



**PERAN LSM (LEMBAGA SWADAYA MASYARAKAT) DALAM
PERUMUSAN RAPERDA (RANCANGAN PERATURAN DAERAH) RTRW
(RENCANA TATA RUANG WILAYAH) KABUPATEN JEMBER
(STUDI PADA LSM LEMBAGA STUDI DESA UNTUK PETANI SD INPERS)**

*The Roles of Non Governmental Organization (NGO) in Local Regulation of
Spatial Plan in Jember (Study of Institution of Village Study
for Farmer SD INPERS)*

SKRIPSI

Oleh
Wahida Anggraini Puspitasari
NIM 110910201006

Dosen Pembimbing Utama
Dr. Anastasia Murdyastuti, M.Si
NIP 195805101987022001

Dosen Pembimbing Pendamping
Dra. Inti Wasiati, MM
NIP 195307311980022001

**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA
JURUSAN ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS JEMBER
2015**

PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan untuk:

1. Almarhumah Ibu Sholihah, apa lagi yang bisa kukatakan padamu, sedang kasihmu melampaui kasih.
2. Ayahanda Muhammad Ma'arif, terima kasih atas segala cinta kasihmu.
3. Adik kecilku Isnaini Putri Puspitasari.
4. Keluarga besarku, terima kasih atas segala kasih sayangnya.
5. Bapak dan Ibu guru yang senantiasa membimbingku.
6. Almamaterku, Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jember.

MOTTO

Tidak seorang yang menghitung-hitung : “Berapa untung yang kudapat nanti dari Republik ini, jikalau aku berjuang dan berkorban untuk mempertahankannya.”

(Bung Karno)

Kalau kamu bisa melakukan sesuatu yang baik untuk semua orang, orang tidak tanya apa agamamu.

(KH Abdurrahman Wahid)

Pekerjaan yang tidak kunjung selesai adalah pekerjaan yang tidak pernah dimulai.

PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Wahida Anggraini Puspitasari

NIM : 110910201006

Program Studi : Ilmu Administrasi Negara

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang berjudul “Peran Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam Perumusan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Jember (Studi pada LSM Lembaga Studi Desa Untuk Petani SD INPERS)” adalah hasil karya sendiri berdasarkan pedoman penyusunan karya ilmiah. Setiap pengutipan substansi selalu menyertakan sumbernya, dan belum pernah diajukan pada institusi manapun. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isisnya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

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

Jember, 1 Februari 2015

Yang menyatakan

Wahida Anggraini P.S

NIM 110910201006

SKRIPSI

**PERAN LSM (LEMBAGA SWADAYA MASYARAKAT) DALAM
PERUMUSAN RAPERDA (RANCANGAN PERATURAN DAERAH) RTRW
(RENCANA TATA RUANG WILAYAH) KABUPATEN JEMBER
(STUDI PADA LSM LEMBAGA STUDI DESA UNTUK PETANI SD INPERS)**

*The Roles of Non Governmental Organization (NGO) in Local Regulation of
Spatial Plan in Jember (Study of Institution of Village Study
for Farmer SD INPERS)*

Oleh

**Wahida Anggraini Puspitasari
NIM 110910201006**

Pembimbing

Dosen Pembimbing Utama : Dr. Anastasia M,M.Si

Dosen Pembimbing Pendamping : Dra. Inti Wasiati, MM

RINGKASAN

Peran Lembaga Swadaya Masyarakat dalam Perumusan Rancangan Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Jember (Studi pada LSM Lembaga Studi Desa Untuk Petani SD INPERS); Wahida Anggraini Puspitasari; 110910201006; 2015; 115 Halaman; Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan peran Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam perumusan Raperda RTRW Kabupaten Jember. Penataan ruang berdasarkan UU No.26 tahun 2007 adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Secara substansial RTRW menjadi bagian penting dalam menentukan arah kebijakan pembangunan sebuah daerah. Pembahasan peran LSDP SD INPERS dalam Raperda RTRW Kabupaten Jember dalam penelitian ini dibatasi pada tahap penyusunan naskah akademik dan Raperda RTRW oleh Bappekab tahun 2009 hingga pada tahap penyusunan tahap pembahasan Raperda RTRW oleh panitia khusus. Hal ini didasarkan pada polemik Raperda RTRW yang hingga kini masih belum selesai, sehingga perlu ada batasan kajian sampai pada tahap mana peran LSDP SD INPERS akan dikaji. Penelitian ini adalah penelitian deskriptif kualitatif. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah wawancara, observasi dan dokumentasi. Penelitian ini menggunakan analisis interaktif yang disampaikan oleh Miles dan Huberman sebagai teknik analisis data serta menggunakan triangulasi sebagai alat dalam menguji keabsahan data.

Dalam mengkaji peran LSDP SD INPERS dalam perumusan Raperda RTRW Kabupaten Jember, peneliti menggunakan konsep peran LSM yang disampaikan oleh Hetifah, yakni peran peningkatan kesadaran, peran advokasi kebijakan, peran pengembangan institusi dan peran pengembangan kapasitas. Hasil penelitian menunjukkan, bahwa LSDP SD INPERS dalam perumusan Raperda RTRW

Kabupaten Jember telah melaksanakan peran peningkatan kesadaran, peran advokasi kebijakan, peran pengembangan institusi dan peran pengembangan kapasitas. Namun peran yang dijalankan menggambarkan adanya ketidakseimbangan. Maksud ketidakseimbangan adalah ada peran yang mampu dijalankan maksimal, cukup maksimal hingga kurang maksimal. Peran peningkatan kesadaran dilakukan dengan maksimal, pengembangan institusi cukup berperan, sedangkan peran advokasi kebijakan dan pengembangan kapasitas masih belum maksimal. Peran LSDP SD INPERS dalam perumusan Raperda RTRW Kabupaten Jember juga mengalami perkembangan peran dari tahun 2009 hingga 2014. Maksud perkembangan peran tersebut adalah pada tahun 2009 hingga 2012 lebih mengarah pada advokasi kebijakan, dan peningkatan kesadaran terkait pentingnya RTRW. Kemudian pada tahun 2013 hingga 2014, berkembang pada peran peningkatan kesadaran, advokasi kebijakan, pengembangan institusi, dan pengembangan kapasitas. LSDP SD INPERS. LSDP SD INPERS merupakan LSM “pejuang *grassroots*”, dan memiliki tipologi sebagai Organisasi Sukarela (OS).

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah SWT, atas segala rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Peran Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam Perumusan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Jember (Studi pada LSM Lembaga Studi Desa Untuk Petani SD INPERS)”. Skripsi ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat menyelesaikan pendidikan strata satu (S1) pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jember.

Penyusunan skripsi ini tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis menyampaikan terima kasih telah membantu kelancaran penulisan skripsi ini kepada:

1. Prof. Dr. Hary Yuswadi, M.A selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.
2. Dr. Edy Wahyudi, MM selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.
3. Drs. Supranoto, M.Si selaku sekretaris Jurusan Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.
4. Dr. Anastasia M., M.Si selaku ketua Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.
5. Dr. Sutomo, M,Si selaku Dosen Pembimbing Akademik. Terima kasih atas bimbingan dan pelajarannya selama ini.
6. Dosen Pembimbingku, Dr. Anastasia M., M.Si dan Dra. Inti Wasiati, MM., Terima kasih atas semua niagara intelektual yang ibu berikan, kesabaran dan waktu luang yang ibu berikan serta ma’af atas kekurangan penulis selama ini.

7. Seluruh Dosen Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember. Terima kasih atas semua transformasi ilmu pengetahuannya selama ini yang Bapak dan Ibu berikan.
8. Pak mul selaku operator akademik program studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember. Terima kasih atas semua kesabarannya.
9. Seluruh karyawan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember. Terima kasih atas layanan yang Bapak dan Ibu berikan.
10. Almarhumah Ibu Sholihah, ma'af masih belum mampu membahagiakanmu hingga Tuhan memanggilmu *buk*. Terima kasih atas kasih, tawa, nasehat, motivasi, kemarahan, tangisan yang telah engkau bagikan selama 19 tahun. Pelajaran hidup darimu tak akan pernah terlupakan olehku.
11. Muhammad Ma'arif, terima kasih atas kerja keras ayah selama ini. Terima kasih telah menjadi sosok ayah sekaligus ibu. Selalu berharap ayah senantiasa sehat. Semoga mampu mewujudkan apa yang ayah harapkan.
12. Keluarga baruku, Terima kasih atas dukungan dan kisah baru yang kalian hadirkan.
13. Mohammad Habib Nasrulloh, terima kasih telah menjadi peneduh, pengerti, dan pelipur selama ini. Terima kasih pula atas semua kesabaranmu, "ketelatenanmu" dan motivasimu.
14. Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII), terima kasih telah menjadi rumah kedua. Proses yang sangat intim bahkan pelajaran yang berharga masih belum mampu mengungkapkan rasa syukurku. Begitu banyak kebaikan yang kau ajarkan. Terima kasih... terima kasih.
15. Lembaga Ilmiah Mahasiswa Sospol (LIMAS), terima kasih atas ilmu yang telah kau berikan.
16. Mas Ulung, mbak Aida, mas Andi, mas Fajri, mas Deden, mas Imam, mas Edi, mas Nanda, mas Verio, mbak Dini, mbak Royin, mbak Prima, mbak Pipot, dan

yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu. Terima kasih banyak, ma'af masih belum bisa menjadi seperti apa yang diharapkan.

17. Sahabatku Candra, Wulan, Reyhan, Aini, Imdhat, Angga, Richy, Alm. Fani, Rizal, Akbar, Iin, Yoga, Yessi, Kepet, dan yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu. Terima kasih atas kebersamaannya selama ini sahabat.
18. Sahabat-sahabat Masa Khidmat XXXI: Anggi, Belle, Indah, Aisyah, Leli, Ria, April, Shila, Ahmadi, Billy, Putra, Eka, Agung, Itak, dan yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu. Terima kasih atas kebersamaannya.
19. Seluruh teman-teman Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember angkatan 2011. Terima kasih atas kebersamaannya selama ini. Terima kasih telah menjadi keluarga baru, tempat diskusi dan berbagi. Terima kasih... terima kasih.
20. Adik-adikku Mega, Nova, Fida, Reni, Imron, Rian, Antok, Mia, Dian, Sodiq, Risa, Dewi, Kholida, Tomi, Aji, Icha, Faqih, Yusfi, Sam, Nunik, Triya, Furqon, Nada, Sherli, Bayu, Likan, Yuda, Yongki, Bagus, Teguh, dan yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu. Semoga tetap terjaga semangatnya.
21. Seluruh pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu, diucapkan terima kasih atas semua dukungan dan bantuan hingga skripsi ini terselesaikan.

Semoga Allah SWT selalu memberikan rahmat dan hidayah-Nya kepada semua pihak yang telah membantu dengan ikhlas, sehingga skripsi ini dapat terselesaikan. Penulis berharap adanya kritik dan saran dari semua pihak demi kesempurnaan skripsi ini dan semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi penulis maupun pihak lain yang berkepentingan untuk kedepannya.

Wahida Anggraini P.S

DAFTAR ISI

| | | |
|---|-------|-----------|
| HALAMAN JUDUL | ..... | i |
| HALAMAN PERSEMBAHAN | ..... | ii |
| HALAMAN MOTTO | ..... | iii |
| HALAMAN PERNYATAAN | ..... | iv |
| HALAMAN BIMBINGAN | ..... | v |
| RINGKASAN | ..... | vi |
| KATA PENGANTAR | ..... | ix |
| DAFTAR ISI | ..... | xiii |
| DAFTAR TABEL | ..... | xvi |
| DAFTAR GAMBAR | ..... | xvii |
| DAFTAR LAMPIRAN | ..... | xviii |
| BAB 1. PENDAHULUAN | ..... | 1 |
| 1.1 Latar Belakang | ..... | 1 |
| 1.2 Rumusan Masalah | ..... | 15 |
| 1.3 Tujuan Penelitian | ..... | 15 |
| 1.4 Manfaat Penelitian | ..... | 16 |
| BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA | ..... | 17 |
| 2.1 <i>Good Governance</i> | ..... | 18 |
| 2.2 Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) | ..... | 22 |
| 2.3 Peran LSM | ..... | 25 |
| 2.3.1 Pengertian Peran | ..... | 25 |

| | |
|---|-----------|
| 2.3.2 Peran LSM | 26 |
| 2.4 Proses Perumusan Kebijakan Publik | 28 |
| 2.5 Kebijakan Deliberatif | 34 |
| 2.6 Nilai | 37 |
| 2.7 Proses Pembuatan Peraturan (Daerah) Kabupaten | 39 |
| 2.8 Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) | 45 |
| 2.9 Kerangka Berfikir | 54 |
| BAB 3. METODE PENELITIAN | 55 |
| 3.1 Jenis Penelitian | 55 |
| 3.2 Obyek Penelitian | 58 |
| 3.3 Tempat dan Waktu Penelitian | 58 |
| 3.4 Fokus Penelitian | 59 |
| 3.5 Data dan Sumber Data | 60 |
| 3.6 Penentuan Informan Penelitian | 61 |
| 3.7 Teknik Pengumpulan Data | 62 |
| 3.8 Teknik Penyajian dan Analisis Data | 64 |
| 3.9 Teknik Menguji Keabsahan Data | 67 |
| BAB 4. HASIL DAN PEMBAHASAN | 68 |
| 4.1 Deskripsi Daerah Penelitian | 68 |
| 4.1.1 Kabupaten Jember | 70 |
| 4.1.2 Lembaga Studi Desa Untuk Petani SD INPERS | 78 |
| 4.2 Hasil Penelitian | 81 |

| | |
|--|------------|
| 4.2.1 Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang | 81 |
| 4.2.1 Kepentingan LSDP SD INPERS dalam Perumusan Raperda RTRW Kabupaten Jember | 85 |
| 4.2.1 Temuan LSDP SD INPERS terhadap Perumusan Raperda RTRW Kabupaten Jember | 89 |
| 4.2.1 Peran LSDP SD INPERS dalam Perumusan Raperda RTRW Kabupaten Jember | 93 |
| BAB 5. KESIMPULAN DAN SARAN | 110 |
| 5.1 Kesimpulan | 110 |
| 5.2 Saran | 112 |
| DAFTAR PUSTAKA | |
| LAMPIRAN | |

DAFTAR TABEL

| | Halaman |
|---|----------------|
| Tabel 4.1 Persebaran Luas Wilayah Kecamatan Kabupaten Jember..... | 76 |
| Tabel 4.2 Jumlah Penduduk Kabupaten Jember Tahun 2010..... | 78 |
| Tabel 4.3 Struktur Organisasi LSDP SD INPERS..... | 81 |

DAFTAR GAMBAR

| | Halaman |
|--|----------------|
| Gambar 1.1 Proses Penyusunan RTRW | 5 |
| Gambar 2.1 Hubungan Tiga Pilar dalam <i>Good Governance</i> | 20 |
| Gambar 2.2 Hubungan antara <i>Government, Governance,</i> Kebijakan Deliberatif dan Demokrasi Deliberatif | 37 |
| Gambar 2.3 Perencanaan Kebijakan Pemerintah Daerah | 40 |
| Gambar 2.4 Alur Penetapan Raperda menjadi Perda Kabupaten Jember | 45 |
| Gambar 3.1 Bagan Alur Penelitian Kualitatif | 58 |
| Gambar 3.2 Model Analisis Interaktif Miles dan Huberman | 66 |
| Gambar 4.1 Peta Kabupaten Jember | 75 |
| Gambar 4.2 Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang Daerah | 83 |
| Gambar 4.3 Peran LSDP SD INPERS dalam Proses Perumusan Raperda RTRW Kabupaten Jember | 106 |
| Gambar 4.4 Perkembangan Peran LSDP SD INPERS dalam Proses Perumusan Raperda RTRW Kabupaten Jember. | 108 |

DAFTAR LAMPIRAN

1. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
2. Berita acara konsultasi publik oleh Badan Perencanaan dan Pembangunan Kabupaten Jember;
3. Surat permohonan *hearing* terkait Raperda RTRW Kabupaten Jember oleh LSDP SD INPERS;
4. Daftar Hadir *hearing* terkait Raperda RTRW Kabupaten Jember oleh Panitia Khusus.
5. Surat undangan *hearing* terkait Raperda RTRW Kabupaten Jember oleh Panitia Khusus;
6. Surat Keputusan Bupati Jember Nomor 188.45/227/012/2013 tentang Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah Kabupaten Jember;
7. Kertas posisi LSDP SD INPERS;
8. Tulisan terkat RTRW oleh LSDP SD INPERS;
9. Laporan kegiatan advokasi tata ruang LSDP SD INPERS;
10. Foto kegiatan LSDP SD INPERS terkait RTRW Kabupaten Jember;
11. Foto kegiatan wawancara.

BAB 1. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan peran *Non-Governmental Organization* (NGO) atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam proses perumusan kebijakan. Peneliti bermaksud untuk menganalisis upaya-upaya yang dilakukan oleh LSM dalam mengawal proses perumusan kebijakan sebagai upaya untuk mewujudkan kebijakan yang tepat dan partisipatif. LSM yang akan menjadi fokus pada penelitian ini yaitu Lembaga Studi Desa untuk Petani (LSDP) Studi Dialektika Indonesia dalam Perspektif (SD INPERS) yang merupakan salah satu LSM yang berperan aktif dalam gerakan pembangunan, pemberdayaan masyarakat jember dan juga aktif dalam advokasi kebijakan daerah. Peneliti bermaksud untuk menggali peran LSDP SD INPERS dalam perumusan Rencana Peraturan Daerah (Raperda) Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Jember.

Pada hakikatnya, Kebijakan hadir sebagai solusi bagi persoalan publik. Keberadaan kebijakan diharapkan mampu menjadi upaya solutif dalam menangani setiap persoalan yang sedang dihadapi oleh masyarakat. Menurut Agustin (2008:96) Hal terpenting dalam proses kebijakan publik adalah perumusan kebijakan. Dalam membicarakan perumusan kebijakan publik menjadi penting untuk melihat siapakah aktor-aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan tersebut. Memahami siapa saja aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan merupakan hal yang esensial. Hal ini dikarenakan siapa aktor yang terlibat akan menentukan seperti apakah kebijakan tersebut akan dirumuskan. Aktor-aktor atau pemeran serta dalam proses pembentukan kebijakan menurut Budi Winarno (2007:123) dapat dibagi ke dalam dua kelompok, yakni para pemeran serta resmi dan para pemeran serta tidak resmi. Yang termasuk dalam pemeran serta resmi adalah agen-agen pemerintah (birokrasi), presiden (eksekutif), legislatif, dan yudikatif. Sedangkan yang termasuk dalam kelompok pemeran serta tidak resmi adalah kelompok-kelompok kepentingan, partai politik,

dan warga negara individu. Mereka biasanya berpartisipasi di dalam proses pembentukan kebijakan. Kelompok-kelompok ini dikatakan tidak resmi karena meskipun mereka tidak mempunyai kewenangan yang sah untuk membuat keputusan yang mengikat akan tetapi kehadirannya mampu memberi pengaruh terhadap keputusan yang akan diambil.

Dalam konteks perumusan kebijakan, aktor-aktor tidak resmi menjadi bagian penting dalam menghasilkan kebijakan keterwakilan, terakomodasi dan responsif. Keberadaan aktor tidak resmi menjadi penengah dan penyeimbang dalam proses perumusan kebijakan. Konflik kepentingan antara legislatif dan eksekutif masih banyak mewarnai proses perumusan kebijakan. Peran penengah dan penyeimbang dalam konflik maupun pertentangan diantara aktor resmi inilah yang berusaha dimainkan oleh para aktor tidak resmi. Namun yang menjadi pertanyaan adalah “Siapakah aktor tidak resmi yang benar-benar menjadi representasi kebutuhan masyarakat?”. Korten (1993:xvii) menyatakan bahwa masyarakat perlu memiliki kekuasaan, dan kekuasaan ini terbentuk dan diperoleh melalui keberadaan LSM. Pernyataan tersebut sangat jelas menggambarkan bahwa LSM dianggap menjadi aktor yang strategis untuk menjadi representasi bagi masyarakat. Dalam konteks kebijakan, LSM berusaha untuk memenuhi tuntutan mereka melalui proses “lobbi”, hal ini dilakukan guna melakukan perbaikan maupun perubahan kebijakan. Proses “pengaruh” inilah yang kemudian masih harus dikaji lebih mendalam, karena yang kemudian menjadi pertanyaan adalah “seberapa kuat daya penekan yang dilakukan oleh LSM?”. Isu inilah yang kemudian menjadi sangat menarik untuk dikaji lebih mendalam, bahwasanya apakah kemudian peran LSM dalam perumusan kebijakan adalah hanya penekan atau pengintervensi, atau ada peran lain yang kemudian perlu digali dari adanya keberadaan dan gerakan LSM dalam konteks perumusan kebijakan. LSM dianggap memiliki peran transformasi, sosialisasi, kontrol pada setiap kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah dan bahkan penggerak dalam perumusan kebijakan.

Topik penelitian yang membahas tentang peran LSM ini berkaitan erat dengan pergeseran paradigma dalam administrasi negara. Dinamika paradigma administrasi negara yang telah mengalami pergeseran dari paradigma *government*

menuju *governance* memberikan pertimbangan baru terkait dengan tugas dan tanggung jawab pemerintah dalam memenuhi tugas dan tanggung jawab pemerintah sebagai upaya pemenuhan akan kebutuhan dan tuntutan masyarakat. Paradigma *governance* saat ini turut menjadi faktor yang menyebabkan terlibatnya aktor-aktor lain diluar pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan publik antara lain yaitu pihak swasta, dan *civil society*. Keterlibatan para aktor dalam proses pemerintahan diharapkan menjadi langkah kongkrit dalam menjawab tantangan akan kebijakan keterwakilan, terakomodasi dan responsif atas kebutuhan masyarakat.

LSM menjadi bagian penting dalam mewujudkan *civil society*, Menurut Hetifah (2003:7) Belakangan ini diyakini bahwa keterlibatan *Civil society* merupakan komponen yang menentukan kualitas *governance*. Ahli politik Amerika, Robert Putnam dalam artikelnya yang berjudul “*Bowling Alone: America’s Declining social Capital* pada tahun 1995” menjelaskan pentingnya *civil society* yang kuat dan aktif agar demokrasi dapat berjalan. Dalam konsep *civil society* karakteristik LSM yang bercirikan mandiri dan tidak menggantungkan diri pada bantuan pemerintah, dipandang dapat memainkan peran yang sangat penting dalam proses memperkuat gerakan demokrasi melalui perannya dalam pemberdayaan *civil society* yang dilakukan melalui berbagai aktifitas pendampingan, pembelaan dan penyadaran.

Berkaitan dengan keterlibatan masyarakat dalam pemenuhan kebutuhan publik, konsep komunitas publik atau yang banyak dikenal sebagai NGO menjadi isu yang menarik untuk ditelaah lebih mendalam. Diperkirakan saat ini lebih dari 65.000 LSM yang beropresional di Indonesia (Data Kementerian Dalam Negeri pada April tahun 2013). LSM secara umum diartikan sebagai sebuah organisasi yang didirikan oleh perorangan ataupun sekelompok orang yang secara sukarela memberikan pelayanan kepada masyarakat umum tanpa bertujuan untuk memperoleh keuntungan dari kegiatannya. Menurut Budi Setyono, LSM merupakan lembaga/organisasi non partisan yang berbasis pada gerakan moral (*moral force*) yang memiliki peran penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan politik. LSM dipandang mempunyai peran signifikan dalam proses

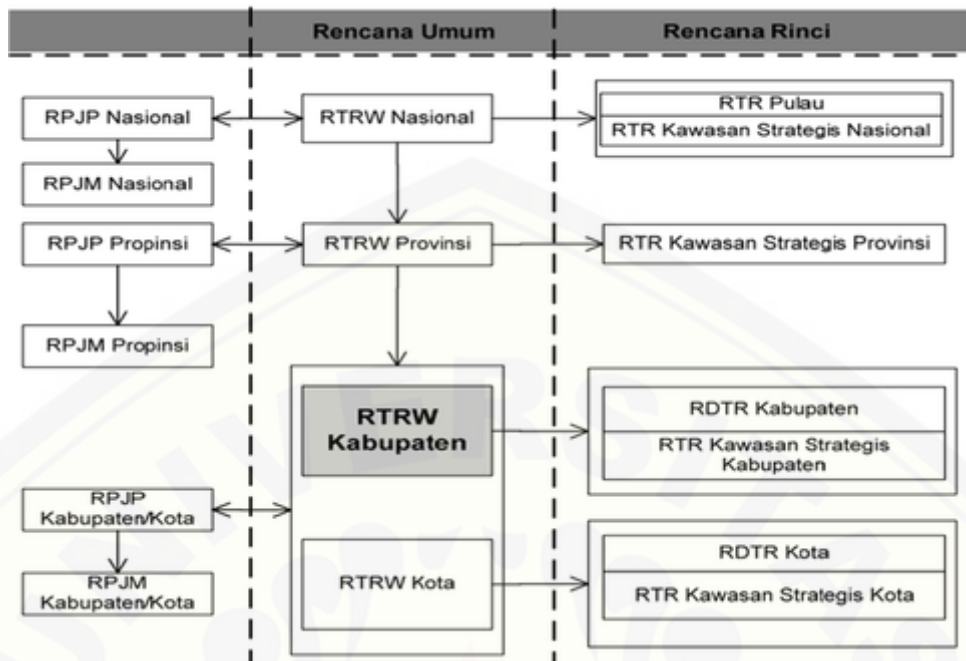
demokratisasi. Jenis organisasi ini diyakini memiliki fungsi dan karakteristik khusus dan berbeda dengan organisasi pada sektor politik-pemerintah maupun swasta (*private sector*), sehingga mampu menjalankan tugas tertentu yang tidak dapat dilaksanakan oleh organisasi pada dua sektor tersebut (Ageng, 2009).

Keterlibatan publik dalam proses perumusan kebijakan daerah terutama di Indonesia, merupakan kewajiban dan harga mati yang harus dijalankan oleh para perumus kebijakan dalam upaya demokratisasi kebijakan yang nantinya diimplementasikan. Proses demokratisasi pada kebijakan dalam konteks yang lebih luas juga tidak terlepas dari kebijakan lokal ataupun daerah. Hal ini sejalan dengan isu otonomi daerah, yang mana pemerintah daerah saat ini memiliki tugas dan tanggung jawab yang lebih besar daripada sebelumnya, pemerintah daerah diharapkan mampu menjadi solusi bagi masyarakat daerahnya. Pemberian wewenang yang luas pada daerah dilakukan sebagai upaya mendekatkan pemerintah dengan masyarakatnya, sehingga nantinya diharapkan setiap kebijakan yang dibuat sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang sesungguhnya. Upaya mendekatkan pemerintah dengan masyarakat di daerahnya juga digadang-gadang mampu menjalankan fungsinya dengan baik sebagai pembuat regulasi, pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan khususnya di daerah. Asumsi yang dipakai adalah dengan kedekatan itulah pemerintah secara lebih mendalam, jeli, substansi mengetahui dan memahami kebutuhan dasar, tuntutan masyarakat yang sesungguhnya. Dalam penjelasan PP nomor 38 tahun 2007, tertuang peran dan kewenangan yang menjadi urusan wajib pemerintah daerah, tepatnya berada di pasal 6, berikut penjelasan yang ada dalam pasal:

- (1) Urusan wajib sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, berkaitan dengan pelayanan dasar;
- (2) Urusan wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. Pendidikan;
 - b. Kesehatan;
 - c. lingkungan hidup;
 - d. pekerjaan umum;
 - e. penataan ruang;
 - f. perencanaan pembangunan;

- g. perumahan;
- h. kepemudaan dan olahraga;
- i. penanaman modal;
- j. koperasi dan usaha kecil dan menengah;
- k. kependudukan dan catatan sipil;
- l. ketenagakerjaan;
- m. ketahanan pangan;
- n. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- o. keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- p. perhubungan;
- q. komunikasi dan informatika;
- r. pertanahan;
- s. kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;
- t. otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian; dan
- u. pemberdayaan masyarakat dan desa.

Penataan ruang menjadi salah satu urusan wajib dalam pemerintah daerah. Penjelasan akan penataan ruang yang merupakan urusan wajib pemerintah daerah tertuang dalam sebuah rumusan Peraturan Daerah yang disebut sebagai Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) suatu daerah. RTRW secara umum merupakan perangkat penataan ruang wilayah yang disusun berdasarkan pendekatan wilayah administratif yang secara hierarki terdiri atas RTRW nasional, Provinsi maupun Kabupaten/kota. Penataan ruang berdasarkan UU No.26 tahun 2007 adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Penyelenggaraan penataan ruang adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang. Pada pengertian tersebut terdapat suatu kalimat perencanaan tata ruang, yang artinya adalah suatu proses menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan Rencana Tata Ruang. Setiap pembahasan RTRW daerah tidak boleh bertentangan dari RTRW di atasnya, baik RTRW tingkat nasional, provinsi maupun tingkat kabupaten/kota saling berkaitan atau saling bersinergi satu sama lain. Hal ini dilakukan semata-mata upaya mewujudkan visi, misi serta tujuan yang hendak dicapai Indonesia, sehingga jika digambarkan proses pembuatan RTRW secara umum adalah sebagai berikut:



Gambar 1.1. Proses Penyusunan RTRW, <http://www.penataanruang.com/fungsi-dan-manfaat1.html> dikutip pada tanggal 2 juni 2014

Fokus penelitian yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah pada proses penyusunan RTRW tingkat daerah khususnya Kabupaten/Kota. Pemilihan penyusunan RTRW tingkat daerah menjadi fokus dikarenakan hingga kini masih banyak daerah yang belum memiliki perda RTRW, padahal target dari kementerian pekerjaan umum akhir tahun 2014 seluruh daerah harus sudah memiliki Perda RTRW sesuai amanah Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

“hingga kini baru 57 persen Provinsi dan 52 persen kabupaten/kota yang telah memiliki regulasi baru terkait tata ruang yang sesuai dengan regulasi terbaru. Meskipun, substansinya sudah disetujui oleh pihak Kementerian PU. Hingga awal tahun ini, jumlah provinsi yang telah memiliki Perda RTRW baru 14. Sedangkan, untuk tingkat Kabupaten ada 205 dan untuk Kota 56 daerah telah memiliki Perda RTRW. Sisanya, yakni 19 Provinsi, 193 kabupaten, dan 37 kota masih belum memiliki Perda. Padahal, regulasi di tingkat pusat sudah diterbitkan sejak tahun 2007. Secara keseluruhan, ada 249 daerah atau 47 persen yang masih menggunakan perda RTRW lama. Ke-19 provinsi sudah mendapat persetujuan. Untuk kabupaten sudah 198 daerah yang disetujui. Sedangkan, untuk kota sudah mencapai 31 daerah.”

