



**KEPENTINGAN PARA AKTOR DALAM PEMBUATAN PERATURAN  
DAERAH NOMOR 7 TAHUN 2008 TENTANG USAHA RUMAH  
PEMONDOKAN DI KABUPATEN JEMBER**

*(The Groups Interest In Making Of Local Regulation Number 7 Year 2008  
About Bording House In Jember District)*

**SKRIPSI**

Oleh:

**Catur Susilo Rahardi  
NIM. 060910201060**

**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA  
JURUSAN ILMU ADMINISTRASI  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS JEMBER  
2013**



**KEPENTINGAN PARA AKTOR DALAM PEMBUATAN PERATURAN  
DAERAH NOMOR 7 TAHUN 2008 TENTANG USAHA RUMAH  
PEMONDOKAN DI KABUPATEN JEMBER**

*(The Groups Interest In Making Of Local Regulation Number 7 Year 2008  
About Bording House In Jember District)*

**SKRIPSI**

diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat  
untuk menyelesaikan Program Studi Ilmu Administrasi Negara (S1)  
dan mencapai gelar Sarjana Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Oleh:

**Catur Susilo Rahardi**  
**NIM. 060910201060**

**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA  
JURUSAN ILMU ADMINISTRASI  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS JEMBER  
2013**

## PERSEMBAHAN

Dengan mengharap ridho dan karunia Allah SWT, dengan Ikhlas kupersembahkan skripsi ini untuk :

*Ibunda Sukartinah dan Ayahanda Sutrisno tercinta  
yang tak pernah lelah mendoakan dan memberikan kasih sayang  
serta pengorbanan yang tulus untuk keselamatan dan kesuksesan Ananda;*

*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.*

*My Heart Nunik Setyaningsih, trimakasih atas kesabarannya yang tak kenal lelah untuk  
memberikan semangat dan juga doanya. I Love You Forever*

*Keluarga besar BESTARI GROUP dan SYAMSUL MAARIF FOUNDATION atas dukungan  
dan motivasinya kepada Ananda untuk segera menyelesaikan studi.*

*Rumah Biruku Halmada 21, trimakasih atas smuanya yang telah kau ajarkan*

*Guru-guruku sejak SD, SMP, SMA hingga PT,  
yang telah memberikan ilmu dan membimbing dengan penuh kesabaran;*

*Almamater tercinta,  
Program Studi Ilmu Administrasi Negara Jurusan Ilmu Administrasi  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.*

## MOTTO

*Banggalah pada dirimu sendiri, Meski ada yang tak Menyukai. Kadang mereka membenci karena Mereka tak mampu menjadi seperti dirimu.*

*Berusahalah jangan sampai terlengah walau sedetik saja, karena atas kelengahan kita tak akan bisa dikembalikan seperti semula..*

## **PERNYATAAN**

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Catur Susilo Rahardi

NIM : 060910201060

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah yang berjudul “Kepentingan Para Aktor Dalam Pembuatan Peraturan Daerah No.7 Tahun 2008 Tentang Usaha Rumah Pemandokan Di Kabupaten Jember” adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali jika dalam pengutipan substansi disebutkan sumbernya, dan belum pernah diajukan pada institusi mana pun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa adanya tekanan dan paksaan dari pihak mana pun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata di kemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 05 Juni 2013

Yang menyatakan,

Catur Susilo Rahardi  
NIM 060910201060

**SKRIPSI**

**KEPENTINGAN PARA AKTOR DALAM PEMBUATAN PERATURAN  
DAERAH NOMOR 7 TAHUN 2008 TENTANG USAHA RUMAH  
PEMONDOKAN DI KABUPATEN JEMBER**

*The Groups Interest In Making Of Local Regulation No.7 Year 2008  
About Bording House In Jember District*

Oleh:

**Catur Susilo Rahardi**  
**NIM 060910201060**

Pembimbing

**Dosen Pembimbing I : Drs. Supranoto, M.Si**

**Dosen Pembimbing II : Rahmat Hidayat, S.Sos. MPA**

## HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi Berjudul Kepentingan Para Aktor Dalam Pembuatan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Usaha Rumah Pemandokan Di Kabupaten Jember telah diuji dan disahkan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember, pada:

Hari : Rabu

Tanggal : 10 April 2013

Tempat : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember

Tim Penguji

Ketua,

Sekretaris,

Dr. Anastasia Murdiastuti, M.Si.  
NIP. 195805101987022001

Drs. Supranoto, M. Si.  
NIP. 196102131988021001

Anggota,

1. Drs. Anwar, M. Si.  
NIP. 196306061988021001

( )

Mengesahkan,

Dekan

Prof. Dr. Hary Yuswadi, M.A.  
NIP. 195207271981031003

## RINGKASAN

**“Kepentingan Para Aktor Dalam Pembuatan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Usaha Rumah Pemdokan Di Kabupaten Jember”** Catur Susilo Rahardi; 060910201060; 2013; 99 Halaman; Program Studi Ilmu Administrasi Negara; Jurusan Ilmu Administrasi; Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik; Universitas Jember.

