

Kepentingan Para Aktor Dalam Pembuatan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Usaha Rumah Pemdokan Di Kabupaten Jember (*The Groups Interest In Making Of Local Regulation Number 7 Year 2008 About Bording House In Jember District*)

Catur Susilo Rahardi, Supranoto, Rahmat Hidayat
Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jember (UNEJ)
Jln. Kalimantan 37, Jember 68121
E-mail: DPU@unej.ac.id

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan proses kepentingan para aktor (eksekutif, legislatif, dan masyarakat) dalam pembuatan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Usaha Rumah Pemdokan di Kabupaten Jember. Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Metode pengumpulan data yang digunakan adalah observasi langsung, wawancara, dan dokumentasi. Penelitian ini menggunakan model analisa interaktif (*interactive model of system*) yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa aktor-aktor yang berperan dalam Pembuatan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Usaha Rumah Pemdokan Di Kabupaten Jember dibagi menjadi dua golongan, yakni *official policy makers* atau para pemeran resmi dan *unofficial participants* atau para pemeran serta tidak resmi. Kepentingan para actor dalam berbagai bidang saat pembuatan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Usaha Rumah Pemdokan di Kabupaten Jember dapat dibagi menjadi tiga, yakni kepentingan politis, kepentingan ekonomis, dan kepentingan moralis.

Kata Kunci: Aktor, Pembuatan Kebijakan

Abstract

This study aimed to describe the interests of the actors (executive, legislative, and public) in the manufacture of Jember Regency Regulation No. 7 of 2008 on Business Houses Housing in Jember. This type of research used in this study is descriptive qualitative. Data collection methods used were direct observation, interviews, and documentation. This study uses an interactive analysis model (interactive models of the system) is raised by Miles and Huberman. Results of this study indicate that the actors that play a role in the creation of Jember Regency Regulation No. 7 of 2008 on Business Houses Housing In Jember divided into two groups, namely the official policy makers or the official and unofficial cast or the cast of participants and are not official. Interests of actors in various fields when creating Regional Regulation No. 7 of 2008 on Business Houses in Jember can be divided into three, namely political interests, economic interests, and the interests of moralists.

Keywords: Actor, Making Policy

Pendahuluan

Dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah *good governance* merupakan suatu tuntutan dan sekaligus menjadi dasar dalam pelaksanaan otonomi daerah. Menurut Njeru (dalam Soeprapto, 2006:4), "*good governance* pada essensinya merupakan pemerintahan yang efektif dan modern, yaitu suatu pemerintahan yang demokratis (*democratic governance*) yang elemen utamanya adalah partisipasi masyarakat". Kebijakan desentralisasi yang tertuang dalam otonomi daerah mempunyai komitmen yang kuat pada nilai-nilai demokrasi dan mempunyai tekad serta peluang untuk mewujudkan *good governance*. Hal tersebut disebabkan dengan adanya otonomi daerah yang merupakan wujud desentralisasi, berarti terbukanya ruang publik untuk turut berpartisipasi dalam berbagai proses penyelenggaraan

pemerintahan. Suatu tata pemerintahan yang baik (*good governance*) hakikatnya dibangun di atas landasan demokrasi, dimana *key word* dari demokrasi adalah partisipasi.

Dalam pembuatan kebijakan melibatkan actor-aktor yang cukup representative bagi kepentingan public. Menurut James Anderson (1983), Charles Lindlom (1980), maupun James Lester dan Joseph Steward (2000) dalam Winarno (2002:84). Para actor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan terbagi menjadi dua, yakni *Official Policy Makers* atau Para Pemeran Resmi dan *Unofficial Participants* atau Para Pemeran Serta Tidak Resmi. *Official Policy Makers* terdiri dari badan-badan administrasi (agen-agen pemerintah), Presiden (esekutif), Lembaga Legeslatif, dan Lembaga Yudikatif. Sedangkan *Unofficial Participants*

terdiri dari kelompok-kelompok kepentingan, partai-partai politik, dan warga Negara individual.

Berkaitan dengan hal di atas, Peraturan Daerah (Perda) adalah salah satu produk hukum atau aturan yang secara sah dibuat oleh Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerahnya dan hal ini merupakan sebuah hasil kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah. Penetapan Peraturan Daerah merupakan salah satu langkah yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Jember untuk memenuhi kebutuhan atau tuntutan masyarakat. Selama Tahun 2008 ada 11 Rancangan Peraturan Daerah yang dirapatkan oleh Dewan Legislatif Kabupaten Jember seperti yang terlihat pada tabel 1.1. dan dari 11 Raperda hanya 8 Perda yang disetujui seperti yang terlihat pada tabel 1.2. di bawah ini.