(sumber:<http://www.malang-post.com/nasional/60889-47-persen-daerah-tak-punya-perda-rtrw> dikutip pada tanggal 2 Juni 2014).

Fakta akan masih banyaknya daerah yang belum memiliki perda RTRW terutama tingkat kabupaten inilah yang kemudian menjadi argumen peneliti bahwa penyusunan perda RTRW di tingkat kabupaten menjadi menarik untuk diteliti. Secara substansial RTRW menjadi bagian penting dalam menentukan arah kebijakan pembangunan sebuah daerah. RTRW menjadi sebuah dokumen penting dalam menetapkan pemetaan kawasan dalam sebuah daerah yang nantinya menjadi acuan dan pagarpengaman kawasan. RTRW menjadi bagian penting dan turut andil dalam menetapkan arah pembangunan sebuah daerah, sehingga dokumen yang bernama RTRW ini menjadi “wajib” ada. Hal inilah yang kemudian semakin memperkuat argumen peneliti bahwasanya isu RTRW menjadi lebih menarik untuk dikaji.

Sebagai salah satu daerah otonom tingkat kabupaten, Jember merupakan salah satu daerah yang belum memiliki perda Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Proses penyusunan perda RTRW Jember hingga saat ini masih mengalami polemik. Fakta di jember raperda terkait RTRW yang seharusnya dijadwalkan selesai pada bulan september 2013 belum dapat terealisasi. Hingga kini RTRW kabupaten jember masih belum final. Banyak pertentangan-pertentangan, konflik, perbedaan persepsi antar aktor-aktor kebijakan yang justru menyebabkan *deadline* perda RTRW jember hingga kini belum mencapai titik kesepakatan. Tidak tercapainya titik konsensus dalam ranah proses perumusan perda RTRW jember seperti yang dijelaskan sebelumnya adalah karena adanya perbedaan persepsi diantara internal perumus perda dan publik jember. Berikut adalah gambaran secara kronologis pembasan RTRW kabupaten jember:

- a. Pada tahun 2006, Tim ahli Pemkab Jember mulai menyusun rancangan perda RTRW;
- b. Pada bulan November 2010, Tim menyelesaikan naskah akademik RTRW;
- c. Pada tahun 2011, Tim ahli mengikuti workshop penyelarasan RTRW nasional di Batam, Dinas PU Cipta Karya Jatim membentuk tim percepatan menunjuk tim ahli pendamping untuk mendapatkan rekomendasi dari Kementerian

Pekerjaan Umum melalui Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional (BKPRN), dan Tim percepatan meminta data untuk Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) ke tim ahli Jember untuk dimasukkan ke dalam matriks;

- d. Pada tahun 2013, Bupati menyampaikan naskah RTRW ke Pemkab Jember dan dibahas dalam panitia khusus. Ditemukan dugaan penjiplakan naskah akademik KLHS RTRW yang membuat nama daerah di Kabupaten Kebumen, Jateng, masuk dalam KLHS Jember. Pembahasan menemui jalan buntu terkait status penambangan. DPRD Jember menuntut agar RTRW tak mencantumkan adanya eksploitasi tambang galian B. Hal inilah yang menyebabkan upaya finalisasi gagal dilakukan pada November 2013;
- e. Pada tahun 2014, Finalisasi pada Februari urung digelar karena SK tim ahli kadaluarsa. Namun, DPRD Jember justru sibuk kampanye dan pembahasan baru dimulai pertengahan Mei. Pada tanggal 12 Agustus Perda dijadwalkan untuk disahkan namun hingga kini masih menemui jalan buntu, sehingga jadwal pengesahan pada 12 Agustus 2014 tidak bisa terlaksana.

Beberapa persoalan yang terjadi pada perumusan RTRW Kabupaten Jember yang dapat dirangkum oleh peneliti adalah sebagai berikut:

- a. Perdebatan antara pihak eksekutif dan legislatif terkait pembahasan tambang.

Fendik Setiawan (Tim Ahli DPRD Raperda RTRW) menuturkan:

.....ada isu strategis yang kemudian muncul sehingga menyebabkan ketidaksepemahaman antara legislatif dan eksekutif yaitu isu pertambangan. Pada pemahaman tambang sebagai potensi kewilayahan, kabupaten jember memiliki itu. Dan itu “given” adanya, artinya itu ada dan tidak bisa kita ingkari. Dan pemetaan itu telah dilakukan oleh RTRW Provinsi, nasional yang menyatakan bahwa jember memiliki potensi tambang selain bebatuan, juga mineral, logam. Dan dari peta kewilayahannya juga nampak dalam keputusan menteri ESDM. Namun pertanyaannya yang hingga kini belum sepaham adalah “apakah potensi itu akan diberikan ruang untuk dilakukan eksploitasi saat ini atau tidak?”. Itulah yang menjadi perdebatan... (tanggal 18 Agustus 2014 pukul 14.10)

Dalam petikan wawancara tersebut polemik tambang menjadi perdebatan paling alot dalam perumusan RTRW Kabupaten Jember. *Positioning* politik

yang berbeda dan dibawa oleh masing-masing aktor inilah yang menyebabkan mangkraknya pembahasan raperda RTRW hingga kini bahkan sampai lengsernya anggota DPRD kabupaten Jember periode yang mendapatkan mandat untuk melakukan pembahasan RTRW Kabupaten Jember.

Diantara berbagai persoalan, permasalahan yang paling menyebabkan pertentangan adalah terkait pertambangan. Bagi legislatif, tambang bukanlah penopang terbesar kehidupan masyarakat jember, 60 persen penopang Jember berada pada sektor pertanian. Hal inilah yang menjadi asumsi bagi legislatif bahwasanya masih ada banyak potensi lain selain tambang yang bisa dikembangkan seperti agroindustri dan pariwisata. Namun hal ini masih belum bisa diterima oleh eksekutif, eksekutif masih bersikeras untuk melakukan eksploitasi tambang dengan asumsi tambang mampu membawa manfaat yang lebih dalam perkembangan kabupaten jember. Padahal posisi kawasan tambang itu ternyata berada di kawasan konservasi dan hutan lindung di sekitar Kecamatan Silo, Tempurejo dan Mumbulsari. Kawasan konservasi tersebut menjadi daerah resapan air dan tadah air, jika dipaksakan dilakukan pertambangan maka petani di kawasan itu mau mendapat air dari mana

b. Dalam sebuah proses diskusi dan perolehan data peneliti, publik jember merasa belum dilibatkan secara masif dalam perumusan perda RTRW. Polemik yang terjadi dalam proses perumusan raperda RTRW Jember sejak awal sudah mengalami banyak ketidakberesan, hal ini ditandai dengan banyaknya aksi yang dilakukan oleh NGO misalnya saja, LSDP SD INPERS, PMII, Kappala, LSM Mina Bahari dan beberapa LSM lainnya. Mereka melayangkan surat ke DPRD Jember mempertanyakan pembahasan Raperda Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Dalam sebuah diskusi bersama salah satu LSM yakni LSDPSD INPERS mengemukakan beberapa alasan mengapa mereka begitu menentang dokumen sementara RTRW Kabupaten Jember, seperti Draft RTRW tidak layak karena tidak ada naskah akademik yang dapat memandu DPRD, terlalu normatif, tanpa kedalaman atau sekadarnya, miskin data kuantitatif, deskripsi metode kurang transparan, tidak menjanjikan terobosan

baru, peta banyak bersifat manipulatif, peta kurang sistematis dan kurang jelas.

Bambang selaku anggota LSDP SD INPERS menuturkan:

....coba kita lihat visi Bupati jember terkait konsep tata ruang, didalamnya tidak sedikitpun menyinggung soal tambang. Justru lebih mengarah agribisnis, pariwisata, potensi lokal dan ekonomi produktif. Namun didalam narasi justru yang paling dibahas adalah persoalan tambang. Padahal dalam perumusan sebuah raperda hendaknya memiliki sinergitas terkait penyusunannya. Jadi kelayakannya itu masih dipertanyakan. (kamis, 4 September 2014 pukul 20.15)

- c. Ditemukannya beberapa bukti temuan yang menyatakan bahwa naskah akademik yang menjadi dasar bagi perumusan raperda Jember masih banyak terjadi kesalahan, misalnya seperti kasus plagiarasi yang terdapat dalam naskah akademik rumusan RTRW jember. Naskah akademik perumusan raperda RTRW menyebutkan beberapa nama daerah lain yang sama sekali tidak ada sangkut pautnya dengan kabupaten Jember, seperti munculnya kabupaten Bondowoso dan Kebumen.
- d. Dalam RTRW Provinsi disebutkan bahwasanya Kabupaten Jember dibagi untuk wilayah perkebunan, industri (industri pengolahan bukan industri padat modal seperti tambang), perikanan laut, pertanian dan pariwisata. Hal ini merupakan bukti ketidakpatuhan eksekutif terhadap RTRW Nasional sangatlah tidak tepat, karena logika yang dipakai dalam setiap pembahasan RTRW daerah tidak boleh bertentangan dari RTRW di atasnya, baik RTRW tingkat nasional, provinsi maupun tingkat kabupaten/kota saling berkaitan atau saling bersinergi satu sama lain. Hal ini dilakukan semata-mata upaya mewujudkan visi, misi serta tujuan yang hendak dicapai Indonesia

Beberapa gambaran persoalan penyusunan RTRW tersebut menjadi bukti bahwasanya dinamika perumusan RTRW sangatlah kompleks, hampir semua aktor penyusunan RTRW bermain secara masif, begitu pula publik. Penyambung lidah dari publik pada DPRD terkait RTRW kemudian direpresentasikan oleh NGO. Partisipasi publik yang digagas oleh rekan-rekan NGO dalam menyikapi dan mengontrol kebijakan pemerintah daerah yang secara masif perlu digerakkan. Karena bagaimanapun RTRW jember inilah yang kemudian nantinya menjadi

gambaran peramalan penetapan pembangunan daerah, hajat hidup dan perkembangan jember selama 20 tahun. Fungsi dan manfaat RTRW bagi kabupaten secara jelas dipaparkan dalam sebuah situs khusus penataan ruang berikut ini:

Fungsi RTRW kabupaten/kota:

- a. acuan dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD);
- b. acuan dalam pemanfaatan ruang/pengembangan wilayah kabupaten;
- c. acuan untuk mewujudkan keseimbangan pembangunan dalam wilayah kabupaten;
- d. acuan lokasi investasi dalam wilayah kabupaten yang dilakukan pemerintah, masyarakat, dan swasta;
- e. pedoman untuk penyusunan rencana rinci tata ruang di wilayah kabupaten;
- f. dasar pengendalian pemanfaatan ruang dalam penataan/pengembangan wilayah kabupaten yang meliputi penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi; dan
- g. acuan dalam administrasi pertanahan.

Manfaat RTRW kabupaten/kota:

- a. mewujudkan keterpaduan pembangunan dalam wilayah kabupaten;
- b. mewujudkan keserasian pembangunan wilayah kabupaten dengan wilayah sekitarnya; dan
- c. menjamin terwujudnya tata ruang wilayah kabupaten yang berkualitas. (sumber.<http://www.penataanruang.com/fungsi-dan-manfaat1.html> dikutip pada tanggal 2 juni 2014)

Fungsi dan manfaat RTRW secara normatif diatas menunjukkan bahwasanya RTRW bukanlah prsoalan sepele saja, sehingga perlu benar-benar disikapi dengan bijak dan matang. Pertimbangan demi pertimbangan perlu dibahas secara serius dan matang, karena ada makna dan nilai besar yang hendak dicapai dibalik proses penyusunan perda RTRW. Nilai dan makna yang dimaksud dalam hal ini adalah dalam lembaran kertas RTRW itulah yang nantinya menjadi langkah pasti atau

wujud sejauh mana daerah “memanusiakan manusia”, yang dalam hal ini adalah masyarakat jember pada umumnya.

Mengingat akan urgensi RTRW, maka diperlukan suatu perumusan tepat yang bertujuan merangkul semua elemen masyarakat dalam perumusan perda RTRW, yang sering kita namakan keterlibatan publik atau partisipasi publik. Hal ini dilakukan sebagai upaya untuk menciptakan sebuah kebijakan yang deliberatif. Hal ini diperkuat dalam proses penyusunan perda RTRW yang tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 47 tahun 2012 yang menuntut adanya keterlibatan publik didalamnya. Keterlibatan publik juga diatur dalam UU no. 26 tahun 2007 tentang penataan ruang, yang memuat rumusan sebagai berikut:

Pasal 60

Dalam penataan ruang, setiap orang berhak untuk:

- a. mengetahui rencana tata ruang;
- b. menikmati pertambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang;
- c. memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang timbul akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang;
- d. mengajukan keberatan kepada pejabat **berwenang** terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang di wilayahnya;
- e. mengajukan tuntutan pembatalan izin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang kepada pejabat **berwenang**; dan
- f. mengajukan gugatan ganti kerugian kepada pemerintah dan/atau pemegang izin apabila kegiatan pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang menimbulkan kerugian.

NGO dalam proses perumusan kebijakan menjadi aktor tidak resmi yang diharapkan mampu menjadi penengah dalam konflik kepentingan yang melibatkan aktor resmi seperti eksekutif maupun legislatif. Kabupaten Jember memiliki lebih dari 150 LSM yang memiliki bermacam-macam bidang. Berdasarkan data yang diperoleh peneliti, jumlah LSM yang terdaftar ada 44 LSM, sedangkan sisanya masih belum terdaftar pada Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (Bakesbangpol) Jember. Berikut penuturan Bapak Suparman (Salah satu staf Bakesbangpol):

“kalau kumlah LSM yang terdaftar di bakesbangpol hanya ini, 44 LSM. Sisanya banyak yang belum mendaftarkan LSMnya, itu ada sekitar 100 lebih LSM. Mungkin penyebabnya karena pendaftarannya hanya memang bersifat himbuan. (tanggal 23 januari 2015, pukul 09.33)”

Data ini menjadi gambaran secara umum kuantitas LSM yang ada di kabupaten Jember. Keberadaan LSM juga sangat mewarnai proses perumusan Raperda RTRW Kabupaten Jember. Hal ini dapat dilihat dari munculnya beberapa aksi LSM yang mengawal Raperda RTRW.

Beberapa NGO yang mengawal adalah LSDP SD INPERS, PMII, Kappala, LSM Mina Bahari dan beberapa LSM lainnya merupakan bentuk ketidakpuasan masyarakat akan proses jalannya perumusan kebijakan RTRW jember yang dinilai masih jauh dari makna “kebutuhan” yang seharusnya. Kurangnya keterlibatan publik secara partisipatif dalam proses perumusannya ditandai dengan masih banyaknya NGO yang merasa belum dilibatkan. Padahal dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 tahun 2010 tentang bentuk dan tata cara peran masyarakat dalam penataan ruang, didalam PP tersebut memuat pentingnya keterlibatan publik dalam setiap konsep penataan ruang mulai dari perencanaan, implementasi hingga evaluasi. NGO sebagai *agent of control* merasa belum banyak dilibatkan proses pembahasan RTRW jember. Ketidakpuasan dan keganjilan akan isi rumusan Raperda RTRW Jember yang dirasakan oleh beberapa NGO yang merasa secara substansial raperda tersebut masih jauh dari apa yang diharapkan.

Pergerakan yang dilaksanakan oleh LSM dalam rangka menjalankan fungsi kontrol terhadap Perda RTRW yang hingga saat ini yang masif adalah LSM LSDP SD INPERS. Hal inilah yang kemudian melatarbelakangi LSDP SD INPERS menjadi LSM yang menarik untuk dikaji. Argumentasi ini didasarkan pada proses diskusi yang dilakukan pada beberapa kawan wartawan, tim ahli DPRD yang menunjukkan bahwasanya gerakan yang paling masif dan istiqomah saat berbicara RTRW adalah LSDP SD INPERS. Fendik Setiawan (Tim Ahli DPRD Raperda RTRW) menuturkan:

“banyak LSM yang aktif dalam pembahasan Raperda RTRW, bahkan ormas juga ada seperti Muhammadiyah, NU, akademisi juga ada. Dimana keberadaan mereka sangat membantu dewan. Namun memang yang paling intens dalam berkomunikasi, diskusi dan sangat kritis itu adalah SD INPERS. Mereka juga masih terlihat sangat obyektif, komitmen ketika berbicara RTRW, *platformnya* juga masih sangat jelas. Progresifitas RTRW juga mereka pantau *day to day*. (tanggal 14 Oktober 2014 pukul 11.51)”

Hasil wawancara tersebut, menjadi gambaran bahwa LSDP SD INPERS sangat proaktif dalam mengawal proses perumusan Raperda RTRW. Hal yang sama juga disampaikan oleh Detto Romdoni salah satu wartawan TV Nasional Berita 1, yang menuturkan:

“Kalau LSM yang fokus mengawal RTRW Jember memang SD INPERS, sebenarnya banyak LSM yang memang juga mengawal, namun keberadaannya tidak seproaktif dan terstruktur seperti yang dilakukan oleh SD INPERS (tanggal 7 Desember 2014 pukul 10.00)”

Hal inilah yang juga semakin menguatkan peneliti untuk memilih LSDP SD INPERS untuk menjadi LSM yang akan secara fokus dikaji.

Gerakan aktif yang dilakukan LSDP SD INPERS dapat dilihat dari upaya-upaya menyuarakan opini kepada publik terkait ketidaklayakan draft RTRW baik kepada masyarakat pada umumnya, maupun pada organisasi-organisasi kemasyarakatan dalam bentuk FGD, Sekolah tata ruang, Seminar. Hal tersebut didasarkan pada pengamatan awal yang dilakukan oleh peneliti, misalnya saja beberapa aktivitas FGD yang coba dibangun oleh LSDP SD INPERS hingga kini, dengan bekerjasama bersama rekan-rekan akademisi maupun aktivis dengan tujuan saling bertukar pengetahuan, sesuai dengan konsentrasi kajian keilmuannya masing-masing. Menurut pengamatan awal peneliti forum diskusi seperti ini sudah berlangsung sudah lama sejak tahun 2009, mengingat secara Garis Besar Haluan organisasi LSDP SD INPERS memang memiliki fokus mengawal RTRW. Menurut pengamatan awal yang dilakukan oleh peneliti pada tanggal 22 februari 2014, dalam proses diskusi LSDP SD INPERS selalu mencoba mencari pandangan para peserta diskusi mengenai RTRW Jember meskipun topik utama diskusi bukanlah pembahasan RTRW. Hal itu juga terjadi pada acara FGD yang

dilakukan oleh Unit Kegiatan Mahasiswa Lembaga Ilmiah Mahasiswa Sospol (LIMAS) pada tanggal 22 Maret 2014 dengan topik pertanian jember, LSDP SD INPERS sebagai salah satu pemateri juga memberikan materi terkait RTRW. Bukan hanya itu, LSDP SD INPERS juga membuat gerakan advokasi terhadap aktor resmi perumus kebijakan berupa penyampaian hasil analisis kritis draft RTRW.

Gerakan masif yang dilakukan LSDP SD INPERS dalam kaitannya dengan RTRW adalah bekal bagi penulis dalam menggali informasi yang lebih dalam. Dalam penelitian ini, peneliti tertarik untuk menggali peran LSDP SD INPERS dalam perumusan Raperda RTRW Kabupaten Jember. Hetifah membagi peran LSM dalam mewujudkan *good governance* terdiri dari peran peningkatan kesadaran, advokasi kebijakan, pengembangan institusi dan pengembangan kapasitas. Dalam penelitian ini, peneliti akan mendeskripsikan peran LSDP SD INPERS mulai tahun 2009 sejak penyusunan rancangan naskah akademik dan Raperda RTRW oleh Bappekab sampai pada tahap pembahasan Raperda RTRW Kabupaten Jember oleh panitia khusus tahun 2014 dengan menggunakan konsep peran LSM yang disampaikan oleh Hetifah. Batasan penelitian yang hanya pada tahap pembahasan oleh pansus dikarenakan polemik dalam Raperda RTRW Kabupaten Jember, sehingga masih belum bisa ditetapkan. Dalam mendeskripsikan peran, penelitian ini akan dimulai dengan mengetahui bagaimana peran masyarakat dalam penataan ruang, kepentingan LSDP SD INPERS, catatan kritis Raperda RTRW Kabupaten Jember dan kemudian mendeskripsikan peran LSDP SD INPERS dalam perumusan Raperda RTRW Kabupaten Jember serta analisis tipologi LSM. Oleh karena itu penelitian ini berjudul, **“Peran Lembaga Swadaya Masyarakat dalam Perumusan Rancangan Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Jember (Studi pada LSM Lembaga Studi Desa Untuk Petani SD INPERS)”**.

1.2 Rumusan Masalah

Menurut Usman dan Akbar (2005:16) masalah adalah kesenjangan antara sesuatu yang diharapkan (*das sollen*) dengan kenyataan (*das sein*) yang terjadi. Namun menurut sugiyono (2001-35), rumusan masalah berbeda halnya dengan masalah. Jika masalah didefinisikan sebagai kesenjangan antara sesuatu yang diharapkan (*das sollen*) dengan kenyataan (*das sein*) yang terjadi, maka rumusan masalah merupakan suatu pertanyaan yang akan ditemukan jawabannya melalui pengumpulan dan pengolahan data. Dengan kata lain, definisi masalah penelitian menurut kountur (2003:35) yaitu suatu pertanyaan yang mempersoalkan keberadaan suatu variabel pada suatu fenomena. Berdasarkan beberapa definisi tentang masalah penelitian tersebut, maka dapat ditarik benang merahnya bahwa masalah penelitian merupakan suatu rangkaian pertanyaan yang dirumuskan karena adanya perbedaan antara kondisi ideal dengan kenyataan untuk kemudian dapat diteliti lebih lanjut dan ditemukan kebenarannya.

Berangkat dari definisi tentang masalah penelitian tersebut, peneliti menemukan suatu persoalan terkait keterlibatan LSM dalam perumusan rencana peraturan daerah RTRW kabupaten Jember. Permasalahan tersebut kemudian diterjemahkan dalam rumusan masalah adalah “Bagaimana peran LSDP SD INPERS dalam proses perumusan rancangan peraturan daerah Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW) Kabupaten Jember?”

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian merupakan gambaran atas target yang ingin dicapai oleh peneliti dalam proses penelitian. Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini yaitu Untuk mendeskripsikan peran LSDP SD INPERS dalam perumusan rancangan peraturan daerah Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW) Kabupaten Jember.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian merupakan gambaran kegunaan suatu penelitian tersebut baik bagi kepentingan ilmu pengetahuan (akademik), pemerintah, dan kehidupan

masyarakat secara luas. Manfaat penelitian didasarkan pada tujuan penelitian yang telah dirumuskan. Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian diatas, penelitian ini memiliki manfaat sebagai berikut:

a. Bagi dunia akademik

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi maupun sumbangsih terhadap pengembangan ilmu administrasi negara, baik yang bersifat teoritis maupun praktis, khususnya terkait konsep perumusan kebijakan dan paradigma *good governance* yang wajib melibatkan aktor-aktor lain diluar pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan publik antara lain yaitu pihak swasta, dan *civil society*. Keterlibatan para aktor dalam proses pemerintahan diharapkan menjadi langkah kongkrit dalam menjawab tantangan akan kebijakan keterwakilan, terakomodasi dan responsif atas kebutuhan masyarakat.

b. Bagi pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi bagi pemerintah terkait pola perumusan kebijakan. Hal inilah yang kemudian memberikan pencerahan bagi pemerintah agar benar-benar melibatkan publik diluar pemerintah seperi komunikasi publik yang kemudian yang dapat merangkul seluruh kepentingan, sehingga kebijakan yang ditelurkanpun juga tepat dan sesuai dengan kebutuhan.

c. Bagi masyarakat luas

Penelitian ini dapat menambah pengetahuan bagi masyarakat, sehingga muncul tanggapan positif yang nantinya dapat menggerakkan masyarakat secara proaktif dalam setiap perumusan keijakan dan bukan hanya diam.

BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA

Penggunaan teori pada penelitian kualitatif berbeda dengan penelitian kuantitatif. Pada penelitian kualitatif, teori bukan menjadi pedoman atau acuan, akan tetapi sebagai bekal pengetahuan dalam melakukan penelitian untuk selanjutnya diperbandingkan dengan hasil akhir penelitian. Seperti yang dijelaskan oleh Bungin (2011:23), yaitu:

“sebagaimana stereotip dalam penelitian kualitatif, terkadang ketika suatu masalah kualitatif harus dipecahkan, peneliti cenderung dipengaruhi oleh stereotip teoritis kuantitatif dengan menggunakan teori untuk menjawabnya. Padahal, pada prinsipnya, penelitian kualitatif menggunakan pendekatan induktif, dengan demikian teori sesungguhnya adalah alat yang akan diuji kemudian dengan data dan instrumen penelitiannya.”

Selanjutnya, Bungin (2011:24) mengklasifikasikan teoritisasi dalam penelitian kualitatif ke dalam beberapa model, yaitu sebagai berikut:

- a. Model deduksi, dimana teori masih menjadi alat penelitian sejak memilih dan menemukan masalah, hingga menganalisis data. Model penggunaan teori ini biasa dilakukan pada penelitian deskriptif kualitatif.
- b. Model induksi, dimana teori bukan menjadi sebuah hal yang penting, akan tetapi data yang paling penting. Model ini digunakan pada penelitian deskriptif verifikatif, bahwa teori masih digunakan untuk memahami objek penelitian sehingga memudahkan pengumpulan data.

Dalam melakukan sebuah penelitian, seorang peneliti harus mempunyai konsep dasar berupa teori yang akan digunakan sebagai bahan dalam mengkaji fenomena sosial yang kemudian dapat dijadikan landasan berfikir peneliti dalam melakukan penelitian. Dalam landasar berfikir tersebut dapat menjadi dasar pemikiran seorang peneliti dalam mengupas sebuah permasalahan penelitian untuk dicari jawabannya. Jika dapat digambarkan, bahwa teori tersebut yang akan menjadi penunjuk arah bagi peneliti, kemana arah penelitian akan dilakukan untuk mengkaji persoalan yang akan diteliti, sehingga alur penelitiannya dapat dengan jelas di ketahu alur dalam mencari jawaban atas perumusan masalahnya.

Oleh karena itu, berdasarkan penjelasan tersebut, dalam penelitian ini, peneliti menggunakan model deduksi dalam penggunaan teori. Peneliti masih menganggap penting sebuah teori untuk merumuskan masalah hingga menuntun peneliti saat pengumpulan data. Sehingga pada pembahasan penelitian, diakhiri dengan membandingkan teori tersebut, baik dalam konteks menerima, mendukung, mengkritik, bahkan menolak. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan beberapa konsep yang dirasa dapat mewakili rumusan masalah yang hendak dijawab, sebagai berikut:

- a. *Good governance*;
- b. Lembaga Swadaya Masyarakat(LSM);
- c. Peran LSM;
- d. Proses perumusan kebijakan publik;
- e. Kebijakan Deliberatif;
- f. Nilai;
- g. Proses pembuatan Rencana Peraturan Daerah (Raperda) kabupaten Jember;
- h. Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW).

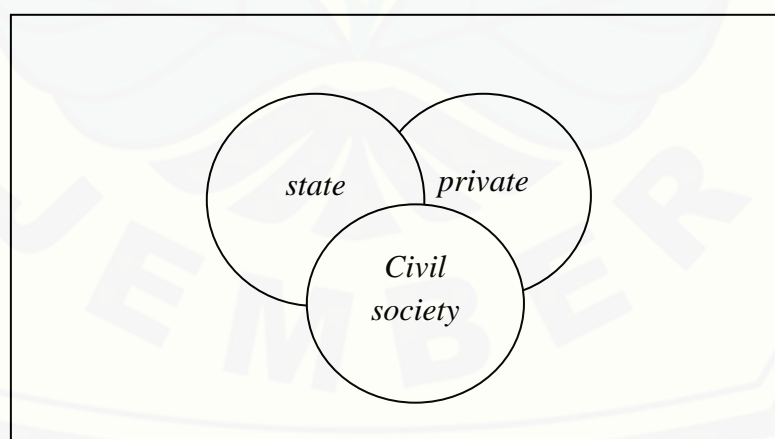
2.1 Good Governance

Pemahaman mengenai *Good Governance* mulai mengemuka di Indonesia sejak 1990-an, terutama diungkapkan oleh kalangan negara-negara pemberi bantuan/pinjaman. Kata *Good Governance* merupakan aspek yang perlu dipertimbangkan dalam pemberian bantuan/pinjaman baik *loan* (pinjaman lunak-kecil bunganya) maupun *grant* (hibah). Kata *governance* berasal dari kata *to govern* (yang berbeda maknanya dengan *to command* atau *to order*) yang artinya memerintah. Pemerintah adalah pengarah yang berkewenangan dan pengaturan atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, kota, dan lain sebagainya. Dapat diartikan juga sebagai lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, kota, dan sebagainya.

