

TESIS

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBUATAN PERATURAN DAERAH YANG RESPONSIF DI KOTA MAKASSAR

*PARTICIPATION OF CITIZEN IN MAKING OF RESPONSIVE REGION
REGULATION IN MAKASSAR CITY*



**OLEH :
ANDI HARIS
PO906206520**

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2008**

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Disusun dan diajukan oleh :

**ANDI HARIS
PO906206520**

**Telah disetujui untuk diseminarkan
Komisi Penasehat**

KETUA

ANGGOTA

Prof. DR. ABDUL RAZAK, S.H.,M.H.

Prof. DR. ACHMAD RUSLAN, S.H.,M.H.

**Mengetahui
Ketua Program Studi Ilmu Hukum**

Prof. DR. MUSAKKIR, S.H.,M.H.

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini

Nama	: ANDI HARIS
Nomor mahasiswa	: PO 906206520
Program studi	: Ilmu Hukum
Jurusan	: Tata Negara
Konsentrasi	: Tata Pemerintahan

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, November 2008
Yang menyatakan,

ANDI HARIS

KATA PENGANTAR

Puji Syukur yang tidak terhingga Penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah memberikan Taufik dan HidayahNya, sehingga tesis ini dapat diselesaikan.

Dalam penyusunan tesis ini penulis telah berusaha secara maksimal mengajukan data dan melakukan analisa, namun disadari sepenuhnya bahwa materi yang dibahas masih sangat sederhana dan belum sempurna. Karena itu dengan segala kerendahan hati penulis mengharapkan perkenan semua pihak untuk melakukan kritik dan saran yang bersifat konstruktif demi kebaikan tesis ini.

Dalam kesempatan ini penulis dengan tulus menyampaikan terima kasih kepada yang terhormat, Bapak Prof. Dr. Abdul Razak, SH.,MH selaku Ketua Komisi Penasehat dan Bapak Prof. DR. Achmad Ruslan, SH.,MH. Selaku Anggota komisi Penasehat yang telah banyak membimbing dan mengarahkan Penulis sejak penyusunan proposal hingga penulisan tesis ini.

Pada kesempatan ini pula Penulis haturkan terima kasih yang setinggi-tingginya kepada Yth:

- Bapak Ketua DPRD Kota Makassar beserta Anggota Dewan dan Staf Setwan kota Makassar yang telah banyak membantu dalam rangka pengumpulan data dan informasi sewaktu penulis melakukan penelitian.

- Bapak Walikota Makassar, Khususnya Bagian Hukum Kota Makassar yang telah banyak membantu dalam rangka pengumpulan data dan informasi sewaktu penulis melakukan penelitian
- Bapak Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI dan Bapak Kepala Badan SDM, yang telah memberikan peluang bagi Penulis untuk mengikuti perkuliahan pada kelas program Pascasarjana non regular kelas kerjasama Departemen Hukum dan HAM RI dan Universitas Hasanuddin Makassar.
- Ibu Hj. DR. Sumarni Alam, SH.,MH selaku Kepala Kantor Wilayah Dep. Hukum dan HAM Sulawesi Selatan, yang telah berkenan memberi dorongan kepada Penulis untuk mengikuti Pogram Studi Pascasarjana kelas Kerjasama Dep. Hukum dan HAM dan Universitas Hasanuddin Makassar.
- Bapak I Nengah Mahardika, SH selaku kepala Divisi Pelayanan Hukum dan HAM pada Kantor Wilayah Dep. Hukum dan HAM Sulawesi Selatan beserta stafnya yang dengan penuh keikhlasan dan kesabaran memberikan dukungan yang tulus dan pengertian selama studi ini ditempuh.
- Prof. Dr. Syamsul Bachri, SH., MH selaku Dekan Fakultas Hukum dan Prof. Dr. Musakkir, SH., MH selaku ketua Program Studi Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.

- Bapak Dosen dan staf pengelola, pada Program Studi Ilmu Hukum Konsentrasi Tata Pemerintahan yang telah banyak memberi bekal ilmu dan pengetahuan kepada Penulis.
- Ayahanda Andi Tamrin dan Ibunda Andi Khatijah beserta kakak tercinta Andi Haeruddin dan Andi Harifuddin serta seluruh keluarga yang telah memberikan dukungan sepenuhnya kepada penulis selama mengikuti Studi pada Program Pascasarjana Non Reguler, Kerjasama Dep. Hukum dan HAM dan Universitas Hasanuddin Makassar
- Teman-teman Angkatan V Program Pascasarjana Non Reguler, Jurusan Tata Negara Konsentrasi Tata Pemerintahan, yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, terkhusus kepada : Andi Basmal, Ili Rusliadi, Budi Prajitno, Jumadi, Moh. Yani, Sri Lestari dan Rusdiyanto yang selama ini senantiasa memberikan dorongan dan motivasi kepada penulis, selama menempuh Program studi Pascasarjana ini.

Semoga ALLAH SWT memberikan balasan yang berlipat ganda atas segala bantuan, bimbingan dan perhatian serta segala budi baik semuanya, Amin.

Makassar, November 2008

ANDI HARIS

ABSTRAK

ANDI HARIS PO906206520, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembuatan Peraturan Daerah Yang Responsif di Kota Makassar (dibimbing oleh Abdul Razak dan Achmad Ruslan).*

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menjelaskan bentuk dan prosedur partisipasi masyarakat dan faktor-faktor penghambat partisipasi masyarakat dalam pembuatan peraturan daerah yang responsive di kota Makassar.

Penelitian ini dilaksanakan di Kota Makassar, Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara dan observasi serata melalui kuisisioner yang dibagikan kepada dua puluh lima responden. Data dianalisis dengan menggunakan analisis kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah yang responsive di kota Makassar pelaksanaannya hanya diwujudkan melalui dengar pendapat dan tidak ada acuan yang jelas tentang prosedur partisipasi masyarakat sehingga mengurangi motivasi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembuatan peraturan daerah yang responsif di kota Makassar. Terdapat sejumlah hambatan bagi masyarakat kota Makassar untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan daerah yaitu masih kurangnya publikasi / sosialisasi dalam tahap rencana pembentukan peraturan daerah serta kualitas SDM perancang yang masih rendah, serta budaya masyarakat yang masih cenderung bersikap apatis terhadap kebijakan pemerintah.

ABSTRACT

ANDI HARIS PO906206520, *Participation of citizen in making of responsive region regulation in Makassar city (supervised by Abdul Razak and Achmad Ruslan)*

The object of this study was to know and explain the form and procedure of participation of citizen and obstacle factors on participation of citizen in making of responsive region regulation in Makassar.

This study was held on Makassar, The method of this study were interview, observation and also questionnaire which filled by twenty five respondents. The data was evaluate with qualitatively analysis.

The result was showing that the implementation of the form of participation of citizen in making of responsive region regulation on Makassar just realized by heard opinion and no clear basics about procedure of so that could decrease the motivation to take a part in making of responsive region regulation on Makassar, There was some obstades to takeng part of making region regulation. That were still minus publication / socialization on planning stepo of making region regulation and the quality of planner empowerment still law, and also the culture of citizen still apatethic with the government rules.

DAFTAR ISI

LEMBAR PERSETUJUAN	
KATA PENGANTAR	i
ABSTRAK	iv
ABSTRACT	v
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR TABEL	viii
DAFTAR GAMBAR	ix
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	4
C. Tujuan Penelitian	5
D. Kegunaan Penelitian.....	6
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	7
A. Pengertian Parisipasi Masyarakat	7
B. Pengertian Kebijakan dan Instrumen Kebijakan	19
C. Perancangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	27
D. Kerangka Pikir Penelitian.....	43
E. Hipotesis Penelitian	49

BAB III METODE PENELITIAN.....	50
A. Lokasi Penelitian.....	50
B. Jenis Data dan Instrumen Pengumpulan Data	50
C. Populasi dan Sampel Penelitian	51
D. Tipe Penelitian	52
E. Analisis Data.....	53
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	54
A. Gambaran Umum Partisipasi Masyarakat	54
B. Bentuk dan Prosedur Partisipasi Masyarakat	58
C. Faktor-faktor Penghambat	66
BAB V PENUTUP.....	84
A. Kesimpulan	84
B. Saran	85
DAFTAR PUSTAKA.....	86

DAFTAR TABEL

Nomor	Halaman
1. Jumlah penduduk 10 tahun ke atas menurut pendidikan yang ditamatkan dan jenis kelamin tahun 2008	57
2. Tanggapan responden terhadap saran masyarakat mengendalikan kebijakan pemerintah	61
3. Tanggapan responden dalam pelaksanaan dengar pendapat dalam pembentukan perda	62
4. Tanggapan responden terhadap adanya ketentuan yang mengatur partisipasi masyarakat dalam pembentukan perda	65
5. Tanggapan responden terhadap kegiatan publikasi/sosialisasi rencana pembentukan perda	67
6. Tanggapan responden terhadap kegiatan sosialisasi perda	68
7. Tanggapan responden terhadap kemampuan tenaga merancang perda di lembaga eksekutif	72
8. Tanggapan responden terhadap kemampuan DPRD dalam merancang perda	75
9. Data pengalaman menjadi anggota dewan	76
10. Data pendidikan formal anggota dewan	80
11. Keterlibatan responden dalam pembentukan ranperda	81
12. Tindak lanjut aspirasi masyarakat oleh Pemkot dan DPRD	81

DAFTAR GAMBAR

Nomor		Halaman
1.	Diagram hubungan timbal balik antara partisipasi dengan tanggung jawab	9
2.	Bagan kerangka alur pikir	48

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Peran serta masyarakat di dalam proses pembangunan merupakan suatu hal yang mutlak, karena partisipasi masyarakat merupakan salah satu prasyarat untuk keberhasilan proses, pembangunan di Indonesia. Keberhasilan pelaksanaan pembangunan tidak terlepas dari partisipasi aktif anggota masyarakat di daerah atau kota, baik sebagai bagian dari sistem sosial maupun sebagai individu yang merupakan bagian yang sangat penting dari sistem pemerintahan daerah, karena secara prinsip penyelenggaraan pembangunan di daerah diajukan guna mewujudkan masyarakat yang sejahtera material dan spiritual di daerah itu. Tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak saja ditangan kepala daerah, DPRD dan aparat pelaksanaanya saja, tetapi juga ditangan masyarakat daerah itu sendiri.

