peneliti akan mengidentifikasi partisipasi publik dalam Ranperda ini melalui proses konsultasi publik (salah satu tahap penting dalam partisipasi publik yang digelar oleh anggota DPRD). Konsultasi publik dilakukan untuk menjaring masukan dan kritik dari masyarakat yang sekiranya memiliki *interest* (kepentingan) atau terdampak langsung dengan Ranperda tersebut jika disahkan.

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan sebelumnya, maka penelitian ini mengangkat rumusan masalah yaitu “bagaimana partisipasi publik dalam proses Konsultasi Publik Ranperda Provinsi Sulawesi Selatan, khususnya Ranperda tentang Penyelenggaraan Perpustakaan?”.

I.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi partisipasi publik dalam proses Konsultasi Publik Ranperda Provinsi Sulawesi Selatan, khususnya Ranperda tentang Penyelenggaraan Perpustakaan di Provinsi Sulawesi Selatan.

I.4 Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan bisa memberikan informasi dan dipergunakan sebagai bahan pengembangan kajian Ilmu Administrasi Publik, serta menjadi referensi atau rujukan untuk penelitian selanjutnya terkait partisipasi dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda), khususnya di Provinsi Sulawesi Selatan.

b. Manfaat Praktis

Diharapkan penelitian ini dapat menghasilkan informasi serta rekomendasi atau saran bagi Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan, khususnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai salah satu perangkat daerah yang dapat membentuk Peraturan Daerah, agar dapat mengoptimalkan proses partisipasi publik dalam merancang Peraturan Daerah.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

II.1 Kebijakan Publik

Leslie (1987) dalam Widodo (2021) membuat dua kategori definisi kebijakan dari pendapat banyak ahli kebijakan, yakni yang menekankan pada maksud dan tujuan utama (sebagai kunci kriteria kebijakan) dan yang menekankan pada dampak dari kebijakan atau tindakan pemerintah.

Kebijakan yang lebih menekankan pada maksud dan tujuan utama menurut Leslie (1987) dikutip Widodo (2021) sebagai berikut:

- a. *A purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern...public policies are those policies developed by governmental bodies an officials* (suatu tindakan bertujuan yang diikuti oleh seorang aktor atau sekumpulan aktor dalam menghadapi suatu masalah atau masalah yang menjadi perhatian ... kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan pemerintah dan pejabat).
- b. *A set of interrelated decisions taken by political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decision should, in principle, be within the power of these actors to achieve* (serangkaian keputusan yang saling terkait yang diambil oleh aktor politik atau kelompok aktor mengenai pemilihan tujuan dan cara untuk mencapainya dalam situasi tertentu di mana keputusan ini, pada prinsipnya, berada dalam kekuatan aktor tersebut untuk mencapainya).
- c. *Public policy is whatever government choose to do or not to do* (kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan).
- d. *Action or non action in response to demands* (tindakan atau non tindakan dalam menanggapi tuntutan).

- e. *A projected program of goal values and practices* (program yang diproyeksikan dari nilai dan praktik tujuan).
- f. *Policy is, in its most general sense, the pattern of action that resolves conflicting claims or provides incentives for cooperation* (kebijakan, dalam arti yang paling umum, adalah pola tindakan yang menyelesaikan klaim yang bertentangan atau memberikan insentif untuk kerjasama).

Adapun pengertian kebijakan yang lebih menekankan pada dampaknya menurut Leslie (1987) dikutip Widodo (2021), yakni sebagai berikut:

- a. *What governments actually do and why* (apa yang sebenarnya dilakukan pemerintah dan mengapa).
- b. *Action taken by government* (tindakan yang diambil oleh pemerintah).
- c. *A policy may usefully be considered as a course of action or inaction rather than specific decision or action, and such a course has to be perceived and identified by the analyst in question* (sebuah kebijakan dapat berguna dianggap sebagai tindakan atau kelambanan daripada keputusan atau tindakan tertentu, dan tindakan seperti itu harus dirasakan dan diidentifikasi oleh analis yang bersangkutan).

Islamy (1998) sebagaimana dikutip Muadi et al. (2016) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang berasal dari usulan seseorang, kelompok, maupun pemerintah dalam lingkungan tertentu dan untuk tujuan tertentu, dengan cara mengemukakan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan atas pelaksanaan usulan kebijakan tersebut.

Kebijakan publik dapat disimpulkan sebagai serangkaian tindakan yang dilakukan ataupun tidak dilakukan pemerintah, baik yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang untuk mencapai suatu tujuan tertentu yang berorientasi pada kepentingan masyarakat (Muadi et al., 2016).

Wahab (1991) dalam Widodo (2021) mengatakan bahwa kebijakan publik dibuat untuk memecahkan masalah, mencapai tujuan, dan sasaran tertentu. Ini berkaitan dengan yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah, bukan sekedar tentang apa yang ingin dilakukan pemerintah.

Berdasarkan pengertian kebijakan dan kebijakan publik di atas, Islamy (1998) dalam Muadi et al. (2016) menyimpulkan beberapa poin dan elemen penting tentang kebijakan publik, yaitu:

- a. Bahwa kebijakan publik atau negara itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah.
- b. Kebijakan publik atau negara tidak cukup hanya dinyatakan, tetapi juga dilaksanakan dalam bentuk atau wujud yang nyata.
- c. Kebijakan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu perlu dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.
- d. Kebijakan publik atau negara harus berorientasi atau ditujukan demi kepentingan masyarakat.

Parsons (1997) sebagaimana dikutip Muadi et al. (2016) menyatakan bahwa siklus kebijakan publik meliputi tahap formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan. Sementara proses kebijakan publik menurut Dye (1992) sebagaimana dikutip oleh Widodo (2021) meliputi beberapa siklus atau tahapan berikut:

- a. Identifikasi masalah untuk mengidentifikasi apa yang menjadi tuntutan atas tindakan pemerintah
- b. Penyusunan agenda (*agenda setting*), di mana pada tahapan ini memfokuskan perhatian pada pejabat publik dan media massa atas keputusan yang akan diputuskan terhadap masalah publik tertentu
- c. Perumusan kebijakan. Tahap ini melalui inisiasi dan penyusunan usulan kebijakan melalui organisasi perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah, presiden, dan lembaga legislatif
- d. Pengesahan kebijakan. Tahap ini dilakukan melalui tindakan partai politik, kelompok penekan, presiden, dan kongres
- e. Evaluasi kebijakan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah itu sendiri, konsultan di luar pemerintah, pers, serta masyarakat (publik).

II.2 Peraturan Daerah

Peraturan Daerah (Perda), sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur dan atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Setiap daerah otonom (baik provinsi maupun kabupaten) memiliki banyak Perda yang mengatur publik dan jalannya pemerintahan dalam berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara.

Perda merupakan penjabaran lebih lanjut sekaligus untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi di atasnya, dengan catatan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Perda yang dibuat tidak boleh dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta Perda daerah lain.