Governance diartikan sebagai mekanisme, praktik, dan tata cara pemerintah dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Dalam konsep *governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan

tidak selalu menjadi aktor penting yang paling menentukan. Implikasinya, peran pemerintah sebagai pembangun maupun penyedia jasa pelayanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi badan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas dan sektor swasta untuk ikut aktif melakukan upaya tersebut. *Governance* menuntut redefinisi peran negara, dan itu berarti adanya redefinisi pula pada peran warga negara. Ada tuntutan yang lebih besar pada warga, antara lain untuk memonitor akuntabilitas pemerintah itu sendiri. Hetifah (2009:2) menyebutkan bahwasanya *governance* harus dipahami sebagai suatu proses, bukan struktur atau institusi. Oleh karena itu jika *government* dilihat sebagai “mereka”, maka *governance* adalah “kita”. *Governance* meleburkan perbedaan antara “pemerintah” dan “yang diperintah”, kita semua adalah bagian dari proses *governance*.

Pidato Presiden di depan DPR 16 Agustus 2000 menerjemahkan istilah *governance* dengan pengelolaan. Dalam *governance* ada 3 komponen yang sejajar, setara, saling mengontrol, untuk menghindari terjadinya eksploitasi satu terhadap lainnya, yaitu pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat. Dalam realisasinya peran pemerintah masih lebih dominan, karena permasalahan yang ditangani cenderung makin meningkat.



Gambar 2.1. hubungan 3 pilar dalam *good governance*

Hubungan antara Pemerintah (*Government*) dengan Tata Pemerintahan (*Governance*) bisa diibaratkan hubungan antara rumput dengan padi. Jika hanya rumput yang ditanam, maka padi tidak akan tumbuh. Tapi kalau padi yang ditanam maka rumput dengan sendirinya akan juga turut tumbuh. Jika kita hanya ingin menciptakan pemerintah (*Government*) yang baik, maka tata pemerintahan (*Governance*) yang baik tidak tumbuh. Tapi jika kita menciptakan Tata Pemerintahan (*Governance*) yang baik, maka pemerintah (*Government*) yang baik juga akan tercipta. Lembaga yang kedua yaitu dunia usaha (swasta) yang mampu mempengaruhi atau menunjang terbentuknya pemerintahan yang baik. Dunia usaha berperan dalam meningkatkan nilai pertumbuhan ekonomi dalam suatu negara, semakin tinggi pertumbuhan ekonomi dunia usaha maka semakin maju juga perekonomian negara. Sedangkan peran negara disini sebagai pengontrol pihak swasta agar tidak semaunya sendiri dalam melakukan kebijakan-kebijakan. Misalnya pemerintah menetapkan nilai jual terendah dan tertinggi suatu barang tertentu.

Masyarakat sebagai lembaga ketiga sangat berpengaruh dalam konsep *good governance* ini, karena masyarakat adalah indikasi yang paling nyata untuk mengetahui apakah suatu negara itu sejahtera atau tidak. Masyarakat berperan sebagai pengontrol pemerintah apabila terjadi penyelewengan-penyelewengan dalam melaksanakan pemerintahannya. Sedangkan pemerintah harus memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan tujuan kesejahteraan rakyat. Misalnya pembangunan fasilitas-fasilitas umum dan kebijakan-kebijakan yang lainnya, yang berhubungan dengan kepentingan umum. Dengan memberikan kesempatan kepada masyarakat luas untuk mengetahui berbagai informasi mengenai penyelenggaraan pemerintahan, maka dapat mempermudah upaya masyarakat dalam menilai keberpihakan pemerintah terhadap kepentingan publik. Masyarakat secara mudah dapat menentukan apakah akan memberikan dukungan kepada pemerintah, atau sebaliknya, kritikan dan protes yang dilakukan agar pemerintah lebih berpihak kepada kepentingan publik. Lebih dari itu, hak untuk memperoleh

informasi adalah hak asasi dari setiap warga negara agar dapat melakukan penilaian terhadap kinerja pemerintah secara tepat.

Hakikatnya penyelenggaraan pemerintahan atau kepemerintahan ditujukan kepada terciptanya fungsi pelayanan publik. Dalam penyelenggaraan pemerintahan telah terjadi pergeseran paradigma dari rute *government* menjadi *Good Governance*, dimana yang terakhir tidak hanya berdasarkan pada peraturan perundang-undangan, melainkan dikembangkan dengan menerapkan prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik yang tidak memerankan pemerintah (negara) semata, tapi melibatkan internal birokrasi maupun eksternal birokrasi. Dari aspek pemerintah (*government*), *Good Governance* dapat dilihat melalui aspek-aspek :

- a. Kebijakan hukum, perlindungan kebebasan sosial, Politik, ekonomi;
- b. Kompetensi administrasi dan transparansi;
- c. Desentralisasi;
- d. Penciptaan pasar yang kompetitif.

United Nation Development Program (UNDP) pada tahun 1997 mendefinisikan *Good Governance* sebagai berikut “*Governance is the exercise of economic, political, and administrative authority to manage a country's affairs at all levels and the means by which states promote social cohesion, integration, and ensure the well-being of their population*”, yang artinya pemerintahan adalah pelaksanaan kewenangan/kekuasaan di bidang ekonomi, politik, dan administratif untuk mengelola berbagai urusan negara pada semua tingkatan dan merupakan instrumen kebijakan negara untuk mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan, integritas, dan kohesivitas sosial dalam masyarakat. Dengan kata lain suatu hubungan yang sinergi dan konstruktif di antara negara, sektor swasta, dan masyarakat (*state, private, society*). Namun dalam kenyataan, negara (*state*) masih menjadi yang paling dominan. UNDP mengemukakan 9 karakteristik prinsip-prinsip *Good Governance* yang saling mengait sebagai berikut :

- a. Partisipasi (*Participation*), setiap warga mempunyai hak suara dalam pembuatan keputusan;

- b. Taat Hukum (*Rule of Law*), hukum keadilan dilaksanakan tanpa pandang bulu;
- c. Transparansi (*Transparancy*), kebebasan informasi untuk dipahami dan dimonitor;
- d. Responsif (*Responsiveness*), lembaga-lembaga berusaha melayani setiap *stakeholders*nya dan responsif terhadap aspirasi masyarakat;
- e. Berorientasi pada Kesepakatan (*Consensus Orientation*), menjadi perantara terhadap kepentingan yang berbeda untuk mendapatkan pilihan terbaik bagi kepentingan bersama;
- f. Kesetaraan (*Equity*), semua warga mempunyai kesempatan yang sama dalam meningkatkan kesejahteraan;
- g. Efektif dan Efisien (*Effectiveness and Efficiency*), proses dan lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang digariskan dengan menggunakan sumber-sumber sebaik mungkin;
- h. Akuntabilitas (*Accountability*), pemerintah, swasta, masyarakat, bertanggung jawab kepada publik dan lembaga *stakeholder*;
- i. Visi Stratejik (*Strategic Vision*), pemimpin dan publik mempunyai perspektif *Good Governance* yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan yang diperlukan untuk pembangunan.

2.2 Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)

Non Governmental Organization (NGO) atau yang lebih dikenal dengan LSM sejak kehadirannya sangat bervariasi atau beraneka ragam dalam isu. Dan programnya dapat dilihat dari profil lembaga yang diembannya, seperti visi, misi, tujuan, fungsi, struktur, bentuk lembaga, serta bidang garapan (program). Dalam sejarah kelahiran dan perkembangannya, LSM memiliki karakteristik sebagai berikut:

- a. Independen, artinya tidak berafiliasi kepada sebuah kekuatan politik tertentu;
- b. Nirlaba, artinya non-profit atau tidak mencari keuntungan, dan mengutamakan kepentingan masyarakat;
- c. Sukarela, lebih menyediakan waktu untuk kepentingan lembaga;

- d. Non-birokratis, tidak melalui prosedur yang berbelit-belit;
- e. Komunitas kecil, terdiri dari beberapa orang saja, dilihat dari struktur dan ruang lingkup;
- f. Lahir dan dekat dengan lapisan masyarakat bawah (grassroots).

Dalam penjelasan sebelumnya telah dibahas mengenai karakteristik NGO atau LSM, maka pada paragraf selanjutnya akan dibahas secara detail mengenai tipologi NGO. Korten (1993:54) membagi LSM meliputi beragam organisasi, sebagai berikut :

- a. Organisasi Sukarela (OS), Organisasi ini dikenal dengan organisasi yang melakukan misi sosial, dan mereka terdorong oleh suatu komitmen kepada nilai-nilai yang sama;
- b. Kontraktor Pelayanan Umum (KPU), Organisasi ini berfungsi sebagai usaha tanpa laba yang berorientasi pasar untuk kemudian bertujuan melayani kepentingan umum;
- c. Organisasi Rakyat (OR), Organisasi ini dikenal dengan organisasi yang mewakili kepentingan anggotanya, mempunyai pimpinan yang bertanggung jawab kepada anggota, dan cukup mandiri;
- d. Lembaga Swadaya Masyarakat Pemerintah (LSMP) atau GONGO, Organisasi ini dibentuk oleh pemerintah dan berfungsi sebagai alat kebijakan pemerintah. Pada umumnya LSM ini diluarnya tampak seperti organisasi rakyat atau organisasi sukarela. Namun organisasi ini sesungguhnya ciptaan pemerintah ini hanyalah untuk menyalurkan bimbingan dan pengawasan pemerintah. Eksistensinya tergantung pada dukungan dan sumber daya pemerintah, pimpinannya diangkat dan disetujui oleh pemerintah, dan pada akhirnya mereka lebih bertanggung jawab pada pemerintah dari pada kepada anggota atau dewan yang bebas.

Tipologi LSM juga disampaikan oleh Zulfan Heri dalam penelitiannya, yang kemudian menghasilkan beberapa temuan terkait LSM, dan salah satunya adalah tipe-tipe LSM, berikut tipe-tipe LSM menurut Zulfan Heri:

- a. LSM “kontraktor”, Jenis LSM macam ini mempraktikkan perilaku standar ganda. Sering kali meneriakkan atas nama kepentingan rakyat, sebelum

proyek-proyek pembangunan di provinsi, kabupaten/kota diperolehnya. Bahkan, lewat LSM yang dimilikinya, menjadi senjata “pamungkas” untuk menggertak, mengancam dan membangun *bargaining* dengan pemerintah daerah agar memberikan proyek kepada kelompoknya;

- b. LSM “beku operasi”, Karakteristik LSM semacam ini didirikan dalam rangka meraup keuntungan, dan kemunculannya bagai “siluman”. Kadang kala dirasakan keberadaannya, kadang kala suara dan aktivitasnya hilang tanpa jejak. Dari aspek pengelolaan, baik direktur, sekretaris dan bendahara, biasanya dirangkap oleh kolega terdekat (keluarga). Dalam hal ikhwal soal akuntabilitas dan transparansi, pengelolaan dan pemanfaatan pendanaan bagi program pemberdayaan masyarakat LSM jenis ini, sangat jauh dari harapan publik;
- c. LSM “pencari laba”, Karakteristik LSM demikian, didirikan betul-betul berorientasi untuk mencari keuntungan yang sebesar-besarnya. Sekalipun isu, program dan lingkup kegiatannya berorientasi untuk memperjuangkan masyarakat, akan tetapi semua itu dikemas agar mendapat daya simpatik publik dan pemberi dana. Biasanya, mereka bergerak cepat menyodorkan proposal-proposal ke perusahaan besar, termasuk instansi pemerintah yang dianggap peduli pada kegiatan sosial kemasyarakatan. Kehadiran LSM semacam ini, bagi pihak perusahaan selalu dinilai sebagai ancaman terhadap eksistensi perusahaan bersangkutan, terutama apabila perusahaan tidak merespon secara cerdas terhadap sepek terjang LSM jenis ini;
- d. LSM “wakil pemerintah”, LSM jenis keempat ini kehadirannya kian menjamur terutama sejak era otonomi daerah. Biasanya pengelolanya berasal unsur PNS (birokrat). Atau bisa juga para birokrat merekrut orang-orang di luar birokrasi untuk memimpin LSM bersangkutan. Kehadiran LSM ini, lazimnya selalu berhadapan dengan LSM yang memosisikan diri sebagai mitra kritis dan bersikap oposisi dengan pemerintahan daerah. LSM kelompok ini selalu “mengintip” proyek-proyek pembangunan yang tertuang dalam APBD;

- e. LSM “pejuang *grassroots*”, LSM jenis terakhir ini, kehadirannya berangkat dari komitmen moral dan kepedulian sosial yang tinggi untuk membela masyarakat *grassroots* yang berada dalam posisi lemah dan marjinal. Keberadaan LSM jenis ini, mulai dari alamat kantor, visi, misi, tujuan, *platform* dan program serta bidang garapan (profil lembaga) tersusun secara jelas dan sistematis. Keberadaannya dihadapan pemerintah daerah sebagai mitra kritis. Bahkan, kelompok LSM terakhir ini, memiliki tekad kuat untuk menjaga eksistensi dan citra LSM di hadapan publik dengan memberlakukan Kode Etik LSM, yakni dengan cara menerapkan prinsip-prinsip akuntabilitas, transparansi dan lain sebagainya.

2.3 Peran Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)

2.3.1 Pengertian Peran

Dalam menjalankan kehidupan bermasyarakat, setiap individu memiliki tugas dan tanggungjawab yang diwujudkan dalam bentuk pemikiran maupun tingkah laku atau perbuatan tertentu. Apabila seseorang telah mewujudkan hal tersebut, maka dikatakan individu tersebut telah menjalankan perannya. Seperti yang dijelaskan oleh Soekanto (1990:268) bahwa peranan adalah aspek dinamis dari kedudukan (status). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka dia menjalankan suatu peranan. Keduanya tidak dapat dipisah-pisahkan karena yang satu tergantung pada yang lain. Soekanto juga menyatakan bahwa tidak ada peranan tanpa kedudukan, atau kedudukan tanpa peran. Berdasarkan pernyataan tersebut dapat dimaknai bahwa peranan merupakan fungsi yang dibawakan seseorang ketika menduduki suatu posisi dalam struktur sosial tertentu. dengan menduduki jabatan tertentu, seseorang dapat menjalankan fungsinya karena posisi yang dimilikinya tersebut. Sedangkan apabila berbicara tentang peran, maka akan cenderung pada unit kultural yang mengacu pada hak dan kewajiban yang secara normatif telah dicanangkan oleh sistem budaya.

Selanjutnya mas'ood (dalam Mufahir, 2013) membedakan peran berdasarkan pada aktor yang memainkan peranan tersebut, yaitu peran yang

dimainkan oleh aktor politik dan peran oleh suatu badan atau institusi. Ditunjukkan bahwa aktor politik umumnya berusaha menyesuaikan tindakannya dengan norma-norma perilaku yang berlaku pada peran yang dijalankannya. Sedangkan peran institusi yang dideskripsikan secara behavioral, model teori peran menunjukkan segi-segi perilaku yang membuat suatu kegiatan sebagai institusi. Kerangka berpikir teori peran juga memandang individu sebagai seorang yang bergantung dan bereaksi terhadap perilaku orang lain.

2.3.2 Peran LSM

Secara garis besar, terdapat empat peran LSM dalam penyelenggaraan *governance* dan mendorong *civil society*, yaitu peran peningkatan kesadaran (*awareness raising*), advokasi kebijakan (*policy advocacy*), pengembangan institusi (*Institution Building*), pengembangan kapasitas (*capacity building*) (Hetifah, 2003: 31). Secara lebih dalam dan spesifik Hetifah mencoba menjelaskan peran tersebut dalam bentuk lingkup kegiatan-kegiatan, berikut penjelasannya:

- a. Peningkatan kesadaran (*awareness raising*), lingkup kegiatan:
 - 1) Memperkaya konsep-konsep pembangunan partisipatori dalam pengambilan keputusan publik;
 - 2) Mendorong kesadaran eksekutif dan legislatif agar lebih membuka diri terhadap partisipasi warga. Seminar, *workshop*, pelatihan dan asistensi teknis dilakukan untuk mengangkat aspek partisipasi kedalam proses pembangunan;
 - 3) Mendorong permintaan yang lebih besar untuk partisipasi dan akuntabilitas dengan meningkatkan kesadaran warga tentang kebutuhan dan hak mereka berpartisipasi dalam proses perencanaan penganggaran dan pengambilan keputusan publik. Kegiatan utama berupa pendampingan, pelatihan, serta kampanye publik.

b. Advokasi kebijakan (*policy advocacy*), lingkup kegiatan:

- 1) Membangun legal *framework* berupa kebijakan dan peraturan yang mendorong partisipasi;
- 2) Mendorong proses yang lebih partisipatori dalam penyusunan peraturan dengan melibatkan *stakeholder*;
- 3) Memberikan insentif/penghargaan terhadap inovasi untuk mendorong partisipasi;
- 4) Mendorong terbentuknya berbagai *partnership* antara pemerintah dan komponen *civil society* dengan jalan mendesain dan melakukan uji coba proyek-proyek partisipatif;
- 5) Memantau program/ proyek pemerintah;
- 6) Mempengaruhi kebijakan dan strategi lembaga-lembaga donor internasional tentang partisipasi dan *governance*.

c. Pengembangan institusi (*Institution Building*), lingkup kegiatan:

- 1) Mendorong terbentuknya forum warga (forum perkotaan) atau dewan kota;
- 2) Memperbaiki kualitas partisipasi antara lain dengan menjamin keterlibatan kelompok perempuan dan kelompok marjinal lainnya dalam proses partisipasi;
- 3) Memperkuat jaringan NGO/LSM di daerah agar terjadi *shared learning* antar institusi sehingga menjadi lebih efektif menjalankan perannya mendorong *good governance*;
- 4) Membangun *strategic linkage* dengan lembaga donor internasional;
- 5) Mendampingi komunitas mencari alternatif pembiayaan untuk membiayai rencana yang disusun secara partisipatori;
- 6) Memfasilitasi upaya penguatan institusi melalui *civic education* untuk membangun kesadaran, mengembangkan kekuatan, dan mengasah keterampilan berpartisipasi secara efektif.

d. Pengembangan kapasitas (*capacity building*), lingkup kegiatan:

- 1) Mengembangkan berbagai metode alternatif dan teknik-teknik partisipasi;

- 2) Menyediakan fasilitator yang terampil untuk memfasilitasi proses partisipasi;
- 3) Membangun sistem informasi dan komunikasi berbasis komunitas antara lain membangun media populer mengembangkan radio komunitas, dan membangun mailis tentang partisipasi dan *community based development*;
- 4) Melakukan pelatihan penggunaan metode partisipatori baik untuk aparat pemerintah, aktivis, LSM maupun warga.

2.4 Proses perumusan kebijakan publik

Dalam membuat atau merumuskan suatu kebijakan, apalagi kebijakan yang mencangkup kepentingan hidup masyarakat luas bukanlah proses yang sederhana dan mudah. Hal ini disebabkan karena terdapat banyak kepentingan atau kekuatan yang berpengaruh terhadap proses pembuatan kebijakan. Walaupun dalam proses perumusan kebijakan sering diwarnai oleh terbenturnya banyak kepentingan politik atau golongan akan tetapi dalam menghasilkan output kebijakan diharapkan dapat memihak kepada kepentingan masyarakat untuk dapat meningkatkan kesejahteraan hidup anggota masyarakat secara keseluruhan.

Untuk itu, dalam membahas lebih mendalam tentang perumusan kebijakan, maka kita perlu tahu definisi dari perumusan kebijakan, dimana setelah isu-isu telah masuk dalam agenda pemerintah maka setelah itu akan memasuki tahapan perumusan kebijakan. Perumusan kebijakan menurut Islamy (2000:92) adalah kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah. Yang termasuk dalam kegiatan ini adalah: mengidentifikasi alternatif, mendefinisikan dan merumuskan alternatif, menilai masing-masing alternatif yang tersedia dan memilih alternatif yang memuaskan atau yang paling memungkinkan untuk dilaksanakan, sehingga tidak ada lagi pertentangan antara kelompok kepentingan maupun aktor pembuat kebijakan (*Decision maker*) antara legislatif dan eksekutif.

Setelah isu-isu tersebut telah masuk kedalam agenda pemerintah, maka langkah selanjutnya adalah merumuskan usulan-usulan dari para kelompok

kepentingan sehingga dapat diakomodasi menjadi suatu kebijakan. Kegiatan dalam merumuskan guna untuk mengembangkan serangkaian alternatif yang mungkin dapat diambil, yang dijelaskan oleh Riky (2014:19) yaitu sebagai berikut:

a. Mengidentifikasi alternatif

Problematika umum yang telah jelas dirumuskan dan pembuat kebijakan telah sepakat untuk memasukkan ke dalam agenda pemerintah, berarti telah siap untuk dibuat usulan kebijaksanaan untuk memecahkan masalah. Sebelum pembuat kebijaksanaan merumuskan usulan kebijaksanaannya, maka terlebih dahulu harus melakukan identifikasi terhadap alternatif-alternatif untuk kepentingan memecahkan masalah tersebut. Alternatif-alternatif kebijaksanaan itu tidak begitu saja tersedia dihadapan pembuat kebijakan. Sehingga para pembuat kebijakan harus memikirkan alternatif dari masalah yang dihadapi agar dapat mengakomodasi semua tuntutan dari dibuatnya kebijakan tersebut, setelah terdapat beberapa alternatif baru, maka alternatif baru ini pun perlu diberikan identifikasi sehingga masing-masing alternatif yang baru ini nampak jelas karakteristiknya. Diantara pembuatan kebijakan ada kemungkinan timbul perbedaan persepsi dalam mengidentifikasi alternatif-alternatif kebijakan tersebut. Dengan demikian perlu suatu kriteria tertentu untuk dapat memberikan identifikasi secara benar dan jelas. Karena pemberian identifikasi yang benar dan jelas pada setiap karakteristik alternatif kebijakan akan mempermudah proses alternatif tersebut.

b. Mendefinisikan dan merumuskan alternatif

Kegiatan mendefinisikan dan merumuskan alternatif ini bertujuan agar masing-masing alternatif yang telah dikumpulkan oleh pembuat kebijakan itu nampak jelas pengertiannya. Semakin jelas alternatif itu diberi pengertian (didefinisikan) maka akan semakin mudah pembuat kebijakan menilai dan memepertimbangkan aspek positif dan negatif dari masing-

masing alternatif tersebut. Sebaliknya alternatif yang tidak dapat didefinisikan atau dirumuskan dengan baik maka tidak dapat dipakai secara baik sebagai alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah. Dalam membuat definisi perumusan yang berbeda dari setiap alternatif akan lebih baik bagi proses perumusan kebijakan tersebut, karena akan menambah wawasan bagi pembuat kebijakan untuk mengembangkan alternative terbaik. Tetapi jangan sampai menimbulkan konflik kepentingan yang malah akan mempersulit dalam menilai alternatif mana yang lebih baik untuk dipilih.

c. Menilai alternatif

Menilai alternatif adalah kegiatan pemberian bobot pada setiap alternatif yang telah tersedia, sehingga nampak jelas bahwa setiap alternatif mempunyai bobot kebaikan dan kekurangannya masing-masing. Dengan mengetahui bobot positif dan negatif itu maka pembuat kebijakan akan mengambil sikap untuk menentukan alternatif mana yang lebih memungkinkan untuk dilaksanakan/dipakai. Alternatif yang memiliki bobot positif yang lebih besar dibandingkan dengan bobot negatifnya, maka jika digunakan sebagai alternatif kebijaksanaan akan memberikan dampak atau akibat yang positif pula. Untuk dapat melakukan penilaian alternatif dengan baik diperlukan kriteria tertentu, misalnya kriteria yang sering dipakai adalah “sampai seberapa jauh alternatif itu dapat dilaksanakan dan diterima oleh semua pihak sehingga menghasilkan dampak positif”. Karena dalam mengambil suatu kebijakan, sebenarnya banyak kriteria yang harus diperhatikan apakah alternatif dapat dilaksanakan atau tidak, kriteria tersebut meliputi: kemampuan sumber daya yang tersedia dan aktor implementasi tersebut, biaya yang dimiliki untuk menunjang program dari kebijakan tersebut, waktu yang tersedia untuk melakukannya, dan bagaimana strategi yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan dari dibuatnya kebijakan tersebut.

d. Memilih alternatif yang terbaik “memuaskan”

Dalam proses memilih alternatif yang terbaik dan memuaskan atau yang paling memungkinkan untuk dilaksanakan barulah dapat dilakukan setelah pembuat kebijakan tersebut berhasil dalam melakukan penilaian terhadap alternatif-alternatif kebijaksanaan. Kegiatan memilih alternatif yang memuaskan bukanlah semata-mata bersifat rasional, tetapi juga emosional. Ini mempunyai arti bahwa pembuat kebijakan akan menilai alternatif-alternatif kebijakan sebatas kemampuan rasionalnya dengan mengantisipasi dampak positif dan negatifnya dan ia dalam membuat suatu kebijakan bukan hanya untuk kepentingan pribadi, golongan atau kelompok tertentu tetapi harus memuat kepentingan pihak-pihak yang akan menerima dampak dari adanya kebijakan dan konsekuensi dari pilihan tersebut. Dengan kata lain pemilihan alternatif yang memuaskan itu bersifat objektif dan subjektif. Jadi, suatu alternatif yang telah dipilih akan menjadi suatu usulan kebijakan (*policy proposal*) yang telah diantisipasi dapat dilaksanakan dan memberikan dampak yang positif. Tetapi belum tentu semua usulan kebijakan itu dapat langsung menjadi keputusan kebijaksanaan (*policy decision*). Walaupun banyak usulan datang dari lembaga eksekutif, belum tentu mendapat persetujuan dan pengesahan dari pihak berwenang yaitu harus disahkan antara lembaga eksekutif dan legislatif.

Bentuk dan jenis perumusan kebijaksanaan pemerintah itu bisa berupa *Routine formulation* yaitu proses perumusan kembali usulan-usulan kebijakan pemerintah secara repetitif (berulang-ulang sehingga bersifat rutin) tidak banyak berubah karena sering muncul pada agenda pemerintah. Bias juga berupa *Analogous formulation* yaitu perumusan kebijakan yang memperlakukan suatu problema baru sama halnya dengan apa yang pernah dilakukan dan terjadi sebelumnya. Jadi dicari analoginya. Kadang juga bersifat *Creative formulation* yaitu proses perumusan kebijakan dengan memperlakukan suatu problema melalui cara-cara yang baru yang tidak pernah dilakukan atau dipakai pada usulan-usulan

kebijakan sebelumnya. Bentuk dan jenis kebijakan pemerintah banyak pula dipengaruhi oleh pihak dalam (*inside participants*) dan pihak luar (*outside participant*). Pihak-pihak yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan tersebut sangat tergantung dari sistem politik Negara bersangkutan, sehingga dalam hal ini sulit untuk ditemukan generalisasinya. Di samping itu untuk jenis usulan kebijakan tertentu peranan dan keterlibatan pihak-pihak tertentu sangat dominan sekali sedangkan pihak-pihak yang lain kurang berperan. Begitu pula sebaliknya untuk hal-hal yang lain.

Dalam membicarakan perumusan kebijakan publik adalah penting untuk melihat siapakah aktor-aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan tersebut. Memahami siapa saja aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan merupakan hal yang esensial. Hal ini dikarenakan siapa aktor yang terlibat akan menentukan seperti apakah kebijakan tersebut akan dirumuskan. Dalam membahas pemeran serta atau aktor-aktor dalam proses perumusan kebijakan, ada perbedaan yang cukup penting yang perlu diperhatikan antara negara-negara berkembang dengan negara-negara maju. Di negara-negara berkembang struktur pembuatan kebijakan cenderung lebih sederhana dibandingkan dengan negara-negara maju. Kecenderungan struktur pembuatan kebijakan di negara maju lebih kompleks. Perbedaan ini disebabkan salah satunya adalah oleh aktor-aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan. Sedangkan di negara berkembang perumusan kebijakan lebih dikendalikan oleh elit politik dengan pengaruh masyarakat luas yang sedikit, seperti di Kuba dan Korea Utara, maka perumusan kebijakan lebih sederhana. Sementara itu, di negara-negara Eropa Barat dan Amerika setiap warga negaranya mempunyai kepentingan di setiap kebijakan publik di negaranya, maka kondisi ini akan mendorong struktur yang makin kompleks.

Aktor-aktor atau pemeran serta dalam proses pembentukan kebijakan menurut Budi Winarno (2007:123) dapat dibagi ke dalam dua kelompok, yakni para pemeran serta resmi dan para pemeran serta tidak resmi. Yang termasuk dalam pemeran serta resmi adalah agen-agen pemerintah (birokrasi), presiden (eksekutif), legislatif, dan yudikatif. Sedangkan yang termasuk dalam kelompok

pemeran serta tidak resmi adalah kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, dan warga negara individu. Mereka biasanya berpartisipasi di dalam proses pembentukan kebijakan. Kelompok-kelompok ini dikatakan tidak resmi karena meskipun mereka tidak mempunyai kewenangan yang sah untuk membuat keputusan yang mengikat akan tetapi kehadirannya memberi pengaruh terhadap keputusan yang akan diambil.