Wujud partisipasi masyarakat adalah turut secara aktif dalam perumusan kebijakan (*policy formulation*), pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*) sampai dengan evaluasi terhadap kebijakan yang telah dilaksanakan (*policy evaluation*), termasuk didalamnya

adalah partisipasi masyarakat dalam melakukan kontrol pelaksanaan dari kebijakan atau peraturan yang ada, untuk menjamin kebijakan dan peraturan tersebut benar-benar dibuat dan dilaksanakan sesuai dengan prosedur dan langkah yang sebagaimana mestinya demi tercapainya sasaran dan tujuan yang diinginkan.

Terkait partisipasi masyarakat sebagaimana di uraian diatas, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Otonomi Daerah Pasal 139 ayat (1) secara eksplisit memuat ketentuan tentang partisipasi masyarakat. Rumusan tersebut sebagai berikut :

“Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Undang-Undang dan rancangan Perda”

Selanjutnya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Pasal 53 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga secara tegas memuat ketentuan partisipasi masyarakat.

Kesadaran masyarakat Kota Makassar terhadap hak dan kewajibannya sebagai seorang warganegara semakin meningkat, antara lain kesadaran masyarakat terhadap kebijakan yang dibuat dan diputuskan oleh Pemerintah Kota Makassar dan DPRD. Akhir-akhir ini muncul fenomena baru bahwa kebijakan Pemerintah Kota, berupa peraturan daerah dan peraturan lainnya yang berdampak langsung kepada masyarakat tidak begitu saja diterima oleh masyarakat, karena peraturan daerah yang ada dirasakan kurang memenuhi harapan dan

tuntutan masyarakat serta dalam pelaksanaannya masih terdapat penyimpangan yang merugikan kepentingan masyarakat. Hal ini dapat dilihat dengan semakin seringnya frekuensi masyarakat yang datang ke gedung DPRD Kota Makassar untuk mengadakan demonstrasi menolak kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah dan DPRD Kota Makassar. kedatangan warga masyarakat tersebut, baik atas nama mahasiswa, perorangan, LSM, organisasi massa, serta. kepentingan kelompok untuk menyampaikan aspirasi dan kepentingannya agar didengar oleh anggota DPRD, diharapkan dijadikan masukan dalam perbaikan keputusan yang dikeluarkan dan bagi penyempurnaan keputusan berikutnya.

Peraturan Daerah (Perda) yang merupakan produk hukum dari legislatif, mengatur, kepentingan masyarakat, sehingga wajar apabila perda yang berlaku di wilayah Kota Makassar mendapat sorotan dari berbagai pihak dalam pelaksanaannya. Perda yang banyak mendapat perhatian masyarakat antara lain; Peraturan Daerah Kota Makassar Tentang Larangan, Pengendalian Dan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol. Peredaran Minuman beralkohol di wilayah Kota Makassar, dalam pelaksanaannya dinilai oleh banyak kalangan terjadi penyimpangan yang merugikan, terutama dampak tidak terkendalinya peredaran minuman keras di Kota Makassar, yang berpengaruh negatif bagi generasi muda, serta meningkatnya tindak kejahatan akibat

minuman keras. Dijelaskan oleh Kepala Dinas Pendapatan Daerah Kota Makassar bahwa : “kontribusi minuman keras (miras) untuk pemerintah daerah selama ini tidak sebanding dengan peredaran miras di pasaran, miras yang beredar di Makassar lebih banyak merugikan.” Perda tentang minuman keras ini tidak dapat berlaku sebagaimana mestinya, disebabkan oleh penyimpangan dalam pelaksanaannya dan tidak tegasnya pihak keamanan dalam menindak pelanggaran yang terjadi serta kurangnya kontrol yang dilakukan oleh masyarakat terhadap pelaksanaan perda tersebut. Keikutsertaan masyarakat dalam melakukan kontrol sosial terhadap pelaksanaan kebijakan atau peraturan yang dikeluarkan pihak eksekutif dan legislatif akan menjamin terlaksananya kebijakan dan peraturan tersebut secara maksimal demi kepentingan masyarakat. Dengan memperhatikan latar belakang penelitian itu, menimbulkan minat untuk melakukan penelitian melalui judul : ”Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembuatan Peraturan Daerah Yang Responsif Di Kota Makassar”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat disusun pernyataan masalah (problem statement) bahwa partisipasi masyarakat dalam membantu eksekutif dan legislatif untuk melakukan penyusunan suatu peraturan daerah. Rendahnya pendidikan masyarakat, kurang memasyarakatnya perda, materi perda, adat

istiadat masyarakat setempat dan adanya penyimpangan oleh aparat pemerintah mempengaruhi tingkat partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan/pembuatan suatu peraturan daerah.

Oleh karena itu, maka di dalam penelitian ini dirumuskan masalah yang hendak diteliti, sebagai berikut :

1. Sejujukanmanakah pelaksanaan pembuatan peraturan daerah yang melibatkan partisipasi masyarakat untuk dapat mewujudkan suatu peraturan daerah yang responsif di Kota Makassar?
2. Apakah yang menjadi faktor penghambat implementasi partisipasi masyarakat dalam pembuatan suatu peraturan daerah yang responsif di Kota Makassar?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini, adalah :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pembuatan peraturan daerah yang melibatkan partisipasi masyarakat untuk dapat mewujudkan suatu peraturan daerah yang responsif di Kota Makassar;
2. Untuk mengetahui faktor - faktor penghambat implementasi partisipasi masyarakat dalam pembuatan suatu peraturan daerah yang responsif di Kota Makassar.

D. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian di atas, maka kegunaan penelitian ini dapat dirumuskan, sebagai berikut :

1. Dari segi kegunaan teoritis, hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat menjadi bahan bagi peneliti berikutnya yang merupakan suatu konsep yang dapat dilanjutkan dan dikembangkan, untuk pembentukan peraturan daerah yang lebih baik;
2. Dari segi kegunaan praktis, hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat menjadi bahan masukan untuk dipertimbangkan bagi siapa saja yang terlibat di dalam suatu proses penyusunan/pembentukan peraturan daerah, agar peraturan daerah yang dihasilkan kelak sejalan dengan kebutuhan dan tuntutan serta perkembangan masyarakat dimana peraturan daerah tersebut hendak diberlakukan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Partisipasi Masyarakat

1. Konsep Partisipasi

Partisipasi berasal dari bahasa Latin : “*par*” artinya bagian; “*capere*” berarti mengambil, bagian atau dapat juga disebut “peran serta” atau “keikutsertaan”. Jadi partisipasi adalah keikutsertaan atau keterlibatan secara sukarela oleh masyarakat dalam perubahan yang ditentukannya sendiri. Konsep partisipasi menurut Davis (1962 : 427) : *“Participation is defined as mental and emotional involvement of a person in a group situation which encourages him to contribute to group goals and share responsibility in them”*.

Sejalan dengan pendapat itu Alport (dalam Sastropoetro, 1988 : 12) menyatakan, *“The person who participaties is ego - involved of merely tusk - involved”*. Berkaitan dengan hal tersebut Whang (1981) mengartikan partisipasi sebagai : *“... an action process undertaken by individu and group to reflect their own interest or to contribute their energies tin resources to the institution (and system) which govern their lives”*.

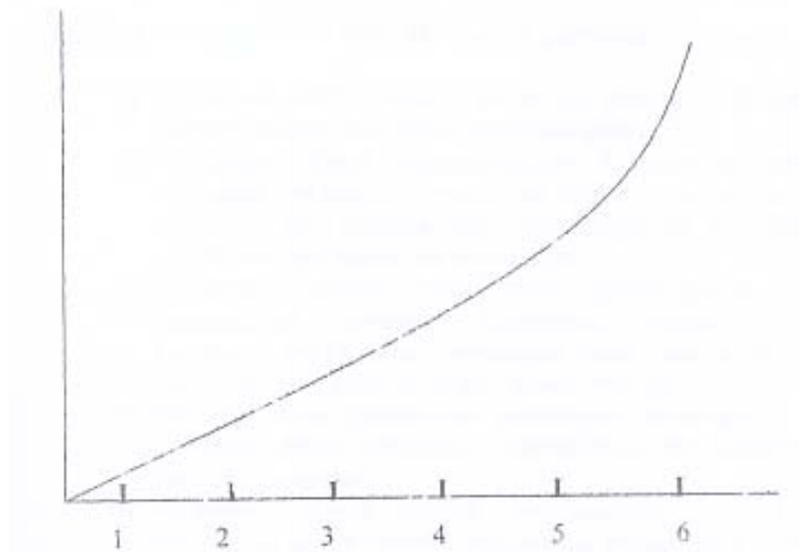
Tjokrowinoto (1993 : 23) menegaskan bahwa : partisipasi sebagai penyebaran mental dan energi seseorang di dalam situasi kelompok yang mendorong mereka untuk bertanggung jawab terhadap tujuan tertentu. Bryant dan White (1987 : 270) menyatakan bahwa partisipasi masyarakat adalah :

“Partisipasi antara sesama warga atau anggota perkumpulan yang dinamakan partisipasi horisontal. Partisipasi yang dilakukan oleh bawahan dengan atasan, antar klien dengan patron, atau antar masyarakat sebagai suatu keseluruhan dengan pemerintah, yang diberi nama partisipasi vertikal”

Dari berbagai pendapat yang diuraikan itu, menunjukkan bahwa partisipasi selalu memiliki unsur : (1). Keterlibatan mental dan emosional baik secara individu maupun kelompok dalam suatu kegiatan; (2). Adanya kesadaran untuk memberikan sumbangan pada pencapaian tujuan kelompok ; (3). Kesiapan untuk ikut bertanggung jawab.

Konsep partisipasi bila dikaitkan dengan kesadaran dan rasa tanggung jawab terhadap hasil pembangunan. Menurut Ndraha (1990 : 108) bahwa semakin besar partisipasi masyarakat semakin besar pula rasa tanggung jawab masyarakat terhadap pembangunan, dan demikian juga sebaliknya, untuk lebih jelas dapat dilihat pada Gambar 1 berikut :

Gambar 1
Hubungan Timbal Balik Antara Partisipasi dengan Tanggung Jawab



PARTISIPASI MASYARAKAT

Dengan rasa kesadaran dan tanggung jawab diharapkan dapat membangkitkan semangat masyarakat agar dapat berperan aktif dalam memberikan bantuan atau dukungan baik berupa pemikiran, tenaga, dan harta benda untuk mengatasi segala hambatan dan tantangan dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan.

2. Bentuk Partisipasi Masyarakat

Cohen dan Uphof (1997:8) menyatakan, bahwa partisipasi masyarakat di dalam proses pembangunan terdiri dari : (1). *Participation in decision making* ; (2). *Participation in implementation* ; (3). *Participation in benefits, and*; (4). *Participation in evaluation*.