Handoyo (2008) sebagaimana dikutip Praptanugraha (2008), mengemukakan bahwa materi muatan Perda meliputi; a. Materi-materi atau hal-hal yang memberi beban kepada penduduk, misalnya pajak dan retribusi daerah; b. Materi-materi atau hal-hal yang mengurangi kebebasan penduduk, misalnya mengadakan larangan-larangan atau kewajiban-kewajiban yang biasanya disertai dengan ancaman atau sanksi pidana; c. Materi-materi atau hal-hal yang membatasi hak-hak penduduk, misalnya penertiban garis sepadan; d. Materi-materi atau hal-hal yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang sederajat dan tingkatannya lebih tinggi, harus diatur dengan peraturan daerah.

Pada dasarnya, Perda dibentuk mulai dari perencanaan, pembahasan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Dalam mempersiapkan pembahasan dan pengesahan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) menjadi Perda, harus berpedoman kepada peraturan perundang-undangan. Pembentukan Ranperda juga seyogyanya tidak hanya terikat pada asas legalitas, tetapi perlu diawali dengan pengamatan dan kajian mendalam yang dituangkan dalam naskah akademik.

Naskah akademik inilah yang secara nyata menunjukkan adanya pengkajian langsung sebab memaparkan alasan-alasan, fakta-fakta dan latar belakang tentang masalah yang mendorong perlunya sebuah Perda dibuat sehingga umumnya naskah akademik Perda memberi penjelasan tentang aspek filosofis, aspek sosiologis, aspek yuridis, aspek politis, aspek ekologi aspek ekonomi dan aspek-aspek lainnya yang berkaitan dengan peraturan yang akan dibuat.

II.3 DPRD Sebagai Fungsi Legislasi di Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat, baik di pusat (DPR) maupun daerah (DPRD) memiliki fungsi legislasi yaitu merumuskan dan mengesahkan peraturan atau kebijakan publik. Rahma (2019) merangkum beberapa fungsi kekuasaan legislatif, yakni: a. *Law making* (membuat peraturan perundang-undangan), b. *Constituency Work* (bekerja bagi para pemilihnya), *Supervision and Critism Government* (mengawasi dan mengkritik jalannya pelaksanaan undang-undang), c. *Education* (memberi pendidikan politik bagi masyarakat) dan *Representation* (mewakili pemilih/rakyat).

Adapun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai fungsi legislasi di daerah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain:

- a. Pertama, pada Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur dan atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.
- b. Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa DPRD baik kabupaten/kota maupun provinsi memiliki fungsi dalam pembentukan Perda (fungsi legislatif), anggaran dan pengawasan. Dalam pembentukan Perda, DPRD menjaring aspirasi masyarakat. Selanjutnya pembentukan Perda dilaksanakan dengan membahas bersama kepala daerah dan menyetujui atau tidak menyetujui

rancangan Perda, mengajukan usul rancangan, dan menyusun program pembentukan Perda Kabupaten/Kota bersama kepala daerah.

- c. Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Undang-undang ini menyebutkan bahwa DPRD (baik kabupaten/kota atau provinsi) memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Salah satu tugas dan wewenang DPRD adalah membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah.

II.4 Partisipasi Publik Dalam Formulasi Rancangan Peraturan Daerah

II.4.1. Pengertian Partisipasi Publik

Bryant and White (1987) dalam Muluk (2007) menjelaskan bahwa awalnya, pada tahun 1950-an dan 1960-an, partisipasi hanya didefinisikan secara politis di mana terbatas pada pemungutan suara, keanggotaan dalam partai, kegiatan dalam perkumpulan sukarela gerakan protes, dan sebagainya. Partisipasi politis ini dibagi dalam dua arena. Pertama, partisipasi horizontal yang melibatkan masyarakat secara kolektif untuk memengaruhi keputusan kebijakan. Kedua, partisipasi vertikal yang terjadi ketika anggota masyarakat mengembangkan hubungan tertentu dengan kelompok elit dan pejabat yang bermanfaat bagi kedua belah pihak.

Selanjutnya pada tahun 1970-an, partisipasi mulai dihubungkan dengan proses administratif dengan adanya peran serta individu dan kelompok dalam proses implementasi sehingga dapat mengejar kepentingan yang bertentangan dan bersaing untuk memperebutkan sumber daya yang langka. Lele (1975) seperti yang dikutip Muluk (2007) dalam studinya menunjukkan bahwa partisipasi dalam perencanaan dan pelaksanaan program dapat mengembangkan kemandirian masyarakat pedesaan demi akselerasi pembangunan. Partisipasi juga tidak hanya mencakup proses perencanaan dan pelaksanaan, tetapi juga partisipasi dalam penerimaan manfaat.

Samsir dan Susanti (2023) menjelaskan bahwa partisipasi masyarakat merupakan salah satu subjek yang utama dalam administrasi publik yang mendukung baik buruknya tata kelola pemerintahan. Partisipasi masyarakat yang rendah menjadi salah satu penyebab tidak idealnya keberlangsungan suatu program pemerintahan.

Selanjutnya, Arimbi (1993) sebagaimana dikutip Kosasih (2016) menyebut partisipasi publik sebagai proses komunikasi dua arah yang terjadi terus menerus antara pemegang kebijakan (pemerintah) dengan pihak yang terdampak atas kebijakan tersebut (pihak lain atau masyarakat). Partisipasi di sini dimaknai bahwa masyarakat dapat menerima dengan berbagai masukan dan pertimbangan atas kebijakan pemerintah, juga dapat menolak kebijakan tersebut.

Partisipasi masyarakat, menurut Muhiddin (2013), berkaitan dengan konsep keterbukaan, di mana masyarakat harus mengetahui apa saja yang dilakukan pemerintah untuk menunjang kehidupan masyarakatnya, termasuk dalam hal kesejahteraannya.

Hadjon (1997) dalam Muhiddin (2013), mengintisarikan bahwa pada dasarnya, setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia dan mempunyai hak untuk dipilih, perwakilan rakyat mempengaruhi pengambilan keputusan melalui "*mede beslissing-recht*" (hak untuk ikut memutuskan dan atau melalui wewenang pengawas), asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan sifat keputusan yang terbuka, serta dihormatinya hak-hak kaum minoritas. Ini disebutnya sebagai konsep partisipasi yang merupakan syarat minimum dalam demokrasi.

Antoft dan Novack (1998) dalam Duadji (2013) mengatakan bahwa partisipasi publik itu tidak dapat dipandang pemerintah sebagai hanya sebuah kesempatan tetapi merupakan hak-hak dasar warga. Partisipasi publik juga harus dipandang sebagai layanan dasar dan bagian integral dari *local governance*.

Pendapat lain menyebut partisipasi berkaitan dengan berbagi atau mempengaruhi keputusan tentang kebijakan, kepegawaian, dan pengembangan profesional staf, anggaran, tanah dan bangunan, pengelolaan sumber daya dan kurikulum sekolah, sebagaimana yang disebut Marsh (1996: 194) dalam Munadi (2008: 275).