Zeiger dan Van Dalen dalam Winarno (2007:129) melakukan penelitian terhadap kelompok penekan di negara bagian AS dengan memfokuskan pada tiga variabel, yaitu variabel kekuatan kompetisi partai, kepaduan legislatif (kekuatan partai-partai dalam legislatif), dan variabel sosial ekonomi. Dalam penelitiannya, ditemukan adanya pola hubungan antar kelompok penekan. Pola yang pertama, kelompok penekan yang kuat cenderung berhubungan dengan partai yang lemah baik dalam pemilu maupun dalam legislatif, penduduk perkotaan yang rendah, pendapatan perkapita yang rendah, serta tersedianya lapangan kerja yang tinggi di sektor non industri. Pola kedua menggambarkan bahwasanya kelompok penekan yang lemah cenderung berhubungan dengan partai yang kuat baik dalam pemilu maupun dalam legislatif, penduduk perkotaan yang tinggi, pendapatan perkapita yang tinggi, serta tersedianya lapangan kerja yang tinggi di sektor industri. Hubungan yang coba dibangun ini, semata-mata dilakukan sebagai upaya untuk menciptakan dan menguatkan daya penekan kelompok tidak resmi dalam mempengaruhi proses perumusan kebijakan.

Dari penjelasan secara keseluruhan terhadap proses perumusan kebijakan pemerintah, maka dapat dibuat kesimpulan bahwa dalam prosesnya terdapat tahapan yang harus dilalui agar kebijakan tersebut dapat sesuai dengan apa yang diinginkan oleh kelompok kepentingan yang mewakili aspirasi masyarakat, sehingga diharapkan kebijakan yang dibuat dapat berkualitas dan dapat mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Dalam perumusan kebijakan, khususnya dalam tahap perumusan terdapat saluran dalam proses artikulasi kepentingan tersebut berlangsung, dimana dalam menyatakan pendapat, masyarakat berpengaruh besar dalam menentukan luasnya dan efektifnya tuntutan kelompok kepentingan. Definisi atau bentuk dari artikulasi

sendiri menurut Rahman (2007:86) adalah pengajuan permohonan secara individual kepada anggota dewan kota, parlemen, pejabat pemerintah atau dalam masyarakat tradisional kepada kepala desa atau kepala suku. Sedangkan jika agregasi kepentingan adalah suatu cara agar tuntutan-tuntutan yang dilancarkan oleh kelompok kepentingan tersebut yang kemudian digabungkan menjadi alternatif-alternatif kebijaksanaan pemerintah. Dimana dalam proses tersebut merupakan salah satu tahapan dalam perumusan masalah kebijakan, dimana proses memasukkan masalah kebijakan kedalam agenda pemerintah melalui proses legitimasi kekuasaan. Saluran-saluran paling penting adalah sebagai berikut:

- a. Demonstrasi dan tindakan kekerasan
Demonstrasi dan tindakan kekerasan ini merupakan salah satu sarana yang paling sering terjadi dan sering digunakan oleh publik di Indonesia untuk menyatakan tuntutan/kepentingan;
- b. Hubungan pribadi
Hubungan pribadi merupakan salah satu penyampaian kepentingan melalui media keluarga, sekolah, hubungan kedaerahan sebagai perantara kepada elit politik;
- c. Perwakilan langsung
Sarana artikulasi dan agregasi kepentingan yang bersifat resmi dan dalam mewakili artikulasi dan agregasi kepentingan tersebut seseorang harus mempunyai legitimasi secara sah yang kemudian mempunyai kekuasaan atau power agar dapat mendapat dukungan dalam parlemen;
- d. Saluran formal dan institusional lain
Sarana artikulasi yang meliputi antara lain media massa cetak, elektronik, dan partai politik atau institusional lainnya yang bersifat formal.

2.5 Kebijakan Deliberatif

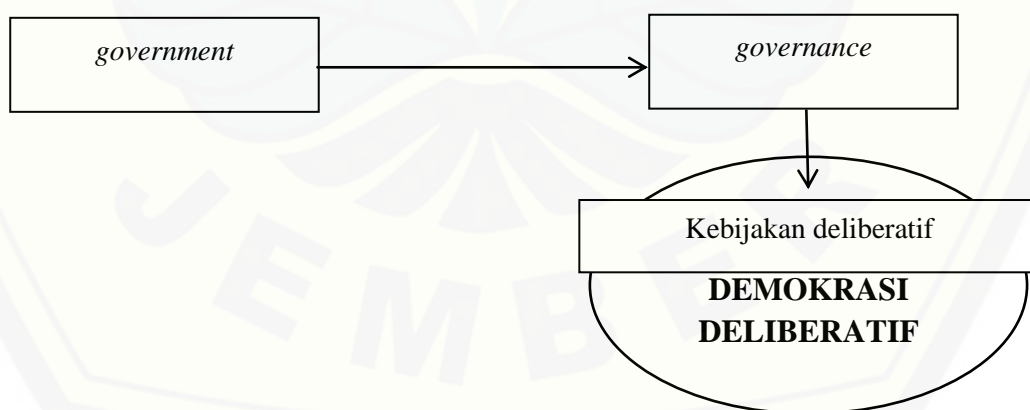
Kebijakan deliberatif merupakan konsep kebijakan publik yang mempunyai konsep dasar optimalisasi peran publik dalam menghasilkan kebijakan. Publik

memiliki kepentingan untuk dilibatkan secara langsung untuk memastikan bahwa proses politik kebijakan berjalan dengan lebih akuntabel. Konsep ini dikenal sebagai musyawarah untuk mufakat. Model perumusan ini dikembangkan dari keyakinan bahwa kebenaran dapat dicapai melalui diskusi dan perdebatan antara para pihak. Konsep kebijakan deliberatif pada awalnya dikembangkan oleh Maarten Hajer dan Henderik Wagenaar. Keduanya mengembangkan konsep ini dari Frank Fischer dan John Forester yang menulis "*The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (1993)". Konsep yang dikembangkan oleh Fischer dan Forester ini dikutip Hajer & Wagenaar sebagai berikut:

“ ... and solid work in planning theory demonstrated how planners in concrete situations of conflict relied on interactive and deliberative and giving reasons, exploring the implications of various value positions, and developing joint responsibility in concrete situations. (Hajer & Wagenaar dalam Mardiyanta, 2011:7)

Jika penulis pertama hanya melandaskan arti penting *deliberative model* dalam konteks terdapat konflik dalam masyarakat, Hajer & Wagenaar mengembangkan sebuah fakta ketika masyarakat demokrasi modern bergerak menuju *network society*, atau masyarakat jejaring. Menurut Mardiyanta (2011:6) Konsep ini mengeliminir pendekatan positivis dalam analisis kebijakan, sebagaimana teori kebijakan publik teknokratis konvensional. Jadi, proses analisis kebijakan publik tidak dilakukan oleh para teknokrat, melainkan para pihak yang terlibat langsung. Proses analisis kebijakan publik model “musyawarah” ini jauh berbeda dengan model-model teknokratik karena peran analisis kebijakan “hanya” sebagai fasilitator agar masyarakat menemukan sendiri keputusan kebijakan atas dirinya sendiri. Sementara peran pemerintah di sini lebih sebagai legislator “kehendak publik”. Dalam model deliberatif ini peran administrasi publik lebih banyak berfungsi sebagai fasilitator. Tentu dengan kelemahan yang melekat, yakni prosesnya acapkali lebih panjang dan bertele-tele. Dalam hal ini administrasi publik ditantang untuk mengembangkan kapasitas pemetaan (identifikasi dan analisis) *stakeholder*, mengundang representasi *stakeholders* tersebut (berdasarkan hasil pemetaan), dan bila dibutuhkan juga berperan sebagai pemberdaya kelompok *stakeholders* yang menurut analisis masih membutuhkan.

Konsep kebijakan deliberatif merupakan implementasi dari konsep *good governance* dan merupakan bentuk derivasi dari demokrasi deliberatif. Demokrasi deliberatif mengutamakan penggunaan tata cara pengambilan keputusan yang menekankan musyawarah dan penggalan masalah melalui dialog dan tukar pengalaman di antara para pihak dan warga negara (*stakeholder*). Tujuannya untuk mencapai mufakat melalui musyawarah berdasarkan hasil-hasil diskusi dengan mempertimbangkan berbagai kriteria. Keterlibatan warga (*citizen engagement*) merupakan inti dari demokrasi deliberatif. Apa itu demokrasi deliberatif? Kata “deliberasi” berasal dari kata latin *deliberatio* yang artinya “konsultasi”, “menimbang-nimbang” atau “musyawarah”. Demokrasi bersifat deliberatif, jika proses pemberian alasan atas suatu kandidat kebijakan publik diuji lebih dahulu lewat konsultasi publik atau lewat atau dalam kosakata teoretis Habermas “diskursus publik”. Demokrasi deliberatif ingin meningkatkan intensitas partisipasi warga negara dalam pembentukan aspirasi dan opini agar kebijakan-kebijakan dan undang-undang yang dihasilkan oleh pihak yang memerintah semakin mendekati harapan pihak yang diperintah (Mardiyanta, 2011:10). Jika digambarkan, maka hubungan antara *government*, *governance*, kebijakan deliberatif dan demokrasi deliberatif adalah sebagai berikut:



Gambar 2.2. hubungan antara *government*, *governance*, kebijakan deliberatif dan demokrasi deliberatif

2.6 Nilai

Dalam proses perumusan sebuah kebijakan, keterlibatan aktor dalam proses kebijakan tidaklah bebas nilai atau bebas dari kepentingan. Menurut Islami (dalam Riky, 2014:37) bahwa nilai adalah sesuatu yang mempunyai bobot atau harga tertentu. Dengan demikian fungsi nilai adalah sebagai pendorong (*stimulus*) dan sekaligus pembatas (*limitation*) terhadap tindakan manusia. Jelasnya, sesuatu yang dianggap mempunyai nilai-nilai manfaat atau nilai guna bagi masyarakat, maka hal itu akan dipakai sebagai landasan bagi anggota masyarakat untuk mencapai atau melakukan sesuatu dan sebagai pedoman untuk tidak melakukan sesuatu yang merugikan masyarakat.

Para aktor kebijakan yang berasal dari aktor resmi maupun tidak resmi yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan tidaklah lepas dari nilai yang akan mempengaruhi tindakan aktor kebijakan dalam membuat sebuah kebijakan publik. James Anderson (dalam Kusuma, 2010:88) menggolongkan nilai-nilai dimaksudkan dalam lima kelompok, yaitu: Nilai-nilai politik, nilai-nilai organisasi, nilai-nilai pribadi, nilai-nilai kebijakan, dan nilai-nilai ideologi. Sedangkan norma-norma yang berlaku umum dalam masyarakat sebagai nilai-nilai kebijakan. Sebagaimana yang telah dikategorikan oleh James Anderson (dalam Kusuma, 2010:88) bahwa nilai-nilai yang dapat membantu dalam mengarahkan perilaku para pembuat keputusan yaitu sebagai berikut.

- a. Nilai-nilai politik yaitu nilai menunjuk pada kepentingan-kepentingan kelompok politik tertentu. Dalam hal ini, para aktor yang berasal dari kalangan partai, misalnya, dapat membuat kebijakan yang hanya memberikan keuntungan pada partainya sendiri. Dengan demikian, para analis kebijakan sangat disarankan untuk mengobservasi isi kebijakan dikaitkan dengan kelompok politik yang terlibat dalam proses kebijakan. Biasanya kebijakan-kebijakan dalam bidang politik, misalnya Undang-undang partai politik dan pemilu, sarat dengan muatan nilai politik. Partai politik atau gabungan partai yang dominan dalam parlemen mungkin akan mengembangkan isu tentang persyaratan calon presiden ditetapkan tidak terlalu ketat untuk meluluskan jalan kandidat presiden dari partainya;
- b. Nilai organisasi yaitu nilai yang seringkali mempengaruhi birokrat ketika terlibat dalam berbagai tahapan kebijakan. Sesuai dengan

hirarki yang ada dalam birokrasi, para aktor di posisi lebih tinggi biasanya menekan nilai-nilai seperti: efisiensi, efektivitas, imbalan, sanksi, serta hak-hak istimewa mereka, kepada aparat yang menduduki posisi dibawahnya. Nilai-nilai lainnya misalnya nilai untuk mempertahankan agar organisasinya agar tetap hidup dan selalu berkembang. Dalam hal ini seorang pimpinan menekankan perlunya nilai loyalitas para bawahan yang terlibat dalam proses kebijakan. Di Indonesia pada masa Orde Baru pernah ada penekan mono loyalitas dikalangan birokrasi yang ditunjukkan untuk mementapkan peran birokrasi dalam proses politik;

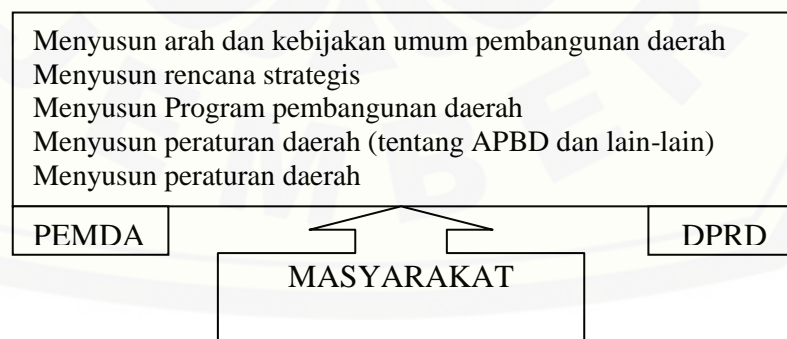
- c. Nilai-nilai pribadi yaitu nilai yang biasanya menyangkut kepentingan ekonomi si aktor atau reputasi pribadi dan kekuasaannya. Demikian pula halnya dengan nilai-nilai pribadi aktor, disadari atau tidak, bisa nampak dalam statemen-statement yang dinyatakannya. Misalnya dalam melakukan aktivitas kebijakan di pemerintah yang kolusif, seorang aktor “penting” menyatakan perlunya menata kota dengan membangun perumahan-perumahan mewah. Statemen tersebut mungkin mencerminkan kepentingan ekonomi si aktor terhadap konsekuensi rusaknya lingkungan hidup akibat tata perumahan yang tidak ramah lingkungan;
- d. Nilai kebijakan yaitu nilai yang menunjukkan pada nilai-nilai yang menjadi pertimbangan aktor memang benar-benar ditujukan demi kebaikan kebijakan yang akan diputuskan. Lester dan Stewart (dalam Kusuma,2010:90) menyatakan aktor mungkin akan mendasarkan aktivitasnya pada nilai-nilai yang menurut pendapatnya dapat menyelesaikan persoalan publik tersebut, misalnya nilai-nilai pemberantasan korupsi, persamaan warga Negara di depan hukum, hak-hak azasi manusia, dan sebagainya. Nilai-nilai kebijakan dianggap moralis dan idealis, karena si aktor bisa memperoleh resiko yang tidak menguntungkan dirinya;
- e. Nilai ideologi merupakan nilai yang dipertimbangkan dalam proses kebijakan. Ideologi merupakan sistem keyakinan yang berfungsi sebagai pedoman tingkah laku masyarakat serta cara pandang masyarakat terhadap dunianya. Misalnya, di Indonesia dikenal Pancasila sebagai ideologi negara. Ada pula ideologi lainnya yang dikenal di Indonesia, yakni: Nasionalisme (moderat maupun radikal), Islam, Komunisme, Sosialis Demokratis, dan Tradisionalisme Jawa.

Berdasarkan pada penggolongan Anderson, bisa diketahui bahwa nilai-nilai para aktor dalam proses kebijakan tidak sepenuhnya didasarkan pada kepentingan publik. Hal ini bertentangan dengan aspek normatif tentang kewajiban pemerintah. Kewajiban pemerintah adalah memebrikan pelayanan publik dalam

berbagai bentuk dengan sebaik-baiknya. Oleh karena itu, kepentingan publik harus diutamakan dibanding kepentingan pribadi atau kelompok. Namun ada pula nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat menjadi dasar bagi pembuat kebijakan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan publik, dengan demikian berpihak pada kepentingan publik. Diperlukan analisis terhadap tiap aktivitas yang ada dalam tahapan kebijakan publik seperti agenda setting, formulasi, implementasi, dan evaluasi.

2.7 Proses Pembuatan Peraturan (Daerah) Kabupaten.

Didalam sistem politik kabupaten bermain aktor-aktor kebijakan sebagai berikut: Bupati, DPRD (termasuk komisi, panitia khusus, fraksi dan anggota/individu), kelompok kepentingan dan kelompok penekan, pengusaha, LSM, partai, ormas dan warga. Dua yang pertama dapat disebut *policy makers*. Jajaran birokrasi, baik elit maupun pegawai biasanya adalah juga aktor yang ikut bermain dan layak diperhitungkan. Demikian juga pengurus partai di tingkat provinsi, pemerintah provinsi, pemerintah provinsi dan pemerintah Negara, semuanya ikut bermain dengan intensitas yang berbeda di kabupaten. Kebijakan publik yang dihasilkan di kabupaten bisa berupa peraturan daerah (perda), peraturan bupati (perbub), surat keputusan, surat edaran dsb. Diantara semua ini, perdalah yang pembuatannya membutuhkan waktu, energi dan biaya yang paling banyak.



Gambar 2.3 Perencanaan kebijakan pemerintah daerah (Hanif Nurcholis, 2005)

Gambar 2.3 diatas, dapat dipahami dalam kerangka interaksi, proses kebijakan daerah harus dilandasi oleh aspirasi dan pemenuhan kepentingan serta kebutuhan masyarakat daerah yang kemudian diformulasikan dan dilaksanakan serta diawasi oleh pemerintah daerah dan DPRD. Penerapan desentralisasi melalui UU No. 32/2004 telah membentuk dinamika politik lokal yang memiliki karakteristik tersendiri sesuai dengan kondisi daerah.

2.7.1 Jenis-jenis Produk Hukum Daerah

Produk Hukum Daerah berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah terdapat 3 bentuk, yaitu : 1. Peraturan Daerah atau yang biasa disebut dengan Perda provinsi/Kabupaten. 2. Perkada atau biasa disebut dengan peraturan gubernur, dan peraturan bupati/walikota. 3. PB KDH yaitu Peraturan bersama gubernur, dan Peraturan bersama Bupati/walikota. 4. Peraturan DPRD

Peraturan daerah atau yang disebut Perda adalah peraturan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah dalam hal ini adalah Bupati atau walikota. Peraturan daerah untuk tiap daerah tidak sama, karena disesuaikan dengan kondisi daerah masing-masing Untuk melaksanakan peraturan daerah kepala daerah menetapkan keputusan kepala daerah. Pembuatan peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah lain dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Perkada atau biasa disebut dengan peraturan gubernur, dan peraturan bupati/walikota adalah peraturan yang dibuat oleh Kepala Daerah. Perkada untuk setiap daerah tidak sama, karena disesuaikan dengan kepala daerah masing-masing untuk mengatur daerah otonomnya. Dan untuk pelaksanaannya perkada tersebut menjadi tanggung jawab kepala daerah masing-masing. Dan dalam pembuatan Pembuatan peraturan kepala daerah tidak boleh bertentangan dengan

kepentingan umum, peraturan daerah lain dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

PB KDH yaitu Peraturan daerah yang dibuat bersama dengan gubernur, dan Peraturan yang dibuat bersama dengan Bupati/walikota. PB KDH untuk setiap daerah bisa sama atau tidak sama, karena disesuaikan dengan kesepakatan antar kepala daerah dengan Gubernur untuk mengatur daerah otonomnya. Dan untuk pelaksanaannya perkara tersebut menjadi tanggung jawab kepala daerah masing-masing. Dan dalam pembuatan Pembuatan peraturan kepala daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah lain dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan DPRD adalah peraturan yang dibuat oleh Lembaga perwakilan rakyat pada tingkat daerah dan dalam menunjang unsur penyelenggara pemerintahan di tingkat daerah maka Lembaga DPRD berhak membuat peraturan yang ditetapkan oleh Pimpinan DPRD Provinsi dan Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota.

a. Proses pembuatan peraturan daerah

Perda terutama perda inisiatif dibuat melalui delapan tahapan yang dijelaskan oleh Riky (2014:46) sebagai berikut :

- 1) Ide awal atau dasar disampaikan oleh satu atau beberapa stakeholders atau aktor (bupati, DPRD, masyarakat, birokrasi). Ide dikaji oleh tim teknis (eksekutif/birokrasi), yang menghasilkan sebuah paper kebijakan;
- 2) Paper diseminarkan. Selain untuk memberi masukan, seminar seringkali justru berfungsi sebagai sosialisasi, terutama kepada stakeholders yang akan menjadi subjek/pelaku/pelaksana maupun objek/penerima/pemanfaat kebijakan tersebut. Dari seminar ini diperoleh daftar respon dan saran terhadap paper kebijakan;
- 3) Tanggapan dan saran peserta seminar digunakan untuk memperbaiki paper, dan kemudian tim teknis menyelenggarakan *focused group discussion* (FGD). Ini mirip dengan seminar, tetapi dengan peserta yang lebih sedikit. Anggota

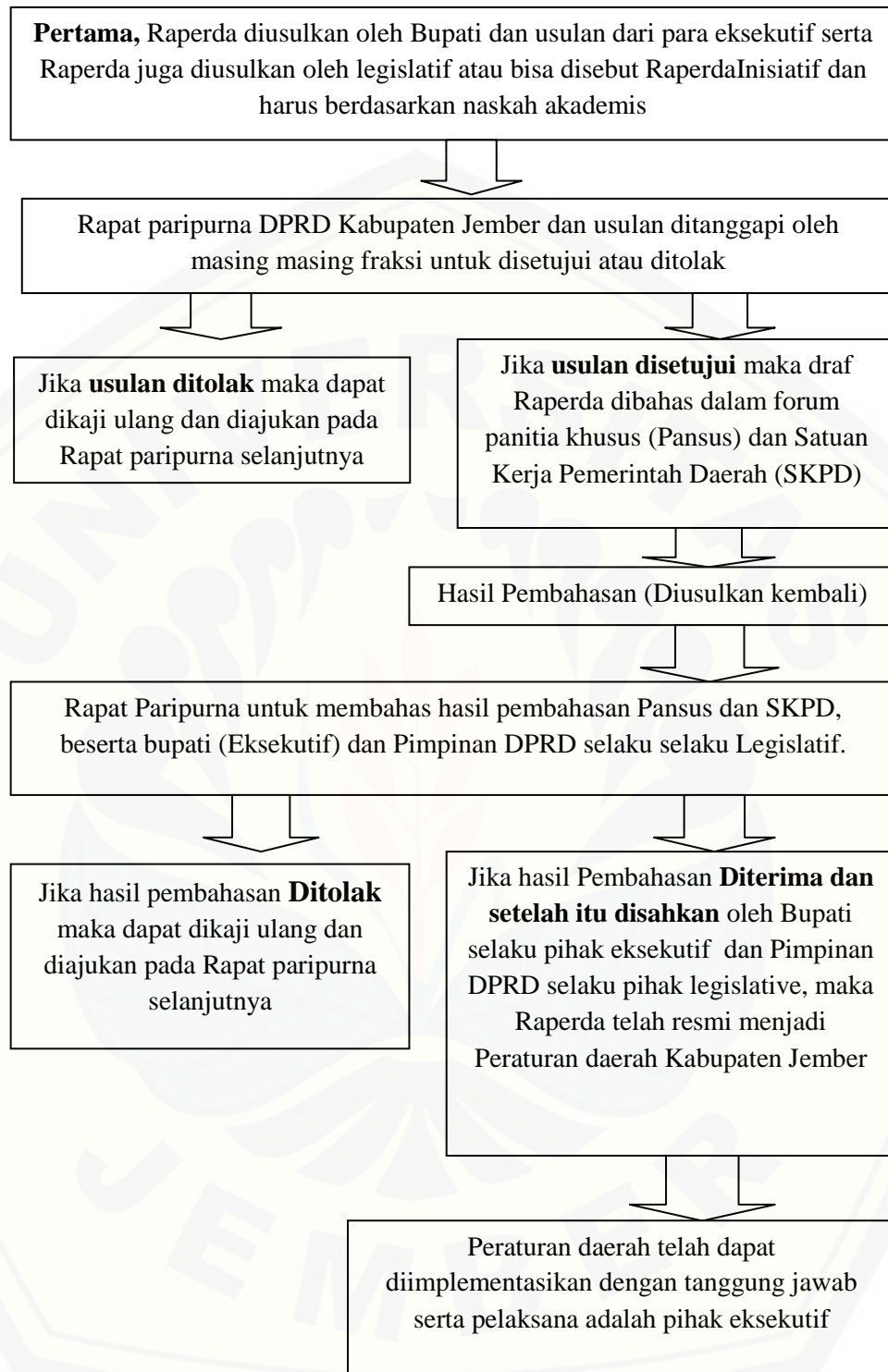
DPRD sudah mulai diundang dalam acara ini, tapi sebagai pribadi, tidak mewakili fraksi atau komisinya. Dari FDG ini paper diubah menjadi rancangan peraturan daerah (Raperda);

- 4) Raperda kemudian diseminarkan lagi. Seringkali istilah yang dipakai adalah lokakarya. Yang hadir adalah khalayak yang lebih besar dari seminar pertama. Ini menghasilkan daftar tanggapan pula;
- 5) Naskah raperda diserahkan kepada DPRD, dan kemudian dibentuklah sebuah panitia musyawarah, yang berisi pegawai yang mewakili bupati dan anggota DPRD menurut fraksinya (dalam bahasa sehari-hari disebut eksekutif dan legislatif). Panitia ini membahas urgensi dari raperda serta jadwal pembahasan/persidangnya;
- 6) Jika panitia musyawarah telah memperoleh kata sepakat, maka DPRD membentuk sebuah panitia khusus yang berisi belasan anggota berasal dari berbagai fraksi dan komisi. Panitia ini melakukan pembahasan terhadap raperda, dan bersama tim teknis melakukan *hearing* dan pemerintah provinsi maupun Negara. Tahap ini menghasilkan kesepakatan tentang materi perda;
- 7) Setelah materi disepakati oleh tim teknis (eksekutif) dan panitia khusus (legislatif), maka dilakukanlah rapat/sidang pleno. Dalam sidang pleno setiap anggota DPRD datang sebagai anggota fraksi, bukan komisi atau pansus. Sehingga sekalipun seandainya dia anggota pansus, dia bisa bersuara berbeda dari suaranya di dalam rapat-rapat pansus, karena kepentingan fraksinya berbeda;
- 8) Setelah rapat pleno mengesahkan perda, bupati mengirim perda tersebut ke gubernur atau pemerintah pusat untuk dievaluasi. Hasil evaluasi bisa berupa persetujuan, bisa revisi, bisa pembatalan. Jika disetujui, maka perda itu final berlaku. Tidak semua perda perlu dievaluasi. Yang wajib dievaluasi adalah perda tentang pajak/retribusi, APBD dan tata-ruang.

2.7.2 Alur Penetapan Raperda menjadi Peraturan di Kabupaten Jember.

Sebagaimana yang telah dikatakan oleh Bapak H. Miftahul Ulum. S.Ag. M. Si selaku Wakil Ketua DPRD Kabupaten Jember periode 2009-2014, bahwa

dalam proses penetapan Rancangan peraturan daerah (Raperda) di Kabupaten Jember dapat di mulai dengan dua jalur yaitu jalur eksekutif dan jalur legislatif, dimana jika raperda tersebut diusulkan oleh pihak eksekutif maka perda tersebut yang mengusulkan adalah Bupati Jember atau SKPD yang menjadi naungan dari Pemerintah daerah Kabupaten Jember dan kemudian jalur legislatif yaitu perda yang diusulkan oleh DPRD Kabupaten Jember sebagai Lembaga Legislatif. Mekanisme dalam pembahasan Raperda yang dapat diawali oleh inisiatif eksekutif maupun legislatif kemudian dimusyawarahkan bersama baik dalam rapat internal antar fraksi maupun sidang internal Panitia khusus yang bertugas untuk membahas materi Raperda tersebut yang kemudian dapat diajukan dalam Sidang Paripurna penetapan Peraturan daerah Kabupaten Jember (Riky, 2014:51). Dimana dalam proses penetapan raperda menjadi perda Kabupaten Kember dapat dilihat dari skema sebagai berikut:



Gambar 2.4. Alur Penetapan Raperda menjadi Perda Kabupaten Jember, Sumber. Riky (2014:51)

2.8 Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW)

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yang dimaksud dengan ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. Sementara D.A.Tisnaamidjaja memaknai ruang sebagai wujud fisik wilayah dalam dimensi geografis dan geometris yang merupakan wadah bagi manusia dalam melaksanakan kegiatan kehidupannya dalam suatu kualitas hidup yang layak. Tata ruang adalah wujud dari struktur ruang dan pola ruang. Struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional. Menurut Undang-Undang No. 26 Tahun 2007, pola ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya.

Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) merupakan sebuah dokumen yang sangat penting bagi daerah maupun juga kepentingan secara nasional yang berisi penataan dan pemetaan kawasan. RTRW secara umum merupakan perangkat penataan ruang wilayah yang disusun berdasarkan pendekatan wilayah administratif yang secara hierarki terdiri atas RTRW nasional, Provinsi maupun Kabupaten/kota. Penataan ruang berdasarkan UU No.26 tahun 2007 adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Penyelenggaraan penataan ruang adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang. Pada pengertian tersebut terdapat suatu kalimat perencanaan tata ruang , yang artinya adalah suatu proses menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan Rencana Tata Ruang. Setiap pembahasan RTRW daerah tidak boleh bertentangan dari RTRW di atasnya, baik RTRW tingkat nasional, provinsi maupun tingkat kabupaten/kota saling berkaitan atau saling bersinergi satu sama lain.