Bentuk partisipasi masyarakat itu terjadi dimulai sejak proses pembuatan keputusan, di dalam pelaksanaan, pemanfaatan hasil dan dalam evaluasi. Menurut Ndraha (1900 : 103-104) bentuk partisipasi, meliputi :

- 1). Partisipasi dalam / melalui kontaknya dengan pihak lain (*contact change*) sebagai titik awal perubahan sosial.
- 2). Partisipasi dalam memperhatikan / menyerap dan memberi tanggapan terhadap informasi, baik dalam arti menerima (mentaati, memenuhi dan melaksanakan), menginginkan, menerima dengan syarat, maupun dalam arti menolaknya.
- 3). Partisipasi dalam perencanaan pembangunan, termasuk pengambilan keputusan (penetapan rencana),... termasuk keputusan politik yang menyangkut nasib mereka dan partisipasi dalam hal yang bersifat teknis (desain proyek).
- 4). Partisipasi dalam pelaksanaan operasional pembangunan.
- 5). Partisipasi dalam menerima, memelihara dan mengembangkan hasil pembangunan.
- 6). Partisipasi dalam menilai pembangunan, yaitu keterlibatan masyarakat dalam menilai sejauhmana pelaksanaan pembangunan sesuai dengan rencana dan sejauhmana hasilnya dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.

Selain itu Whang (1981) membedakan partisipasi masyarakat itu ke dalam tiga cara yaitu (1) *voluntary participation*, (2) *introduced participation*, dan (3) *forced participation*. Pendapat ini menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan tercermin dalam tiga kategori yaitu (1) keterlibatan secara mental dan emosional pembangunan dalam arti perencanaan pembangunan (2) kesediaan memberikan sumbangan atau dukungan dalam arti pelaksanaan pembangunan dan (3) kesediaan untuk ikut bertanggung jawab dalam arti pengawasan dan pemeliharaan pembangunan, oleh sebab itu

pembangunan harus melibatkan masyarakat karena tanpa dukungan dari masyarakat kegiatan pembangunan tidak akan dapat berjalan dengan optimal. Berkaitan dengan hal tersebut, Sastropetro (1988 : 16) mengemukakan, bahwa partisipasi meliputi :

- 1). Pikiran (*psychological participation*)
- 2). Tenaga (*physical participation*)
- 3). Pikiran dan tenaga (*psychological and physical participation*)
- 4). Keahlian (*participation with skill*)
- 5). Barang (*material participation*), dan
- 6). Uang (*money participation*).

Erat kaitannya dengan hal tersebut, Soetrisno (1995 : 208)

menyatakan, bahwa :

Pertama, bahwa partisipasi rakyat dalam pembangunan bukanlah mobilisasi rakyat dalam pembangunan. Partisipasi rakyat dalam pembangunan adalah kerjasama antara rakyat dan pemerintah dalam merencanakan, melaksanakan dan membiayai pembangunan. *Kedua*, untuk mengembangkan dan melembagakan partisipasi rakyat dalam pembangunan harus diciptakan suatu perubahan dalam persepsi pemerintah terhadap pembangunan. Pembangunan haruslah dianggap sebagai suatu kewajiban moral dari seluruh bangsa ini, bukan suatu ideologi baru yang harus diamankan. *Ketiga*, untuk membangkitkan partisipasi rakyat dalam pembangunan diperlukan sikap toleransi dari aparat pemerintah terhadap kritik, pikiran alternatif yang muncul dalam masyarakat sebagai akibat dari dinamika pembangunan itu sendiri, karena kritik dan pikiran alternatif itu merupakan suatu bentuk dari partisipasi rakyat dalam pembangunan.

Pembangunan harus diarahkan sebagai kerjasama yang dilakukan antara pemerintah dan masyarakat dalam merencanakan, melaksanakan dan membiayai pembangunan sebagai suatu kewajiban

moral dari seluruh bangsa, untuk itu diperlukan sikap toleransi dari aparatus pemerintah untuk dapat menerima kritik, pikiran alternatif sebagai suatu bentuk partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

3. Faktor Yang Mempengaruhi Partisipasi Masyarakat

Banyak faktor yang mampu menjadi pendorong atau penghambat keterlibatan masyarakat di dalam suatu kegiatan dan menentukan masyarakat apakah akan ikut melibatkan diri serta ikut bertanggung jawab dalam kegiatan atau bahkan menolak.

AAGN Ari Dwipayana (2003 : 108 dalam Hajrianor, 2006 : 26) memandang bahwa lemahnya kontrol dan suara masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan, lebih jauh bersumber pada lemahnya kapasitas masyarakat sipil, baik yang berkait dengan *stock of knowledge* tentang kebijakan maupun *bargaining position*, kapasitas masyarakat sipil dalam mengorganisir dirinya.

Selanjutnya menurut AAGN Ari Dwipayana (2003 : 108-110) ada 2 (dua) faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat, yaitu :

1. Minimnya Ruang Publik

Ruang publik dapat dimaknai sebuah arena dimana masyarakat, baik secara individu maupun kelompok dapat berpartisipasi dalam proses pengelolaan tata pemerintahan, baik pembuatan kebijakan maupun proses pemerintahan sehari-hari. Ruang publik seringkali dikaitkan dengan arena pembuatan kebijakan yang transparan, dimana

masyarakat dapat hadir dan menggunakan hak bicara serta hak suara dalam proses tersebut. Pemaknaan ruang publik ini tidak hanya terbatas pada makna yang berkenaan dengan tempat, tetapi dapat juga berupa forum, pertemuan, maupun media lain yang memberikan peluang bagi masyarakat untuk mengakses secara terbuka dan adil.

2. Hancurnya Modal sosial

Faktor kedua mempunyai peran signifikan dalam penguatan atau pelemahan partisipasi masyarakat sipil adalah modal sosial (*social capital*) yang tumbuh dan berkembang dalam sebuah masyarakat tertentu. Modal sosial menunjuk pada nilai dan norma yang dipercaya dan dijalankan oleh sebagian besar anggota masyarakat dalam kehidupan sehari-hari, yang secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi kualitas hidup individu dan keberlangsungan komunitas masyarakat.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan Goldsmith dan Bulstain (dalam Ndraha, 1990 : 105) ,menyatakan, bahwa yang mempengaruhi masyarakat tergerak untuk berpartisipasi jika :

- 1). Partisipasi itu dilakukan melalui organisasi yang sudah dikenal atau yang sudah ada di tengah-tengah masyarakat yang bersangkutan;
- 2). Partisipasi itu memberikan manfaat langsung kepada masyarakat yang bersangkutan;
- 3). Manfaat yang diperoleh melalui partisipasi itu dapat memenuhi kepentingan masyarakat setempat;
- 4). Dalam proses partisipasi itu terjamin adanya kontrol yang dilakukan oleh masyarakat. Partisipasi masyarakat ternyata

berkurang, jika mereka tidak atau kurang berperan dalam pengambilan keputusan.

Kesediaan masyarakat untuk berpartisipasi, menurut

Sastropetro (1988 : 41) juga ditentukan oleh :

- 1). Komunikasi yang menumbuhkan pengertian yang efektif/berhasil;
- 2). Perubahan sikap, pendapat dan tingkah laku yang diakibatkan oleh pengertian yang menumbuhkan kesadaran;
- 3). Kesadaran yang didasarkan kepada perhitungan yang dipertimbangkan;
- 4). Antusias yang menumbuhkan spontanitas yaitu kesediaan melakukan sesuatu yang tumbuh dari dalam lubuk hati sendiri tanpa suatu paksaan orang lain;
- 5). Adanya rasa tanggung jawab terhadap kepentingan bersama.

Pendapat itu dipertegas oleh Tjokroamidjojo (1995 : 226), menyatakan bahwa faktor yang mendukung semangat partisipasi masyarakat adalah : (1). Masalah kepemimpinan; (2). Komunikasi; dan (3). Pendidikan. Ketiga faktor tersebut merupakan faktor pendukung dalam rangka menggalang dan menggerakkan semangat partisipasi masyarakat. Pendapat tersebut menunjukkan saling ketergantungan, karena tanpa kepemimpinan yang baik dan komunikasi yang lancar antara pemimpin dan pengikutnya mustahil suatu tujuan yang telah diterapkan akan dapat tercapai dan seorang pemimpin dapat melakukan tugasnya dengan baik bila didukung oleh pendidikan dan pengetahuan yang memadai. Menurut Uphof (dalam Cernea, 1988 : 458) faktor-faktor yang mendukung partisipasi masyarakat meliputi :

Pertama, taraf partisipasi yang dikehendaki mesti diperjelas sejak semula dan dengan cara yang dapat diterima oleh semua pihak yang bersangkutan. *Kedua*, harus ada tujuan yang realistis untuk partisipasi dan kelonggaran mesti diberikan. *Ketiga*, di kebanyakan bagian dunia, perlengkapan khusus untuk memperkenalkan dan mendukung partisipasi memang diperlukan. *Keempat*, mesti ada komitmen keuangan yang terpisah; memadai untuk partisipasi masyarakat. *Kelima*, mesti ada rencana untuk bersama-sama memikul tanggung jawab disemua tahap siklus proyek.

Tjokroamidjojo (1995 : 222) menyatakan bahwa partisipasi masyarakat di dalam pembangunan harus memperhatikan 4 (empat) aspek yaitu :

- 1). Arah dan tujuan pembangunan hendaknya mencerminkan kepentingan masyarakat.
- 2). Perlu dikembangkan kemampuan-kemampuan masyarakat dan terutama organisasi-organisasi masyarakat sendiri untuk mendukung proses pembangunan.
- 3). Kegiatan yang dilakukan harus nyata dan konsisten dengan arah, strategi dan rencana yang telah ditentukan.
- 4). Memberikan kesempatan secara langsung kepada masyarakat untuk berpartisipasi menyangkut kesejahteraan mereka serta dalam memetik hasil program pembangun.

Kepentingan yang mencerminkan kebutuhan masyarakat harus menjadi arah dan tujuan pembangunan yang selalu mengembangkan kemampuan masyarakat untuk mendukung pembangunan dan memberi kesempatan kepada masyarakat untuk ikut menikmati hasil-hasil pembangunan. Siagian (1988 : 33) menyatakan eksistensi dari partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan tercermin dalam :

- 1). Menunjukkan adanya kesadaran bermasyarakat dan bernegara yang tinggi dengan tidak menyerahkan penentuan nasibnya kepada orang lain, seperti kepada pimpinan dan

tokoh masyarakat yang ada, baik yang sifatnya formal maupun informal.