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 inisitif untuk mengadakan pertemuan dengan tokoh-tokoh masyarakat dan organisasi massa Islam guna membahas masalah tersebut.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui proses pembuatan dan kepentingan para aktor dalam pembuatan Peraturan Daerah 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 dalam penelitian ini adalah observasi langsung, wawancara, dan dokumentasi. Penelitian ini menggunakan model analisa interaktif (*interactive model of system*) yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman (1992:20).

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. Kepentingan politis dalam pembuatan Perarturan Daerah Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Usaha Rumah Pemdokan di Kabupaten Jember ini dapat dilihat dari tanggapan Bupati Jember, tanggapan lembaga legislatif secara umum maupun tanggapan setiap fraksi 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 mendaftarkan ke Dinas sosial dan membuat IMB karena prosedurnya rumit, pelayanannya lambat, dan retribusinya juga lumayan besar. Apalagi usaha rumah pemondokan yang kamarnya hanya terbatas dan penghasilannya tidak seberapa. Kepentingan moralitas ini hampir semua actor pembuat kebijakan Perda ini memprioritaskannya, baik dari unsur legislatif, eksekutif, maupun masyarakat. Hal ini terjadi karena pada intinya perda ini diterapkan untuk menjaga ketertiban dan kenyamanan bagi masyarakat umum.

Dari hasil penelitian ini penulis memberikan saran agar dalam membuat kebijakan publik, 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. Dan sebagai perwakilan rakyat, seharusnya DPRD Kabupaten Jember 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.

## PRAKATA

Puji syukur ke hadirat Allah SWT atas segala rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul *Kepentingan Para Aktor Dalam Pembuatan Peraturan Daerah No.7 Tahun 2008 Tentang Usaha Rumah Pemdodan Di Kabupaten Jember (The Groups Interest In Making Of Local Regulation No.7 Year 2008 About Bording House In Jember District)*

Skripsi ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan pendidikan strata satu (S1) pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara Jurusan Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

Penyusunan skripsi ini tidak lepas dari bantuan berbagai pihak, oleh karena itu penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Hary Yuswadi, M.A selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember;
2. Bapak Dr. Sasongko, M.Si selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember;
3. Ibu Dra. Inti Wasiati, MM. selaku Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Negara Jurusan Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember;
4. Bapak Drs. Bawi Fathoni selaku dosen wali pertama dan juga Ibu Dra. Inti Wasiati, MM selaku dosen wali pengganti;
5. Bapak Drs. Supranoto, M.Si, dan Bapak Rahmat Hidayat, S.Sos, MPA, selaku dosen pembimbing atas bimbingan, bantuan dan saran yang telah diberikan;
6. Seluruh Dosen dan segenap civitas akademik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember atas semua bantuannya;
7. Teruntuk Nunik Setyaningsih, trimakasih banyak atas dukungannya, kesabaranmu dan ketelatenanmu untuk mendampingi penulis dalam menyelesaikan skripsi;
8. Teman-teman di Administrasi Negara angkatan 2006, trimakasih motivasinya untuk tidak menyerah demi gelar sarjana administrasi negara. Love you all;

9. Keluarga besar Heri Alfian yang telah membantu memberikan dorongan dan semangat untuk segera menyelesaikan studi;
10. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu per satu oleh penulis. Terimakasih banyak.

Penulis juga menerima segala kritik dan saran semua pihak demi kesempurnaan skripsi ini. Akhirnya penulis berharap, semoga skripsi ini dapat bermanfaat.

Jember, 05 Juni 2013

Penulis

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	i
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN</b> .....	ii
<b>HALAMAN MOTTO</b> .....	iii
<b>HALAMAN PERNYATAAN</b> .....	iv
<b>HALAMAN PEMBIMBING</b> .....	v
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	vi
<b>RINGKASAN</b> .....	vii
<b>PRAKATA</b> .....	ix
<b>DAFTAR ISI</b> .....	xi
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	xiv
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	xv
<b>DAFTAR LAMPIRAN</b> .....	xvi
<b>BAB 1. PENDAHULUAN</b> .....	1
<b>1.1 Latar Belakang</b> .....	1
<b>1.2 Perumusan Masalah</b> .....	14
<b>1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian</b> .....	14
1.3.1 Tujuan Penelitian .....	14
1.3.2 Kegunaan Penelitian .....	15
<b>BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	16
<b>2.1 Konsep Penelitian</b> .....	16
<b>2.2 <i>Good Governance</i> Dalam Otonomi Daerah</b> .....	17
<b>2.3 Kebijakan Publik</b> .....	18
<b>2.4 Tahap-tahap Pembuatan Kebijakan</b> .....	21
<b>2.5 Formulasi Kebijakan</b> .....	25
<b>2.6 Aktor-aktor yang Berperan Dalam Pembuatan Kebijakan</b> .....	33
<b>2.7 Perumusan Peraturan Daerah</b> .....	36