Tabel 1. Rancangan Peraturan Daerah Tahun 2008 Kabupaten Jember

No	Hak Inisiatif Eksekutif	No	Hak Inisiatif Legislatif
1	Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pembentukan Desa Sarimulyo Kecamatan Jombang	1	Rancangan Peraturan Daerah Tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan
2	Rancangan Peraturan Daerah Tentang Parkir Kendaraan	2	Rancangan Peraturan Daerah Tentang Usaha Rumah Pemdokan di Kabupaten Jember
3	Rancangan Peraturan Daerah Tentang Irigasi	3	Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pengawasan Pengelolaan dan Pemanfaatan Kehutanan di Kabupaten Jember
4	Rancangan Peraturan Daerah Tentang Penebangan Pohon yang Tumbuh di Luar Kawasan Hutan	4	Rancangan Peraturan Daerah Tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Asal Jember
5	Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pencabutan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Retribusi Ketenagakerjaan	5	Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pedagang Kaki Lima
6	Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pencabutan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 64 Tahun 2000 Tentang Tarip Penggunaan Jalan Kabupaten		

Sumber: Risalah Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Jember

Tabel 2. Peraturan Daerah yang Sudah Ditetapkan Tahun 2008 Kabupaten Jember

No	Hak Inisiatif Eksekutif	No	Hak Inisiatif Legislatif
1	Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Desa Sarimulyo Kecamatan Jombang	1	Rancangan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan
2	Rancangan Peraturan Daerah tentang Parkir Kendaraan	2	Rancangan Peraturan Daerah tentang Usaha Rumah Pemdokan di Kabupaten Jember
3	Rancangan Peraturan Daerah tentang Irigasi	3	Rancangan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Asal Jember
5	Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencabutan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 12 Tahun 2003 tentang Retribusi Ketenagakerjaan		
6	Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencabutan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 64 Tahun 2000 tentang Tarip Penggunaan Jalan Kabupaten		

Sumber: Risalah Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Jember

Di antara kesebelas Rancangan Peraturan Daerah dalam tabel di atas salah satu yang sudah dirapatkan dan diputuskan menjadi Perda adalah Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Usaha Pemdokan di Kabupaten Jember. Mereka yang berasal dari luar daerah mau tidak mau memaksa mencari tempat tinggal sementara dalam rangka menuntut ilmu. Bagi para penduduk di sekitar lembaga perguruan tinggi, kondisi ini memberikan keuntungan ekonomis dengan memberikan jasa penyewaan rumah pemdokan, sehingga banyak penduduk saling berlomba untuk mendirikan usaha rumah-rumah pemdokan di sekitar lembaga perguruan tinggi itu berdiri. Menurut Pasal 1 Ayat 7 Perda Nomor 7 Tahun 2008, yang dimaksud dengan Rumah Pemdokan adalah "Rumah atau bangunan yang penggunaannya untuk usaha pemdokan sebagai tempat tinggal sementara.

Pembuatan Perda ini diawali dengan adanya isu tentang perilaku kebebasan seks para pelajar yang indekos di sekitar lembaga perguruan tinggi semakin dikuatkan dengan peristiwa ditemukannya bekas-bekas alat seksual yang dibuang dalam saluran pembuangan pada salah satu rumah pemdokan di Danau Toba, Sumbersari. Bertepatan pemilik rumah pemdokan ini, yaitu Burhanudin adalah salah seorang anggota Komisi D DPRD Kabupaten Jember. Menurut Burhanudin penemuan ini diketahui ketika penjaga rumah pemdokan sedang bersih-bersih. Permasalahan ini oleh Burhanudin kemudian diperbincangkan secara informal

dengan sesama anggota Komisi D. Hasil perbincangan ini akhirnya memunculkan inisiatif untuk mengadakan pertemuan dengan tokoh-tokoh masyarakat dan organisasi massa Islam guna membahas masalah tersebut.

Sebagai respon kondisi di atas, pada tanggal 23 Juli 2008 agenda ini dilaksanakan di Pondok Pesantren Mahasiswa Al-Jauhar. Pertemuan ini dihadiri kurang lebih 17 orang yang terdiri atas wakil organisasi massa Islam Cabang Jember, perangkat pemerintah Kelurahan Summersari, dan tokoh-tokoh masyarakat lainnya. Dalam pertemuan ini dibicarakan tentang perilaku mahasiswa yang menyimpang dari norma masyarakat di rumah pemondokan, seperti ada indikasi seks bebas, maraknya mahasiswi yang berindikasi menjadi penjaja seks, pemakaian narkoba secara luas, dan tidak adanya jam malam dalam menerima tamu serta tidak adanya induk semang di rumah pemondokan. Berbagai permasalahan yang melingkupi perilaku mahasiswa yang indekos ini kemudian dirangkum dalam pembuatan kisi-kisi draf rancangan yang nantinya diajukan ke DPRD Kabupaten Jember. Kisi-kisi draf yang hendak diajukan ini meliputi hal-hal berikut ini.