- 2). Kerelaan melakukan pengorbanan yang dituntut oleh pembangunan demi kepentingan bersama yang lebih luas dan lebih penting.

Kesadaran masyarakat yang tinggi terhadap nasibnya sendiri dan kerelaan melakukan pengorbanan demi kepentingan pembangunan membuat masyarakat tidak bergantung kepada pimpinan atau tokoh masyarakat menjadikan masyarakat lebih mandiri dan mendorong keikutsertaannya dalam setiap kegiatan pembangunan. Menurut Soetrisno (1995 : 224) bahwa :

Eksistensi partisipasi masyarakat yang mengarah pada sistem perencanaan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan desa adalah mendorong timbulnya pemikiran kreatif, aktif dan inovatif, baik dikalangan masyarakat maupun para pelaksanaan pembangunan.

Selanjutnya partisipasi yang dilakukan masyarakat dapat terlaksana dengan baik apabila terdapat kepedulian dan kepekaan dari anggota masyarakat terhadap hal-hal yang berkembang di dalam masyarakat itu sendiri. Soemardjan (dalam Situmorang dan Juhir, 1994 : 47) mengemukakan, bahwa :

Diperlukannya anggota masyarakat yang cerdas dan terlatih dalam batasan untuk merumuskan berbagai prasarana itu (dalam hat ini adalah keadaan dan kejadian yang dialami manusia/masyarakat selalu dengan dua sisi, baik dan buruk, menguntungkan dan merugikan), agar kemudian perasaan yang bersandarkan pada fakta yang nyata dapat dikomunikasikan kepada para anggota masyarakat lainnya, terutama kepada

mereka yang memegang tanggung jawab mengenai hal-hal yang dialami dan dirasakan oleh orang banyak itu.

Partisipasi masyarakat dalam kaitannya dengan penyusunan/pembentukan suatu peraturan daerah dapat juga dalam bentuk partisipasi untuk mengawasi substansi dari suatu rancangan peraturan daerah yang sementara di susun dan bahas oleh eksekutif dan legislative daerah. Dalam kaitan dengan hal tersebut, suatu pengawasan masyarakat dapat berlangsung dengan baik memerlukan beberapa persyaratan atau kondisi, yang menurut Ndraha (1981 : 48), sebagai berikut:

- 1). Adanya norma, aturan atau standard;
- 2). Adanya usaha pemantauan kegiatan yang diatur dengan norma atau aturan tersebut;
- 3). Adanya informasi yang cukup, dapat dipercaya dan tersedia pada waktunya, tentang kegiatan dan hasil kegiatan yang dimaksud;
- 4). Adanya evaluasi kegiatan, yaitu perbandingan antara norma dengan informasi;
- 5). Adanya keputusan guna menetapkan hasil evaluasi tersebut;
- 6). Adanya tindakan pelaksanaan keputusan.

Selanjutnya Parsons (1951 : 12) mengungkapkan bahwa terdapat 5 aspek institusional kontrol sosial, yaitu :

- 1). *Preventing the build up of tensions that result in a desire to deviate;*
- 2). *Reinforcing the desire to conform;*
- 3). *Discouraging deviation by reliable negative sanctions and rewarding conforming behavior;*
- 4). *Modifying social pattern to accommodate as much as possible the deviating behavior of actor.*

Kontrol sosial berupa pengawasan langsung yang dilakukan oleh anggota masyarakat, baik dalam bentuk tulisan maupun lisan, yang menurut Situmorang dan Juhir (1994 : 54) pengawasan masyarakat dapat berupa :

- 1). Sumbangan pikiran di dalam rangka menciptakan aparatur pemerintah yang lebih efisien, efektif, bersih dan berwibawa;
- 2). Saran atau gagasan di dalam rangka membantu pemerintah mengatasi berbagai permasalahan yang dihadapi;
- 3). Keluhan tentang pemberian pelayanan kepada masyarakat yang kurang memuaskan;
- 4). Pengaduan tentang pelaksanaan tugas aparatur pemerintah yang dinilai menyimpang dari peraturan perundang-undangan, yang berlaku;
- 5). Laporan tentang dugaan tindak pidana korupsi;
- 6). Laporan tentang perilaku oknum pejabat yang melanggar norma-norma yang umum berlaku di masyarakat, dan;
- 7). Berbagai jenis informasi lainnya.

Erat kaitannya dengan pendapat di atas; menurut Sujamto (1996 : 78) contoh-contoh pengawasan jenis ini misalnya pengawasan melalui surat-surat pengaduan masyarakat, melalui media massa dan badan-badan perwakilan rakyat. Dari berbagai pendapat di atas dapat dikatakan, bahwa *control* yang dilakukan oleh masyarakat dapat dilakukan baik melalui tulisan maupun secara lisan berupa sumbangan pemikiran, saran, gagasan, keluhan dan laporan yang dapat disampaikan melalui media massa dan badan-badan perwakilan rakyat, antara lain Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

B. Pengertian Kebijakan Dan Instrumen Kebijakan

1. Pengertian Kebijakan

Secara etimologis istilah kebijakan, dikemukakan oleh Dunn (1988 : 10) bahwa :

Kebijakan (*Politic*) berasal dari bahasa Yunani yaitu “*polis*” (negara kota), kemudian masuk kedalam bahasa latin “*politea*” (negara) dan akhirnya kedalam bahasa Inggris “*police*” (kebijaksanaan) dan “*politics*” (politik).

Pengertian kebijakan itu sendiri menurut Friedrick (1963 :79)

adalah :

A purposed course of action of u person, group or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and over come in a effort to reach a goal or realize an objective or purpose.

Kebijakan merupakan rangkaian usulan dari seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang menunjukkan hambatan dan kesempatan terhadap implementasi usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditentukan. Dunn (dalam Wibawa, 1994 : 50) pengertian kebijakan adalah “serangkaian pilihan tindakan pemerintah (termasuk pilihan untuk tidak bertindak) guna menjawab tantangan yang menyangkut kehidupan masyarakat”. Lebih lanjut Suradioata (1993 : 192) mengemukakan kebijakan adalah :

Kebijakan yang diterapkan secara subjektif yang dalam operatifnya merupakan : (1) suatu penggarisan ketentuan; (2) yang bersifat pedoman, pegangan, bimbingan untuk mencapai kesepahaman dalam maksud/cara/sarana; (3) bagi setiap usaha

dan kegiatan sekelompok manusia yang berorganisasi; (4) sehingga terjadi dinamika gerakan dan tindakan yang terpadu, sehaluan dan seirama dalam mencapai tujuan tertentu.

Kebijakan mempunyai kekuatan hukum dan sanksi terhadap pelanggaran-pelanggaran yang telah diatur dalam kebijakan tersebut, kebijakan dibuat untuk memecahkan masalah tertentu dan memberi pengaruh kepada sebagian besar masyarakat sebagaimana dikemukakan Udoji (1981 : 12) bahwa : *“an sanctioned course of action addressed to a particular problem or group, of related problems that effect society at large”*.

Konsep pemerintah menurut Ndraha (1999 : 4) adalah sebagai berikut :

Pemikiran tentang pemerintahan membawa ilmu pemerintahan ke konsep tentang pemerintah dan yang diperintah dan hubungan antara keduanya disebut hubungan pemerintahan.

Kemudian Ndraha (1999 : 6) mengemukakan bahwa defenisi pemerintahan adalah :

Sebuah sistem multi proses yang bertujuan memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan barang, jasa pasar, jasa publik dan layanan civil. Tuntutan yang diperintah berdasarkan posisinya sebagai sovereign. Pada dasarnya, proses-proses itu adalah proses produksi-konsumsi.

Selanjutnya konsep hubungan pemerintahan menurut Ndraha (1999 : 5) adalah, sebagai berikut :

Baik pemerintah maupun yang diperintah berada pada berbagai posisi dan melakukan berbagai peran satu terhadap yang lain,

baik timbal balik maupun searah. Hal inilah yang membentuk hubungan pemerintahan.

Kebijakan pemerintah menurut Jenkins (1978 : 15) adalah, sebagai berikut :

A set of interrelated decisions taken by a 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.

Mengacu pada pendapat itu, maka konsep kebijakan pemerintah merupakan serangkaian keputusan yang saling terkait, dimana keputusan-keputusan tersebut diambil oleh aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Disamping itu keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas kewenangan kekuasaan aktor yang bersangkutan dan tidak berada diluar kewenangannya.

Selanjutnya Suradinata (1993 : 192) mengemukakan ciri-ciri kebijakan pemerintah, sebagai berikut :

1. Mengandung hubungan dengan lembaga yang bersangkutan;
2. Dikomunikasikan dan dijelaskan bersangkutan;
3. Dinyatakan dengan bahasa yang tertulis;
4. Mengandung ketentuan tentang batas-batasnya dan tindakan dikemudian hari;
5. Memungkinkan diadakan perubahan dimana perlu meskipun secara relatif tetap dan stabil;
6. Masuk akal dan dapat dilaksanakan memberi peluang untuk bertindak dan penafsiran oleh mereka yang bertanggung jawab dalam pelaksanaannya.

2. Instrumen Kebijakan

Di dalam proses implementasi kebijakan ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, Edwards III (1980 : 9 - 10) menyatakan, bahwa :

“What are the primary obstacle to successful policy implementation... to answer these question four critical factor or variables in implementing public policy: communication, resources, disposition or attitudes, and bureaucratic structur”

Terdapat 4 faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik yaitu : komunikasi, sumberdaya, watak atau sikap, dan struktur birokrasi. Sejalan dengan itu Wahab (1997 : 93) menyatakan faktor-faktor tersebut, adalah : (1) Kondisi sosio-ekonomi dan teknologi; (2) Dukungan publik; (3) Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok; (4) Dukungan dari pejabat atasan; dan (5) Komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana.

Secara konsepsional bahwa kemampuan pencapaian hasil atau keberhasilan serta kegagalan suatu kebijakan menurut Hogwood dan Gunn (dalam Wahab 1997: 61) dikelompokkan kedalam dua kategori, yaitu :

Non implementation (tidak terimplementasikan) dan *unsuccessful implementation* (implementasi yang, tidak berhasil). Tidak terimplementasi dimaksudkan bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat tidak mau bekerja sama, atau permasalahan yang menjadi bidang garapan diluar jangkauan kekuasaannya, atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan.

Hal ini mempunyai akibat usaha implementasi kebijakan yang efektif akan sulit terpenuhi. Sedangkan implementasi yang tidak berhasil dimaksudkan bahwa suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun meningkat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan (misalnya faktor-faktor alam/lingkungan), sehingga kebijakan tidak berhasil seperti yang dikehendaki.