Dari uraian diatas, maka menjadi penting sebuah perencanaan tata ruang wilayah pada sebuah daerah, berikut faktor-faktor yang mampu menjelaskan mengapa rencana tata ruang menjadi sangat penting:

- a. Ruang yang tersedia terbatas dan dibutuhkan oleh banyak pihak sehingga pengaturan menjadi keniscayaan untuk mencegah terjadinya konflik diantara pihak pemanfaat ruang.
- b. Penataan mengandung makna terjadinya optimalisasi pemanfaatan ruang sehingga dengan demikian berdampak pada meningkatnya pertumbuhan ekonomi dan meratanya kesejahteraan penduduk.
- c. Mencegah terjadinya pemanfaatan ruang yang berlebihan yang berdampak pada kerusakan lingkungan.
- d. Secara implisit langkah penataan ruang berarti juga keterlibatan masyarakat dalam prosesnya yang berarti dukungan terhadap perkembangan demokrasi dan partisipasi masyarakat.
- e. Penataan ruang yang ideal menjamin terpenuhinya hak konstitusional penduduk dan penghidupannya.
- f. Dalam Undang Undang Penataan Ruang diklaim bahwa penataan ruang dapat mendukung keberadaan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).
(diunduh dari <http://www.penataanruang.com/proses-rtrw1.html> pada tanggal 26 September 2014)

Keberadaan RTRW memiliki fungsi dan manfaat bagi daerah. Secara umum Fungsi dan manfaat RTRW bagi daerah adalah sebagai berikut:

- a. Acuan dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).
- b. Acuan dalam pemanfaatan ruang/pengembangan wilayah daerah.
- c. Acuan untuk mewujudkan keseimbangan pembangunan dalam wilayah daerah.
- d. Acuan lokasi investasi dalam wilayah daerah yang dilakukan pemerintah, masyarakat, dan swasta.
- e. Pedoman untuk penyusunan rencana rinci tata ruang di wilayah daerah.

- f. Dasar pengendalian pemanfaatan ruang dalam penataan/pengembangan wilayah daerah yang meliputi penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta penerapan sanksi.
- g. Acuan dalam administrasi pertanahan.

United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) menyepakati terdapat 6 (enam) prinsip utama yang menentukan lingkup perencanaan tata ruang:

- a. Prinsip Demokratis (*the Democratic Principle*), Karakteristik kedemokratisan perencanaan tata ruang bergantung pada bentuk pemerintahan. Pemerintah yang baik dapat berdampak pada kualitas perencanaan yang baik. Perencanaan tata ruang merupakan fungsi penting pemerintahan karena berdampak pada kehidupan dan penghidupan masyarakat. Dengan demikian pengambilan keputusan dalam proses perencanaan tata ruang seharusnya dihasilkan oleh institusi yang berwenang melalui proses demokratis. Pada berbagai Negara, keputusan secara formal ditetapkan oleh legislative dengan mempertimbangkan rekomendasi para ahli. Keputusannya dibuat mengikuti prosedur yang benar yang menjamin terpenuhinya hak asasi manusia.
- b. Prinsip Subsidiaritas (*the Subsidiarity Principle*), Proses pengambilan keputusan seharusnya digerakkan oleh kebutuhan setempat. Walaupun demikian, pengambilan keputusan sebaiknya dilakukan pada tingkatan yang lebih tinggi. Hal ini untuk menjamin eksternalitas juga mendapat perhatian.
- c. Prinsip Partisipasi (*the Participation Principle*), Proses pengambilan keputusan seharusnya transparan sehingga masyarakat memahami seluruh pertimbangan pengambilan keputusan. Masyarakat seharusnya mempunyai akses terhadap informasi terkait rancangan usulan dan kebijakan, termasuk juga kepada para pengambil keputusan. Masyarakat sewajarnya dapat mengomentari bahkan mengajukan keberatan secara formal.
- d. Prinsip Keterpaduan (*the Integration Principle*), Perencanaan tata ruang berperan penting dalam memfasilitasi keterpaduan kebijakan melalui strategi

keruangan. Keterpaduan diantara berbagai tingkat pemerintahan membantu menciptakan penguatan saling melengkapi diantara beragam kebijakan dan kegiatan. Hal ini juga dapat mengurangi dampak negatif dari persaingan diantara pemerintah daerah.

- e. Prinsip Proporsional (*the Proportionality Principle*), Masalah yang selalu ada dalam upaya pengelolaan ruang adalah mempertahankan keseimbangan antara komitmen dan fleksibilitas kebijakan. Komitmen dalam bentuk kebijakan yang jelas sangat mendorong pembangunan karena berkontribusi menghasilkan kepastian dan mengurangi resiko penanam modal. Termasuk juga membantu mempertahankan keberadaan sumberdaya yang terbatas seperti lahan pertanian subur. Di lain pihak, kebijakan perencanaan tata ruang juga harus fleksibel untuk mengadaptasi perubahan teknologi, sosial dan ekonomi. Prinsip proporsionalitas membantu memfasilitasi penetapan pemberian diskresi kepada masyarakat. Namun, untuk konteks tertentu seperti proteksi aset hutan konservasi, dibutuhkan ketegasan dan tanpa negosiasi.

Prinsip Pencegahan (*the Precautionary Principle*), Dalam situasi dampak lingkungan dari pembangunan belum dapat dinilai dikarenakan kurangnya informasi, pendekatan pencegahan seharusnya dilakukan. Sebagai contoh isu perubahan iklim yang signifikansi dampaknya masih belum diketahui namun telah disepakati resiko yang mungkin sangat besar, maka akan lebih bijak untuk mempertimbangkan melakukan pencegahan pembangunan pada daerah rawan. (diunduh dari <http://www.penataanruang.com/proses-rtrw1.html> pada tanggal 26 September 2014).

2.9.1 Proses Perumusan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten

Pelaksanaan perencanaan tata ruang merupakan serangkaian proses dan prosedur penyusunan rencana tata ruang. Berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum tahun 2009 tentang pedoman penyusunan Tata Ruang Wilayah Kabupaten, Proses penyusunan RTRW kabupaten meliputi persiapan penyusunan RTRW kabupaten, pengumpulan data yang dibutuhkan, pengolahan dan analisis

data, perumusan konsepsi RTRW kabupaten, serta penyusunan raperda tentang RTRW kabupaten. Sedangkan prosedur penyusunan RTRW kabupaten meliputi pembentukan tim penyusunan RTRW kabupaten, pelaksanaan penyusunan RTRW kabupaten, pelibatan peran masyarakat dalam penyusunan RTRW kabupaten, serta pembahasan raperda tentang RTRW kabupaten. Keseluruhan waktu yang dibutuhkan untuk proses penyusunan dan penetapan RTRW kabupaten diupayakan seefektif mungkin, maksimal selama 24 (dua puluh empat) bulan. Proses penyusunan RTRW kabupaten membutuhkan waktu antara 8 (delapan) bulan sampai dengan 18 (delapan belas) bulan dan selebihnya digunakan untuk proses penetapan.

Tahap penyusunan dipengaruhi oleh situasi dan kondisi aspek politik, sosial, budaya, pertahanan, keamanan, keuangan/pembiayaan pembangunan daerah, ketersediaan data, dan faktor lainnya di dalam wilayah kabupaten bersangkutan, sehingga perkiraan waktu yang dibutuhkan untuk setiap tahap penyusunan RTRW disesuaikan dengan situasi dan kondisi kabupaten yang bersangkutan. Sedangkan waktu yang dibutuhkan untuk tahap penetapan disesuaikan dengan ketentuan dan peraturan terkait lainnya. Berikut penjelasan lebih detail terkait proses dan prosedur penyusunan RTRW:

- a. Tahap Persiapan Penyusunan, kegiatan yang dilakukan pada tahap persiapan, meliputi:
 - 1) Persiapan awal pelaksanaan, meliputi pemahaman Kerangka Acuan Kerja (KAK) atau Terms of Reference (TOR) dan penyiapan Rencana Anggaran Biaya (RAB).
 - 2) Kajian awal data sekunder, mencakup review RTRW kabupaten sebelumnya dan kajian kebijakan terkait lainnya.
 - 3) persiapan teknis pelaksanaan yang meliputi penyimpulan data awal, penyiapan metodologi pendekatan pelaksanaan pekerjaan, penyiapan rencana kerja rinci, penyiapan perangkat survei (checklist data yang dibutuhkan, panduan wawancara, kuesioner, panduan observasi dan dokumentasi, dan lain-lain), serta mobilisasi peralatan dan personil yang dibutuhkan.

- 4) Pemberitaan kepada publik perihal akan dilakukannya penyusunan RTRW kabupaten.

Hasil dari kegiatan persiapan ini, meliputi gambaran umum wilayah perencanaan, kesesuaian produk RTRW sebelumnya dengan kondisi dan kebijakan saat ini, hasil kajian awal berupa kebijakan terkait wilayah perencanaan, isu strategis, potensi dan permasalahan awal wilayah perencanaan, serta gagasan awal pengembangan wilayah perencanaan, metodologi pendekatan pelaksanaan pekerjaan yang akan digunakan, rencana kerja pelaksanaan penyusunan RTRW kabupaten, dan perangkat survei data primer dan data sekunder yang akan digunakan pada saat proses pengumpulan data dan informasi (survei).

b. Tahap Pengumpulan Data

Untuk keperluan pengenalan karakteristik tata ruang wilayah dan penyusunan rencana tata ruang, dilakukan pengumpulan data primer dan data sekunder.

- 1) Pengumpulan data primer dapat meliputi:
 - a) Penjaringan aspirasi masyarakat yang dapat dilaksanakan melalui penyebaran angket, temu wicara, wawancara orang per-orang, dan lain sebagainya.
 - b) pengenalan kondisi fisik dan sosial ekonomi wilayah secara langsung melalui kunjungan ke semua bagian wilayah kabupaten.
- 2) Pengumpulan data sekunder sekurang-kurangnya meliputi:
 - a) Peta-peta, meliputi:
 - (1) Peta Rupa Bumi Indonesia (RBI) atau peta topografi skala 1:250.000 sebagai peta dasar.
 - (2) Citra satelit untuk memperbaharui (*update*) peta dasar dan membuat peta tutupan lahan (*Catatan : Citra satelit yang digunakan harus berumur tidak lebih dari satu tahun pada saat penyusunan rencana dengan menggunakan citra satelit resolusi 10 m – 15 m*).

- (3) Peta batas wilayah administrasi.
 - (4) Peta batas kawasan hutan.
 - (5) Peta-peta masukan untuk analisis kebencanaan.
 - (6) Peta-peta masukan untuk identifikasi potensi sumber daya alam.
- b) Data dan informasi, meliputi:
- (1) Data tentang kependudukan.
 - (2) Data tentang sarana dan prasarana wilayah.
 - (3) Data tentang pertumbuhan ekonomi wilayah.
 - (4) Data tentang kemampuan keuangan pembangunan daerah.
 - (5) Data dan informasi tentang kelembagaan pembangunan daerah.
 - (6) Data dan informasi tentang kebijakan penataan ruang terkait (RTRW kabupaten yang sebelumnya, RTRW provinsi, RTRW Nasional dan RTR pulau terkait).
 - (7) Data dan informasi tentang kebijakan pembangunan sektoral, terutama yang merupakan kebijakan pemerintah pusat.
 - (8) Peraturan-perundang undangan terkait.

Tingkat akurasi data, sumber penyedia data, kewenangan sumber atau instansi penyedia data, tingkat kesalahan, variabel ketidakpastian, serta variabel-variabel lainnya yang mungkin ada, perlu diperhatikan dalam pengumpulan data. Data dalam bentuk data statistik dan peta, serta informasi yang dikumpulkan berupa data tahunan (*time series*) minimal 5 (lima) tahun terakhir dengan kedalaman data setingkat kelurahan/desa. Dengan data berdasarkan kurun waktu tersebut diharapkan dapat memberikan gambaran perubahan apa yang terjadi pada wilayah kabupaten. Hasil kegiatan pengumpulan data akan menjadi bagian dari dokumentasi Buku Data dan Analisis.

c. Tahap Pengolahan dan Analisis Data

Pengenalan karakteristik wilayah kabupaten yang telah dihasilkan dalam proses pengumpulan data akan menjadi dasar bagi perumusan tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah kabupaten, serta menjadi masukan bagi

seluruh penyusunan rencana tata ruang selanjutnya. Penyusunan rencana struktur ruang dan rencana pola ruang dan penetapan kawasan strategis kabupaten pada dasarnya berangkat dari karakteristik tata ruang wilayah kabupaten. Untuk mempertajam penyusunan rencana struktur ruang dan rencana pola ruang sekurangnya harus dilakukan analisis sebagai berikut:

- 1) Identifikasi daerah fungsional perkotaan (*functional urban area*) yang ada di wilayah kabupaten.
- 2) Analisis sistem pusat-pusat permukiman (sistem perkotaan) yang didasarkan pada sebaran daerah fungsional perkotaan yang ada di wilayah kabupaten
- 3) Analisis daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup wilayah serta optimalisasi pemanfaatan ruang.

Hasil pengumpulan pengolahan dan analisis harus didokumentasikan di dalam Buku Data dan Analisis. Pokok-pokok penting yang menggambarkan karakteristik tata ruang wilayah kabupaten selanjutnya akan dikutip menjadi bagian awal dari Buku Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten.

d. Tahap Perumusan Konsepsi

Kegiatan perumusan konsepsi RTRW kabupaten terdiri atas perumusan konsep pengembangan wilayah dan perumusan RTRW kabupaten itu sendiri. Konsep pengembangan wilayah dilakukan berdasarkan hasil analisis yang telah dilakukan sebelumnya dengan menghasilkan beberapa alternatif konsep pengembangan wilayah yang semuanya ditajamkan menggunakan segala aspirasi pemangku kepentingan, yang berisi:

- 1) Rumusan tentang tujuan, kebijakan, dan strategi pengembangan wilayah kabupaten.
- 2) konsep pengembangan wilayah kabupaten.

Hasil kegiatan perumusan konsepsi RTRW berupa RTRW kabupaten yang terdiri atas rumusan tentang tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah kabupaten, rencana struktur ruang wilayah kabupaten, rencana pola ruang wilayah kabupaten, penetapan kawasan strategis kabupaten, arahan pemanfaatan

ruang wilayah kabupaten, dan ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten. Hasil kegiatan tersebut di atas merupakan Materi Teknis Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten, yang terdiri atas:

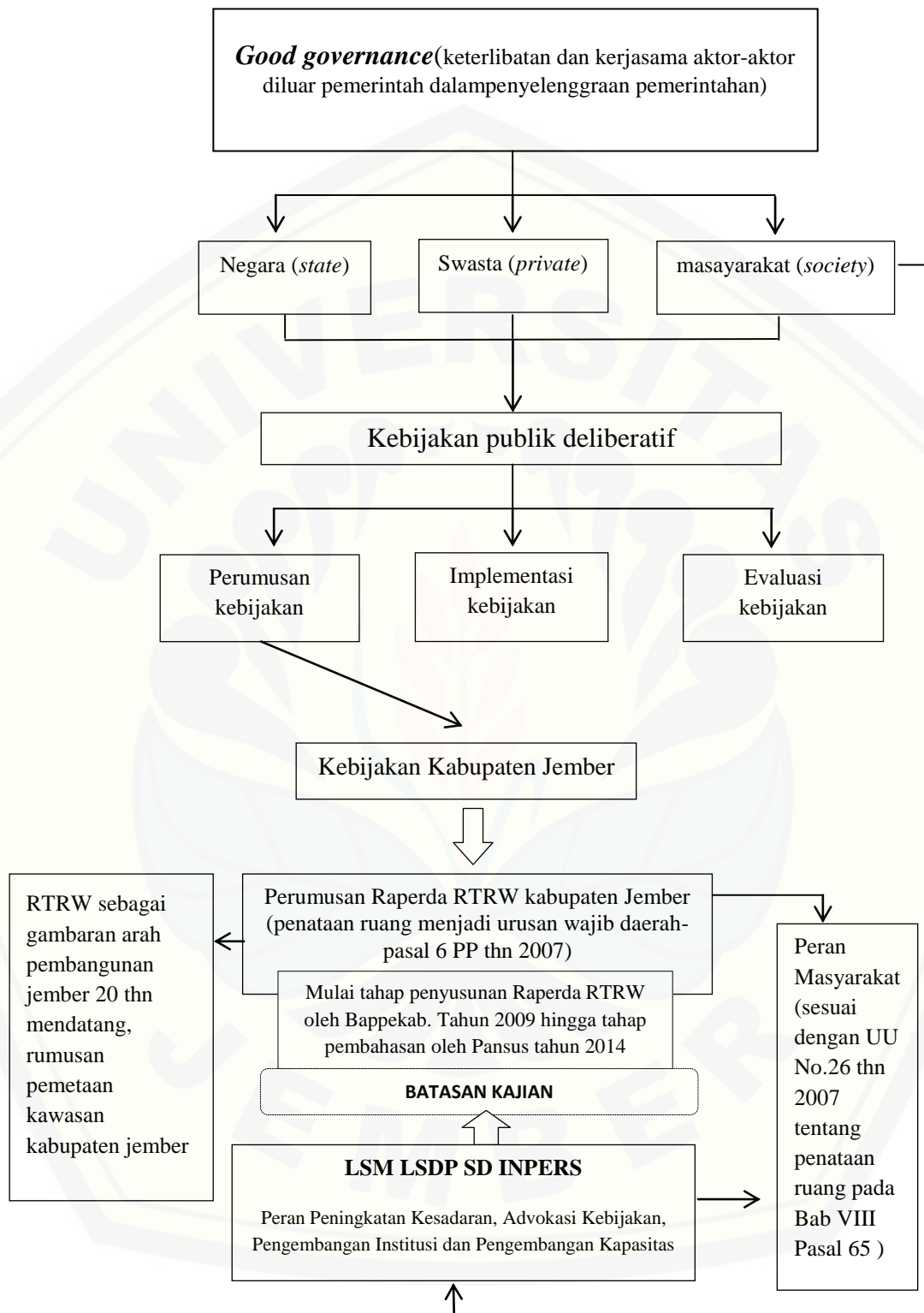
- 1) Buku Data dan Analisis yang dilengkapi dengan peta-peta.
- 2) Buku Rencana yang disajikan dalam format A4.
- 3) Album Peta yang disajikan dengan tingkat ketelitian skala minimal 1:50.000 dalam format A1 yang dilengkapi dengan peta digital yang mengikuti ketentuan sistem informasi geografis (GIS) yang dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang. Album peta minimum terdiri atas peta wilayah perencanaan, yang berisi informasi rupa bumi, dan batas administrasi kabupaten serta kecamatan/distrik di dalam wilayah kabupaten, peta penggunaan lahan saat ini, peta rencana struktur ruang wilayah kabupaten, yang meliputi rencana pengembangan pusat pelayanan kegiatan dan rencana pengembangan sistem jaringan prasarana, peta rencana pola ruang wilayah kabupaten, yang meliputi pola ruang kawasan lindung dan kawasan budi daya, dan peta penetapan kawasan strategis kabupaten.

e. Tahap Penyusunan Raperda tentang RTRW

Kegiatan penyusunan naskah raperda tentang RTRW kabupaten merupakan proses penuangan materi teknis RTRW kabupaten ke dalam bentuk pasalpasal dengan mengikuti kaidah penyusunan peraturan perundang-undangan (*legal drafting*) sesuai UU No.10 Tahun 2004 tentang Peraturan Perundang-undangan. Hasil kegiatan ini adalah naskah raperda tentang RTRW kabupaten

2.9 Kerangka Berfikir

Dalam penelitian ini, peneliti berusaha merangkai pokok pemikiran yang dirancang dalam suatu kerangka berpikir yang diharapkan dapat memberi jalan bagi proses menjawab dan menganalisis permasalahan dalam penelitian ini, sehingga peneliti mampu mencapai tujuan penelitian yang diharapkan. Kerangka berpikir dibuat oleh peneliti dalam bentuk bagan seperti di bawah ini :



Gambar 2.5. Bagan Kerangka berfikir penelitian

BAB 3. METODE PENELITIAN

Metode penelitian merupakan syarat mutlak dalam sebuah penelitian yang bertujuan untuk menemukan jawaban atas kebenaran sebuah ilmu pengetahuan. Definisi metode menurut Taliziduhu Ndraha (1997:22) merupakan jalan (cara, pendekatan, alat) yang harus ditempuh (dipakai) guna memperoleh pengetahuan tentang suatu hal (sasaran kajian), baik yang lalu, kini, maupun yang akan datang, yang dapat terjadi dan yang akan terjadi. Sedangkan Buku Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Universitas Jember (2010:22) metode penelitian merupakan aspek yang epistemologis yang penting dan harus dikemukakan dalam bab tersendiri secara rinci dan jelas karena metode penelitian merupakan langkah-langkah operasional yang harus dilakukan dalam setiap penelitian yang dipergunakan untuk menerangkan gejala-gejala atau fenomena yang satu dengan fenomena lainnya. Sementara itu metode penelitian menurut Sugiono (2011:2) adalah suatu cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Cara ilmiah yang dimaksud dalam hal ini adalah cara-cara yang sifatnya rasional, empiris, dan sistematis.

Penggunaan metode penelitian sebagai upaya menemukan jawaban atau kebenaran atas masalah penelitian, hendaknya memperhatikan ketepatan atau kesesuaian terhadap fenomena yang diteliti. Dengan kata lain, hasil sebuah penelitian akan sangat bergantung dengan penggunaan metode penelitiannya. Dalam bab metode penelitian ini, akan dijelaskan tentang teknik-teknik yang digunakan dalam melakukan penelitian dan beberapa hal lain yang berkaitan erat dengan pelaksanaan penelitian, yaitu sebagai berikut:

3.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian sebagai salah satu metode penelitian berguna untuk memberi pilihan bagi peneliti dalam menentukan sekian prosedur penelitian yang akan dilakukan. Di dalam buku Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Universitas

Jember (2010:22), jenis penelitian merupakan penegasan tentang kategori penelitian yang akan dilakukan. Penelitian ini memiliki tujuan untuk menggali suatu gejala atau fenomena sosial yang memiliki karakteristik tertentu, untuk disampaikan pada khalayak umum sebagai gambaran tentang kondisi yang terjadi di masyarakat. Peneliti berusaha mengungkapkan keadaan tersebut secara natural, penelitian ini menggunakan paradigma penelitian kualitatif. Moleong (2004:11) menjelaskan bahwa dalam penelitian eksploratif data yang dikumpulkan adalah berupa kata-kata, gambar dan bukan angka-angka. Hal itu disebabkan oleh adanya penerapan metode kualitatif, dimana menurut Idrus (2009: 24) yang menjelaskan bahwa dalam penelitian kualitatif akan melakukan penggambaran secara mendalam tentang situasi atau proses yang diteliti.

Menurut Norman dan Yvonna (2009:6), kata kualitatif menyiratkan penekanan pada proses dan makna yang tidak dikaji secara ketat atau belum diukur (jika memang diukur) dari sisi kuantitas, jumlah, intensitas, atau frekuensinya. Hal ini berarti dalam penelitian kualitatif lebih menekankan sifat realita yang terbangun secara sosial, hubungan erat antara peneliti dengan subyek yang diteliti, dan dinamika sitasilah yang kemudian membentuk penyelidikan. Menurut Norman dan Yvonna (2009:6).

“para peneliti kualitatif mementingkan sifat penyelidikan yang sarat nilai. Mereka mencari jawaban atas pertanyaan-pertanyaan yang menyoroti cara munculnya pengalaman sosial sekaligus perolehan maknanya. Sebaliknya, penelitian kuantitatif menitikberatkan pengukuran dan analisis hubungan sebab-akibat antara bermacam-macam variabel, bukan prosesnya. Penyelidikan dipandang berada dalam kerangka bebas nilai.”

Metode kualitatif mendasarkan pada filsafat fenomenologis yang lebih mengutamakan penghayatan, sehingga berusaha memahami dan menginterpretasi makna suatu peristiwa interaksi tingkah laku manusia dalam situasi tertentu menurut perspektif peneliti itu sendiri.

Terkait dengan jenis penelitian, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif sesuai dengan tujuan penelitian. Sehingga secara utuh, penelitian ini disebut penelitian deskriptif kualitatif. Jenis penelitian ini dipandang lebih mendukung dalam memberikan arti dan makna yang berguna dalam menyerap permasalahan yang berkaitan dengan fokus penelitian. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan peran LSMLS DP SD INPERS dalam proses perumusan kebijakan Raperda RTRW Kabupaten Jember. Peneliti bermaksud untuk mendeskripsikan kepentingan, temuan terhadap Raperda RTRW Kabupaten Jember dan peran LSM LSDP SD INPERS dalam perumusan Raperda RTRW Kabupaten Jember sebagai upaya untuk mewujudkan kebijakan yang deliberatif.

3.2 Obyek Penelitian

LSDP SD INPERS ditetapkan oleh peneliti sebagai obyek penelitian dikarenakan dari banyaknya NGO yang terlibat dalam proses perumusan raperda RTRW Jember, LSDP SD INPERS menjadi lembaga yang paling masif dalam proses perumusan raperda RTRW, masifnya pergerakan yang dilakukan LSDP SD INPERS diperoleh peneliti dari berbagai informasi dan data yang dikumpulkan sebelumnya, seperti wawancara dengan jurnalis lokal dan salah satu tim ahli DPRD.

3.3 Tempat dan Waktu Penelitian

Tempat dan waktu dalam sebuah penelitian menjadi hal yang sangat penting untuk diperhatikan karena perbedaan pada tempat dan waktu penelitian akan sangat mempengaruhi hasil penelitian walaupun penelitian tersebut termasuk dalam satu kategori fokus yang sama. Menurut buku Pedoman Penulisan Karya Ilmiah (2010:23), tempat dan waktu penelitian mencakup lokasi sasaran dan kurun waktu penelitian tersebut dilakukan. Pada penelitian ini, peneliti menentukan lokasi penelitian di *basecamp* LSDP SD INPERS yang terletak di Perumahan Pondok Gede Blok BC no.15. Peneliti juga menetapkan lokasi penelitian pada Instansi pemerintah Kabupaten Jember yaitu Badan Perencanaan dan Pembangunan Kabupaten Jember, DPRD Kabupaten Jember dan juga

dilakukan pada media massa lokal untuk memperoleh informasi terkait fokus penelitian. Penelitian dilakukan di beberapa tempat, karena penelitian ini dimaksudkan untuk menggali peran LSM LSDP SD INPERS dengan memahami gerakan-gerakan masif yang dilakukannya, sehingga informasi yang dibutuhkan juga begitu banyak dan dari beberapa pihak.

Pada penelitian ini, peneliti menentukan Kabupaten Jember sebagai tempat atau lokasi penelitian, dan secara lebih mendalam penelitian akan dilakukan di Perumahan Pondok Gede Blok BC No.15 (sekretariat LSDP SD INPERS), DPRD Kabupaten Jember, Bappekab. Jember. Kabupaten Jember dipilih sebagai lokasi penelitian dengan sekian pertimbangan dengan alasan sebagai berikut.

- a. Belum adanya penelitian di Kabupaten Jember yang mengkaji dan membahas terkait jalannya pembahasan Raperda tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Jember dan peran LSM terutama LSDP SD INPERS dalam proses perumusannya.
- b. Pembahasan Rancangan peraturan daerah tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW) di Kabupaten Jember yang berjalan lama dan alot dari *deadline* penyelesaiannya yang direncanakan pada September 2013. Alotnya pembahasan raperda RTRW hingga sekarang disebabkan oleh belum bertemunya persepsi atau kesepahaman antara perumus kebijakan maupun publik (yang dalam hal ini adalah aktivis, LSM). Sehingga sangat menarik untuk diteliti terkait peran LSM yang dalam penelitian ini adalah LSDP SD INPERS dalam proses perumusan Raperda RTRW.

Waktu penelitian dilakukan pada tahun 2014, yaitu dalam rentang waktu antara bulan September-Desember. Namun sebelumnya peneliti telah melakukan penelitian pendahuluan pada Februari-Agustus 2014. Dalam rentang waktu tersebut diharapkan peneliti mampu menemukan dan menggali peran LSDP SD INPERS dalam proses perumusan raperda RTRW.

3.4 Fokus Penelitian

Fokus merupakan salah satu faktor penting untuk menentukan batas atau ruang lingkup penelitian yang telah dilakukan, sehingga laporan yang dihasilkan dapat lebih spesifik dan jelas. Dalam aktivitas perumusan raperda RTRW Kabupaten Jember hingga kini masih belum menemukan titik temu diantara berbagai pihak. Oleh karena itu, Fokus penelitian dalam penelitian ini, penulis membatasi kajian aktivitas perumusan draft naskah akademik dan Raperda RTRW tahun 2009 oleh Bappekab hingga pembahasan raperda RTRW oleh Pansus hingga akhir bulan Agustus 2014, tepatnya saat lengsernya DPRD Kabupaten Jember periode 2009-2014. Namun dalam mengkaji aktivitas yang dilakukan oleh LSDP SD INPERS akan dilakukan sesuai dengan waktu penelitian yakni sampai pada bulan Desember 2014.

3.5 Data dan Sumber Data

Dalam sebuah penelitian, data memegang peranan penting sebagai komponen pokok yang harus terpenuhi untuk menjawab permasalahan penelitian. Untuk memperoleh hasil yang baik tentunya harus ditunjang oleh data akurat sesuai dengan apa yang dikehendaki. Data tersebut harus digali dari sumber-sumber yang berkaitan atau terlibat dalam masalah yang diteliti. Menurut Buku Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Universitas Jember (2010:23) mendefinisikan data sebagai suatu kumpulan fakta dan informasi yang dapat berbentuk angka atau deskripsi yang berasal dari sumber data. Sedangkan pengertian sumber data menurut Buku Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Universitas Jember (2010:23) adalah uraian tentang asal diperolehnya data penelitian. Secara lebih spesifik, Bungin (2011:23) menjelaskan bahwa dalam penelitian kualitatif, sebagian besar menggunakan data kualitatif yang diungkapkan dalam bentuk kalimat serta uraian-uraian, bahkan berupa cerita pendek. Data kualitatif bersifat subjektif, sehingga peneliti harus berusaha menghindari sikap subyektif yang dapat mengaburkan obyektivitas data penelitian (Pratiwi, 2013:50). Dalam penelitian ini terdapat dua jenis sumber data, yaitu :

a. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari sumbernya, diamati dan dicatat untuk pertama kalinya. Data primer diperoleh dari wawancara dengan informan di lapangan.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diusahakan sendiri pengumpulannya oleh peneliti.