- a. Diharapkan Perda tentang Usaha Rumah Pemondokan ini tidak memberatkan mahasiswa.
- b. Memfungsikan secara maksimal perangkat kelurahan, yaitu RT dan RW dalam memberikan pengawasan terhadap lingkungannya.
- c. Diharapkan pengurus RT dan RW memberikan keamanan, kenyamanan, dan ketertiban lingkungannya.
- d. Pemilik rumah pemondokan diharap bisa memberikan kenyamanan dan kemananan anak kosnya.
- e. Rumah pemondokan jangan dibiarkan tanpa adanya induk semang.
- f. Membuat jam malam bagi tamu yang bertandang ke rumah pemondokan, khususnya pemondokan putri (Notulensi pertemuan tokoh pemerintah dan agama di Ponpes Al-Jauhar tanggal 23 Juli 2008).

Draf ini kemudian oleh ketua Majelis Ulama Indonesia C abang Jember, KH. Sahilun (pengasuh Pondok Pesantren Mahasiswa Al-Jauhar) dilayangkan ke DPRD. Atas hak inisitif DPRD draf ini kemudia di-*hearing*-kan. *Hearing* yang diadakan di gedung DPRD ini dihadiri oleh berbagai elemen masyarakat, seperti pemilik rumah pemondokan Sarworini, Sakinah, dan Burhanudin; organisasi kepemudaan, yaitu PMII dan Prima; organisasi massa Islam, NU, Muhammadiyah dan LDII; perwakilan dari seluruh lembaga perguruan tinggi Kabupaten Jember; Dinas Sosial Kabupaten Jember; Kepala Bagian Hukum Kabupaten Jember; dan anggota DPR Komisi A Kabupaten Jember. Pertanyaan yang dirumuskan dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut.

1. Bagaimana proses pembuatan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Usaha Rumah Pemondokan di Kabupaten Jember?.
2. Bagaimana kepentingan para aktor (eksekutif, legislatif, dan masyarakat) dalam pembuatan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Usaha Rumah Pemondokan di Kabupaten Jember?.

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan proses pembuatan kepentingan para aktor (eksekutif, legislatif, dan masyarakat) dalam pembuatan Peraturan

Daerah Kabupaten Jember Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Usaha Rumah Pemondokan di Kabupaten Jember. Kegunaan yang diharapkan dari penelitian ini dibagi menjadi dua, yaitu kegunaan teoritis dan kegunaan praktis. Secara teoritis, melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan ilmu pengetahuan, khususnya bagi pengembangan Ilmu Administrasi Publik dalam hal ini Ilmu kebijakan publik dan otonomi daerah. Sedangkan secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan saran dan pemikiran kepada anggota DPRD Kabupaten Jember dalam menggunakan hak inisiatifnya terutama dalam penyusunan rancangan peraturan daerah, serta sebagai bahan perbandingan dan referensi bagi civitas akademik maupun pihak-pihak yang konsen dalam bidang pengembangan lembaga legislatif.

Menurut Widodo, (2007:44) dalam tahap formulasi ada empat macam kegiatan atau tahapan yang harus dilalui, yaitu: 1). identifikasi dan pemahaman masalah (*problem identifikasi*); 2). penyusunan agenda (*agenda setting*); 3). *problems formulation*; 4). *policy design*.

Dalam pembuatan kebijakan melibatkan organ-organ (aktor-aktor) yang cukup representatif bagi kepentingan publik. Pembahasan mengenai siapa saja yang terlibat dalam perumusan kebijakan dapat dilihat dalam tulisan James Adderson (1983), Charles Lindblom (1980), maupun James Lester dan Josep Steward (2000) dalam Budi Winarno (2002:84) para aktor yang seharusnya terlibat dalam pembuatan kebijakan itu adalah sebagai berikut.

a. *Official Policy Makers* atau para pemeran serta resmi yaitu organ-organ yang menduduki pos-pos kekuasaan secara legal/resmi. Yang termasuk kelompok ini adalah badan-badan administrasi/agen-agen pemerintah (birokrasi) presiden (eksekutif), para anggota legislatif, dan yudikatif.