Keberhasilan sebuah kebijakan juga ditentukan oleh dukungan dan partisipasi dari masyarakat, sehingga dengan suka rela melaksanakan suatu kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah. Sunggono (1994 : 144), selanjutnya dikemukakan faktor-faktor yang mempengaruhi anggota masyarakat dalam pelaksanaan suatu kebijakan adalah :

Pertama, Faktor-faktor yang menyebabkan masyarakat melaksanakan suatu kebijakan publik; (1) respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan pemerintah; (2) adanya kesadaran untuk menerima kebijakan; (3) adanya keyakinan suatu kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional dan dibuat oleh pejabat pemerintah yang berwenang untuk itu serta melalui prosedur yang benar; (4) adanya kepentingan pribadi; (5) adanya kekuatan hukuman-hukuman tertentu bila tidak dilaksanakan kewajiban; (6) masalah waktu. Kedua, Faktor-faktor masyarakat tidak melaksanakan kebijakan : (1) kebijakan yang bertentangan dengan sistem nilai masyarakat; (2) adanya konsep ketidak patuhan selektif terhadap hukum; (3) keanggotaan seseorang dalam suatu perkumpulan atau kelompok; (4) keinginan untuk mencari untung yang cepat; (5) adanya ketidak pastian hukum.

Lebih lanjut Meter dan Horn (dalam Wahab, 1997 : 79) mengemukakan dimensi implementasi kebijakan sebagai konsep-konsep penting dalam prosedur-prosedur implementasi yaitu :

“Perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak”. Berdasarkan pada dimensi tersebut Wahab (1997 : 79) mengemukakan bahwa :

Dengan memanfaatkan konsep-konsep tersebut, maka permasalahan yang perlu dikaji dalam hubungan ini ialah hambatan-hambatan apakah yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dalam organisasi? Seberapa jauhkah tingkat efektivitas mekanisme-mekanisme kontrol pada setiap jenjang struktur? (masalah ini menyangkut kekuasaan dari pihak yang paling rendah tingkatannya dalam organisasi yang bersangkutan). Seberapa pentingkah jasa keterikatan masing-masing orang dalam organisasi? (hal ini menyangkut masalah kepatuhan).

Perubahan di dalam implementasi kebijakan tergantung unsur-unsur tertentu yang dapat menggagalkan implementasi kebijakan atau kebijaksanaan, sebagaimana yang dikemukakan Maarse (dalam Hoogerwef, 1983 : 169-173) bahwa : “Isi kebijaksanaan, informasi, dukungan dan pembagian potensi”. Isi kebijaksanaan harus jelas dan terinci mengenai tujuan-tujuan, sarana, penetapan prioritas. Informasi harus jelas dan sesuai dengan isi kebijakan serta disampaikan semua menyeluruh dan terus menerus. Dukungan masyarakat sangat diperlukan karena tanpa dukungan dari masyarakat kebijakan yang dilaksanakan tidak akan dapat berjalan dengan sebagaimana mestinya, oleh sebab itu potensi yang ada didalam masyarakat harus digali dan dimanfaatkan semaksimal mungkin dalam mendukung implementasi kebijakan.

Menurut Ndraha (1999 : 225) sebagai : “*frame of reference pemerintah dan Frame of reference yang di perintah*”.

Menurut Wahab (1997 : 81) terdapat beberapa variabel yang mempengaruhi implementasi kebijaksanaan atau kebijakan yaitu :

1. Mudah tidaknya masalah dikendalikan tergantung pada : a. Kesukaran-kesukaran teknis; b. Keceragaman perilaku kelompok sasaran; c. Persentase kelompok sasaran dibanding jumlah penduduk; d. Ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan;
2. Kemampuan kebijaksanaan untuk menstrukturkan proses implementasi meliputi : a. Kejelasan dan konsistensi tujuan; b. Digunakannya teori kausal yang memadai; c. Ketepatan alokasi sumber dana; d. Keterpaduan hierarki dalam dan di antara lembaga pelaksana; e. Aturan-aturan keputusan dari badan pelaksana; f. Rekrutmen pejabat pelaksana akses formal pihak luar;
3. Variabel diluar kebijaksanaan yang mempengaruhi proses implementasi meliputi : a. Kondisi sosio-ekonomi dan teknologi; b. Lingkungan publik; c. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok; d. Dukungan dari pejabat atasan; e. Komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat-pejabat pelaksana.

Di dalam implementasi kebijakan selalu dihadapkan pada kenyataan bahwa tidak semua kebijakan yang diambil oleh pemerintah diterima dengan baik oleh masyarakat, Wahab (1997 : 115) menjelaskan bahwa :

Untuk menghindari atau sedikitnya mengurangi penolakan, informasi yang lengkap mengenai perubahan-perubahan yang diusulkan atau diharapkan harus disediakan dari semenjak awal, yang meliputi alasan, tujuan dan sarana yang dipergunakan. Selain itu harus terdapat musyawarah yang ekstensif dengan pihak-pihak yang akan dipengaruhi oleh perubahan dan sedapat mungkin mereka yang dilibatkan dalam pengambilan keputusan. Keterusterangan mengenai permasalahan dan segala akibat

yang bakal terjadi (komunikasi yang valid) amat dianjurkan, misalnya dengan cara persuasif atau berusaha meyakinkan dan bukan dengan cara memerintah dan melibatkan pemimpin-pemimpin informal serta kelompok-kelompok yang berpengaruh dalam proses konversinya. Tujuannya, menurut pendekatan ini, untuk menciptakan suasana saling percaya. Iklim yang perlu diciptakan ialah mendorong keberanian orang-orang untuk menyatakan rasa kekhawatirannya yang kerap kali menjadi alasan bagi sikap penolakan mereka. Jaminan yang harus diberikan ialah bahwa perubahan-perubahan tidak akan dilaksanakan secara tergesa-gesa, sumber-sumber yang diperlukan akan mencukupi dampak perubahan akan selalu ditinjau kembali dan dalam perencanaan akan senantiasa dimungkinkan fleksibilitas.

Suatu peraturan daerah pada saat pembahasan ranperdanya banyak mendapat penolakan dari masyarakat dan sebagian anggota DPRD Kota Makassar, yang mengakibatkan penetapan dan pengesahannya sebagai perda melalui proses, dan waktu yang cukup lama. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Jones (1994 : 293) sebagai berikut :

Adalah cukup sulit untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus di atas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengenakan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk dan cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka yang dianggap sebagai klien.

Oleh sebab itu Jones (1994 : 294) mengemukakan bahwa :

Seperti banyak kegiatan untuk dibicarakan, penerapan atau pelaksanaannya mudah untuk dimengerti dalam bentuk yang abstrak. “menyuruh menyelesaikan pekerjaan” dan “melakukannya” adalah definisi-definisi sederhana dari istilah tersebut. Tetapi “melakukannya” tidak selalu begitu sederhana.

Gejala demikian menurut Wahab (1997 : 61) bahwa :

Suatu keadaan dimana di dalam proses kebijaksanaan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijaksanaan dengan apa yang senyatanya dicapai (sebagai hasil atau prestasi dari pelaksanaan kebijakan).

Perbedaan dan penolakan yang terjadi terhadap suatu Peraturan daerah pada tahap pembahasan Raperda dan implementasinya merupakan kenyataan dan suatu hal yang wajar dan sangat mungkin terjadi.

C. Perancangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

1. Konsep Perancangan Peraturan Perundang-undangan

Di dalam hubungan ini dikemukakan dua pendapat ahli mengenai konsep perancangan yaitu :

1) Reed Dickreson

Reed Dickreson mengemukakan mengenai langkah-langkah dalam perancangan peraturan perundang-undangan meliputi sebagai berikut :

a) Langkah-langkah kebijakan substantif, yakni:

1) Mengetahui apa yang diinginkan klien.

Tahap ini seorang perancang harus dapat mengembangkan esensi kebijakan yang kadang-kadang sangat kabur, untuk diterjemahkan ke dalam ketentuan yang disusun secara terpadu. Di dalam praktek tahap ini biasanya diawali dengan

kegiatan melakukan penelitian, baik penelitian lapangan maupun penelitian dokumen atau bahan-bahan kepustakaan;

2) Menyelidiki Kerangka Hukum.

Di dalam tahap ini seorang perancang harus menganalisis semua instrumen hukum yang berkaitan untuk mengetahui apakah ada yang harus diubah, dicabut, atau ditambah. Hal ini dilakukan agar tidak terjadi tumpang tindih atau ketidak konsistenan pengaturan suatu UU (peraturan) terhadap UU (peraturan) lain (oleh penulis, kata UU tersebut di atas dapat dianalogikan dengan suatu Perda atau peraturan perundang-undangan lainnya).

3) Mengembangkan Rencana Organisasi.

Di dalam tahap ini, perancang harus memilih konsep yang tepat dan kemudian mencocokkan antara konsep yang satu dengan yang lain. Tahap ini adalah tahap yang paling sulit bagi seorang perancang, karena harus menutup celah-celah, tumpang tindih, atau pertentangan satu sama yang lainnya, serta aspek yang mutlak diperhatikan adalah aspek yuridis, filosofis, sosiologis dan politis.

b) Langkah-langkah dalam Komposisi.

1) Membuat draft pertama.

Di dalam tahap ini perancangan baru membuat sketsa atau outline untuk menuangkan pokok-pokok pikiran tersebut, selanjutnya dimintakan pendapat dari pihak lain yang terkait.

2) Revisi.

Di dalam tahap ini, perancang menyusun ulang outline dengan memasukkan pendapat pihak lain, untuk disusun lebih rinci, dalam rumusan pasal-pasal yang lebih konkrit.

3) Dikonsultasikan pada pihak yang ahli di bidangnya.

Di dalam tahap ini, perancang harus melakukan konsultasi dengan para ahli sesuai bidangnya. Di dalam praktek tahap ini dilakukan kegiatan berupa :

- Seminar
- Lokakarya atau
- Panel diskusi

4) Mengadakan penghalusan

Di dalam tahap ini, perancang melakukan draft final (penghalusan konsep) yakni dengan merangkum pendapat dari hasil seminar dan sebagainya (Achmad Ruslan, 2006:104)

2) Robert B. Seidman

Konsep yang diajukan oleh Seidman yaitu bahwa dalam rangka merancang peraturan perundang-undangan yang dapat mengatasi masalah sosial, maka menurut Achmad Ruslan pada intinya ada dua tahap yang ditempuh dalam merancang peraturan perundang-undangan, yaitu: Pertama penelitian yang ditindaklanjuti dengan laporan penelitian; Kedua penyusunan draft peraturan perundang-undangan.