“Participation is to do with sharing or influencing decisions on policy matters and includes an active decision making role in such areas as school policy, staffing, and profesional development of staff, budget, grounds and buildings, management of resources and the school curriculum.”

Untuk mengadakan partisipasi publik memerlukan pengkondisian situasi yang ideal, sebab partisipasi tidak hadir begitu saja namun memerlukan beberapa faktor pendorong agar sebuah partisipasi dapat bekerja sesuai peruntukannya (menciptakan harmoni antara kebijakan dan publik). Yuliantara (2004) dalam Munadi (2008) menerangkan bahwa partisipasi setidaknya membutuhkan 3 hal utama, yaitu kesukarelaan masyarakat untuk menggerakkan demokrasi, keterampilan masyarakat untuk bekerja dengan demokrasi, dan arena yang terjamin untuk pelaksanaan demokrasi. Tetapi dari ketiganya, yang paling mampu mengembangkan kultur demokrasi adalah adanya pelaku demokrasi yang memiliki dua kecakapan, yakni kecakapan intelektual atau kecakapan berpikir kritis dan kecakapan partisipatoris.

II.4.2. Tujuan Partisipasi Publik

Huntington dan Nelson (1977) dalam Prasojo (2003) mengungkapkan bahwa partisipasi publik atau warga negara bertujuan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah. Partisipasi ini bisa bersifat individual atau kolektif, terorganisir atau spontan, mantap atau sporadis, secara damai atau dengan kekerasan, legal atau ilegal, efektif atau tidak efektif.

Selain itu, Nie dan Verba (1975) yang juga dikutip oleh Prasajo (2003) menyebutkan bahwa partisipasi warga negara yang legal bertujuan untuk mempengaruhi seleksi dan atau tindakan-tindakan yang diambil pejabat negara.

Muluk (2007) melihat arti penting partisipasi publik dari sudut fungsi, yaitu pertama sebagai sarana swaeducasi kepada masyarakat mengenai berbagai persoalan publik. Dalam fungsi ini, partisipasi tidak akan mengancam stabilitas politik dan seyogyanya berjalan di semua jenjang pemerintahan. Kedua, sebagai sarana untuk memperlihatkan keseimbangan kekuasaan antara masyarakat dan pemerintah, sehingga kepentingan dan pengetahuan masyarakat dapat terserap dalam agenda pemerintahan.

II.4.3 Manfaat Partisipasi Publik

Seyogyanya, partisipasi publik akan meningkatkan kualitas isi keputusan yang dibuat dan ditetapkan pemerintah daerah dengan berbasis kepentingan dan pengetahuan riil yang ada di dalam lingkup masyarakat lokal. Partisipasi juga sebagai instrumen pendorong terbangunnya komitmen masyarakat untuk memberikan dukungan moral, turut membantu dan bahkan turut bertanggung jawab terhadap keputusan APBD.

Utomo (2003) menguraikan manfaat partisipasi publik dalam pembuatan kebijakan publik, termasuk dalam pembuatan Perda di antaranya, memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan, memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan terlibat dalam pembuatan kebijakan, meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif, mendorong 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.

II.4.4. Tipologi Partisipasi Publik

Antoft dan Novack (1998) dalam Muluk (2007) mengemukakan berbagai bentuk partisipasi (dalam pengertian lebih sempit) yang dapat dilakukan oleh komunitas untuk memperjuangkan kepentingan dan kebutuhannya. Bentuknya yakni secara simultan, yakni memberikan kesempatan bagi penduduk untuk menikmati akses partisipasi yang lebih besar, karena tidak semua penduduk dapat berpartisipasi langsung di waktu, tempat, dan kepentingan yang sama. Hal ini disebabkan adanya kendala waktu, tenaga, dan sumber daya lain yang membatasi partisipasi. Partisipasi simultan ini meliputi *electoral participation, lobbying, getting on council agenda, special purpose bodies, dan special purpose participation*.

Partisipasi publik (dalam arti luas) dalam pemerintahan daerah berdasarkan pengalaman berbagai negara di dunia telah dijelaskan oleh Norton (1994) dalam Muluk (2007) yang berkisar pada beberapa hal. Pertama, referenda bagi isu-isu vital di daerah tersebut dan penyediaan peluang inisiatif warga untuk memperluas isu-isu yang terbatas dalam referenda. Kedua, melakukan *decentralization in cities* (desentralisasi di dalam kota) kepada unit-unit yang lebih kecil sehingga kebutuhan, tanggung jawab dan pengambilan keputusan lebih dekat kepada masyarakat. Ketiga, konsultasi dan kerjasama dengan masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat itu sendiri. Keempat, partisipasi sebagai *elected member* (anggota yang dipilih). Semakin banyak anggota dewan yang dipilih secara proporsional dengan jumlah penduduk maka semakin tinggi partisipasinya. Semakin kecil rasio antara anggota dewan dengan jumlah penduduk, maka semakin besar derajat partisipasinya. Meskipun demikian, rasio tersebut bervariasi antar daerah di seluruh dunia bergantung pada kondisi masing-masing.

Berdasarkan uraian ringkas di atas, pada dasarnya partisipasi di berbagai daerah satu sama lain tidak seragam. Masing-masing memiliki kadar, derajat, atau tingkatannya sendiri dalam praktik partisipasi publik.

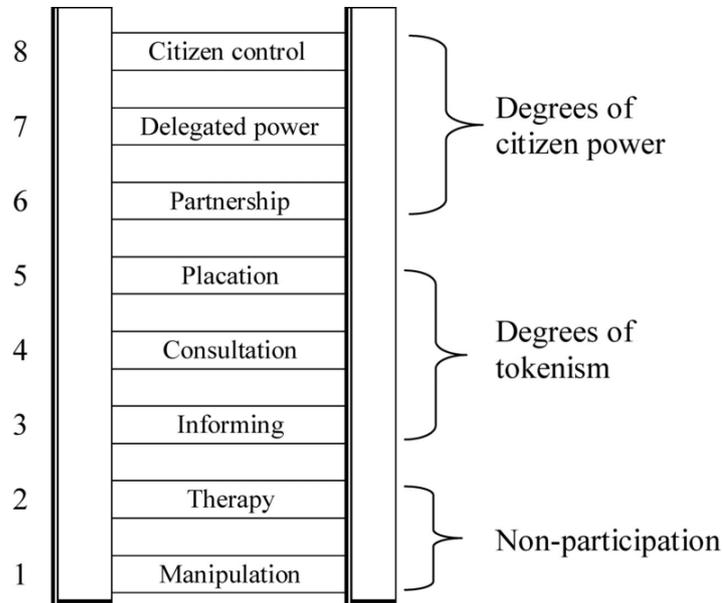
Salah satu teori yang paling terkenal terkait partisipasi dikemukakan oleh Arnstein (1969). Teori ini disebut “*Ladder of Participation*” yang menyatakan ada tiga derajat partisipasi, dimana derajat terendah adalah *non participation*, derajat kedua atau pertengahan adalah tokenism, dan derajat tertinggi adalah *citizen power*. Ketiga derajat tersebut dirinci lagi dalam beberapa anak tangga.