1) Badan-Badan Administrasi (Agen-Agen Pemerintahan) Badan administrasi dianggap sebagai pelaksana. Selain itu, badan administrasi sering terlibat dalam pengembangan kebijakan publik, hal ini berkaitan erat dengan kebijakan sebagai apa yang dilakukan pemerintah mengenai masalah tertentu.

2) Presiden (Eksekutif) Presiden sebagai kepala eksekutif mempunyai peran yang penting dalam perumusan kebijakan. Keterlibatan presiden dalam perumusan kebijakan dapat dilihat dalam komisi-komisi presidensial maupun dalam rapat-rapat kabinet.

3) Lembaga Legislatif Lembaga ini bersama-sama dengan pihak eksekutif (presiden dan pembantu-pembantunya), memegang peran yang cukup krusial didalam perumusan kebijakan. Setiap undang-undang yang menyangkut masalah publik harus mendapatkan persetujuan dari lembaga legislatif. Selain itu, keterlibatan lembaga legislatif dalam perumusan kebijakan juga dapat dilihat dari mekanisme dengar pendapat, penyelidikan dan kontak-kontak yang mereka lakukan dengan pejabat-pejabat administrasi, kelompok kepentingan dan lainnya.

4) Lembaga Yudikatif

Lembaga ini memainkan peran dalam pembentukan kebijakan. Badan ini mempunyai kekuasaan yang cukup besar untuk mempengaruhi kebijakan publik melalui pengujian kembali suatu undang-undang atau peraturan.

- 5) *Unofficial participants* atau para pemeran serta tidak resmi yaitu organ-organ yang secara formal tidak mempunyai wewenang untuk merumuskan kebijakan publik tetapi kegiatannya banyak mempengaruhi 'official policy makers'. Golongan ini sering berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan, dan partisipasi mereka itu memang dibenarkan. Yang termasuk golongan ini adalah; kelompok-kelompok (*interest groups*), partai politik, dan warga Negara secara individual.

b. Kelompok-Kelompok Kepentingan

Kelompok-kelompok kepentingan ini menjalankan artikulasi kepentingan yaitu mereka berfungsi menyatakan tuntutan-tuntutan dan memberikan alternatif-alternatif tindakan kebijakan. Selain itu, kelompok ini sering memberi informasi kepada para pejabat publik dan informasi yang diberikan bersifat teknis mengenai sifat serta konsekuensi yang timbul dari usulan-usulan kebijakan yang diajukan.

1) Partai-Partai Politik

Partai politik digunakan sebagai alat untuk meraih kekuasaan. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa partai politik sangat berpengaruh dalam proses pembuatan kebijakan. Partai politik sering kali melakukan "agregasi kepentingan". Partai-partai tersebut berusaha mengubah tuntutan tertentu dari kelompok-kelompok kepentingan menjadi alternatif kebijakan.

2) Warga Negara Individual

Dalam pembahasan mengenai kebijakan, warga Negara individu sering diabaikan dalam hubungannya dengan legislatif, kelompok kepentingan serta yang lebih menonjol. Walaupun tugas pembuat kebijakan pada dasarnya diserahkan kepada para pejabat publik, namun dalam beberapa hal para individu masih dapat mengambil peran aktif dalam pengambilan keputusan.

Metode Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah observasi langsung, wawancara, dan dokumentasi. Sedangkan model analisis data yang digunakan adalah analisa data interaktif (*interactive model of system*) yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman (1992:20). Penentuan informan melalui teknik *purposive sampling* ini ditentukan karena peneliti sebelumnya melakukan observasi awal di lapangan, selain itu peneliti juga pernah berinteraksi langsung dengan salah satu pihak yang terkait dengan pembuatan perda no 7 tahun 2008 tentang usaha pemondokan di kabupaten Jember. Teknik pemeriksaan keabsahan data yang digunakan ada tiga, yakni ketekunan pengamatan, triangulasi, dan pengecekan sejawat.

Hasil Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan pemilihan aktor kebijakan atau para pihak berdasarkan tulisan pakar administrasi, antara lain: Anderson (1983), Lindblom (1980), Lester dan Joseph (2000), maupun Winarno (2002). Kemudian peneliti kembangkan sesuai dengan data yang didapatkan di lapangan pada saat penelitian dalam proses pembuatan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Usaha Rumah Pemondokan di Kabupaten Jember. Kepentingan para actor yang terlibat dalam perumusan kebijakan ini akan dijelaskan sebagai berikut.

1. *Official Policy Makers* atau Para Pemeran Resmi.