(1) Penelitian

Suatu laporan hasil penelitian dari seorang pembuat rancangan harus menyertakan metodologi pemecahan masalah untuk menunjukkan bahwa rancangan undang-undang yang diusulkan bertumpuh kepada dasar pemikiran berdasarkan pengalaman. Untuk maksud-maksud mengembangkan perundang-undangan supaya dapat mengatasi masalah-masalah sosial maka pemecahan masalah terdiri dari empat langkah yang masing-masing berdasarkan fakta-fakta yang terkait dan dihubungkan dengan logika. Pada tahap ini ada empat langkah yaitu sebagai berikut :

- Mengenalinya.

Langkah ini dimulai dengan persepsi dari pembuat keputusan tentang suatu masalah, yang mengilhami proses pembuatan rancangan. Laporan hasil penelitian dari

pembuat Undang-undang harus dimulai dengan mengemukakan fakta-fakta untuk membuktikan hipotesis deskriptif/gambaran manifestasi dari masalah tersebut dengan maksud membuat Rancangan Undang-undang yang efektif, harus menyebutkan perilaku siapa dan yang bagaimana yang menggambarkan masalah tersebut dengan demikian harus mengenali peran pelaku-pelaku sosial terkait yang perilakunya merupakan masalah sosial yang akan dicoba untuk diperbaiki melalui Undang-undang.

- Mengusulkan dan menjamin penjelasannya

Laporan hasil penelitian harus secara sistematis mengusulkan dan menguji pilihan-pilihan hipotesis penjelasan tentang sebab-sebab perilaku bermasalah dari pelaku peran. Untuk membenarkan hipotesis tersebut laporan harus menyatakan bukti-bukti yang menunjukkan faktor-faktor khusus yang menyebabkan perilaku bermasalah tersebut.

- Pengusulan solusi.

Setelah langkah kedua diketahui maka usulan mengenai sebab-sebab perilaku yang ada dengan memperkirakan perilaku selanjutnya sepanjang sebab-sebab yang sama dan hanya sebab-sebab tersebutlah yang berlaku, maka perilaku

tersebut kemungkinan akan berlanjut terus, sehingga harus dikaji rangkaian tindakan-tindakan perundang-undangan termasuk rincian pelaksanaannya, yang secara logis mungkin dapat mengubah/menghilangkan sebab-sebab perilaku yang bermasalah dan mendorong perilaku ke arah yang lebih diinginkan. Di dalam laporan tersebut dicantumkan (solusinya) mengenai ketentuan-ketentuan yang mana saja yang harus dimasukkan dalam suatu rancangan. Untuk itu solusi yang diajukan harus mempertimbangkan akibat sosial dan ekonomi serta dampak sosialnya terhadap kelompok dan kepentingan yang tidak ikut dalam proses pengambilan keputusan.

- Memantau dan menilai pelaksanaan.

Tidak ada satupun undang-undang yang seefektif mungkin sebagaimana yang direncanakan karena keadaan akan berubah secara terus menerus terutama dalam masa transisi. Setelah diundangkan dan dilaksanakannya dalam suatu undang-undang, maka para pembuat undang-undang harus memantau dan menilai pelaksanaannya, oleh karena itu pembuat undang-undang memerlukan masukan untuk menentukan apakah pemegang peran termasuk lembaga pelaksana yang ditunjuk berperilaku sebagaimana yang

ditentukan dan menghasilkan akibat yang diharapkan. Langkah kedua dan keempat merupakan kesinambungan yang penting yang mendukung logika pemecahan masalah. Dalam langkah kedua pembuat rancangan merumuskan dan menguji penjelasan yang dimaksudkan untuk menjelaskan perilaku yang bermasalah (Achmad Ruslan, 2006:107).

Untuk mengidentifikasi kategori yang memungkinkan membantu menjelaskan perilaku-perilaku yang bermasalah yang dibutuhkan untuk merancang Peraturan Perundang-undangan yang efektif suatu teori perundang-undangan memilahnya dalam kategori yang lebih sempit yaitu : peraturan, kesempatan, kemampuan, komunikasi, kepentingan, proses, dan ideologi. Bersama-sama kategori-kategori ini disingkat "ROCCIPI". (Dalam teks asli ROCCIPI berasal dari kata *Rule, Opportunity, Capacity, Communication Interest, Process and Ideology*). (Achmad Ruslan, 2006:107).

Untuk menulis suatu bagian penjelasan dari laporan penelitian, seorang penyusun rancangan undang-undang harus memeriksa semua kategori ROCCIPI untuk mendapatkan masukan tentang proposisi penjelasan yang dapat diuji dan saling berkaitan. Selanjutnya hipotesa-hipotesa tersebut membantu menyusun rancangan dalam menentukan pertanyaan-pertanyaan yang akan ditanyakan guna mendapatkan bukti tentang penyebab dari perilaku tersebut. Kategori-

kategori ROCCIPi dapat dipilah menjadi dua kelompok faktor penyebab, yaitu faktor subjektif dan faktor objektif.

Faktor subjektif yaitu: (a) Kepentingan (atau intrest), kategori ini mengacu pada pandangan pelaku peran tentang akibat dan manfaat untuk mereka sendiri. Hal ini termasuk bukan hanya insentif materil tetapi juga insentif non-materil, seperti penghargaan dan acuan kelompok berkuasa. Fokus pada penjelasan yang berkaitan dengan kepentingan umumnya menghasilkan tindakan perundang-undangan yang menerapkan tindakan motivasi kearah kesesuaian yang bersifat langsung hukuman dan penghargaan yang dirancang untuk mengubah kepentingan-kepentingan tersebut. Akan tetapi, perilaku-perilaku sosial jarang memperhitungkan hukuman tertulis dari suatu undang-undang. Tanggapan mereka sebagian tergantung pada apa yang mereka harapkan akan dilakukan oleh badan pelaksana.

Sebuah kata peringatan : Mudah sekali bagi orang untuk mengembangkan kategori "kepentingan" sehingga mencakup semua penjelasan yang mungkin untuk perilaku tersebut. Dengan melakukan hal tersebut, sebagaimana telah kita lihat sebelumnya mereka melepaskannya dari penjelasannya. Bila "kepentingan" berpadu dengan kategori penjelasan lainnya, maka hal tersebut tidak lebih baik dari kategori yang terlalu luas dari "hambatan dan sumberdaya dari keadaan pelaku peran. Kategori-kategori ROCCIPi bertujuan untuk

membantu para penyusun rancangan undang-undang untuk menentukan kemungkinan penyebab yang saling berkaitan dari perilaku yang bermasalah; (b) Ideologi (nilai dan sikap): Ideologi merupakan kategori subyektif kedua yang mencakup motivasi-motivasi subyektif dari pelaku yang tidak tercakup dalam kepentingan. Motivasi tersebut termasuk mulai dari nilai, sikap, dan selera, hingga ke mitos dan asumsi-asumsi tentang dunia kepercayaan keagamaan, dan ideologi politik, sosial dan ekonomi yang mendorong bagi pelaku peran sehingga melakukan (berperilaku bermasalah).

Faktor-faktor Objektif, yang terdiri dari: (a) peraturan; (b) kesempatan; (c) kemampuan; (d) Komunikasi; (e) Proses.

1) *Regulatory Impact Assessments* (RIA)

Perkembangan terakhir (tahun 2003) mengenai upaya dari berbagai negara untuk menciptakan suatu peraturan yang efektif/mencapai tujuannya, telah diterbitkan suatu konsep yang berfungsi sebagai kontrol kualitas produk peraturan perundang-undangan yang diberi nama *Regulatory Impact Assessments* (RIA) yang merupakan hasil rumusan dari *best practices* (praktik-praktik terbaik) yang diterapkan oleh berbagai negara. Berbagai negara, baik negara barat maupun bekas blok uni soviet, saat ini tengah melakukan reformasi regulasi, seperti Amerika Serikat, Kanada, Inggris. RIA menggunakan tahapan sebagai berikut :

1. Perumusan masalah atau *issue* yang menimbulkan kebutuhan untuk menerbitkan suatu kebijakan (melakukan tindakan).
2. Identifikasi tujuan dan sasaran yang ingin dicapai dengan kebijakan tersebut ; tahapan ini disebut penilaian risiko (risk assessment)
3. Identifikasi berbagai alternatif tindakan (opsi) untuk mencapai tujuan dan sasaran tersebut
4. *Assessment* atas manfaat dan biaya (keuntungan dan kerugian) untuk setiap opsi, dilihat dari sudut pandang pemerintah masyarakat, pelaku usaha, konsumen, dan ekonomi secara keseluruhan
5. Konsultasi dan komunikasi dengan *stakeholders*, dalam semua tahapan tersebut di atas
6. Penentuan opsi terbaik (yang dipilih)
7. Perumusan strategi untuk menerapkan dan merevisi kebijakan.
(Takuji Kameyama, dkk, dalam Achmad Ruslan 2006:110)

Sesuai dengan teori dan metode perundang-undangan yang mendasarinya, maka pendekatan masalah bentuk dalam perundang undangan ini berpijak pada dua preposisi :

Pertama, bahwa isi memiliki hubungan yang sangat erat dengan bentuk; Kedua, bahwa kriteria utama untuk menilai bentuk-bentuk alternatif untuk suatu rancangan undang-undang dan beberapa komponennya terdiri dari

kegunaannya bagi para pengguna rancangan undang-undang.

Bentuk suatu undang-undang sangat erat kaitannya dengan isinya, sama hal dengan isi menentukan bentuk, maka bentuk pun menentukan isi. Proposisi tersebut berlaku untuk setiap aspek dari bentuk, struktur kalimat, pilihan kata, sintaksis, tata bahasa, tanda baca (Seidman, 2001:253-254).

Dari sudut pandang tentang bentuk ini, berpijak pada akibat wajar bahwa sebuah undang-undang mempengaruhi perilaku secara paling efektif ketika para pihak yang dituju memahaminya. Proposisi tersebut mendasari praktek penyusunan rancangan undang-undang yang modern yang bertujuan untuk mencapai kejelasan dan mempermudah pemahaman kelompok-kelompok yang diharapkan mempergunakan undang-undang tersebut. Hal tersebut tidak berarti bahwa rancangan undang-undang harus mudah dibaca seperti halnya novel biasa, akan tetapi banyak rancangan undang-undang tidak dapat terhindar dari masalah-masalah rumit. Oleh karena itu para perancang harus merumuskannya dengan cara merangkai kata-kata dalam suatu bentuk yang mudah bagi para pengguna rancangan undang-undang itu atau paling tidak semudah mungkin.