Dalam penelitian ini, peneliti akan menggunakan dua jenis data tersebut. Data primer didapatkan oleh peneliti melalui observasi atau pengamatan lapangan secara langsung dan wawancara kepada informan terkait peran LSDP SD INPERS dalam perumusan Raperda RTRW Kabupaten Jember, serta upaya-upaya yang dilakukan dalam memainkan peran tersebut. Data sekunder sebagai salah satu jenis data yang dibutuhkan dalam penelitian ini meliputi berupa catatan-catatan resmi, laporan-laporan atau dokumen-dokumen serta data pendukung lainnya yang mendukung data primer seperti UU Nomor 26 Tahun 2007, notulensi konsultasi publik yang dilakukan oleh pihak eksekutif, notulensi *hearing* yang dilakukan oleh legislatif, Surat pengajuan *hearing*, kertas posisi LSDP SD INPERS, temuan dalam Raperda RTRW dan data-data lain yang menunjang.

3.6 Penentuan Informan Penelitian

Informan dalam metode kualitatif terus berkembang (*snowball*) secara bertujuan (*purposive*) sampai data yang dikumpulkan dianggap jenuh (hasil tetap). Alat pengumpul data atau instrumen dalam metode ini adalah peneliti sendiri, oleh karena itu peneliti menjadi instrumen kunci, sehingga ketika mengumpulkan data peneliti harus terjun sendiri ke lapangan secara aktif. Penelitian kualitatif tidak dimaksudkan membuat generalisasi dari hasil penelitiannya, namun yang terpenting adalah kedalaman informasi yang diperolehnya. Oleh karena itu, pada penelitian kualitatif tidak dikenal adanya populasi dan sampel, namun menggunakan informan. Menurut buku Pedoman Penulisan Karya Ilmiah (2010:23), informan adalah orang yang menguasai dan memahami objek penelitian dan mampu menjelaskan secara rinci masalah yang diteliti. Dalam

penelitian ini, teknik penentuan informan penelitian dilakukan dengan menggunakan teknik *sampling purposive*. Menurut Sugiyono (2011:221) informan penelitian sebaiknya memenuhi kriteria sebagai berikut.

- a. Orang yang mampu memahami suatu masalah yang diteliti dengan proses enkulturasi yaitu proses penghayatan bukan sekedar proses mengetahui.
- b. Orang yang masih berkecimpung dalam masalah yang diteliti. Orang yang memiliki waktu yang memadai untuk dimintai informasi.
- c. Orang yang mampu menyampaikan informasi secara lebih objektif bukan berdasarkan subjektivitasnya.
- d. Orang yang masih baru dikenal oleh peneliti sehingga peneliti dapat menjadikannya sebagai seorang narasumber atau guru dalam penelitiannya.

Dalam penelitian ini, peneliti menentukan informan dengan menggunakan kriteria yang disampaikan oleh Sugiyono. Peneliti telah menetapkan tujuh informan dan telah mewawancarai tujuh informan yang terpilih, dengan pertimbangan kriteria diatas, dan ketujuh informan ini merupakan aktor-aktor yang terlibat langsung dan mengetahui secara detail peran LSDP SD INPERS dalam perumusan Raperda Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Jember.

- a. Lukman Winarno (Wakil Ketua DPRD Kabupaten Jember periode 2009-2014 sekaligus panitia khusus perumusan Raperda RTRW Jember);
- b. Okto Harianto (Kepala Bagian Prasarana Wilayah Bappekab. Jember);
- c. Bambang Teguh (anggota LSMLS DP SD INPERS);
- d. Bayu Dedie Lukito (anggota LSMLS DP SD INPERS);
- e. Fendik Setiawan (Tim Ahli DPRD dalam pembahasan Raperda RTRW);
- f. Rangga Agus Mahardika (Wartawan Radar Jember);
- g. Nur Eliya Anggraini (Wartawan dan Penyiar Radio Prosalina).

3.7 Teknik dan Alat Perolehan Data

Teknik dan alat perolehan data sesuai dengan pengertian dalam buku Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Universitas Jember (2010:24) merupakan suatu uraian yang menjelaskan cara serta instrumen atau alat yang akan digunakan oleh peneliti untuk memperoleh data. Kualitas data tergantung kepada kualitas alat pengukur atau alat pengambil data serta kualifikasi orang yang mengambil data. Data atau informasi dapat diambil langsung dari sumbernya oleh peneliti atau diambil dari dokumen-dokumen yang telah dikumpulkan dan disusun oleh pihak lain. Peneliti harus menerima menurut apa adanya. Dalam penelitian ini, teknik dan alat perolehan data dalam penelitian ini adalah :

a. Wawancara (interview)

Menurut Usman dan Akbar (2003:57), wawancara merupakan proses tanya jawab lisan antara dua orang atau lebih secara langsung. Menurut Sugiyono (2011:233) mengklasifikasikan wawancara ke dalam tiga kategori, yaitu: wawancara terstruktur, wawancara semiterstruktur, wawancara tidak terstruktur. Pada penelitian ini, peneliti akan menggunakan jenis wawancara semiterstruktur sebagai salah satu teknik pengumpulan datanya. Dalam wawancara semiterstruktur, proses tanya jawab antara peneliti dengan informan akan berlangsung lebih bebas namun tetap dalam kerangka yang jelas terkait topik penelitian tersebut. Maksud dilakukannya wawancara ini adalah untuk mendapatkan data (informasi) tentang obyek penelitian yang memadai secara langsung dari kata-kata dan tindakan informan, kemudian data dan hasil wawancara tersebut dicatat.

b. Observasi

Menurut Usman dan Akbar (2003:54), Observasi adalah pengamatan dan pencatatan yang sistematis terhadap gejala-gejala yang diteliti. Menurut Idrus (2009:101) Pada jenis penelitian ini, peneliti akan mendatangi kepada sumber data terkait dengan maksud dan tujuan dalam rangka melakukan penelitian. Akan tetapi tidak menutup kemungkinan pada suatu saat peneliti juga melakukan observasi yang tersamar untuk menghindari proses

penyimpanan data yang dilakukan secara rahasia oleh sumber data. Alat perolehan data yang digunakan oleh peneliti dalam melakukan proses observasi ini adalah kamera atau media rekam lainnya untuk mendokumentasikan hasil observasi peneliti.

c. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan salah satu teknik pengumpulan data yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini. Teknik pengumpulan data dengan mencatat dan memanfaatkan data-data yang ada di instansi yang berkaitan dengan penelitian yang berupa dokumen-dokumen. Dokumen yang dibutuhkan oleh peneliti dalam mendukung proses penelitian ini adalah UU No. 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang, notulensi konsultasi publik oleh Bappekab, Notulensi *hearing* oleh pansus, surat pengajuan *hearing*, kertas posisi LSDP SD INPERS. Selain itu, dokumentasi berupa foto, catatan, dan hasil rekaman proses observasi dan wawancara dapat juga dijadikan sebagai salah satu dokumen penting yang mendukung penelitian ini.

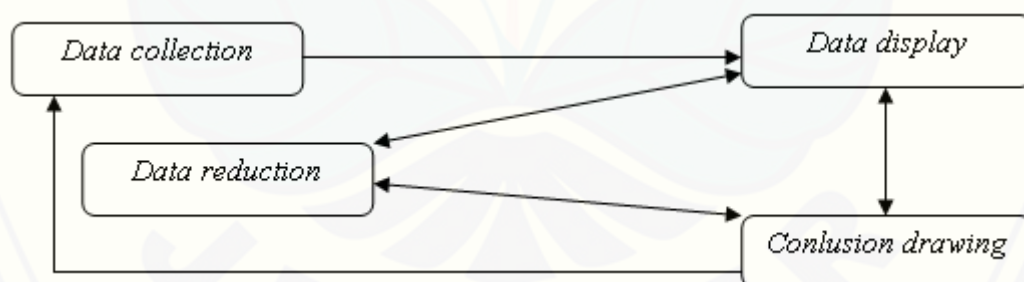
3.8 Teknik Penyajian dan Analisis Data

Teknik penyajian dan analisis data merupakan metode penelitian terakhir dalam proses penelitian. Menurut buku Pedoman Karya Tulis Ilmiah Universitas Jember (2010:24), teknik penyajian dan analisis data berisi uraian tentang cara mengkaji dan mengolah data mentah sehingga mampu menjadi sebuah informasi yang jelas terkait cara analisisnya. Menurut Prastowo (2012:237), berbicara tentang teknik penyajian dan analisis data pada penelitian kualitatif artinya berbicara tentang mengolah dan melakukan analisis data kualitatif. Teknik analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah model analisis interaktif yang disampaikan oleh Miles dan Huberman. Dalam analisa data kualitatif model interaktif yang digunakan peneliti, merupakan upaya terus menerus yang mencakup tahapan-tahapan reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan menjadi gambaran keberhasilan secara berurutan sebagai rangkaian analisis yang saling susul menyusul dan senantiasa merupakan bagian dari hasil

lapangan. Penyajian data dalam penelitian ini adalah berupa teks yang bersifat naratif, gambar, tabel, dan angka.

Menurut Miles and Huberman yang dikutip dari Idrus (2009:148) model analisis interaktif dari Miles dan Huberman, analisis data dapat dilakukan melalui reduksi data, penyajian data serta penarikan kesimpulan atau verifikasi. Ketiga tahapan tersebut dianalisis secara lebih mendalam sehingga memperoleh hasil penelitian yang memuaskan. Langkah selanjutnya yang harus dilakukan oleh seorang peneliti kualitatif dalam menganalisis data adalah menyusun satuan-satuan yang kemudian dikategorikan sekaligus melakukan proses koding. Tahap analisis data yang diterakhir ditutup dengan proses pemeriksaan keabsahan data untuk menjaga validitas data yang ada sehingga hasil penelitian dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Senada dengan pendapat di atas, Miles dan Huberman yang dikutip dari Idrus (2009:148), membagi proses analisis data kualitatif ke dalam tiga tahapan, yaitu: proses reduksi data, proses penyajian data, dan proses penarikan kesimpulan atau verifikasi. Ketiga komponen tersebut dapat divisualisasikan ke dalam gambar sebagai berikut.



Gambar 3.2 Model Analisis Interaktif Miles dan Huberman, Sumber: Miles dan Huberman dalam Denzin dan Lincoln (2009:592)

Gambar 3.1 di atas memberikan gambaran terkait proses analisis interaktif menurut Miles dan Huberman. Analisis data terdiri atas tiga sub proses yang saling terkait yakni reduksi data (*data reduction*), penyajian data (*data display*), pengambilan kesimpulan/verifikasi. Menurut Denzin dan Lincoln (2009:592) menjelaskan bahwasanya proses ini dilakukan sebelum tahap pengumpulan data,

persisnya pada saat menentukan rancangan dan perencanaan penelitian, sewaktu proses pengumpulan data sementara dan analisis awal, serta setelah tahap pengumpulan data akhir. Denzin dan Lincoln (2009:592) mencoba menjelaskan terkait reduksi data (*data reduction*), penyajian data (*data display*), pengambilan kesimpulan/verifikasi, sebagai berikut:

a. *Data reduction* (reduksi data)

Reduksi data berarti bahwa kesemestaan potensi yang dimiliki oleh data dilakukan penyederhanaan. Hal ini dilakukan ketika peneliti menentukan kerangka kerja konseptual (*conceptual framework*), pertanyaan penelitian, kasus, dan instrumen penelitian yang digunakan. Jika hasil catatan lapangan, wawancara, rekaman, dan data lain telah tersedia, tahap seleksi data berikutnya adalah perangkuman data, pengodean, merumuskan tema-tema, pengelompokan, dan penyajian cerita secara tertulis. Dengan kata lain, proses reduksi data berjalan selama pengumpulan data berlangsung dilakukan secara terus menerus sejalan dengan penelitian berlangsung, bahkan proses ini terjadi setelah penelitian lapangan berakhir dan laporan akhir tersusun dengan lengkap. Proses reduksi data ini dapat dilakukan dengan memilah-milah data dan mencari pola yang dibutuhkan dalam kegiatan penelitian.

b. *Data display* (penyajian data)

Data display (penyajian data) merupakan konstruk informasi padat terstruktur yang memungkinkan pengambilan kesimpulan dan penerapan aksi. Penyajian data merupakan bagian kedua dalam tahap analisis. Penyajian data, yang dimaknai oleh Miles dan Huberman (1992) sebagai sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Seorang peneliti perlu mengkaji proses reduksi data sebagai dasar pemaknaan. Dengan mencermati kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Dengan mencermati penyajian data ini, peneliti akan lebih mudah memahami apa yang sedang terjadi dan apa yang harus dilakukan. Artinya peneliti meneruskan analisisnya atau mencoba untuk

mengambil sebuah tindakan dengan memperdalam temuan tersebut. Penyajian data yang lebih terfokus meliputi ringkasan terstruktur dan sinopsis, deskripsi singkat, diagram-diagram, matriks dengan teks daripada angka.

c. *Conclusion drawing* (penarikan kesimpulan atau verifikasi)

Penarikan kesimpulan atau verifikasi merupakan tahap terakhir dalam proses analisis data model interaktif menurut (Miles dan Huberman,1992) menyatakan bahwa dari permulaan pengumpulan data, seorang penganalisis kualitatif mulai mencari arti benda-benda, mencatat keteraturan, pola-pola penjelasan, alur sebab akibat, dan proposisi. Selanjutnya peneliti akan menarik kesimpulan atau melakukan verifikasi data. Tahap pengambilan kesimpulan dan verifikasi ini melibatkan peneliti dalam proses interpretasi penetapan makna dari data yang tersaji. Cara yang dapat digunakan akan semakin banyak, seperti metode komparasi, merumuskan pola dan tema, pengelompokan, metode triangulasi, mencari kasus-kasus negatif, menindaklanjuti temun-temuan.

3.8 Teknik Menguji Keabsahan Data

Dalam sebuah penelitian teknik untuk menguji keabsahan data menjadi sangat penting agar temuan hasil penelitian yang didapat oleh seorang peneliti dapat dipercaya atau diakui validitas dan reliabilitasnya. Hasil penelitian dapat dikatakan valid jika didapatkan dari data-data yang valid juga. Untuk itu dirasa sangat perlu dalam penelitian ini peneliti menggunakan teknik menguji keabsahan data sebagai salah satu metode penelitian.

Dalam melakukan pengujian keabsahan data, peneliti menggunakan teknik Triangulasi. Triangulasi merupakan teknik pengujian keabsahan data yang diperoleh dengan memanfaatkan sesuatu yang lain. Selain digunakan untuk teknik pengumpulan data, triangulasi memiliki fungsi ganda yang sekaligus berguna untuk melakukan proses pengujian keabsahan data yang diperoleh. Triangulasi juga digunakan untuk menghilangkan perbedaan konstruksi yang ada dalam proses pengumpulan data. Dalam penelitian ini, peneliti menguji keabsahan data

dengan melakukan *cross check* data, misalnya peneliti telah mendapatkan data menggunakan teknik wawancara dengan salah satu informan, kemudian data yang diperoleh dari informan akan dilakukan pengecekan ulang dengan data lain misalnya saja dengan menggunakan dokumen, atau wawancara dengan informan lain, dan lain-lain. hal ini dilakukan agar data yang diperoleh dapat dipercaya.



BAB 4. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Deskripsi Daerah Penelitian

Deskripsi daerah penelitian menjadi hal yang penting dituangkan dalam sebuah penelitian. Hal ini akan memberikan informasi yang sangat berarti bagi pembaca maupun peneliti dalam melihat kondisi maupun gambaran daerah atau lokasi penelitian yang telah ditetapkan. Subbab deskripsi daerah penelitian ini akan memberikan gambaran tentang kabupaten Jember dan LSM LSDP SD INPERS. Pendeskripsian daerah penelitian ini dimaksudkan dengan permasalahan yang hendak dikaji, yaitu tentang peran LSM LSDP SD INPERS dalam perumusan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Jember.

Pembahasan RTRW Kabupaten Jember dimulai pada tahun 2006 dan kini telah memasuki babak pembahasan Raperda RTRW oleh panitia khusus. Pembahasan Raperda RTRW hingga bulan agustus 2014 masih menemui banyak jalan terjal. Jika dikaji secara mendalam, polemik yang terjadi pada penyusunan Raperda RTRW Kabupaten Jember memiliki kompleksitas persoalan yang tinggi. Pada penjelasan Bab 1 penelitian ini, telah secara gamblang digambarkan beberapa argumentasi-argumentasi yang menyebabkan begitu sulitnya Raperda RTRW ini menemui kata “sepakat” diantara aktor-aktor perumusannya. Pertentangan eksekutif, legislatif, bahkan aktor-aktor tidak resmi seperti LSM juga sangat mewarnai perumusan Raperda RTRW kabupaten Jember. RTRW menjadi sebuah kajian yang sangat menarik bahkan “seksi” untuk coba dikaji secara lebih mendalam, hal ini dilatarbelakangi oleh dasar maupun substansi keberadaan kebijakan ini bagi sebuah daerah. RTRW menggambarkan secara komprehensif bagaimana pembangunan daerah 20 tahun mendatang, artinya visi, misi, strategi percepatan pembangunan daerah akan dituangkan dalam bentuk dokumen RTRW. Bentuk perlindungan daerah terhadap kawasan di daerahnya juga akan dituangkan dalam kebijakan RTRW. Oleh karena itu menjadi sebuah “kewajiban” bagi daerah dalam proses penyusunan RTRW daerah untuk

senantiasa memperhatikan banyak pertimbangan dan alternatif, karena bagaimanapun juga berbicara pembangunan maka tentunya berkaitan erat dengan upaya meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat secara umum.

Inisiatif penyusunan Raperda RTRW kabupaten Jember ini berasal dari Eksekutif. Inisiatif ini muncul didasarkan pada argumentasi bahwa RTRW menjadi hal yang *urgent* untuk dimiliki Jember. Penyusunan Raperda RTRW ini juga tidak terlepas dari beberapa peraturan-peraturan di atasnya, yakni UU Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Peraturan Pemerintah Nomor 26 tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Keputusan Presiden Nomor 4 tahun 2009 tentang Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional, Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 11/PRT/M/2009 tentang Pedoman Persetujuan Substansi Dalam Penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/kota, beserta Rencana Rinciannya, dan Peraturan Daerah Nomor 02 tahun 2006 tentang RTRW Provinsi Jawa timur. Peraturan-peraturan tersebut menjadi acuan bagi Kabupaten Jember dalam menyusun RTRW di kabupaten Jember. Apalagi melihat dengan munculnya Perda RTRW provinsi Jawa Timur telah menyebabkan perubahan pada sistem kegiatan, struktur ruang, sistem kewilyahan dan sistem prasarana wilayah di wilayah Provinsi Jawa Timur. Hal inilah yang kemudian memunculkan gagasan bahwa kabupaten/kota harus segera menyusun Raperda RTRW yang tentunya tidak bertentangan dengan peraturan di atasnya atau dengan kata lain melakukan penyesuaian.

Penjelasan pada paragraf sebelumnya mencoba menggambarkan secara normatif RTRW “seharusnya” dirumuskan, alur tepat yang seharusnya memang perlu dilalui oleh daerah dalam proses penyusunan RTRW. Pembuatan kebijakan hendaknya mampu merangkul segala elemen yang akan dikenakan kebijakan tersebut, begitu pula dengan RTRW Jember yang juga menuntut adanya partisipasi secara proaktif seluruh elemen masyarakat Jember. Partisipasi masyarakat jember secara umum yang masih belum maksimal dalam mengawal RTRW jember menjadi hal yang cukup disayangkan. Namun hal itu tidak menjadi hal yang perlu digelisahkan terus menerus, karena seyogyanya semua butuh

sebuah aksi. Partisipasi masyarakat dalam mengawal Raperda RTRW dapat dilihat dari beberapa NGO yang cukup aktif mengawal. Seperti yang dijelaskan sebelumnya LSM LSDP SD INPERS menjadi sebuah kajian yang sangat menarik, bagaimana aktivitas-aktivitas yang dilakukannya dalam mengawal RTRW kabupaten Jember, gerakan-gerakan penedarannya, serta upaya-upaya dalam mengaktualisasikan peran LSM yang seyogyanya. Oleh karena itu, pada subbab selanjutnya akan digambarkan terlebih dahulu bagaimana gambaran umum kabupaten Jember dan gambaran LSM LSDP SD INPERS secara kelembagaan.

4.1.1 Kabupaten Jember

a. Sejarah Kabupaten Jember

Keberadaan Kabupaten Jember secara geografis memiliki posisi yang sangat strategis dengan berbagai potensi sumber daya alam yang potensial, sehingga banyak menyimpan peristiwa-peristiwa sejarah yang menarik untuk digali dan dikaji. Tentang nama Jember sendiri dan kapan wilayah ini diakui keberadaannya, hingga saat ini memang masih belum diperoleh kepastian fakta sejarahnya. Hari jadi bagi suatu daerah sangatlah penting dan mendasar, karena menandai suatu awal pemerintahan sehingga dapat dijadikan ukuran waktu bagi daerah kapan mulai berpemerintahan? Sementara ini untuk menentukan hari jadi Kabupaten Jember berpedoman pada sejarah pemerintahan kolonial Belanda, yaitu berdasarkan pada *Staatsblad* nomor 322 tanggal 9 Agustus 1928 yang mulai berlaku tanggal 1 Januari 1929 sebagai dasar hukumnya (Hari Jadi Kabupaten Jember, 2000:15).

Dalam *Staatsblad* 322 tersebut, dijelaskan bahwa Pemerintah Hindia Belanda telah mengeluarkan ketentuan tentang penataan kembali pemerintahan desentralisasi di Wilayah Provinsi Jawa Timur, antara lain dengan *Regenschap Djember* sebagai masyarakat kesatuan hukum yang berdiri sendiri. Secara resmiketentuan tersebut diterbitkan oleh Sekretaris Umum Pemerintahan Hindia Belanda (*De Aglemeene Scretaris*) G.R. Erdbrink, pada tanggal 21 Agustus 1928. Mempelajari konsideran *Staatsblad* nomor 322 tersebut, diperoleh data yang menunjukkan bahwa Kabupaten Jember menjadi kesatuan masyarakat yang

berdiri sendiri dilandasi dua macam pertimbangan, yaitu Pertimbangan Yuridis Konstitusional dan Pertimbangan Politis Sosiologi. Yang unik adalah Pemerintah *Regenschap Djember* diberi waktu itu dibebani pelunasan hutang-hutang berikut bunganya yang menyangkut tanggungan *Regenschap Djember*(Sumber. <http://www.kemendagri.go.id/pages/profil-daerah/kabupaten/id/35/name/jawa-timur/detail/3509/jember>, pada 7 desember 2014 pukul 23.05).

Dari sinilah ini dapat dipahami bahwa dalam pengertian administratif serta sebutan Regent atau Bupati sebagai Kepala Wilayah Kabupaten, diatur dalam artikel 7. Demikian juga pemisahan secara tegas antara Jember dan Bondowoso sebagai bagian yang lebih besar, yaitu Besuki dijelaskan pada artikel 7 ini. Pada ayat 2 dan 4 artikel 7 ini disebutkan bahwa ayat 2 artikel 121 Ordonasi Provinsi Jawa Timur adalah landasan kekuatan bagi pembuatan Staatsblad tentang Pembentukan Kabupaten-Kabupaten di Jawa Timur. Semua ketentuan yang dijabarkan dalam Staatsblad ini dinyatakan berlaku mulai tanggal 1 Januari 1929, ini disebutkan pada artikel terakhir dari Staatsblad ini. Hal inilah yang memberikan keyakinan kuat bahwa secara hukum Kabupaten Jember dilahirkan pada tanggal 1 Januari 1929 dengan sebutan “*Regenschap Djember*” (Hari Jadi Kabupaten Jember, 2000:17).

Sebagaimana lazimnya sebuah peraturan perundang-undangan, supaya semua orang mengetahui maka ketentuan penataan kembali pemerintahan desentralisasi Wilayah Kabupaten Jember yang pada waktu itu disebut *regenschap*, dimuat juga dalam Lembaran Negara Pemerintahan Hindia Belanda. Selanjutnya perlu diketahui pula bahwa, Staatsblad nomor 322 tahun 1928 di atas ditetapkan di Cipanas oleh Gubernur Jenderal Hindia Belanda Nomor: IX tertanggal 9 Agustus 1928. Pada perkembangannya dijumpai perubahan-perubahan, misalnya Pemerintah *Regenschap Djember* yang semula terbagi menjadi 7 Wilayah Distrik pada tanggal 1 Januari 1929 sejak berlakunya *Staatsblad* Nomor 46 tahun 1941 tanggal 1 Maret 1941 maka Wilayah Distrik dipecah-pecah menjadi 25 Onderdistrik yaitu:

- 1) Distrik Jember, meliputi onderdistrik Jember, Wirolegi dan Arjasa;

- 2) Distrik Kalisat, meliputi onderdistrik Kalisat, Ledokombo, Sumberjambe, dan Sukowono;
- 3) Distrik Rambipuji, meliputi onderdistrik Rambipuji, Panti, Mangli dan Jenggawah;
- 4) Distrik Mayang, meliputi onderdistrik Mayang, Silo, Mumbulsari, dan Tempurejo;
- 5) Distrik Tanggul, meliputi onderdistrik Tanggul, sumberbaru, dan Bangsalsari;
- 6) Distrik Puger, meliputi onderdistrik puger, Kencong, Gumukmas dan Umbulsari;
- 7) Distrik Wuluhan, meliputi onderdistrik Wuluhan, Ambulu dan Balung.

Perkembangan perekonomian yang begitu pesat, mengakibatkan timbulnya pusat-pusat perdagangan baru terutama perdagangan hasil-hasil pertanian, seperti padi, palawija dan lain-lain, pusat-pusat pemerintahan di tingkat distrik bergeser, seperti distrik Wuluhan ke Balung, sedangkan distrik Puger bergeser ke Kencong. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pemerintah Daerah Kabupaten di Jawa Timur, menetapkan pembentukan daerah-daerah Kabupaten dalam lingkungan Provinsi Jawa Timur (dengan perda) antara lain Daerah Kabupaten Jember ditetapkan menjadi Kabupaten Jember. Dengan dasar Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 1976, maka dibentuklah Wilayah Kota Jember dengan penataan wilayah-wilayah baru sebagai berikut:

- 1) Kecamatan Jember dihapus dan dibentuk 3 kecamatan baru, masing-masing Sumpalsari, Patrang dan Kaliwates, sedangkan Kecamatan Wirolegi menjadi Kecamatan Pakusari dan Kecamatan Mangli menjadi Kecamatan Sukorambi;
- 2) Bersamaan dengan pembentukan Kota Administratif Jember, Wilayah Kawedanan Jember bergeser pula dari Jember ke Arjasa yang wilayah kerjanya meliputi Arjasa, Pakusari dan Sukowono yang sebelumnya masuk Distrik Kalisat.

Dengan adanya perubahan-perubahan tersebut, pada perkembangan berikutnya maka secara administratif, Kabupaten Jember terbagi menjadi 7 Wilayah Pembantu Bupati, 1 Wilayah Kota Administratif dan 31 Kecamatan Hari Jadi Kabupaten Jember, 2000:30), yaitu:

- 1) Kota Administratif Jember, meliputi Kec. Kaliwates, Patrang dan Summersari;
- 2) Pembantu Bupati di Arjasa, meliputi Kec. Arjasa, Jelbuk, Pakusari dan Sukowono;
- 3) Pembantu Bupati di Kalisat meliputi Kec. Ledokombo, Sumberjambe dan Kalisat;
- 4) Pembantu Bupati di Mayang meliputi Kec. Mayang, Silo, Mumbulsari dan Tempurejo;
- 5) Pembantu Bupati di Rambipuji meliputi Kec. Rambipuji, Panti, Sukorambi, Ajung dan Jenggawah;
- 6) Pembantu Bupati di Balung meliputi Kec. Ambulu, Wuluhan, dan Balung;
- 7) Pembantu Bupati di Kencong meliputi Kec. Kencong, Jombang, Umbulsari, Gumukmas dan Puger;
- 8) Pembantu Bupati di Tanggul meliputi Kec. Semboro, Tanggul, Bangsalsari dan Sumberbaru.