<b>BAB 3. METODE PENELITIAN.....</b>	<b>41</b>
<b>3.1 Tipe Penelitian.....</b>	<b>41</b>
<b>3.2 Fokus atau Batasan Penelitian.....</b>	<b>42</b>
<b>3.3 Lokasi dan Waktu Penelitian.....</b>	<b>42</b>
<b>3.4 Sumber dan Jenis Data .....</b>	<b>43</b>
<b>3.5 Penentuan Informan Penelitian .....</b>	<b>44</b>
<b>3.6 Teknik Pengumpulan Data .....</b>	<b>46</b>
3.7.1 Pengumpulan Data Primer .....	46
3.7.2 Pengumpulan Data Sekunder .....	47
<b>3.7 Metode dan Prosedur Analisa Data .....</b>	<b>48</b>
<b>3.8 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data .....</b>	<b>49</b>
<b>BAB 4. HASIL DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>51</b>
<b>4.1 Deskripsi Daerah Penelitian.....</b>	<b>51</b>
4.1.1 Kondisi Umum Kabupaten Jember .....	51
4.1.2 Sejarah Singkat Kabupaten Jember .....	56
<b>4.2 Hasil Penelitian.....</b>	<b>60</b>
4.2.1 Proses Formulasi Kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 7 Tahun 2008.....	60
4.2.1.1 Tahap-Tahap Formulasi Kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 7 Tahun 2008 .....	61
a. Menurut Joko Widodo.....	61
b. Menurut Pembuatan Perda di Kab. Jember.....	68
4.2.1.2 Perbedaan Pembuatan Perda Menurut Joko Widodo dan Pembuatan Perda di Kab. Jember .....	75
4.2.2 Kepentingan Para Aktor.....	76
4.2.2.1 Aktor-Aktor Pembuat Kebijakan .....	76
4.2.2.2 Kepentingan Para Aktor.....	79
1. Kepentingan di Luar.....	80
2. Kepentingan di Dalam .....	81

3. Kepentingan Politis .....	81
4. Kepentingan Ekonomis .....	87
5. Kepentingan Moralis .....	88
<b>4.3 Pembahasan Hasil Penelitian .....</b>	<b>92</b>
<b>BAB 5. KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>95</b>
<b>5.1 Kesimpulan .....</b>	<b>95</b>
<b>5.2 Saran .....</b>	<b>97</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>98</b>
<b>LAMPIRAN</b>	

## DAFTAR TABEL

	Halaman
1.1 Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Tahun 2008.....	4
1.2 Peraturan Daerah yang Sudah Ditetapkan Tahun 2008 Kabupaten Jember	5
1.3 Rancangan Peraturan Daerah Tahun 2008 Kabupaten Jember.....	6
1.4 Peraturan Daerah yang Sudah Ditetapkan Tahun 2008 Kabupaten Jember	6
1.5 Jumlah Mahasiswa dan Rumah Pemdokan di Kabupaten Jember Tahun 2006-2008.....	8
1.6 Jumlah Mahasiswa dan Rumah Pemdokan di Kecamatan Summersari ...	8
2.1 Unsur-Unsur Pemahaman Masalah .....	26
4.1 Luas Areal Kabupaten Jember.....	53
4.2 Perkembangan Penduduk 2002 – 2007.....	55
4.3 Proses Pembuatan Raperda Menjadi Perda Kab. Jember Nomor 7 Tahun 2008 .....	72

## DAFTAR GAMBAR

	Halaman
2.1 Agenda Setting Proses .....	28
2.2 Model Pengaturan Agenda Kingdon .....	30
2.3 Proses Perumusan Masalah Kebijakan .....	31
3.1 Skema Model Analisis Interaktif .....	48
4.1 Proses Perumusan Masalah Kebijakan .....	66



## DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 : Draf Materi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Tentang Usaha Pemandokan
- Lampiran 2 : Notulensi Hearing Pembahasan Persiapan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Usaha Pemandokan di Kabupaten Jember
- Lampiran 3 : Mekanisme Pembuatan Peraturan Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Jember
- Lampiran 4 : Peraturan Daerah Kabupaten Jember No. 7 Tahun 2008 Tentang Rumah Pemandokan Kabupaten Jember
- Lampiran 5 : Peraturan Bupati No. 37 Tahun 2008 Tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2008 Tentang Rumah Pemandokan Kabupaten Jember
- Lampiran 6 : Peraturan Bupati No. 10 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Permohonan Izin Usaha Rumah Pemandokan Kabupaten Jember
- Lampiran 7 : Keputusan Bupati Jember Nomor : 188.45/217/012/2010 Tentang Tim Tehnis Izin Rumah Pemandokan Kabupaten Jember
- Lampiran 8 : Surat Izin Penelitian dari Lembaga Penelitian Universitas Jember
- Lampiran 9 : Surat Izin Penelitian dari Badan Kesatuan Bangsa Politik dan Linmas
- Lampiran 10 : Pedoman Wawancara Skripsi