Teori perundang-undangan mengajarkan bahwa untuk menangani suatu masalah sosial dengan cara yang sesuai dengan pemerintahan yang bersih diperlukan enam jenis ketentuan

normatif. Yang *pertama* memberi tahu kepada para pelaku peran utama apa yang harus mereka lakukan, apa yang dapat mereka lakukan atau apa yang tidak boleh mereka lakukan. *Kedua* jenis ketentuan berikut memberikan tiga macam perintah yang sama kepada para pejabat badan pelaksana. Pertama, menginformasikan kepada para pejabat tentang jenis tindakan yang mendorong, penyesuaian untuk mereka laksanakan dan yang kedua, menentukan kriteria dan prosedur yang harus digunakan oleh para pejabat dalam memutuskan apakah akan dan bagaimana cara untuk melaksanakan tindakan-tindakan tersebut. Ketentuan selanjutnya memberikan serangkaian perintah yang serupa kepada para pejabat yang terlibat dalam sistem penyelesaian sengketa.

Di dalam suatu undang-undang terdiri atas pengelompokan pengelompokan yang keseluruhannya berisi enam jenis norma yang merupakan acuan untuk pengelompokan dan pengurutan yaitu sebagai berikut : (a) ditujukan kepada pihak utama/pemeran utama; (b) ditujukan kepada badan pelaksana/penegak hukum; (c) menentukan tindakan-tindakan yang mendorong ke arah penyesuaian/kepatuhan (sanksi); (d) tentang sistem penyelesaian sengketa;. (e) menetapkan ketentuan-ketentuan pembiayaan; (f) menyangkut' masalah-masalah teknis.

Daftar tersebut (keenam jenis ketentuan tersebut di atas) memberikan pemeriksaan awal untuk menginformasikan kepada para penyusun untuk secara bergantian memusatkan perhatian mereka kepada masing-masing ketentuan tersebut guna menentukan apa saja yang akan dimasukkan ke dalam rancangan undang-undang (Seidman, 2001:266).

Sistem baku untuk menentukan susunan rancangan undang undang yaitu sebagai berikut :

1. Bagian UMUM.
2. Suatu bagian UNDANG-UNDANG yang menetapkan perilaku pelaku peran.
3. Suatu bagian PELAKSANAAN yang menggambarkan perilaku lembaga pelaksana.
4. Suatu bagian SANKSI yang menentukan hukuman atau tindakan-tindakan pendorong kepatuhan yang berkaitan dengan perilaku yang ditetapkan.
5. Suatu bagian PENYELESAIAN PERSELISIHAN yang memberikan ketentuan penyelesaian perselisihan berdasarkan undang-undang tersebut.
6. Suatu bagian PENYALURAN yang menentukan sumber-sumber daya (dana yang diperlukan) untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan rancangan undang-undang.

7. Suatu bagian LAIN-LAIN (Seidman, 2001:276).

Perancangan suatu undang-undang, unsur peran serta masyarakat baik pada tahap penelitian maupun pada penyusunan draft. Sebagaimana telah dikemukakan pada waktu menguraikan peran Partai Politik (yang termasuk dalam suasana politik rakyat), yaitu bahwa lembaga swadaya masyarakat dapat memberikan kritikan maupun masukan dalam proses perancangan suatu undang-undang.

Di dalam kaitan ini Reed Dickerson mengemukakan langkah-langkah dalam perancangan antara lain bahwa rancangan tersebut harus dikonsultasikan pada pihak yang ahli di bidangnya. Dalam tahap ini perancang harus melakukan konsultasi dengan para ahli sesuai bidangnya. Di dalam praktek tahap ini dilakukan kegiatan berupa: Seminar, lokakarya, dan panel diskusi (Sri Hariningsih, 2000:4), pada tahap ini peran Perguruan Tinggi maupun Lembaga Swadaya Masyarakat mempunyai peluang untuk berperan (memberi masukan atau kritikan terhadap suatu rancangan undang-undang).

Kedua konsep yang telah dikemukakan oleh dua ahli tersebut amat relevan dengan konteks ini, sehingga penulis sangat setuju. Namun demikian, bahwa sesuai dengan dasar pemikiran yang melandasi pembentukan peraturan perundang-undangan

yang harus diterapkan untuk mewujudkan peraturan perundang-undangan daerah yang berkualitas baik, serta filosofi perancangan yang dapat dianut, akan mempunyai implikasi pada langkah-langkah yang ditempuh dalam perancangan, maka menurut Achmad Ruslan 2006:113 sebagai berikut :

1. Pada langkah penelitian/pengkajian ditekankan pula mengenai :
 - a) Kerangka Hukum. Menyangkut asas-asas hukum yang amat mendasar (dasar pemikiran yang melandasi pembuatan peraturan perundang-undangan), asas-asas umum dan khusus serta ketentuan-ketentuan hukum baik yang lebih tinggi tingkatannya maupun yang sederajat.
 - b) Partisipasi Masyarakat. Harus dibuka secara luas yaitu memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memberikan pendapatnya / saran / kehendak-kehendaknya. Hal ini ditekankan oleh karena partisipasi masyarakat inilah yang membedakan dengan adanya landasan sosiologis yang selama ini dipandang bahwa perancanglah yang harus merekam apa yang dikehendaki oleh masyarakat (Perancang dipandang lebih tahu kepentingannya daripada masyarakat sendiri).
 - c) Politik hukum (perundang-undangan) yang sedang dijalankan. Perlu dikaji sehingga dapat diketahui oleh

perancang apakah politik hukum dan yang sedang dirancang itu adalah sesuai atau sebaliknya.

2. Pembuatan Draft Rancangan. Hasil kegiatan dari ketiga hal tersebut digunakan untuk menyempurnakan langkah-langkah yang diperoleh dari setiap langkah sebagaimana yang telah dikemukakan oleh dua ahli dalam metode perancangan di atas.

2. Peraturan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Di dalam pembicaraan sehari-hari kata hukum berkaitan dengan undang-undang yaitu aturan dan peraturan. Donald Black mengemukakan definisi yang sederhana dan ringkas bahwa hukum adalah kontrol sosial dari pemerintah. Kontrol sosial ini sebagai aturan dan proses sosial yang mencoba mendorong perilaku yang baik dan berguna atau mencegah perilaku yang buruk (Lawrence M. Friedman, 2001:3-4).

Selanjutnya, H. L. A. Hart menamai aturan mengenai aturan sebagai aturan sekunder (secondary rules); Hart menamai aturan mengenai perilaku nyata sebagai aturan primer (primary rules). Selanjutnya, Hart menyatakan bahwa hukum adalah kesatuan dari aturan primer dan sekunder. Semua aturan termasuk aturan sekunder setidaknya merupakan pedoman bagaimana cara berperilaku (Lawrence M. Friedman, 2001:5).

Bertolak dari pendapat Hart tersebut di atas, maka hukum sekunder atau peraturan tentang pembuatan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman bagi para perancang mulai dari tahap penelitian sampai pembahasan di DPR/DPRD sampai pada tahap pengundangan.

Peraturan yang dimaksud saat ini adalah UU No. 10 Tahun 2004 yang hukum sekunder sebelumnya adalah Keputusan Presiden No. 188 Tahun 1998 dan Keputusan Presiden No. 44 Tahun 1999. UU tersebut merupakan acuan pembuatan peraturan perundang-undangan baik di tingkat Pusat maupun tingkat Daerah. Materi muatannya pada dasarnya menyangkut dua tahap : yaitu, tahap penelitian dan tahap penyusunan draft, akan tetapi pada tahap penelitian hanya mengatur langkah-langkah yang bersifat formal, tetapi Walk memberikan suatu metode tertentu bagaimana mengkaji suatu masalah serta bagaimana langkah-langkah pemecahannya yang nantinya akan dituangkan dalam draft peraturan perundang-undangan yang dirancang itu. (Achmad Ruslan, 2006:115).

D. Kerangka Pikir Penelitian

Sebenarnya konsepsi partisipasi masyarakat sangat berkaitan dengan ide dan prinsip dasar demokrasi “dari, oleh dan untuk masyarakat”, yang

sejalan dengan pemikiran tersebut, Tjokroamidjojo (1995 : 222)

mengemukakan bahwa :

Administrasi pembangunan tidak hanya berarti kemampuan untuk menetapkan strategi pembangunan yang baik, kemudian diperinci dalam rencana-rencana dan diterjemahkan dalam kegiatan-kegiatan nyata yang efektif dalam pelaksanaan pemerintahan, tetapi juga hendaknya dapat menimbulkan respons dan kerjasama seluruh rakyat.

Pembangunan tidak hanya semata-mata dilaksanakan oleh pemerintah saja, tetapi sangat membutuhkan keterlibatan masyarakat, erat

kaitannya dengan hal tersebut, Soetrisno (1995 : 208) menyatakan bahwa :

Pertama, bahwa partisipasi rakyat dalam pembangunan bukanlah mobilisasi rakyat dalam pembangunan. Partisipasi rakyat dalam pembangunan adalah kerjasama antara rakyat dan pemerintah dalam merencanakan, melaksanakan dan membiayai pembangunan. *Kedua*, untuk mengembangkan dan melembagakan partisipasi rakyat dalam pembangunan harus diciptakan suatu perubahan dalam persepsi pemerintah terhadap pembangunan. Pembangunan haruslah dianggap sebagai suatu kewajiban moral dari seluruh bangsa ini, bukan suatu ideologi baru yang harus diamankan. *Ketiga*, untuk membangkitkan partisipasi rakyat dalam pembangunan diperlukan sikap toleransi dari aparat pemerintah terhadap kritik, pikiran alternatif yang muncul dalam masyarakat sebagai akibat dari dinamika pembangunan itu sendiri, karena kritik dan pikiran alternatif itu merupakan suatu bentuk dari partisipasi rakyat dalam pembangunan.