Namun dengan diberlakukannya Otonomi Daerah sebagaimana tuntutan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka sejak tanggal 1 Januari 2001 Pemerintah Kabupaten Jember juga telah melakukan penataan kelembagaan dan struktur organisasi, termasuk dihapusnya Kota Administratif Jember. Demikian juga lembaga Pembantu Bupati berubah menjadi Kantor Koordinasi Camat. Namun setelah mengevaluasi selama setahun terhadap implementasi otonomi, Pemerintah Kabupaten Jember melalui Perda Nomor 12 Tahun 2001 melikuidasi lembaga Kantor Koordinasi Camat. Sehingga dalam menjalankan roda pemerintahan di era Otonomi Daerah ini Pemerintah Kabupaten Jember telah berhasil menata struktur organisasi dan kelembagaan hingga tingkat pemerintahan desa dan kelurahan. Dengan demikian, maka terhitung mulai tanggal 1 Januari 2001 Kabupaten Jember memasuki paradigma baru dalam sistem pemerintahan, yaitu dari sistem sentralisasi ke sistem desentralisasi atau Otonomi Daerah, dengan melaksanakan 10 kewenangan wajib otonomi sehingga memberikan keleluasaan penuh untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai keinginan dan aspirasi rakyatnya sesuai peraturan perundangan yang berlaku, dengan misi utama, yaitu meningkatkan kesejahteraan

masyarakat(Sumber:<http://www.kemendagri.go.id/pages/profildaerah/kabupaten/i/d/35/name/jawa-timur/detail/3509/jember>, pada 7 desember 2014 pukul 23.05).

b. Kondisi umum Kabupaten Jember



Gambar 4.1 Peta kabupaten jember

Kabupaten jember merupakan daerah yang memiliki tingkat kesuburan tanah yang cukup tinggi, karena terletak pada daerah yang dikelilingi pegunungan yang memanjang sepanjang batas utara dan timur serta samudera Indonesia sepanjang batas selatan dengan pulau Nusabarong yang merupakan satu-satunya pulau yang berada diwilayah kabupaten Jember. Secara geografis, posisi kabupaten Jember terletak pada $6^{\circ}27'9''$ sampai dengan $7^{\circ}14'35''$ Bujur Timur dan $7^{\circ}59'6''$ sampai dengan $8^{\circ}33'56''$ Lintang Selatan. Posisi geografis jember inilah yang menjadi salah satu penyebab dimilikinya sumber daya alam yang sangat melimpah. Kondisi alam yang mendukung inilah yang menyebabkan potensi agraris dan bahari kabupaten Jember menjadi aset yang sangat potensial bagi peningkatan taraf kehidupan masyarakat Jember. Adapun batas-batas wilayah kabupaten Jember adalah sebagai berikut:

- 1) Sebelah utara berbatasan dengan kabupaten Probolinggo dan Bondowoso;
- 2) Sebelah timur berbatasan dengan kabupaten Banyuwangi;
- 3) Sebelah selatan berbatasan dengan samudera Indonesia;

4) Sebelah barat berbatasan dengan kabupaten Lumajang (Jember dalam Angka,2008:9).

Secara administratif Jember terbagi menjadi 31 Kecamatan dan 248 desa/kelurahan dan memiliki sekitar 76 pulau-pulau kecil.

Tabel 4.1. Persebaran luas wilayah kecamatan di kabupaten Jember

| Kecamatan | Luas Wilayah(km²) | Persentase |
|------------------|-------------------------------------|-------------------|
| 1. Kencong | 65,92 | 2,00 |
| 2. Gumukmas | 82,98 | 2,52 |
| 3. Puger | 148,99 | 4,52 |
| 4. Wuluhan | 137,18 | 4,17 |
| 5. Ambulu | 104,56 | 3,17 |
| 6. Tempurejo | 524,46 | 5,92 |
| 7. Silo | 309,98 | 9,41 |
| 8. Mayang | 63,78 | 1,94 |
| 9. Mumbulsari | 95,13 | 2,89 |
| 10. Jenggawah | 51,02 | 1,55 |
| 11. Ajung | 56,61 | 1,72 |
| 12. Rambipuji | 52,80 | 1,60 |
| 13. Balung | 47,12 | 1,43 |
| 14. Umbulsari | 70,52 | 2,14 |
| 15. Semboro | 44,43 | 1,38 |
| 16. Jombang | 54,30 | 1,65 |
| 17. Sumberbaru | 166,37 | 5,05 |
| 18. Tanggul | 199,99 | 6,07 |
| 19. Bangsalsari | 175,28 | 5,32 |
| 20. Panti | 160,71 | 4,88 |
| 21. Sukorambi | 60,63 | 1,84 |
| 22. Arjasa | 43,75 | 1,33 |
| 23. Pakusari | 29,11 | 0,88 |
| 24. Kalisat | 53,48 | 1,62 |
| 25. Ledokombo | 146,92 | 4,46 |

| | | |
|-----------------------------|-----------------|---------------|
| 26. Sumberjambe | 138,24 | 4,20 |
| 27. Sukowono | 44,04 | 1,34 |
| 28. Jelbuk | 65,06 | 1,98 |
| 29. Kaliwates | 24,94 | 0,76 |
| 30. Sumbersari | 37,05 | 1,12 |
| 31. Patrang | 36,99 | 1,12 |
| Kabupaten Jember | 3.293,34 | 100,00 |

Sumber. Badan Pusat Statistik Kabupaten Jember, diakses pada tanggal 07 Desember 2014 pukul 23.00

Kondisi geografis wilayah kabupaten Jember memiliki posisi yang menguntungkan, dengan posisi berada pada ketinggian 0-90 mdpl. Wilayahnya yang berbentuk ngarai serta tingkat kesuburan tanahnya yang tinggi pada bagian tengah dan selatan, menjadikan daerah jember memiliki daya tarik masyarakat diluar daerah untuk mendiaminya. Keuntungan geografis lain juga banyaknya gunung-gunung yang sudah tidak aktif lagi yang mengelilingi sepanjang batas utara dan timur, serta sungai-sungai besar yang mengalir dibagian daerah yang subur. Gunung-gunung yang melingkupi daerah Jember antara lain adalah gunung Argopuro, gunung Betiri, dan Gunung Raung (Profil Jember, 2008:2).

Luas wilayah kabupaten Jember 3.293,34 km² atau 329.333,94 Ha, tanah yang ada terdiri dari beberapa jenis tanah, yaitu jenis tanah *Meocene Lenceston* yang terdapat didaerah pantai selatan, tanah *Aluvium* terdapat didaerah bagian tengah dan tenggara, tanah *Granite* terdapat didaerah lereng-lereng pegunungan sebelah timur, tanah *Meocene Sedimenary Fasies* terdapat di daerah Jember bagian timur, dan tanah *Young Quartenary Volcanic Product* terdapat didaerah lereng gunung sebelah timur laut dan selatan. Dari kelima jenis tanah tersebut, yang terbesar adalah jenis tanah *Aluvium* yang merupakan areal persawahan subur yang terbentang di bagian tengah dan tenggara (Dinas Agraria Jember, 2008:4). Kekayaan jember juga dapat dilihat dari banyaknya aliran-aliran sumber mata air yang membelah jember dan berpotensi bagi masyarakat petani serta mempunyai peran vital bagi kebutuhan penduduk lainnya. Sungai-sungai tersebut adalah sungai Bedadung, sungai Bondoyudo, sungai Besini, dan sungai Mayang. Kondisi

curah hujan rata-rata berkisar antara 2.500 mm sampai 3.000 mm pada musim hujan yang terjadi pada bulan desember sampai dengan maret (Dinas Pengairan Jember, 2008:3).

Kondisi geografis kabupaten Jember seperti yang digambarkan sebelumnya, maka dapat diasumsikan bahwa daerah ini memiliki tingkat kesuburan yang tinggi, sehingga terdapat pola pengembangan pangan yang cukup berbeda. Bagian selatan memiliki dataran yang lebih rendah, sehingga berkembang pesat tanaman pangan, sedangkan di bagian utara yang merupakan daerah perbukitan dan bergunung-gunung, sehingga relatif baik pola pengembangan tanaman keras dan tanaman perkebunan (Profil Kabupaten Jember, 2008:3). Kabupaten Jember selain mencakup wilayah daratan, jember juga memiliki sekitar 67 pulau-pulau kecil. 16 pulau sudah memiliki nama dan 51 pulau lainnya belum memiliki nama. Salah satu pulau yang terluas dan berada di perairan Samudera Indonesia adalah Pulau Nusa Barong yang menjadi kawasan cagar alam. Berikut akan disajikan tabel jumlah penduduk kabupaten Jember pada sensus penduduk tahun 2010:

Tabel 4.2 Jumlah Penduduk Kabupaten Jember Tahun 2010

| No. | Kecamatan | Laki-Laki | Perempuan | Jumlah |
|-----|------------|-----------|-----------|---------|
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) |
| 1 | Kencong | 32 015 | 33 158 | 65 173 |
| 2 | Gumuk Mas | 38 892 | 40 332 | 79 224 |
| 3 | Puger | 56 820 | 57 686 | 114 506 |
| 4 | Wuluhan | 57 564 | 57 131 | 114 695 |
| 5 | Ambulu | 52 506 | 52 597 | 105 103 |
| 6 | Tempurejo | 35 340 | 35 323 | 70 663 |
| 7 | Silo | 51 147 | 52 703 | 103 850 |
| 8 | Mayang | 23 600 | 24 762 | 48 362 |
| 9 | Mumbulsari | 30 540 | 31 799 | 62 339 |
| 10 | Jenggawah | 40 001 | 41 317 | 81 318 |
| 11 | Ajung | 36 994 | 37 422 | 74 416 |
| 12 | Rambipuji | 38 598 | 40 336 | 78 934 |
| 13 | Balung | 38 056 | 38 949 | 77 005 |
| 14 | Umbulsari | 34 397 | 35 142 | 69 539 |
| 15 | Semoro | 21 422 | 22 053 | 43 475 |
| 16 | Jombang | 24 511 | 25 492 | 50 003 |

| | | | | |
|---------------|-------------|------------------|------------------|------------------|
| 17 | Sumber Baru | 48 421 | 50 995 | 99 416 |
| 18 | Tanggul | 40 459 | 42 301 | 82 760 |
| 19 | Bangsalsari | 55 296 | 58 609 | 113 905 |
| 20 | Panti | 29 055 | 30 344 | 59 399 |
| 21 | Sukorambi | 18 587 | 19 363 | 37 950 |
| 22 | Arjasa | 18 567 | 19 488 | 38 055 |
| 23 | Pakusari | 20 287 | 21 426 | 41 713 |
| 24 | Kalisat | 36 630 | 38 332 | 74 962 |
| 25 | Ledokombo | 30 621 | 31 907 | 62 528 |
| 26 | Sumberjambe | 29 430 | 30 696 | 60 126 |
| 27 | Sukowono | 28 567 | 30 167 | 58 734 |
| 28 | Jelbuk | 15 483 | 16 479 | 31 962 |
| 29 | Kaliwates | 54 391 | 57 470 | 111 861 |
| 30 | Sumpersari | 61 975 | 64 304 | 126 279 |
| 31 | Patrang | 46 684 | 47 787 | 94 471 |
| Jumlah | | 1 146 856 | 1 185 870 | 2 332 726 |

Sumber: BPS, Sensus Penduduk 2010, diakses pada tanggal 07 Desember 2014 pukul 23.00.

4.1.2 Lembaga Studi Desa untuk Petani SD INPERS

Pada awalnya Lembaga Studi Desa untuk Petani SD INPERS (Studi Dialektika Indonesia dalam Perspektif) berdiri dan aktif melakukan kegiatan sosial kemasyarakatan sejak tanggal 14 Desember 1994. Lembaga Studi Desa untuk Petani SD INPERS berazaskan keadilan sosial yang Berketuhanan yang Esa, independen, tidak berafiliasi pada kelompok politik manapun, bersifat nirlaba dan bergerak dalam penguatan (*empowering*) masyarakat di wilayah pedesaan (Profil SD INPERS, 2006:1). Motivasi dasar pendirian lembaga ini adalah adanya masalah yang bersifat sektoral dan membawa dampak marjinalisasi petani dari sumber daya lingkungannya, sementara masyarakat petani memiliki potensi pada sisi sosial, ekonomi, budaya dan politik, dalam bingkai kehidupan bernegara dan berbangsa. Motivasi lain adalah keprihatinan kepada kondisi sosial, ekonomi, politik yang terdapat di sekitar petani di wilayah pedesaan.

a. Tujuan Organisasi

- 1) Mempromosikan suatu lembaga yang terbuka bagi siapapun tanpa memandang perbedaan suku, agama dan ras maupun golongan apapun/non partisan;
- 2) Berkeinginan untuk berperan aktif dalam proses pemberdayaan dan penguatan (empowering) bagi masyarakat pedesaan;
- 3) Berpartisipasi aktif dalam proses sosial budaya menuju tata masyarakat yang dialogis dan demokratis di wilayah pedesaan, melalui reforma pedesaan;
- 4) Membuka ruang bagi petani dan masyarakat baru pedesaan atas akses ekonomi, politik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara (Profil LSDP SD INPERS, 2006:1).

b. Kerjasama

Lembaga Studi Desa Untuk Petani SD INPERS menjalin kerjasama dengan lembaga lain atau perorangan yang bergerak di bidang sosial kemasyarakatan. Kerjasama didasarkan pada semangat pemberdayaan masyarakat akar rumput (grass root) di wilayah pedesaan. Kerjasama yang dilakukan dapat berupa:

- 1) Kesepakatan untuk melakukan aktivitas bagi kelompok sasaran yang sama;
- 2) Dukungan bagi pelaksanaan program kerja;
- 3) Penyediaan fasilitas pendukung pelaksanaan program;
- 4) Pembentukan jaringan (Network) untuk memperkuat akses masyarakat di wilayah pedesaan (Profil LSDP SD INPERS, 2006:1).

c. Bidang Kerja

Sejak tahun 1994, para aktivis mahasiswa yang tergabung dalam Lembaga Studi Desa untuk Petani SD INPERS telah aktif dalam beberapa advokasi sosial di pedesaan. Terutama berkaitan dengan segala modal yang mendukung kerjanya. Dengan pilihan wilayah kerja di sektor pertanian pedesaan, dan di dasarkan pada visi dan orientasi lembaga, dalam aktifitasnya Lembaga Studi Desa untuk Petani SD INPERS, melakukan beberapa aktifitas antara lain:

- 1) Pendampingan petani dan keluarganya dengan strategi pembentukan kelompok-kelompok petani dan revitalisasi institusi sosial yang telah dimiliki oleh kelompok masyarakat di desa;
- 2) Pembuatan media komunikasi untuk dan antar petani sebagai media penyebaran dan sosialisasi;
- 3) Pendidikan dan latihan bagi buruh tani dan petani sebagai bagian dari strategi penguatan kelompok masyarakat akar rumput;
- 4) Pembentukan jaringan kerja antar komponen masyarakat (Profil LSDP SD INPERS, 2006:2).

d. Kelompok Sasaran

Kelompok sasaran Lembaga Studi Desa untuk Petani SD INPERS adalah masyarakat di sektor pertanian. Termasuk di dalamnya adalah perkebunan dan nelayan. Dengan pilihan wilayah kerja di pedesaan, Lembaga Studi Desa untuk Petani SD INPERS memilih beberapa kelompok masyarakat yang menjadi titik perhatian, yakni:

- 1) Petani berlahan kecil dan lingkungan sekitarnya;
- 2) Buruh tani dan keluarganya;
- 3) Buruh perkebunan dan komunitas yang ada di sekitarnya;
- 4) Nelayan dan komunitasnya;
- 5) Masyarakat sekitar hutan(Profil LSDP SD INPERS, 2006:2).

e. Struktur Organisasi

Tabel 4.3 Struktur organisasi LSDP SD INPERS

| | | |
|----------------------|---|---|
| Dewan Penasehat | : | Drs. M. Nur Hasan (Ketua) KH. A. Muchit Muzadi |
| Dewan Pengurus | | |
| • Ketua | : | Yiyesta Ndaru S.H |
| • Sekretaris | : | Iwan Kusuma S.S |
| • Anggota | : | Dra.Jamilah Istono Asrianto S.S |
| Dewan Pelaksana | | |
| • Direktur Pelaksana | : | Bambang Teguh Karyanto |

-
- Keuangan : Ari Wijianto S.E
 - Biro data : Kurnia Rahmani S.S
 - Community : Bayu Dedie Lukito, Tsalis Anggit P.W,
Organiser Zon Beby Saifulloh, Indro, Murtaji
-

Sumber: Profil LSDP SD INPERS (2006:2)

4.2 Hasil Penelitian

4.2.1 Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang Daerah

Tujuan utama dari penelitian ini yaitu untuk mendeskripsikan peran LSDP SD INPERS dalam perumusan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Jember. Penelitian ini sangat berkaitan erat dengan peran serta masyarakat yang diharapkan dapat menjadi daya pendorong munculnya kebijakan-kebijakan yang partisipatif dan deliberatif. Dalam konteks RTRW, Peran serta masyarakat secara legitimasi termaktub dalam UU No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang pada Bab VIII Pasal 65. Berikut pasal yang menyebutkan peran masyarakat dalam penataan ruang daerah:

Pasal 65

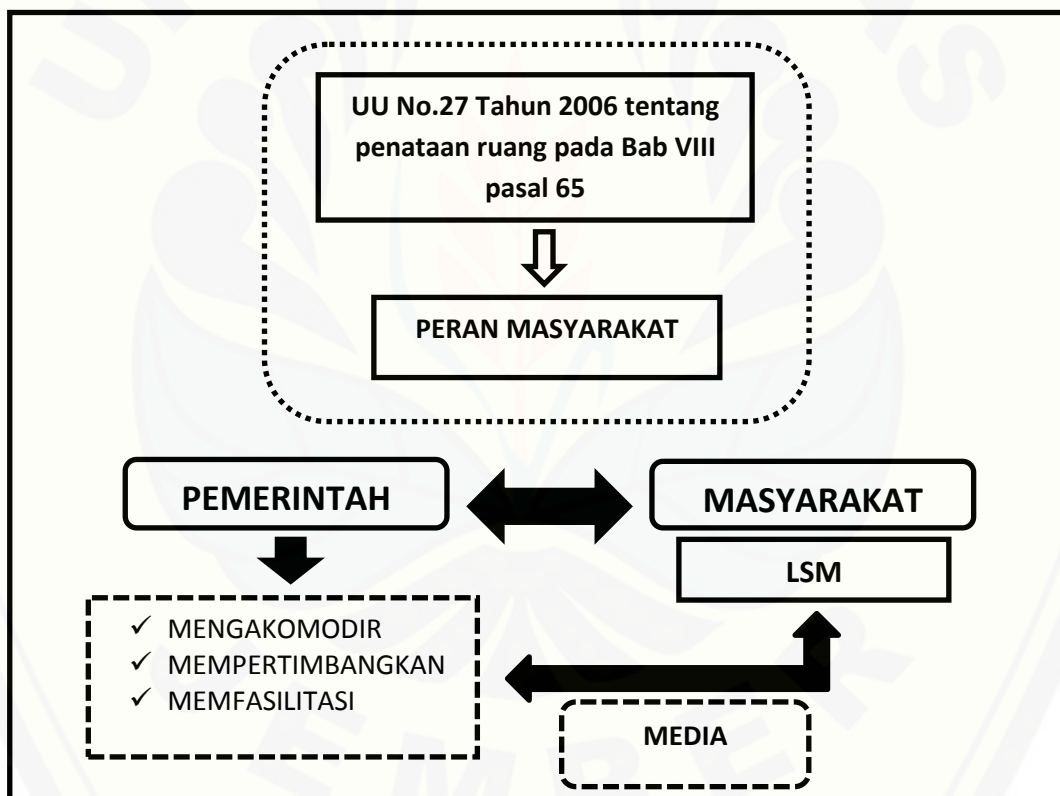
- (1) Penyelenggaraan penataan ruang dilakukan oleh pemerintah dengan melibatkan peran masyarakat.
- (2) Peran masyarakat dalam penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan antara lain, melalui:
 - a. partisipasi dalam penyusunan rencana tata ruang;
 - b. partisipasi dalam pemanfaatan ruang; dan
 - c. partisipasi dalam pengendalian pemanfaatan ruang.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan bentuk peran masyarakat dalam penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah,

Pasal tersebut menyebutkan bahwasanya dalam konteks penataan ruang, peran dan partisipasi masyarakat menjadi hal pokok yang harus dipenuhi mulai dari proses penyusunan, pemanfaatan hingga pengendalian ruang.

Hal ini menunjukkan bahwasanya konsep penataan ruang yang kemudian terejawantahkan dalam bentuk RTRW, diharapkan tidak bertentangan dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat.

Menurut Conyer, ada tiga alasan mengapa partisipasi masyarakat sangat penting dalam kegiatan perencanaan, yaitu: 1. Partisipasi masyarakat merupakan alat untuk memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat yang tanpa kehadirannya program pembangunan serta proyek-proyek akan gagal, 2. Masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya karena mereka akan lebih mengetahui seluk beluk proyek dan akan mempunyai rasa memiliki atas proyek tersebut, 3. Adalah suatu hak demokrasi masyarakat untuk terlibat dalam pembangunan masyarakat mereka sendiri (LSDP SD INPERS, 2013:7).

Jika digambarkan menggunakan skema, maka gambaran ideal peran masyarakat dalam penataan ruang daerah, adalah sebagai berikut:



Gambar 4.2 Peran masyarakat dalam penataan ruang daerah

Gambar 4.2 mencoba menjelaskan bahwa harapan dari adanya peran masyarakat yang tertuang dalam UU No.26 tahun 2007 adalah munculnya

sinergitas antara apa yang dikehendaki oleh masyarakat dengan kebijakan penataan ruang yang dibuat oleh pemerintah. Pemerintah berkewajiban untuk mengakomodir, mempertimbangkan dan memfasilitasi masyarakat dalam menyuarkan aspirasinya. Dalam upaya menyuarkan aspirasinya, masyarakat membutuhkan media yang mampu mempertemukan antara kebutuhan masyarakat dengan pemerintah, misalnya dengan media musyawarah, diskusi, jajak pendapat, dan lain-lain. LSM mempunyai peran yang strategis dalam menyuarkan aspirasi masyarakat dan meningkatkan partisipasi. Keberadaan LSM diharapkan dapat menjadi penghubung antara kebutuhan masyarakat dan pemerintah. Gambaran diatas mengharapakan adanya kerjasama antara pemerintah dan masyarakat (yang diwakili oleh LSM) untuk menghasilkan kebijakan tata ruang yang tepat.

Jika ditarik dalam konteks RTRW Kabupaten Jember, Raperda RTRW Kabupaten Jember sangat lemah dalam melaksanakan konsultasi publik atau dengar pendapat umum. Hal ini dapat dilihat dari aktivitas konsultasi publik yang masih sangat minim. Terlebih konsultasi publik yang sifatnya inisiatif, karena hanya dilakukan satu kali baik oleh eksekutif maupun legislatif. Satu kali pertemuan untuk menyerap aspirasi masyarakat jember merupakan sebuah hal yang cukup ironi, mengingat urgensitas RTRW bagi sebuah daerah. Pihak eksekutif yang dimandatkan pada Badan Perencanaan dan Pembangunan Kabupaten (Bappekab) Jember melakukan konsultasi publik pada desember tahun 2010, pasca 2010 tidak ada lagi uji publik yang dilakukan oleh pihak eksekutif. Hal ini juga dilakukan oleh pihak DPRD Kabupaten Jember yang hanya melakukan dengar pendapat umum satu kali. “Apakah cukup satu kali?”, pertanyaan tersebut menjadi hal yang sangat logis manakala mengingat partisipasi menjadi hal yang sangat penting untuk menciptakan produk kebijakan yang benar-benar dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Bukanlah hal yang aneh ketika melihat polemik Raperda RTRW Jember menjadi berlarut-larut, karena publik memang kurang dilibatkan dan diberikan ruang yang sangat luas dalam mengkritisi dan memberikan masukan kepada aktor resmi perumus kebijakan. Keterbatasan ruang konsultasi publik yang diinisiasi baik oleh eksekutif maupun

legislatif di kabupaten Jember, bukanlah hal yang seharusnya menghambat bagi publik untuk berpartisipasi aktif dalam perumusan Raperda RTRW Kabupaten Jember. Hal ini dapat dilihat dari beberapa aktivitas publik yang direpresentasikan oleh LSM untuk melakukan pengawalan terhadap Raperda RTRW Kabupaten Jember, seperti LSDP SD INPERS. Peran LSM LSDP SD INPERS inilah yang nantinya akan coba dideskripsikan secara lebih dalam.

Dalam konteks kebijakan deliberatif, dapat dikatakan Raperda RTRW Kabupaten Jember masih jauh dari konsep kebijakan deliberatif. Konsep “Deliberatif” adalah sebuah model pengambilan keputusan kolektif yang didahului dengan proses diskusi.

Diskusi dalam proses deliberatif bukanlah diskusi biasa, melainkan diskusi yang secara serius menimbang alasan-alasan yang mendukung atau menentang suatu proposisi atau tindakan. Diskusi akan meningkatkan kualitas keputusan yang diambil. (Sumarto, 2009:16)

Diskusi menjadi media yang strategis dalam menghasilkan kualitas keputusan yang diambil. Dalam konteks Raperda RTRW Kabupaten Jember, proses diskusi bersama publik menjadi kegiatan yang jarang dilakukan. Terbukti dari minimnya forum untuk saling berbagi dan mempertemukan kepentingan bersama. Pemerintah masih belum mengoptimalkan peran publik dalam menghasilkan kebijakan. Dalam model deliberatif, peran pemerintah lebih sebagai legislator “kehendak publik”, namun dalam fenomena perumusan Raperda RTRW Kabupaten Jember proses yang bersifat teknokratik justru lebih mendominasi. Hal ini terbukti dari banyaknya kegiatan pembahasan RTRW yang melibatkan aktor resmi seperti eksekutif dan legislatif, dibandingkan melibatkan masyarakat secara langsung.

4.2.2 Kepentingan LSDP SD INPERS dalam Perumusan Raperda RTRW Kabupaten Jember

Dalam menggali peran LSDP SD INPERS pada perumusan Raperda Jember, akan diawali dengan mencoba melihat hal pokok terlebih dulu. Hal pokok yang dimaksud adalah kepentingan. LSDP SD INPERS dalam perumusan Raperda RTRW Kabupaten Jember. Pertanyaan tentang “Mengapa LSDP SD

INPERS mengawal penyusunan Raperda RTRW Kabupaten Jember?” merupakan pertanyaan yang paling mendasar sebelum lebih jauh mengkaji peran LSDP SD INPERS. Pengetahuan akan motivasi atau kepentingan LSM LSDP SD INPERS menjadi sangat penting untuk dibahas. Hal ini didasarkan pada kegelisahan masyarakat saat ini melihat penurunan daya juang dan advokasi LSM yang memiliki kecenderungan bertindak atas dasar kepentingan-kepentingan yang secara substansial jauh dari tujuan keberadaannya sebagai penyeimbang dan kontrol dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Kepentingan ekonomi, politik masih menjadi wacana yang terdengar sangat kuat melihat keberadaan LSM saat ini.

Peneliti mencoba menjawab pertanyaan tersebut dari beberapa proses wawancara yang dilakukan oleh peneliti pada beberapa informan, yakni anggota LSDP SD INPERS, Rangga Agus Mahardika selaku wartawan Radar Jember, Fendik Setiawan selaku Tim ahli DPRD. Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan oleh peneliti, peneliti menemukan bahwa motivasi dan nilai yang coba dibawa oleh LSDP SD INPERS dalam mengawal Raperda RTRW adalah murni kepentingan masyarakat yang tujuannya mencoba mengarahkan Raperda RTRW yang berasaskan kebutuhan masyarakat dan potensi daerah. Hal ini didasarkan pada penemuan peneliti di lapangan dengan menggunakan teknik wawancara. Rangga Agus Mahardika menuturkan:

Sebenarnya daya penekan yang dimiliki oleh SD INPERS sudah cukup kuat. Karena saya tahu sendiri bagaimana mas Bambang dan temen-temen SD INPERS benar-benar dengan hati mengawal RTRW. Kalau ngomongkan bayaran juga *gak sepiro*. Mereka mengawal dengan hati, karena *kepengen* RTRW ini untuk kepentingan masyarakat. (tanggal 8 Desember 2014, pukul 22.31).

Dari apa yang telah dijelaskan oleh Rangga Agus Mahardika, menggambarkan bahwa LSDP SD INPERS masih menjadi LSM yang menggunakan sikap ideologisnya dalam melihat isu RTRW Kabupaten Jember. Melihat penuturan yang disampaikan oleh Rangga yang menyebutkan bahwa gaji sebagai pekerja dalam organisasi seperti LSM, bukanlah sesuatu yang cukup menguntungkan, tapi LSDP SD INPERS dianggap masih bertahan dalam mengawal RTRW yang

banyak menguras tenaga, waktu, biaya, semuanya dilakukan benar-benar demi kepentingan masyarakat Jember.

Hal yang sama juga disampaikan oleh Fendik Setiawan (Tim Ahli DPRD dalam penyusunan Raperda RTRW) menuturkan:

Kalau dilihat dari konsistensi dan kelahiran SD INPERS, SD INPERS adalah NGO yang sudah lama ada. Meskipun ganti orang tapi *platform* kelembagaannya menurut saya cukup jelas. Dan saya pikir apa yang dia sampaikan dan dia kritisi, dia masih obyektif. Tidak ada tendensi *macem-macem*, apalagi sampai pada tataran kepentingan ekonomi atau kepentingan siapa yang melakukan itu. Saya tidak berfikir sejauh itu. Dia masih obyektif, komitmen dia sebenarnya. Komitmen kelembagaan dia untuk mengawal kebijakan publik ini bisa berjalan dengan *fair*, baik (tanggal 14 Oktober 2014, pukul 11.51).

Hasil wawancara ini menunjukkan bahwa selama proses mengawal penyusunan Raperda RTRW kabupaten Jember, LSDP SD INPERS juga dianggap masih sangat obyektif melihat perkembangan pembahasan RTRW Jember. Kajian-kajian kritis yang coba disampaikan oleh LSDP SD INPERS kepada DPRD dalam beberapa kegiatan resmi di DPRD seperti dengar pendapat umum, *hearing* masih dianggap obyektif. Keobyektifan yang terlihat dari aktivitas-aktivitas LSDP SD INPERS dalam mengawal Raperda RTRW Jember, menggambarkan bahwasanya secara kelembagaan LSDP SD INPERS tidak memiliki nilai-nilai kepentingan baik yang bersifat ekonomi bahkan secara politis memihak pada beberapa oknum perumus Raperda RTRW Kabupaten Jember.