Pada derajat *non participation*, peluang partisipasi tidak ditujukan sebenar-benarnya untuk menggarap keterlibatan publik dalam rencana atau pelaksanaan program, tetapi hanya sebagai ruang penguasa dalam mendidik dan menyenangkan publik agar terkesan ada partisipasi. Dalam tingkatan ini, terdapat dua anak tangga yaitu terapi dan manipulasi.

Derajat kedua, merupakan derajat yang mulai menunjukkan adanya partisipasi (derajat tokenism). Pada tingkat ini, keterlibatan publik telah lebih tinggi daripada sebelumnya. Masyarakat telah dilibatkan, didengar suaranya dalam diskursus meskipun tidak secara langsung mengambil keputusan. Ada tiga anak tangga pada tingkatan ini, yakni pemberian informasi (*informing*), konsultasi (*consulting*), dan penentraman (*placation*). Pemberian informasi menunjukkan adanya komunikasi satu arah dari pihak yang berwenang kepada publik, seperti pengumuman, penyebaran pamflet, dan laporan tahunan. Konsultasi menunjukkan komunikasi dua arah antara pihak yang berwenang dengan masyarakat, seperti survei sikap, temu warga, dan dengar pendapat. Kemudian penentraman berupa mengaiak masyarakat untuk terlibat lebih jauh dalam komite pembuatan kebijakan, meskipun pemegang kuasa tetap memiliki hak utama dalam pengambilan keputusan.

Selanjutnya, derajat ketiga atau derajat tertinggi, yakni *citizen power* (kekuatan warga). Pada tingkatan ini, publik mengambil bagian secara langsung dalam pengambilan keputusan, maupun pelayanan publik. Artinya, telah terjadi distribusi kekuasaan dari pemerintah kepada masyarakat. Terdapat tiga anak tangga pada tingkatan ini, yakni kemitraan

(*partnership*), kuasa yang didelegasikan (*delegated power*), dan kendali warga (*citizen control*).



Gambar 1. Arnstein (1969), 217

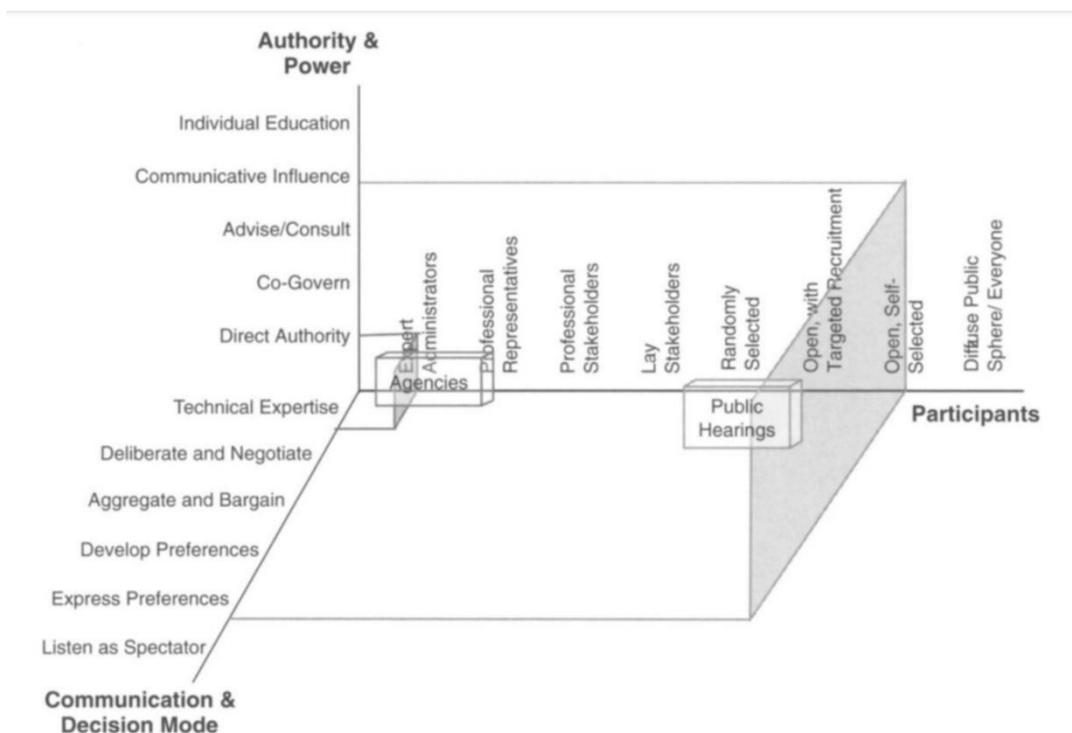
Selanjutnya, Fung (2006) mengkritik teori Arnstein yang dinilai cacat dan telah usang. Pertama, karena “*Ladder of Participation*” melebur skala empiris yang menjelaskan tingkat pengaruh individu ke keputusan kolektif berdasarkan perizinan normatif. Kedua, meskipun ada kalanya kekuatan publik sangat diinginkan, tetapi ada saat di mana “*consultative role*” lebih tepat bagi masyarakat dibandingkan “*citizen control*” yang sepenuhnya. Apalagi, telah banyak perkembangan teori dalam praktik partisipasi itu sendiri.

Fung (2006) berpandangan bahwa pengambilan keputusan pada desain institusi secara umum, misalnya dalam proyek pengembangan perkotaan yang kompleks, seringkali merupakan hasil dari interaksi berbagai ‘arena’, seperti perencanaan lembaga, negosiasi pemangku kepentingan, ruang lingkup dewan, dan audiensi publik. Interaksi arena yang dimaksud termasuk adanya bidang-bidang pejabat publik yang

beroperasi secara terisolasi dari publik. Ini perlu dijadikan pertimbangan yang penting sebab artinya terdapat arena yang memang beroperasi tanpa adanya input atau partisipasi publik sama sekali.

Oleh karena adanya desain institusi yang menghendaki “*Governance Choices*”, di mana pemerintah berinteraksi atau tidak berinteraksi dengan berbagai elemen termasuk publik, Fung (2006) lalu mengutarakan adanya tiga pertanyaan penting *siapa yang berpartisipasi? Bagaimana mereka berkomunikasi dan membuat keputusan? Apa hubungan antara kesimpulan dan pendapat mereka dengan implementasi atau kebijakan publik yang dihasilkan?*

Berdasarkan tiga pertanyaan tersebut, Fung (2006) kemudian memperkenalkan teorinya “*Design Participatory: Democracy Cube*”. Inti teori ini adalah mengukur tiga dimensi penting untuk memahami potensi dan batas sebuah desain partisipasi, yaitu *participation selection, communication and decision, serta authority and power.*