Erat kaitannya dengan hal itu Tjoknamidjojo (1995 : 222)

mengemukakan bahwa : “Pembangunan yang meliputi segala kehidupan politik, ekonomi dan sosial budaya itu baru akan berhasil, apabila merupakan kegiatan yang melibatkan partisipasi dari seluruh rakyat di dalam suatu negara”. Kaho (1997 : 110) mengemukakan bahwa :

Salah satu wujud dari rasa tanggung jawab masyarakat di atas adalah adanya sikap mendukung terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah yang antara lain ditunjukkan melalui partisipasi aktif anggota masyarakat dalam penyelenggaraan otonomi daerah,

Sejalan dengan itu, Tjokroamidjojo (1981 : 207) menegaskan bahwa :

Pertama, keterlibatan aktif atau partisipasi masyarakat tersebut dapat berarti keterlibatan dalam proses penentuan arah, strategi dan kebijaksanaan. *Kedua*, adalah keterlibatan dalam memikul hasil dan manfaat pembangunan secara berkeadilan.

Menurut Davis (1962 ; 427) : *“Participation is defined as mental and emotional involvement of a person in a group situation which encourages him to contribute to group goals and share responsibility in them”*. Dari definisi ini Davis (1962 ; 427) menyimpulkan bahwa : (1). *Participation means mental and emotional involvement ; (2). Motivates persons to contribute to the situation ; (3). Encourages people to accept responsibility in activity.*

Partisipasi merupakan keterlibatan mental dan emosional yang mendorong orang untuk ikut mengambil bagian dalam situasi dan turut bertanggung jawab dalam kegiatan tersebut. Dari pendapat ini dapat dilihat bahwa tidak hanya keterlibatan emosi dan mental dalam suatu situasi saja yang menjadi ukuran, tetapi kesediaan untuk bertanggung jawab terhadap pelaksanaan kegiatan tersebut merupakan hal yang mutlak harus ada Cohen dan Uphoff (1997 : 8) menegaskan bahwa partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan terdiri dari : (1). *Participation in decision making; (2).*

Participation in implementation; (3), Participation in benefits, and; (4). Participation in evaluation.

Partisipasi masyarakat itu dapat terjadi dalam empat tingkatan yaitu partisipasi dalam proses pembuatan keputusan, partisipasi dalam pelaksanaan, partisipasi dalam pemanfaatan hasil dan partisipasi dalam evaluasi. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan Goldsmith dan Bulstain (dalam Ndraha, 1990 : 105) menyimpulkan bahwa masyarakat tergerak untuk berpartisipasi jika :

- 1). Partisipasi itu dilakukan melalui organisasi yang sudah dikenal atau yang sudah ada di tengah-tengah masyarakat yang bersangkutan
- 2). Partisipasi itu memberikan manfaat langsung kepada masyarakat yang bersangkutan
- 3). Manfaat yang diperoleh melalui partisipasi itu dapat memenuhi kepentingan masyarakat setempat
- 4). Dalam proses partisipasi itu terjamin adanya kontrol yang dilakukan oleh masyarakat. Partisipasi masyarakat ternyata berkurang, jika mereka tidak atau kurang berperanan dalam pengambilan keputusan.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa partisipasi harus digerakkan oleh lembaga dan orang yang sudah dikenal oleh masyarakat, memberikan manfaat terhadap kepentingan masyarakat, serta menjamin adanya kontrol dari masyarakat terhadap keputusan-keputusan yang telah dan akan dibuat.

Konsep kontrol sosial menurut Lapiere (1954 : 25) adalah *“its tendency to result either in change in the state of the interactive system, or in reequilibration by counteracting forces,, the later being the mechanicms of social control”*. Sejalan dengan pengertian tersebut *International*

Encyclopedia of The Social Control (dalam Ndraha, 2000 : 26)

mengemukakan bahwa :

Konsep ini didasarkan pada anggapan bahwa masyarakat harus mengontrol "*animal nature*" atau "*animal spirit*" manusia yang menyebabkan penyimpangan (deviance) perilaku : jika kedamaian ingin diciptakan dan ditegakkan, kecenderungan manusia mementingkan diri sendiri sampai pada perang semua melawan semua harus dibatasi dan dikendalikan melalui seleksi atau proses belajar.

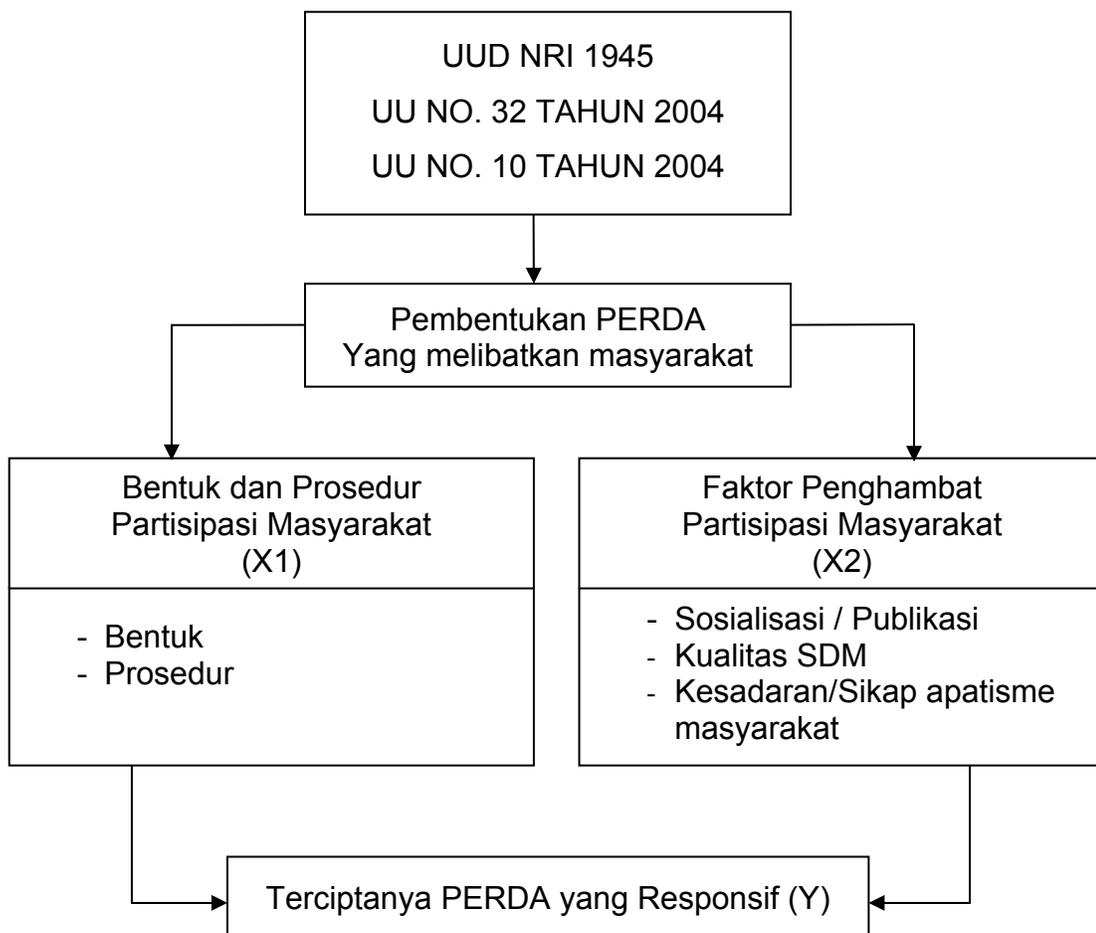
Konsep tersebut menyatakan kontrol sosial mempunyai sasaran yang dipusatkan pada terjadinya penyimpangan perilaku (deviance). Menurut Lembaga Administrasi Negara (LAN) Republik Indonesia (1997 : 189) kontrol sosial adalah pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat sendiri atas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Sejalan dengan uraian ini, Tjokroarnidjojo (1995 : 214) mengemukakan bahwa :

Pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat sendiri melalui organisasi-organisasi masyarakat, kelompok kepentingan dan saluran-saluran lain yang dapat dilakukan dalam proses politik suatu negara tertentu terhadap pelaksanaan pemerintahan (*to secure the compliance of administration*).

Partisipasi masyarakat yang berupa keterlibatan secara mental dan emosional, serta kesediaan untuk turut bertanggung jawab dalam pelaksanaan kegiatan mulai dari pengambilan keputusan, implementasi, pemanfaatan hasil dan evaluasi melalui kontrol masyarakat terhadap pelaksanaan kebijakan atau peraturan pemerintah merupakan suatu keharusan untuk menjamin pencapaian sasaran dan tujuan pembangunan yang benar-benar berpihak kepada rakyat. Untuk mengetahui bagaimana

partisipasi masyarakat di Kota Makassar di dalam pembuatan/penyusunan suatu peraturan daerah, dapat digambarkan di dalam kerangka pemikiran penelitian berikut :

Gambar 2

Kerangka Alur Pikir

E. Hipotesis Penelitian

Berdasarkan pada kerangka pemikiran penelitian; maka dapat dirumuskan hipotesis kerja penelitian ini, yaitu :

1. Jika proses pembuatan peraturan daerah di Kota Makassar melibatkan Partisipasi Masyarakat, maka akan terwujud peraturan daerah yang responsif di Kota Makassar.
2. Jika unsur Partisipasi Masyarakat terpenuhi dalam pembuatan suatu peraturan daerah, maka akan terwujud peraturan daerah yang responsif di Kota Makassar.

F. Definisi Operasional

1. Bentuk partisipasi masyarakat adalah suatu kegiatan penyampaian pendapat masyarakat terhadap materi Perda dengan cara terlibat dalam kegiatan dengar pendapat (*public hearing*), konsultasi masyarakat, ataupun memberikan tanggapan masyarakat melalui media massa dan elektronik.
2. Prosedur partisipasi masyarakat adalah suatu tata cara yang mengatur partisipasi masyarakat dalam rangka memberikan kontrol terhadap pembuatan peraturan daerah yang dibuat.
3. Minimnya ruang masyarakat adalah keterbatasan akses bagi masyarakat untuk mengetahui kebijakan yang dibuat oleh pemerintah yang menyebabkan lemahnya kontrol masyarakat terhadap pembuatan Peraturan Daerah.
4. Kualitas tenaga perancang adalah keadaan yang menunjukkan tingkat kemampuan dan SDM petugas perancangan Peraturan Daerah.
5. Sosialisasi adalah upaya penyebaran informasi kepada masyarakat luas mengenai pembentukan Peraturan Daerah, baik melalui media cetak dan elektronik maupun mengundang masyarakat terkait untuk diberikan

penyuluhan terhadap kebijakan yang akan diatur dalam Peraturan Daerah.

6. Sikap apatisme masyarakat adalah sikap ketidakpedulian masyarakat terhadap kebijakan yang dikeluarkan pemerintah yang menyebabkan kurangnya kesadran untuk berpartisipasi dalam memberikan kontrol dan masukan terhadap pembuatan Peraturan Daerah.