Aktor pembuatan kebijakan yang termasuk dalam kelompok ini adalah lembaga legeslatif dan badan-badan administrasi. Berikut ini penjelasannya.

a. Lembaga Legislatif.

Lembaga ini memegang peran yang cukup krusial di dalam perumusan kebijakan. Lembaga legislatif yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan tentang usaha rumah pemondokan di Kabupaten Jember adalah Komisi A DPRD Kabupaten Jember. Komisi A merupakan komisi yang membidangi bagian pemerintahan. Dalam hal ini, Komisi A DPRD Kabupaten Jember memegang peranan penting karena lembaga ini adalah penentu dimana permasalahan tentang usaha pemondokan harus diidentifikasi dan diagendakan terlebih dahulu untuk selanjutnya ditetapkan menjadi sebuah kebijakan. Jadi, Komisi A DPRD Kabupaten Jember ini adalah wadah bagi para aktor kebijakan untuk dapat menyampaikan aspirasinya tentang masalah yang berkaitan dengan usaha rumah pemondokan di kabupaten Jember.

b. Badan-Badan Administrasi (Agen-Agen Pemerintah)

Dalam konsep yang terdapat pada ilmu politik, badan administrasi dianggap sebagai operasionalisasi kebijakan. Badan administrasi yang terlibat dalam pembuatan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Usaha Rumah Pemondokan di Kabupaten Jember adalah Dinas Sosial Kabupaten Jember yang bertindak sebagai pelaksana kebijakan usaha pemondokan di Kabupaten Jember.

Pemerintah ikut bertanggung jawab dalam pelaksanaan peraturan daerah tentang usaha pemondokan ini, dalam hal ini Dinas Sosial sebagai lembaga atau instansi yang menangani masalah sosial yang ditunjuk sebagai pelaksana. Namun hal ini sesuai dengan Ketentuan Pasal 1 Ayat 11 dalam Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Usaha Rumah Pemondokan di Kabupaten Jember yang berbunyi: "Pejabat yang ditunjuk menangani rumah pemondokan adalah Dinas Sosial Kabupaten Jember. Namun Dinas Sosial tidaklah sendiri dalam menjalankan peraturan daerah tersebut karena Dinas Sosial berkoordinasi dengan bagian pemerintahan yang lain, yakni Satpol PP, Dinas Kesehatan, dan Dinas Pekerjaan Umum.

2. *Unofficial Participants* atau Para Pemeran Serta Tidak Resmi.

Aktor pembuatan kebijakan yang termasuk dalam kelompok ini adalah kelompok-kelompok kepentingan. Kelompok-kelompok kepentingan juga sering

memberikan informasi kepada pejabat publik dan informasi yang diberikan bersifat teknis mengenai sifat serta konsekuensi yang timbul dari usulan-usulan kebijakan yang diajukan. Kelompok-kelompok kepentingan dalam proses formulasi Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Usaha Rumah Pemdodokan di Kabupaten Jember kebijakan tentang usaha pemondokan ini adalah sebagai berikut.

a. Perwakilan Ketua RT (Rukun Tetangga)

Dalam pembahasan peraturan daerah tentang usaha pemondokan ini diwakili oleh dua orang ketua RT yang diwakili oleh Bapak Sabar (Ketua RT 01) dan Bapak Kholik (Ketua RT 03) lingkungan Sumbersari. Perwakilan RT ini termasuk dalam kelompok kepentingan karena masing-masing RT membawa kepentingan yang sebelumnya sudah dimusyawarahkan dengan seluruh ketua RT di lingkungan sekitar kampus yang notabene merupakan daerah yang mempunyai banyak rumah pemondokan dan banyak terjadi perilaku-perilaku yang menyimpang dan tidak sesuai dengan norma yang dilakukan oleh penghuni rumah pemondokan mereka.

b. Perwakilan Ketua RW (Rukun Warga)

Perwakilan ketua RW dalam *hearing* peraturan daerah tentang usaha rumah pemondokan ini diwakili oleh Bapak Hariyanto (Ketua RW 06 Sumbersari). Perwakilan ketua RW 06 Sumbersari memang sengaja diundang karena RW 06 membawahi beberapa RT yang notabene banyak terdapat usaha rumah pemondokan.

c. Organisasi Kepemudaan (OKP)

Dalam proses formulasi kebijakan ini ada lima OKP yang sebenarnya diundang tetapi yang datang ada tiga OKP, diantaranya adalah GMNI, IMM dan PMII. OKP yang datang tersebut adalah perwakilan cabang yang sengaja hadir karena membawa kepentingan dari bawah atau dari anggota dan kader yang notabene adalah mahasiswa.