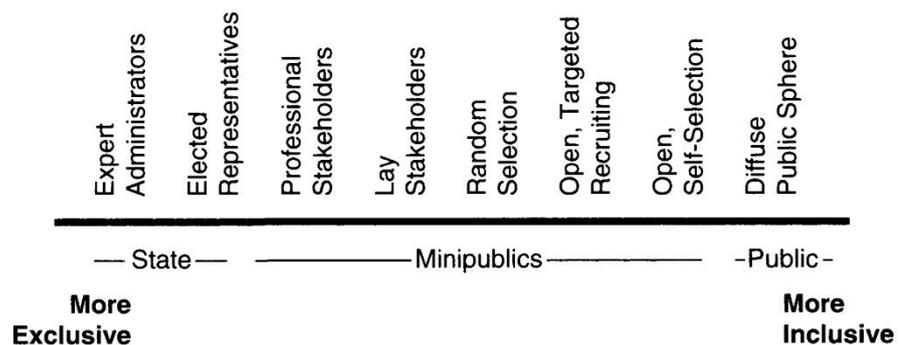


Gambar 2. “*Design Participatory: Democracy Cube*” Fung (2006: 71)

a. *Participant selection*

Alasan meningkatkan partisipasi publik di setiap bidang adalah karena banyaknya kemungkinan bahwa pejabat atau perwakilan rakyat memiliki banyak kekurangan, seperti kurang pengetahuan, kompetensi, tujuan umum, sumber daya, atau rasa hormat yang diperlukan untuk memerintahkan kepatuhan dan kerjasama. Untuk mengatasi kekurangan itu, dalam partisipasi publik sangatlah penting menentukan siapa yang berpartisipasi (siapa yang memenuhi syarat untuk berpartisipasi dan bagaimana seseorang bisa berpartisipasi). Selain itu, apakah mereka secara tepat mewakili populasi yang relevan atau masyarakat umum? Apakah ada kepentingan atau perspektif penting dikecualikan? Apakah mereka memiliki informasi dan kompetensi untuk membuat pertimbangan dan keputusan yang baik? Apakah mereka yang berpartisipasi responsif dan bertanggung jawab kepada mereka yang tidak berpartisipasi?

Pemilihan partisipan (*participant selection*) oleh Fung disusun dan digambarkan menggunakan skala dari metode yang paling tidak terbatas (*more inclusive*) hingga yang sangat terbatas (*more exclusive*), kemudian dikategorikannya menjadi tiga bagian, yakni publik, mini publik, dan *state*.



Gambar 3. *Participant Selection Methods*, Fung (2006: 68)

Publik merupakan kategori yang paling inklusif atau tidak terbatas dengan menggunakan mekanisme partisipasi yang sepenuhnya membaur dengan publik (*diffuse public sphere*), seperti media massa, asosiasi-asosiasi sekunder, dan ruang diskusi informal lainnya.

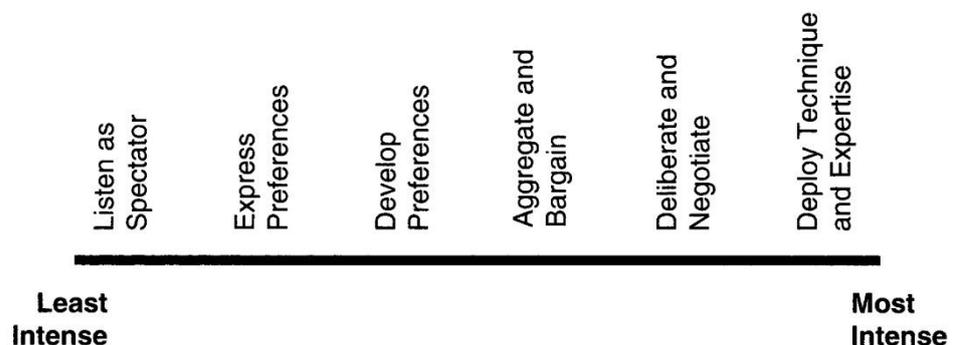
Mini publik merupakan kategori pertengahan yang sengaja mengumpulkan warga dalam badan-badan terpisah untuk mendiskusikan atau memutuskan hal-hal yang menjadi perhatian publik. Kategori ini terdiri atas lima mekanisme (Fung, 2006), di antaranya:

- a) Terbuka dan dipilih sendiri (*open, self selected*) di mana orang-orang bebas memilih untuk berpartisipasi. Biasanya dalam partisipasi seperti ini, diikuti orang-orang yang mempunyai pendidikan atau ketertarikan lebih pada isu terkait;
- b) Terbuka dengan perekrutan yang ditargetkan (*open, targeted recruiting*) di mana beberapa kelompok ditargetkan untuk dilibatkan, utamanya mereka yang kemungkinan keterlibatannya rendah;
- c) Pemilihan acak (*random selection*), peserta secara acak dipilih dari populasi umum untuk mendiskusikan isu-isu publik;
- d) Pemangku kepentingan awam (*lay stakeholders*), merupakan warga yang memiliki minat dalam beberapa isu publik, tidak dibayar untuk berpartisipasi, tetapi bersedia meluangkan waktu dan tenaga untuk menjadi perwakilan mereka yang memiliki minat sama namun memilih tidak berpartisipasi;
- e) Pemangku kepentingan profesional (*professional stakeholders*), para peserta ini sering kali merupakan perwakilan yang dibayar untuk kepentingan tertentu yang terorganisir.

State merupakan kategori yang paling terbatas atau eksklusif, dimana pemilihan partisipan terbatas pada individu-individu yang menempati posisi di negara. Kategori ini memuat dua mekanisme, yaitu a) Pemilihan kompetitif yang memilih perwakilan dari politisi profesional (*elected representatives*) untuk mewakili kepentingan publik; dan b) Ahli pelayan sipil (*expert administrators*) yang menjadi staf birokrasi publik.

b. *Communication and decision*

Dimensi penting kedua dari desain kelembagaan menentukan bagaimana peserta berinteraksi dalam suatu tempat diskusi atau keputusan publik. Fung menggambarkan dimensi ini dalam skala intensitas, mulai dari yang paling tidak intens sampai yang terintens, di mana intensitas mengindikasikan tingkat investasi, pengetahuan, dan komitmen yang dibutuhkan dari partisipasi.



Gambar 4. *Modes of Communication and Decision*, Fung (2006: 69)

Dimensi ini menurut Fung (2006) memuat enam mode komunikasi (tiga mode pertama) dan pengambilan keputusan (tiga mode kedua) dalam pengaturan partisipasi di ruang diskusi publik, yakni:

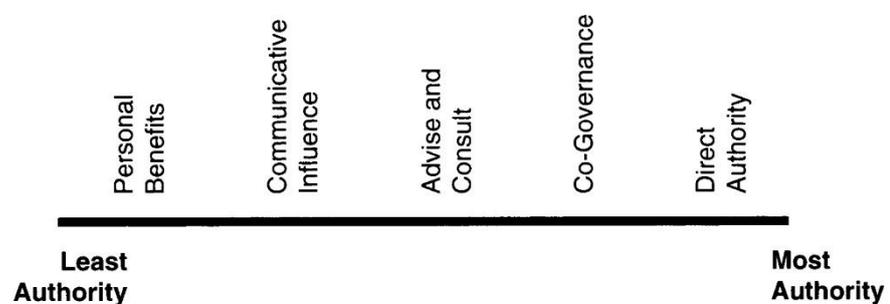
- a) mendengarkan sebagai penonton (*listen as a spectator*) di mana mayoritas warga sama sekali tidak mengajukan pandangan mereka sendiri. Sebaliknya, mereka berpartisipasi sebagai penonton yang menerima informasi tentang beberapa kebijakan atau proyek, dan mereka menjadi saksi perjuangan di antara politisi, aktivis, dan kelompok kepentingan;
- b) mengungkapkan preferensi (*express preferences*) di mana diskusi publik menawarkan peluang bagi beberapa orang untuk mengekspresikan preferensi mereka, seperti mengajukan pendapat, saran, atau pertanyaan;
- c) mengembangkan preferensi (*develop preferences*), di mana diskusi diatur agar memungkinkan peserta untuk mengeksplorasi, mengembangkan, dan mungkin mengubah preferensi dan perspektif mereka. Partisipan didorong untuk belajar tentang masalah;
- d) Agregasi dan tawar menawar (*aggregate and bargain*), di mana partisipan sejak awal mengetahui apa yang mereka inginkan. Cara pengambilan keputusan ini sering dimediasi oleh pengaruh dan kekuatan yang mereka bawa untuk mengomunikasikan preferensi mereka ke dalam pilihan sosial dan untuk memajukan preferensi bersama yang mereka miliki;
- e) Musyawarah dan negosiasi (*deliberate and negotiate*), partisipan sengaja mencari tahu apa mereka inginkan secara individu dan sebagai kelompok, mereka biasanya menyerap materi latar belakang pendidikan dan bertukar perspektif, pengalaman, dan alasan satu sama lain untuk mengembangkan pandangan mereka dan menemukan minat mereka;
- f) Menyebarkan teknik dan keahlian (*deploy technique and expertise*), yaitu pengambilan keputusan melalui keahlian

teknis para pejabat yang pelatihan dan spesialisasi profesionalnya sesuai untuk memecahkan masalah tertentu. Modus ini biasanya tidak melibatkan warga. Ini adalah domainnya perencana, regulator, pekerja sosial, guru dan kepala sekolah, polisi, dan sebagainya.

Mekanisme partisipasi yang menggunakan tiga mode pertama komunikasi seringkali tidak berusaha untuk menterjemahkan pandangan atau preferensi partisipan menjadi pandangan kolektif atau keputusan. Fung berpendapat bahwa pada kebanyakan audiensi publik, pejabat berkomitmen untuk tidak lebih dari sekadar menerima kesaksian peserta dan mempertimbangkan pandangan mereka dalam pertimbangan mereka sendiri selanjutnya. Bagaimanapun, beberapa audiensi publik lainnya mencoba untuk mengembangkan kolaborasi alternatif melalui kombinasi tiga metode pengambilan keputusan.

c. *Authority and power*

Dimensi penting ketiga untuk memahami partisipasi publik, yakni otoritas dan pengaruh. Ini berkaitan dengan dampak partisipasi publik (hubungan antara keterlibatan atau berbagai pendapat partisipan dengan kebijakan yang dihasilkan). Fung lebih lanjut menggambarkan sebuah skala otoritas untuk menentukan sampai di mana sebuah ruang partisipasi itu digunakan, mulai dari otoritas terkuat hingga yang terlemah.



Gambar 5. *Extent of Authority and Power*, Fung (2006: 70)

Dimensi ini menurut Fung (2006) memuat lima kategori, di antaranya:

- a) Keuntungan pribadi (*personal benefit*), di mana ruang partisipasi digunakan untuk mendapatkan keuntungan pribadi dari pembangunan atau mungkin untuk memenuhi rasa kewajiban sipil;
- b) Pengaruh komunikatif (*communicative influence*), di mana ruang partisipasi digunakan untuk memberikan pengaruh pada negara atau agen-agennya secara tidak langsung dengan mengubah atau memobilisasi opini publik. Diskusi dan keputusan memberikan pengaruh komunikatif pada anggota publik atau pejabat yang tergerak oleh kesaksian, alasan, kesimpulan, atau kejujuran proses diri;
- c) Nasihat dan konsultasi (*advise and consult*), di mana dalam mode ini, pejabat mempertahankan otoritas dan kekuasaan mereka tetapi tetap menerima masukan dari peserta. Ruang partisipasi di sini kebanyakan bertujuan untuk menerima dan memberikan nasihat;
- d) Pemerintahan bersama (*co-governance*), di mana mekanisme partisipasi menjalankan kekuasaan langsung. Warga yang berpartisipasi bergabung dalam semacam kemitraan pemerintahan bersama dengan pejabat untuk membuat rencana dan kebijakan atau untuk mengembangkan strategi untuk tindakan publik;
- e) Otoritas langsung (*direct authority*), merupakan otoritas terkuat di mana ruang partisipasi publik memberikan kuasa langsung atas keputusan publik atau sumber daya. Sekelompok organisasi dimungkinkan mereka untuk mengontrol, merencanakan, atau proyek pembangunan sublokal.

II.4.5 Konsultasi Publik Sebagai Media Partisipasi Dalam Formulasi Ranperda

Hardiman (1993) dalam Munadi (2008) menyatakan bahwa pembuatan kebijakan publik harus berproses melalui interaksi kritis antara tenaga ahli dengan para politikus dan keterlibatan publik. Mereka saling mempercakapkan kepentingan umum secara bebas tanpa paksaan, sehingga terselenggara kesejahteraan bagi publik. Hal ini berarti perlunya diadakan media atau ruang yang dapat mewadahi proses partisipasi publik itu sendiri, tentu dengan situasi sekondusif mungkin.

Utomo (2003) mendefinisikan konsultasi publik sebagai proses atau mekanisme meminta dan menerima umpan balik berbagai *stakeholder* dalam pembuatan kebijakan. Peserta konsultasi publik ini pun beragam, mulai dari kelompok sasaran utama yang akan terkena kebijakan, akademisi, eksekutif, legislatif, Non-Governmental Organization (NGO) dan ormas lainnya sehingga pemahaman kebijakan tidak terbatas pada kalangan elit saja. Pemerintah akan memperoleh masukan yang lebih komprehensif dan sesungguhnya dari masyarakat dan berbagai pihak lainnya, termasuk apabila isi rancangan kebijakan yang disusun ternyata berbenturan dengan peraturan perundang-undangan yang lain atau dianggap merugikan *stakeholder*.

Undang-undang terbaru Nomor 13 tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan BAB XI Partisipasi Masyarakat pasal 96 ayat (1) berbunyi "*masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/ atau tertulis dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan.*" Pemberian masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) secara lebih fleksibel, dapat dilakukan secara daring dan/atau luring. Di samping itu, pembentuk peraturan (pemerintah atau DPR/DPRD) perlu menginformasikan kepada masyarakat terkait adanya pembentukan peraturan perundang-undangan dan naskah akademiknya mesti dapat diakses dengan mudah agar memudahkan pemberian masukan oleh

masyarakat. Masyarakat yang dimaksud di sini merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan atas materi muatan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.