d. Majelis Ulama Indonesia (MUI)

Sebenarnya sebelum proses formulasi kebijakan yang hadir dalam rembuk bareng masalah peraturan daerah di kediaman Almarhum Prof. KH. Sahilun selaku ketua MUI ada beberapa ormas yang hadir dalam acara tersebut. Namun dalam proses *hearing* yang dilakukan oleh DPRD yang diundang adalah MUI saja karena Dewan menganggap MUI adalah lembaga yang menaungi dan memfasilitasi kelompok-kelompok umat beragama.

e. Civitas Akademik

Yang dimaksud civitas akademik dalam konteks ini adalah pihak-pihak atau aktor yang terdapat di perguruan tinggi, yaitu: dosen, mahasiswa, wali atau orang tua mahasiswa, dan pegawai. Dalam hal ini dihadiri oleh perwakilan dari Universitas Jember, STIE Mandala, dan IKIP PGRI (Notulensi *Hearing*).

Kepentingan para actor saat pembuatan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Usaha Rumah Pemdodokan di Kabupaten Jember ini terdiri dari kepentingan politis, kepentingan moralis, dan kepentingan ekonomi. Kepentingan politis dalam pembuatan Peraturan Daerah

Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Usaha Rumah Pemdodokan di Kabupaten Jember ini dapat dilihat dari tanggapan Bupati Jember, tanggapan lembaga legeslatif secara umum maupun tanggapan setiap fraksi tentang Raperda ini.

Pada intinya Bupati dan anggota DPRD Kabupaten Jember menyetujui disahkannya Raperda Usaha Rumah Pemdodokan di Kabupaten Jember karena ingin menciptakan Jember yang religius dan bebas dari narkoba. Baik dari Bupati maupun anggota DPRD Kabupaten Jember tidak ada catatan khusus tentang Raperda ini. Kepentingan ekonomis dapat dilihat dari pihak pemerintah akan merasa teruntungkan dengan adanya Perda ini karena semua pemilik usaha rumah pemondokan akan membayar retribusi dan akan mengurus IMB. Namun di sisi pemilik usaha rumah pemondokan ada yang masih keberatan untuk mendaftar ke Dinas sosial dan membuat IMB karena prosedurnya rumit, pelayanannya lambat, dan retribusinya juga lumayan besar.

Kepentingan moralitas ini hampir semua actor pembuat kebijakan Perda ini memprioritaskannya, baik dari unsur legeslatif, esekutif, maupun masyarakat. Hal ini terjadi karena pada intinya Perda ini diterapkan untuk smenjaga ketertiban dan kenyamanan bagi masyarakat umum.

Pembahasan

Rancangan peraturan daerah tentang usaha pemondokan adalah hasil legislasi DPRD Kabupaten Jember. Peraturan daerah yang mengatur secara rinci keberadaan rumah pemondokan sampai dengan aturan bagi para penghuninya ini menjadi pro dan kontra keberadaannya. Pasalnya, keberadaan peraturan daerah itu justru membatasi mahasiswa dalam melakukan aktifitas diluar kampus yang menunjang keilmuan. Hal tersebut dikemukakan oleh Anjar mahasiswa FE Jurusan Manajemen yang juga aktif di PC PMII.

“Rancangan Peraturan daerah atau raperda tentang kos-kosan atau pemondokan itu seharusnya tidak membatasi aktifitas mahasiwa. Aktifitas mahasiswa bukanlah hanya kampus, warung makan dan kos-kosan tetapi juga berorganisasi untuk menunjang keilmuan. Jika ada peraturan daerah kan berarti aktifitas itu menjadi ada batasnya.” (Wawancara, 4 Agustus 2011)

Selain membatasi aktifitas, Raperda ini juga memojokkan mahasiswa dengan citra negatif yang muncul dimasyarakat. Citra negatif yang akhir-akhir ini terjadi yaitu maraknya seks bebas dan narkoba. Sebenarnya hal yang negatif tersebut bukanlah dilakukan oleh semua mahasiswa melainkan beberapa oknum yang melakukannya. Pendapat ini disampaikan oleh M. Anas Ketua BEM Fakultas Sastra.

“Adanya raperda tentang pemondokan ini mahasiswa menjadi objek sasaran kenegatifan citra. Masyarakat menganggap bahwa mahasiswalah yang menjadi perusak norma dan pembawa budaya buruk yang bertentangan dengan agama dan negara. Padahal bukan semua mahasiswa itu demikian melainkan itu oknum atau seberapa glintir dari mahasiswa.” (Wawancara, 4 Agustus 2011)

Dalam proses perumusan peraturan daerah beberapa aktor utama yang terlibat, yaitu pihak eksekutif, pihak legislatif serta berbagai organisasi kemasyarakatan yang terlibat berkepentingan langsung terhadap peraturan daerah tersebut. Pihak eksekutif dalam proses perumusan Peraturan Daerah tersebut berperan paling dominan terutama dalam memberikan masukan terhadap aspek legalitas dan informasi tentang perlu tidaknya suatu peraturan daerah dilahirkan. Sedangkan pihak legislatif lebih berperan sebagai penyerap dari pihak yang "mempertahankan" dan memperjuangkan kepentingan masyarakat.

Sedangkan pihak organisasi sosial kemasyarakatan lainnya lebih berperan sebagai aktor pengawas proses jalannya perumusan Peraturan Daerah dari proses "mempertahankan" dan memperjuangkan kepentingan masyarakat yang dijalankan oleh lembaga legislatif. Peran masyarakat yang direpresentasikan oleh berbagai LSM dan/atau Organisasi-organisasi Kemahasiswaan (OKP) dituntut lebih proaktif ketika terjadi perumusan suatu Peraturan Daerah yang "menyentuh" kepentingan masyarakat luas misalnya Peraturan Daerah tentang Pajak dan Retribusi sehingga prosesnya biasanya sangat lama karena masing-masing aktor mempertahankan kepentingan dan peranan masing-masing.

Kesimpulan dan Saran

Kesimpulan

Dari hasil penelitian tentang Kepentingan Para Aktor Dalam Pembuatan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Usaha Rumah Pemdokan Di Kabupaten Jember, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut.

1. Aktor-aktor yang berperan dalam Pembuatan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Usaha Rumah Pemdokan Di Kabupaten Jember dibagi menjadi dua golongan, yakni *official policy makers* atau para pemeran resmi dan *unofficial participants* atau para pemeran serta tidak resmi.
2. Actor *official policy makers* terdiri dari lembaga legeslatif dan badan-badan administrasi. Lembaga legeslatif dalam pembuatan kebijakan ini adalah Komisi A DPRD Kabupaten Jember, sedangkan badan-badan administrasi adalah Dinas Sosial yang berkoordinasi dengan bagian pemerintahan yang lain, yakni Satpol PP, Dinas Kesehatan, dan Dinas Pekerjaan Umum.
3. Actor *unofficial participants* terdiri dari Bapak Sabar (Ketua RT 01) dan Bapak Kholik (Ketua RT 03) Lingkungan Sumbersari. Bapak Hariyanto (Ketua RW 06 Sumbersari), OKP diantaranya adalah GMNI, IMM dan PMII. MUI Kabupaten Jember dan civitas akademik yakni dosen, mahasiswa, wali atau orang tua mahasiswa, dan pegawai. Dalam hal ini dihadiri oleh perwakilan dari Universitas Jember, STIE Mandala, dan IKIP PGRI.
4. Kepentingan para actor dalam berbagai bidang saat pembuatan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Usaha Rumah Pemdokan di Kabupaten Jember dapat dibagi menjadi tiga, yakni kepentingan politis,

kepentingan ekonomis, dan kepentingan moralis. Kepentingan politis dalam pembuatan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Usaha Rumah Pemdokan di Kabupaten Jember ini dapat dilihat dari tanggapan Bupati Jember, tanggapan lembaga legeslatif secara umum maupun tanggapan setiap fraksi tentang Raperda ini.