Untuk memenuhi hak partisipasi masyarakat, Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 ini menyebutkan bahwa pembentuk peraturan perundang-undangan dapat melakukan kegiatan konsultasi publik melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, seminar, lokakarya, diskusi; dan/ atau kegiatan konsultasi publik lainnya. Hasil konsultasi publik akan menjadi bahan pertimbangan dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan, termasuk dalam hal Perda.

Selanjutnya, konsultasi publik juga diatur dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyelenggaraan Forum Konsultasi Publik di Lingkungan Unit Penyelenggara Pelayanan Publik.

Peraturan tersebut menyebutkan bahwa Forum Konsultasi Publik (FKP) bertujuan untuk memperoleh pemahaman hingga solusi, antara penyelenggara pelayanan dan masyarakat, antara lain: pembahasan rancangan, penerapan, dampak, dan evaluasi kebijakan yang ditetapkan oleh penyelenggara pelayanan sehingga diperoleh kebijakan yang efektif dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan publik. Penyelenggara Pelayanan Publik yang dimaksud adalah institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Masyarakat adalah seluruh pihak, baik warga negara maupun penduduk sebagai orang perseorangan, kelompok, maupun badan hukum yang berkedudukan sebagai penerima manfaat pelayanan publik, baik secara langsung maupun tidak langsung. Adapun peran serta masyarakat adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan

dalam rangka memecahkan masalah dan kebutuhan yang dirasakan masyarakat.

Sementara itu, pihak yang terlibat dalam pelaksanaan konsultasi publik berdasarkan Undang-Undang 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, antara lain: a. Penyelenggara layanan; b. Pengguna layanan; c. Stakeholders pelayanan publik; d. Ahli/Praktisi; e. Organisasi Masyarakat Sipil; f. Media massa.

II.5 Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan tentang Penyelenggaraan Perpustakaan

Perpustakaan memiliki peran besar dan arti penting yang belum banyak dimaknai oleh masyarakat, misalnya seperti sebagai pusat informasi dan pemberdayaan masyarakat. Selain itu, perpustakaan juga bisa dilihat sebagai basis kebudayaan dan tombak intelektualitas suatu daerah. Untuk itu, peningkatan minat baca dan penyelenggaraan perpustakaan perlu menjadi prioritas nasional.

Penyelenggaraan perpustakaan di berbagai daerah di Indonesia telah banyak diwujudkan. Di Sulawesi Selatan, Pemerintah bersama DPRD provinsi baru saja mengesahkan Perda Penyelenggaraan Perpustakaan pada 30 Maret 2023 lalu. Hal ini sejalan dengan dorongan pihak Perpustakaan Nasional yang mendukung Sulsel memperkuat literasinya.

Perda Provinsi Sulawesi Selatan tentang Penyelenggaraan Perpustakaan telah melalui beberapa kali pelaksanaan Konsultasi Publik yang dikawal oleh anggota DPRD Sulawesi Selatan. Ke depannya, selain sebagai sarana pendidikan dan informasi, fungsi perpustakaan juga diarahkan sebagai wahana rekreasi yang menarik dan pusat kegiatan pelestarian naskah.

Penyelenggaraan perpustakaan yang didukung dengan Perda merupakan upaya memaksimalkan pengadaannya, tidak hanya menunjukkan besarnya komitmen pemerintah tetapi juga mengisyaratkan adanya instruksi kepada seluruh elemen untuk memberikan berbagai dukungan, seperti peningkatan kapasitas

sarana prasarana, pengembangan SDM dan kelembagaan perpustakaan ke daerah hingga pada tingkat terendah.

II. 7 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu membantu peneliti sebagai sumber literatur dan memberikan pandangan teori terkait penelitian yang dilakukan. Maka dalam tinjauan pustaka ini, peneliti mencantumkan beberapa penelitian terdahulu yang memiliki kaitan dengan judul penelitian dalam lima tahun terakhir.

Rahma (2019) meneliti partisipasi publik dan keterbukaan informasi dalam penyusunan kebijakan di Dewan Perwakilan Rakyat (DPRK) Aceh Selatan. Dalam hasil dan pembahasannya, DPRK Aceh dinilai masih sangat minim melibatkan masyarakat dalam penyusunan kebijakan. Hal ini disertai dengan adanya alasan keterbatasan dana, sehingga dalam prosesnya DPRK Aceh Selatan tidak secara masif menjangkau aspirasi masyarakat. Dalam penelitian tersebut, Rahma (2019) menyebut rendahnya pelibatan publik itu merupakan awal lahirnya kebijakan yang tidak partisipatif.

Hamdani (2020) menganalisis partisipasi publik dalam proses perencanaan Ibu Kota Negara (IKN) Republik Indonesia menggunakan metode deskriptif kualitatif. Dengan besarnya dampak pemindahan ibu kota terhadap masyarakat, isu pemindahan IKN menjadi hangat. Terlebih, publik masih memiliki beberapa kekhawatiran akan berjalannya proyek ini. Hamdani (2020) menyebut beberapa di antaranya adalah isu kepentingan politik, kemampuan negara dalam membiayai proyek, pengendalian pembangunan dan dampak lingkungan yang bisa ditimbulkan, serta akomodasi publik agar dapat turut serta berpartisipasi dalam pemindahan IKN.

Dengan menggunakan perspektif teori *Ladder of Participation*, Hamdani (2020) menyimpulkan bahwa perencanaan atau proses formulasi dalam pengambilan kebijakan pemindahan IKN masih berada dalam kategori *degree of tokenism*. Disimpulkan bahwa ruang partisipasi masyarakat telah diberikan secara

formal maupun informal. Meski demikian, belum disertai dengan pelimpahan kekuasaan dan kewenangan dalam pengambilan keputusan.

Kemudian Ulum dan Dewi (2021) melakukan sebuah penelitian tentang partisipasi masyarakat dalam pengembangan Desa Wisata Gamplong yang lokasinya terletak di Pedukuhan Gamplong, Desa Sumberrahayu, Kecamatan Moyudan, Kabupaten Sleman, DI Yogyakarta. Desa wisata ini mengalami kenaikan dan penurunan jumlah wisatawan yang tidak menentu tiap bulannya.

Hasil penelitian tersebut menunjukkan kurangnya keterlibatan masyarakat dalam tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga evaluasi desa wisata. Khusus pada tahap perencanaan, tingkat partisipasi masyarakat tidak optimal dan hanya melibatkan segelintir orang saja yang tergabung dalam pengurus kelompok sadar wisata. Pendapat masyarakat hanya dijadikan sebagai bahan pertimbangan dari keputusan akhir yang akan diambil, misalnya saat diperlukannya dukungan ditetapkan wilayah tersebut sebagai desa wisata. Dukungan yang diberikan pun hanya berupa solidaritas.

Kurangnya keterlibatan masyarakat dalam perencanaan Desa Wisata Gamplong pun, seperti yang disebutkan Ulum dan Dewi (2021) berlanjut pada tidak optimalnya pelaksanaan program desa wisata. Sebagian masyarakat lebih memilih bekerja dan melanjutkan pendidikan di luar desa. Partisipasi masyarakat kurang optimal dalam pelaksanaan kegiatan desa wisata dengan alasan keterbatasan waktu serta kegiatan tersebut bukanlah merupakan kegiatan prioritas dari masyarakat yang tidak ikut berpartisipasi.

Selanjutnya, terkhusus pada partisipasi publik dalam formulasi kebijakan pada tahap konsultasi publik, terdapat pula beberapa penelitian terdahulu yang mengindikasikan masih kurang optimalnya partisipasi publik yang digarap. Misalnya, proses pengadaan tanah proyek Kereta Cepat Jakarta Bandung (KCJB) yang berlangsung sangat lama dan mengalami banyak tantangan, salah satunya karena partisipasi masyarakat dan konsultasi publik yang digelar tidak dimaknai dengan baik (Tetama et al., 2022).

Fitoriani dan Yuliani (2020) juga mengemukakan kesimpulan terkait efektivitas pelaksanaan konsultasi publik dalam proyek kerjasama antara pemereintah dengan badan usaha sektor Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR). Konsultasi publik tersebut digelar secara virtual dan berhasil meningkatkan jumlah partisipasi *stakeholders*. Meski begitu, nampak terjadi penurunan angka partisipasi secara aktif atau masukan –masukan dari *stakeholders* yang hadir. Hal tersebut disebabkan adanya keterbatasan teknologi.

Wahyunengseh (2018) melakukan analisis pada forum konsultasi publik di Kota Magelang dan Surakarta, di mana terdapat indikasi adanya dominasi elit dalam forum yang dilaksanakan. Meskipun pelaksana mengeluarkan undangan terbuka untuk menghadiri konsultasi publik, pada kenyataannya panitia pelaksana justru telah menentukan terlebih dahulu pihak yang menjadi peserta. Peserta yang telah ditentukan tersebut cenderung adalah mereka yang dekat dengan elit dan kekuasaan, sehingga peserta forum yang merupakan perwakilan masyarakat aktif merasa sungkan untuk menyuarakan opini berbeda terkait masalah publik yang dibahas. Fenomena ini lantas disimpulkan sebagai konsultasi publik yang semu untuk menghasilkan keputusan yang akuntabel.

Setelah mengamati beberapa hasil penelitian terdahulu di atas, peneliti menilai adanya beberapa kekurangan dalam penelitian tersebut. Pertama, secara umum penelitian yang dilakukan hanya mengidentifikasi kurangnya partisipasi publik yang berkorelasi dengan tidak optimalnya implementasi sebuah kebijakan. Hasilnya hanya pada menemukan kausalitas dan tidak mengidentifikasi partisipasi publik secara luas. Kedua, beberapa penelitian terdahulu cenderung berfokus untuk mengidentifikasi proses partisipasi publik hanya pada saat forum konsultasi publik dilaksanakan sehingga penilaian partisipasi juga terbatas pada satu situasi tertentu.

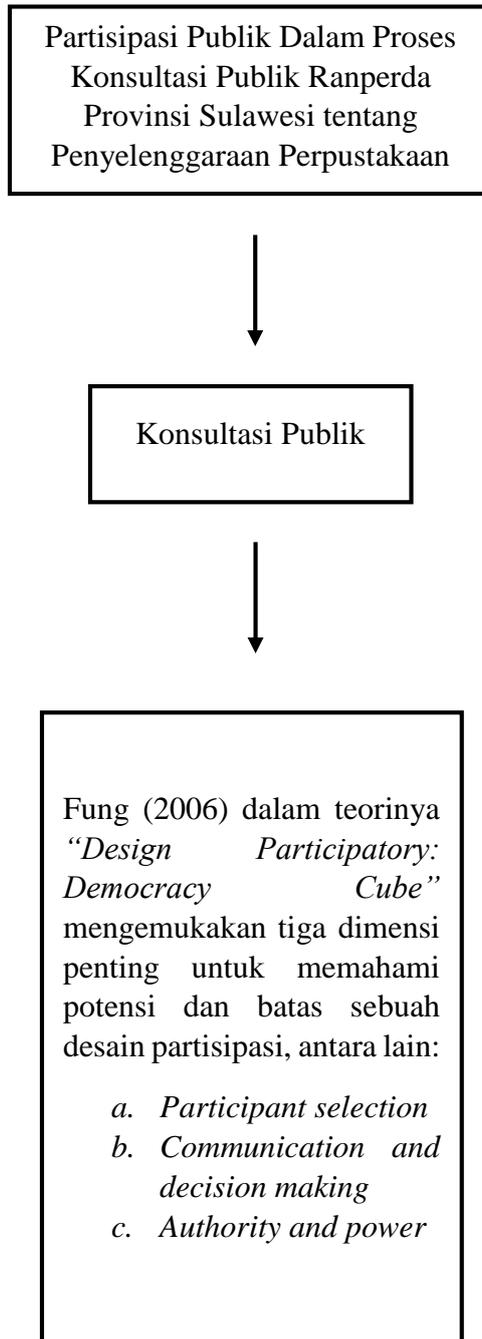
Untuk itu, peneliti berpandangan bahwa penelitian yang akan dilakukan terkait partisipasi publik dalam formulasi Ranperda dapat mengusulkan kebaharuan dan perbaikan-perbaikan dalam kajian partisipasi publik. Alasannya, penelitian ini akan berfokus pada tahap formulasi kebijakan yang menjadi awal dari segala proses identifikasi masalah hingga solusi-solusinya. Teori yang digunakan memungkinkan peneliti untuk menginventarisir segala hal yang berkaitan dengan tahap formulasi,

termasuk produk hukum dan struktur organisasi terkait, maupun situasi masyarakat secara umum. Selanjutnya, penelitian ini bertujuan mengkaji partisipasi publik dengan pisau teori yang dianggap relevan dan identifikasi yang spesifik. Identifikasi tidak hanya dilakukan untuk menilai proses berlangsungnya partisipasi publik dalam forum konsultasi publik, tetapi juga mengidentifikasi mulai dari cara pemilihan partisipan hingga situasi partisipan saat rancangan kebijakan telah ditetapkan menjadi kebijakan. Lebih jauh, penelitian ini juga menilai potensi-potensi ruang partisipasi publik agar dapat dikembangkan menuju bentuk yang lebih optimal.

II. 6 Kerangka Pikir

Partisipasi publik dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah melalui proses yang disebut konsultasi publik. Konsultasi publik ini melibatkan berbagai masyarakat atau *stakeholder* yang dianggap memiliki kepentingan dengan muatan dalam Ranperda tersebut.

Partisipasi publik yang dihadirkan melalui ruang konsultasi publik tersebut dapat diidentifikasi dan diukur menggunakan konsep "*Design Participatory: Democracy Cube*" oleh Fung (2006) yang memuat tiga dimensi penting partisipasi, yakni *participant selection, communication and decision making, serta authority and power.*



Gambar 6. Kerangka Pikir Penelitian