5. Berdasarkan tanggapan Bupati Jember terhadap Raperda Usaha Rumah Pemdokan di Kabupaten Jember pada sidang Paripurna yang dilakukan bersama DPRD Kabupaten Jember, maka dapat kita tarik kesimpulan bahwa Bupati Jember sangat setuju dengan Raperda ini karena Bupati Jember selaku orang nomor satu di Kabupaten Jember tetap berkomitmen untuk menciptakan ketertiban dalam masyarakat apalagi dalam konteks masyarakat Jember yang banyak terdapat pendatang dari latar belakang suku, agama, dan budaya yang berbeda. Ikon kota Jember di mata daerah laen yang religius dan santun juga dijadikan sebagai pertimbangan disahkannya Raperda ini karena Bupati tidak ingin pnhuni pemdokan melakukan seks bebas, narkoba, dan menjadi penjaja seks.
6. Berdasarkan tanggapan semua fraksi di DPRD Kabupaten Jember yang telah dijelaskan di bab 4, maka dapat disimpulkan bahwa semua actor yang ada dalam fraksi menyetujui Raperda Tentang Usaha rumah Pemdokan di Kabupaten Jember karena Raperda ini menyangkut ketertiban dan keamanan bagi semua masyarakat.
7. Setiap fraksi yang ada di DPRD Kabupaten Jember menerima 10 Raperda untuk dijadikan Perda dan tidak ada satupun perwakilan Fraksi yang berpendapat khusus tentang Raperda Usaha Rumah Pemdokan Di Kabupaten Jember. Jadi perwakilan setiap fraksi ini tidak mempunyai kepentingan secara khusus dalam pembuatan Raperda ini.
8. Kepentingan ekonomis dapat dilihat dari pihak pemerintah akan merasa teruntungkan dengan adanya Perda ini karena semua pemilik usaha rumah pemdokan akan membayar retribusi dan akan mengurus IMB. Namun di sisi pemilik usaha rumah pemdokan ada yang masih keberatan untuk mendaftar ke Dinas sosial dan membuat IMB karena prosedurnya rumit, pelayanannya lambat, dan retribusinya juga lumayan besar. Apalagi usaha rumah pemdokan yang kamarnya hanya terbatas dan penghasilannya tidak seberapa.
9. Kepentingan moralitas ini hampir semua actor pembuat kebijakan Perda ini memprioritaskannya, baik dari unsur legeslatif, esekutif, maupun masyarakat. Hal ini terjadi karena pada intinya Perda ini diterapkan untuk smenjaga ketertiban dan kenyamanan bagi masyarakat umum. Kepentingan moral cukup jelas tersirat ketika peneliti mewawancari salah satu pemilik rumah pemdokan yang juga menjabat sebagai salah satu anggota DPRD Jember, yakni Burhanudin anggota Komisi A DPRD Kabupaten Jember.

Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan pemahaman peneliti selama melakukan penelitian, maka peneliti akan mengemukakan beberapa saran sebagai berikut.

1. Dalam membuat kebijakan public, pemerintah harus mengutamakan kepentingan masyarakat daripada kepentingan pribadi atau kepentingan golongan tertentu. Dan seharusnya pemerintah lebih memberikan waktu yang panjang dalam sosialisasi pembuatan Perda ini serta lebih mengakomodasi semua usulan dan masukan dari masyarakat, sehingga kepentingan masyarakat bisa menjadi penyeimbang bagi kepentingan pemerintah.
2. Sebagai perwakilan rakyat DPR lebih banyak memperhatikan usulan dan masukan masyarakat yang dianggap bisa mengapresiasi kepentingannya dalam proses pembuatan Perda. Karena dengan lebih memperhatikan usulan dan masukan dari masyarakat perda tidak akan dirasakan memberatkan ketika dijalankan, karena kebijakan itu sendiri sasarannya adalah masyarakat.

Ucapan Terima Kasih

Penyusunan skripsi ini tidak lepas dari bantuan berbagai pihak, oleh karena itu penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada: Ibunda Sukartinah dan Ayahanda Sutrisno tercinta, Mbakyuku tercinta, Eka Nur Maryanti dan Dwi Nor Racma Diliana atas Do'anya dan dukungan penuhnya, serta Keponakanku Pradhika Bayu atas keceriaannya yang bisa membuat Ananda terus bersemangat. Bapak Drs. Supranoto, M.Si selaku Dosen Pembimbing I serta Bapak Rahmat Hidayat, S.Sos, MPA selaku Dosen Pembimbing II. Seluruh informan yang bersedia memberikan data pada penulis demi penyelesaian Skripsi ini. Bapak Mulyono selaku operator Program Studi Administrasi Negara dan seluruh teman-teman Administrasi Negara 2006.

Daftar Pustaka

- [1] Fernanda, D dan Suhady, I. 2001. *Dasar-dasar Kepemerintahan yang Baik*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara
- [2] Parsons, Wayne. 2006. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- [3] Nugroho, Riant. 2008. *Kebijakan Publik Untuk Negara Berkembang*. Jakarta: PT. Elek Media Komputindo
- [4] Sekretariat DPRD Jember. 2009. *Risalah Proses Pembahasan Perda*. Jember: Sekretariat DPRD Jember
- [5] Singarimbun dan Efendi. 1995. *Metode Penelitian Survei*. Jakarta : LP3ES
- [6] Subarsono. 2005. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Belajar
- [7] Sugiyono. 2009. *Metode Penelitian Administratif*. Bandung: Alfabet
- [8] Widodo, Joko. 2004. *Good Governance: Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Surabaya: Insan Cendekia

- [9] Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- [10] Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Usaha Rumah Pemandokan di Kabupaten Jember