Dalam pencarian jawaban atas pertanyaan kepentingan yang dibawa oleh LSDP SD INPERS, peneliti mencoba melakukan observasi (pengamatan) terhadap aktivitas LSDP SD INPERS dengan mengikuti beberapa rangkaian diskusi. Diskusi yang cukup mendalam untuk membedah ketidaklayakan RTRW Kabupaten Jember telah beberapa kali peneliti ikuti. Pengamatan yang telah dilakukan oleh peneliti dalam forum diskusi, menggambarkan LSDP SD INPERS tidak memiliki kepentingan dan masih sangat obyektif terhadap segala unsur yang berkaitan dengan Raperda RTRW. Hal ini didasarkan pada muatan-muatan yang dibahas dalam proses diskusi. Muatan yang dimaksud dalam adalah pembahasan

dan arah diskusi yang coba dibangun oleh LSDP SD INPERS, misalnya saja pada diskusi yang diikuti oleh peneliti pada tanggal 4 September 2014.

Dalam proses diskusi RTRW Jember tersebut dihadiri aktivis PMII Cabang Jember dan akademisi, mengasilkan beberapa kesimpulan terkait ketidaklayakan draft RTRW yang dianggap sudah “cedera bahkan cacat”, baik secara konstitusi, akademik, maupun anggaran. Kecacatan draft RTRW tersebut dapat dilihat dari beberapa indikator misalnya saja tidak adanya naskah akademik yang memandu DPRD, terlalu normatif dan tanpa kedalaman data, miskin data kuantitatif, deskripsi metode kurang transparan, tidak menjanjikan terobosan baru, peta banyak bersifat manipulatif dan tidak jelas serta tidak sistematis, banyak wilayah yang direkomendasikan untuk sektor pertambangan, namun masuk pada wilayah rawan bencana, tidak sinkronnya visi Bupati dengan isi dari draft RTRW, dan lain-lain. Semua pembahasan dalam diskusi tersebut didiskusikan secara akademis, dan tidak muncul tendensi apapun dalam proses diskusi, yang ada hanya argumentasi-argumentasi yang berusaha mencari solusi bagi persoalan RTRW Jember. Argumentasi-argumentasi yang berkembang sangat akademis, dan obyektif, sehingga muncul proses pertukaran pengetahuan secara dinamis sesuai dengan masing-masing kelimuan. Proses diskusi yang sangat akademis tersebut juga peneliti rasakan selama mengikuti beberapa aktivitas diskusi yang lain.

Hipotesa yang peneliti sampaikan dalam pengamatan diatas, kemudian dilakukan pengujian dengan mewawancarai salah satu peserta diskusi. Amir fatah (ketua bidang eksternal PMII Cabang Jember) menuturkan:

Sejauh yang saya ketahui dan saya ikuti selama berdiskusi dengan LSDP SD INPERS, mereka masih sangat obyektif. Yang mereka sampaikan juga secara akademis bagaimana konsep dasar RTRW, kecacatan RTRW Jember. Saya rasa seperti itu. (26 Desember 2014, pukul 20.44)

Dari uraian wawancara tersebut, menunjukkan adanya kesamaan persepsi terkait obyektivitas LSDP SD INPERS dalam menyampaikan gagasan-gagasannya dalam kegiatan diskusi. Pengujian hipotesa ini semakin menguatkan argumentasi-argumentasi sebelumnya terkait motivasi dasar LSDP SD INPERS berperan aktif dalam perumusan Raperda RTRW Kabupaten Jember. Pengetahuan terkait hal

yang mendasari pengawalan LSDP SD INPERS dalam perumusan RTRW menjadi hal yang cukup penting dalam melihat lebih jauh bagaimana peran LSDP SD INPERS.

4.2.3 Temuan LSDP SD INPERS terhadap Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Jember

LSDP SD INPERS mulai berperan dalam Perumusan Raperda RTRW Jember pada tahun 2009. Hal tersebut secara kelembagaan didasari oleh Garis Besar Haluan kerja LSDP SD INPERS yang memang fokus untuk mengawal penyusunan Raperda RTRW Kabupaten Jember. Hal ini disampaikan oleh Bayu Dedi Lukito sebagai anggota LSDP SD INPERS dalam wawancara yang dilakukan oleh peneliti.

Pasca 2009 memang tujuan utama kerja dan garis besar haluan kerja kita adalah mengawal Tata Ruang Wilayah. Itu yang kita putuskan (tanggal 5 Desember 2014 pukul 14.51).

Sejak tahun 2009 hingga tahun 2014 LSDP SD INPERS telah mengawal Raperda RTRW Kabupaten Jember, dan berhasil memberikan perubahan-perubahan terhadap perumusan Raperda RTRW. Perubahan yang dimaksud adalah perubahan terhadap *mindset* masyarakat, akademisi, aktivis, serta pemerintah dalam melihat RTRW. Perubahan tersebut diawali dari kajian-kajian kritis yang dilakukan oleh LSDP SD INPERS terkait isi, alur dan substansi naskah akademik dan Raperda RTRW Kabupaten Jember. Kajian kritis tersebut menghasilkan beberapa temuan-temuan yang sangat mengecewakan publik jember pada umumnya.

Temuan pertama, yang sangat fenomenal adalah ditemukannya unsur plagiasi dalam naskah akademik yang diajukan oleh Bappekab pada maret 2013 nantinya dipergunakan sebagai pedoman penyusunan Raperda RTRW Kabupaten Jember. Bambang teguh dalam sebuah media elektronik mengungkapkan:

“Ini jelas copy pasteyang lupa diedit, dan menunjukkan kinerja tim yang mendesain ini sesat pikir,” kata Bambang kemarin (22/3). Menurut dia, pada Bab VII halaman 27 naskah disebutkan, lokasi

rencana penetapan kawasan strategis ekonomi untuk industri batu bata dan genteng adalah Pejagoan dan Sruweng. Kawasan ini meliputi Desa Kewayuhan, Kedawung, dan Peniron, Kecamatan Pejagoan, serta Desa Sruweng, Giwangretno dan Jabres, Kecamatan Sruweng. Hal sama juga bisa di lihat pada halaman 28. Di situ disebutkan lokasi kawasan peruntukan industri kerajinan rakyat tersebar di seluruh Kabupaten Kebumen (batik, rokok, makanan kecil, oleh-oleh, cinderamata batuan hias, dan lain-lain. Sementara di halaman 29 disebutkan jalan lintas selatan (JJLS) yang disebutkan di sana adalah jalan yang dikembangkan di pantai selatan Jawa, dan melewati Kabupaten Kebumen dari Kecamatan Mirit hingga Ayah. “Masih banyak penjiplakan lainnya yang menyedatkan pembahasan Raperda RTRW,” ungkapnya. (*jatim.tribunnews.com*, diakses pada 13 desember 2014).

Ditemukannya kecacatan pada naskah akademik tersebut akhirnya membuka mata sebagian besar masyarakat Jember bahwa penyusunan rencana penataan ruang sekaligus rencana pembangunan di kabupatennya sedang bermasalah. Penemuan tersebut menjadi pembicaraan yang tiada hentinya dikalangan masyarakat, akademisi dan para pejabat. Peneliti mencoba melakukan kajian terhadap penemuan ini pada Okto Harianto selaku Kepala Bagian Prasarana Wilayah Bappekab. Jember, beliau mengungkapkan:

Bahwa itu bukan *copy paste*, namun dari pihak provinsi memberikan semacam contoh atau format penyusunan naskah akademik pada setiap kabupaten, dan kebetulan contohnya itu berasal dari kabupaten kebumen. Format itulah yang kemudian dipakai dan kesalahannya beberapa paragraf yang menggambarkan kebumen terikutsertakan dan tidak terhapus (tanggal 11 desember 2014 pukul 09.47).

Bagi pihak Bappekab itu bukan bagian dari *copy paste*, namun dalam pandangan peneliti kesalahan tersebut tetaplah kesalahan yang seharusnya tidak terjadi. Hal ini didasarkan pada urgensitas RTRW dan unsur akademis yang seharusnya melekat pada naskah akademik sebagai pembimbing dalam penyusunan Raperda RTRW Kabupaten Jember. Logika yang harus dibangun adalah ketika yang menjadi pedoman informasi dan input data daerah saja salah, bagaimana dengan kualitas perda yang akan dihasilkan.

Temuan kedua, LSDP SD INPERS yang juga menjadi kritik bagi perumus Raperda RTRW Jember adalah terkait terlambatnya pembentukan Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD) di Jember. Keberadaan BKPRD menjadi hal yang wajib dimiliki daerah dalam merumuskan RTRW, hal ini sesuai dengan mandat konstitusi yang tertuang pada UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. BKPRD Kabupaten Jember baru ditetapkan pada tanggal 7 Juni 2013 yang dilegalkan dalam Surat Keputusan Bupati Jember nomor 188.45/227/012/2013. BKPRD merupakan sebuah badan yang dibentuk secara khusus untuk merumuskan RTRW dan mensinergikan Raperda RTRW dengan RTRW provinsi dan nasional, serta mengakomodir segala kepentingan *stakeholder* terhadap RTRW. BKPRD menjadi bagian yang sangat penting dan harus ditindak lanjuti sejak awal oleh pemerintah kabupaten Jember, sayangnya hal ini baru ditanggapi pada 2013 yang notabene pembahasan Raperda RTRW dimulai pada tahun 2006. Hal inilah yang juga sangat disayangkan oleh banyak pihak mengingat alur yang juga dilalui terkesan melompat-lompat.

Temuan lain yang juga berhasil membongkar isi naskah akademik dan draft Raperda RTRW adalah ditemukannya kekurangan maupun kesalahan secara akademis dan metodologis, berikut kekurangan-kekurangan tersebut yang berhasil peneliti rangkum dalam beberapa waktu diskusi dan dokumen komentar LSDP SD INPERS terhadap draft RTRW Kabupaten Jember:

- a. Data-data sosial ekonomi Jember hanya dianalisis sekedarnya, bahkan data-data kemiskinan tidak dibahas sama sekali. Trend kependudukan hanya dibahas sekedarnya. Trend migrasi penduduk tidak dibahas sama sekali;
- b. Bahan, metode, dan proses RTRW telah dibahas dalam dokumen ini. Akan tetapi, sangat terasa, bahwa pembahasan itu hanya normatif belaka. Jenis peta dan jenis citra satelit yang digunakan tidak dibahas dengan jelas, jenis citra apa, kapan diterbitkan, dan lain-lain. Karena itu pada hasil analisis peta tidak tercermin sama sekali kondisi tutupan terkini Kabupaten Jember, padahal kondisi tutupan terkini penting untuk analisis kehutanan maupun kebencanaan. Metode survei dan penjaringan informasi yang dilakukan tidak cukup rinci dijelaskan. Padahal dengan mengetahui metode survei dan

- penjaringan informasi yang dilakukan (apa saja yang dilakukan, apa bentuk kuesionernya, kapan, berapa kali, siapa saja yang terlibat, dan lain-lain) akan bisa diketahui apakah dokumen ini telah dikonsultasikan secara cukup kepada masyarakat, atau dikonsultasikan dan dibuat sekadarnya. Metode dan proses yang dilakukan, sangat terasa, hanya sekedarnya dan normatif saja
- c. RTRWK Jember yang lalu memang digunakan sebagai acuan untuk dasar analisis perubahan. Akan tetapi itu saja tidaklah cukup. Seharusnya kondisi struktur (apa saja jenis jalan yang ada, bagaimana kondisinya, bagaimana kondisi irigasi, bagaimana kondisi terkini setiap DAS, dan lain-lain) dan pola (luas riil berbagai pola ruang, kondisi pola ruang, apa kelemahan, apa kelebihan, apa yang tidak tercapai, dan lain-lain) yang ada sekarang juga menjadi acuan analisis RTRW, sehingga target perubahan 20 tahun mendatang menjadi lebih jelas dan rinci. Rencana RTRW yang baru tidak cukup hanya mengandalkan analisis dari rencana RTRW yang lalu harus juga memahami realitas nyata dari pemanfaatan ruang yang ada sekarang;
 - d. Rencana pola ruang dalam RTRWK mencerminkan pola produksi masyarakat (Jember) pada masa 20 tahun mendatang. Analisis pola ruang draft dokumen RTRWK Jember ini terasa sangat miskin kreativitas. Deskripsi analisis pola ruangnya hanya normatif belaka, tidak ada kedalaman substansi. Sektor pertanian, peternakan, perkebunan, kehutanan yang sebagian besar masyarakat Jember menggeluti sektor ini hanya dideskripsikan statis dan tidak cukup jelas masa depannya pada 20 tahun mendatang.

Temuan-temuan tersebut menjadi peluang bagi LSDP SD INPERS dalam menciptakan kesadaran bagi masyarakat Jember secara umum untuk mau bersama-sama serentak mengawal proses perumusan Raperda RTRW Jember yang nantinya berujung pada perbaikan draft RTRW. Peluang tersebut kemudian secara strategis oleh LSDP SD INPERS diterjemahkan dalam bentuk kegiatan-kegiatan penyadaran, kegiatan tersebut diawali dengan pembuatan tulisan dan kertas posisi terkait temuan-temuan atau catatan kritis yang sebelumnya telah dikaji sangat detail. Hasil tulisan-tulisan tersebut kemudian disampaikan pada

media baik media lokal maupun diluar Jember. Penyampaian catatan kritis juga disampaikan pada perumus Raperda RTRW dalam bentuk kertas posisi. Kertas posisi tersebut menjelaskan terkait posisi LSDP SD INPERS dalam melihat draft RTRW, yang kemudian dilengkapi dengan penjelasan argumentasi-argumentasi yang mendasari posisi tersebut.

Dampak terhadap penyampaian penemuan dan catatan kritis tersebut akhirnya mampu membuka mata masyarakat jember secara umum, akademisi dan tim penyusun RTRW Kabupaten Jember bahwa ada banyak kesalahan yang sebelumnya belum pernah diketahui. Nur Eliya Anggraini (Wartawan Radio Prosalina Jember) menuturkan:

Yang banyak temuannya memang dia. Dan itu efektif untuk membentuk wacana publik. Orang yang dulunya *gak* tau RTRW, kini semuanya membicarakan RTRW. Bahkan di Radio Prosalina dibahas sekian episode, dimedia cetak juga banyak dibahas (wawancara pada tanggal 7 Desember 2014, pukul 10.09).

Berdasarkan apa yang disampaikan oleh Nur Eliya Anggraini, dapat dikatakan LSDP SD INPERS berhasil membangun wacana publik terkait RTRW dengan cukup mengakar. Wacana RTRW terus menerus berkembang pada seluruh elemen masyarakat dan akhirnya mampu meningkatkan gairah terhadap pengawalan RTRW Jember. Hal itu didasarkan pada munculnya beberapa kegiatan-kegiatan baru dalam pembahasan dan pengawalan RTRW Jember yang dilakukan oleh aktivis dan akademisi. Aktivitas-aktivitas tersebut misalnya FGD, Aksi penolakan draft Naskah Akademik dan RTRW yang sebelumnya telah diajukan.

4.2.4 Peran LSDP SD INPERS dalam Perumusan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Jember

Kajian tentang peran LSDP SD INPERS akan dikaji dengan melihat bagaimana rangkaian kegiatan-kegiatan yang dilakukannya dalam mengawal RTRW Jember. Dalam mengkaji peran LSM LSDP SD INPERS, peneliti membagi kajian peran menjadi empat peran yang disampaikan oleh Hetifah yakni

peningkatan kesadaran, advokasi kebijakan, pengembangan institusi dan pengembangan kapasitas.

a. Peran Peningkatan Kesadaran

Peran dalam melakukan peningkatan kesadaran sangat aktif dilakukan oleh LSM LSDP SD INPERS, hal ini didasarkan pada banyaknya kegiatan-kegiatan peningkatan kesadaran yang dilakukan dan perkembangan pengetahuan masyarakat secara umum terhadap RTRW Jember menjadi sangat meningkat. Masyarakat, media, aktivis yang dulunya tidak banyak membicarakan RTRW kini menjadi lebih berbicara banyak terhadap kasus Raperda RTRW Kabupaten Jember. Hal ini diperkuat dengan penuturan yang disampaikan oleh Nur Eliya Anggraini:

Yang banyak temuannya memang dia. Dan itu efektif untuk membentuk wacana publik. Orang yang dulunya *gak* tau RTRW, kini semuanya membicarakan RTRW. Bahkan di Radio Prosalina dibahas sekian episode, dimedia cetak juga banyak dibahas (wawancara pada tanggal 7 Desember 2014, pukul 10.09).

Hasil wawancara ini semakin menguatkan bahwa LSDP SD INPERS memang mampu meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap wacana Raperda RTRW Kabupaten Jember. Berikut deskripsi kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan peran peningktan kesadaran yang dijalankan oleh LSDP SD INPERS:

- 1) Tahun 2009-2010, kegiatan yang dijalankan oleh LSDP SD INPERS adalah membangun kesepahaman para pihak di Jember mengenai Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) kabupaten Jember. Kegiatan ini dilakukan dengan menggunakan dua metode yang digunakan adalah diskusi non formal dan FGD. Sasaran kegiatan ini adalah LSM, akademisi, kelompok masyarakat. Aktivitas ini tertuang pada laporan kegiatan pengawalan terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah;
- 2) Tahun 2011-2012, Meluaskan pemahaman pentignya RTRW dalam rencana pembangunan Kabupaten Jember. Bentuk kegiatan ini adalah dengan beberapa kali diundang dalam acara forum-forum diskusi publik dengan tema penyebarluasan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW).

Aktivitas ini tertuang pada laporan kegiatan pengawalan terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah;

- 3) Penemuan terhadap beberapa kesalahan dalam draft naskah akademik dan RTRW mampu membuka mata masyarakat jember bahwa ada yang salah dalam proses perumusan Raperda RTRW Jember. Momentum ini akhirnya mampu meningkatkan tren pembahasan RTRW Jember. Hal ini juga berdampak pada eksistensi LSDP SD INPERS sebagai penemu kesalahan RTRW Jember. Eksistensi yang dimaksud dalam hal ini adalah banyak diundang dalam acara forum-forum diskusi publik dengan tema kajian kritis terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Forum diskusi tersebut diadakan dalam bentuk forum formal maupun informal. Forum formal misalnya diundang dalam siaran Radio Prosalina, diskusi TV dengan topik serap aspirasi Raperda RTRW Kabupaten Jember live di media TV Jember pada tanggal 13 November 2013 dengan fasilitator Ir. H. Nur Yasin, MBA, MT. (anggota DPR RI), Bambang Teguh (LSDP SD INPERS), dan Abdul Qodim (LSM GNKL), yang dihadiri oleh beberapa elemen pemerhati RTRW seperti aktivis dan mahasiswa. Forum informl lebih pada kegiatan diskusi-diskusi yang sifatnya lebih santai misalnya bersama aktivis, komunikasi informal dengan Tim ahli RTRW dari DPRD, Pansus, dan lain-lain;
- 4) Berpartisipasi secara aktif dalam *hearing* yang dilakukan oleh panitia khusus. Dalam kegiatan ini LSDP SD INPERS berhasil membuka titik-titik kesalahan yang ada pada naskah akademik dan draft RTRW Kabupaten Jember pada pansus. Hal ini kemudian mampu mendorong kesadaran legislatif untuk lebih terbuka dalam pembahasan RTRW. Kegiatan ini sangat membantu legislatif dalam melakukan pembahasan RTRW, hal ini disampaikan oleh Lukman winarno (wakil pansus pembahasan Raperda RTRW Kabupaten Jember periode 2011-2031), dan Fendik setiawan (tim ahli DPRD);
- 5) Pada tanggal 8 Juni 2014, mengadakan *Focus Group Discussion* (FGD) dengan topik membedah Jalur Lintas Selatan (JLS) dan Rencana Tata

Ruang Kabupaten Jember. Dalam kegiatan tersebut, dihadiri oleh beberapa LSM seperti ARC Bandung, Huma Jakarta, Sajogjo Institute Bandung, JKPP Bogor, GNKL dan lain-lain. Bukan hanya LSM yang hadir dalam kegiatan tersebut, namun ada beberapa mahasiswa seperti Imam Sunarto, Megawati, Nurhuda Candra, Rifa'i, Mohammad Habib. Dalam kegiatan ini dilakukan serap gagasan atau pendapat terkait konsep pembangunan dan RTRW Jember dari para peserta yang datang. Kegiatan diskusi ini berjalan sangat menarik, karena pertukaran pengetahuan yang muncul sangat beragam. Hal ini menjadi wajar mengingat peserta yang datang memiliki latar belakang keilmuan dan daerah yang berbeda-beda. Kegiatan ini membangun kesepahaman diantara para peserta FGD terkait konsep pembangunan, catatan kritis terhadap konsep pembangunan berkelanjutan, muatan yang disampaikan dalam RTRW Jember dan komitmen bersama untuk senantiasa mengawal RTRW Jember sampai ditetapkan;

- 6) Diskusi rutin dengan aktivis Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII) yang dilakukan setiap minggu. Peneliti berhasil mengikuti aktivitas ini beberapa kali, aktivitas rutin ini dimulai dari hari kamis tanggal 4 September 2014. Kegiatan diskusi ini dilakukan 2 kali dalam seminggu, yang kemudian disepakati dilaksanakan setiap hari sabtu dan minggu. Kegiatan diskusi ini mencoba mengkaji dan menganalisis secara detail dan mendalam bagaimana Naskah Akademik dan draft RTRW Kabupaten Jember. Dalam diskusi ini LSDP SD INPERS menjadi fasilitator yang mencoba membagi hasil temuan mereka atau hasil catatan-catatan kritis yang telah dulu diketahui kemudian coba didiskusikan dengan aktivis PMII Cabang Jember. Menurut penuturan yang disampaikan oleh salah satu pengurus cabang PMII Jember Ferio Pristiawan Ekananda dalam sebuah wawancara menyebutkan:

Kita sudah diskusi banyak dengan SD INPERS. Kalau ditanya berapa kali diskusi?, diskusi informal atau lebih tepatnya sharing itu hampir 20 kali lebih. Tapi kalau diskusi

rutin yang setiap minggu itu sekitar 10 kali (8 Desember 2014 pukul 22.54).

Dalam petikan wawancara tersebut, dapat kita pahami bahwa memang komunikasi yang dibangun antara LSDP SD INPERS dan PMII sangat intens. Tujuan dari kegiatan diskusi ini adalah untuk memebedah RTRW Jember melalui kajian akademis, ruang pertukaran pengetahuan dan informasi antar LSDP SD INPERS dan PMII, serta menjalin kerjasama. Kegiatan ini merupakan betuk aktivitas pengembangan kapasitas dan aktivitas penyadaran yang coba dibangun oleh kedua belah pihak;

- 7) Kegiatan diskusi juga dilakukan bersama Lembaga Pers Mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember yakni PRIMA (Pribadi Merdeka Mahasiswa). Diskusi ini diawali dari keinginan PRIMA untuk mengkaji RTRW secara mendalam yang kemudian mereka sampaikan kajian itu dalam bentuk majalah tahunan yang hendak diterbitkan akhir tahun 2014. Diskusi ini dilakukan dua kali pada bulan November, yang pertama pada tanggal 13 November 2014 dan yang kedua pada tanggal 26 November 2014. Diskusi ini dihadiri oleh Kholida A'isyah, Miftahul K., Ahmad Faizal B., Agung Alhabi, Reni Novitasari, Ardi, Aryo, Nasrul dan Anita. Kegiatan ini diformat dengan lebih santai. Miftahul Khoiriyah selaku sekretaris PRIMA dan sekaligus peserta diskusi mengatakan:

Mereka benar-benar teliti *mbak* kalau Ria bilang. Karena kita ditunjukkan draft RTRW yang baru itu dalam bentuk *hardcopy* dan mereka benar-benar membacanya satu persatu lembar. Banyak sekali catatan-catatan yang dibuat tiap lembar dalam draft RTRW tersebut. Saya sangat heran, ternyata benar-benar dibaca. (wawancara, tanggal 9 desember 2014 pukul 12.15)

Dari petikan wawancara diatas, ada keseriusan yang hendak disampaikan dan perlu dibangun oleh LSDP SD INPERS pada PRIMA dalam membahas RTRW mengingat urgensinya;

- 8) Perluas pemahaman terkait RTRW Jember terhadap masyarakat dalam kegiatan apapun. Upaya ini dilakukan untuk menyampaikan

gagasan dan pandangan kritis LSDP SD INPERS terhadap RTRW Jember meskipun pembahasan atau topik utama bukanlah pembahasan RTRW. Misalnya, Tanggal 22 Maret 2014, LSDP SD INPERS diundang dan berpartisipasi dalam kegiatan *Focus Group Discussion* (FGD) yang diadakan oleh Lembaga Ilmiah Mahasiswa Sospol (LIMAS) dengan topik “Kerja sama pengelolaan lahan pertanian dalam mewujudkan kesejahteraan petani Jember”. Posisi LSDP SD INPERS dalam kegiatan tersebut sebagai salah satu narasumber. Dalam kegiatan tersebut LSDP SD INPERS mencoba menyampaikan gagasan-gagasannya terkait pertanian Jember yang kemudian dikomparasikan dengan draft RTRW. Potensi sektor pertanian yang tinggi dijember, dalam kajian yang dilakukan oleh LSDP SD INPERS ternyata tidak didukung dengan narasi yang tertuang dalam naskah akademik dan draft RTRW yang saat itu diajukan. Penurunan lahan pertanian, rendahnya produktivitas pertanian, dan masalah lain-lain yang terjadi pada sektor pertanian dijember belum mampu diterjemahkan secara lebih mendetail dalam naskah akademik dan draft RTRW. Hal ini kemudian membuka mata seluruh peserta FGD yang dihadiri oleh mahasiswa, Perhutani, Dinas Pertanian, Dosen, kelompok tani bahwa seharusnya ketika berbicara pertanian sebagai potensi utama jember, maka menjadi wajib bagi daerah untuk menyiapkan desain pembangunan yang tepat terhadap sektor pertanian dan itu harusnya masuk dalam draft RTRW serta naskah akademik. Aktivitas penyampaian urgensi RTRW terus diupayakan oleh LSDP SD INPERS, hal ini senada dengan apa yang disampaikan oleh Bayu Dedie Lukito:

Kami akan terus menyampaikan kepada publik bahwa ada yang salah dengan RTRW Jember, dimanapun akan kami sampaikan, kapanpun ketika ada moment yang tepat akan kami sampaikan. (wawancara, tanggal 5 desember 2014 pukul 15.19).

b. Peran Advokasi Kebijakan

Peran advokasi kebijakan juga mampu dilakukan, tapi tidak cukup memiliki pengaruh yang kuat dalam mempengaruhi Raperda RTRW Kabupaten Jember.

Penghentian pembahasan Raperda RTRW Kabupaten Jember mungkin berhasil dilakukan, namun secara substansial isi Raperda RTRW Kabupaten Jember masih belum cukup dipengaruhi. Contoh yang paling jelas adalah dilihat dari perdebatan masalah tambang dalam Raperda RTRW, LSDP SD INPERS tidak menghendaki dimasukkannya opsi tambang dalam bentuk apapun yang kemudian disuarakan, namun hingga kini baik pada eksekutif maupun legislatif belum ada perubahan. Eksekutif tetap bersikukuh mengadakan adanya eksploitasi tambang, sedangkan legislatif tetap memasukkan opsi toleransi yakni eksplorasi tambang. Perlawanan opsi tambang ini sebenarnya bukan hanya datang dari LSDP SD INPERS, tapi datang dari banyak elemen masyarakat seperti aktivis, LSM lain. Asumsi dasar yang dipakai dalam menolak tambang adalah kerusakan lingkungan yang dihasilkan dalam proses pertambangan. Kerusakan lingkungan menjadi hal yang akan selalu terjadi dalam proses pertambangan, apalagi jika dilihat peta persebaran pertambangan di Jember berada banyak didaerah kawasan hutan lindung. Hal inilah yang menjadi dasar bagi penolakan opsi tambang dalam rencana pembangunan Jember 20 tahun yang akan datang. Hal ini diperkuat dengan penuturan Ranga Agus Mahardika:

Sebenarnya daya penekan mereka cukup kuat, tapi memang dari sisi advokasi memang SD INPERS masih sangat lemah. Respon pemerintah kurang baik pada mereka. Karena bagaimanapun mereka tidak punya cukup *power* maupun kekuatandalam pemerintahan. Sehingga mereka hanya bisa mengkritisi apa yang mereka anggap kurang tepat, masalah masukan itu diterima atau *gak* ya itu tergantung respon pemerintah (tanggal 8 Desember 2014, pukul 22.31).

Hal yang sama juga disampaikan oleh Nur Eliya Anggraini yang menuturkan:

...Efektif untuk membentuk wacana publik. Orang yang dulunya *gak* tau RTRW, kini semuanya membicarakan RTRW. Bahkan di Radio Prosalina dibahas sekian episode, dimedia cetak juga banyak dibahas. Mereka berhasil menyuarakan, namun memang yang *tak lihat*, tekanan itu *toh* tidak mempengaruhi begitu jauh terhadap perubahan RTRW di Jember (wawancara pada tanggal 7 Desember 2014, pukul 10.09).

Dua petikan wawancara tersebut semakin memperkuat bahwa tingkat penekan dan daya advokasi yang dimiliki oleh LSDP SD INPERS tidak mampu begitu jauh mempengaruhi Raperda RTRW Kabupaten Jember.

Dalam konteks perumusan kebijakan, LSDP SD INPERS banyak menggunakan media masa, elektronik dan panitia khusus dalam menyalurkan aspirasi maupun kepentingan yang dibawa. Saluran tersebut digunakan sebagai ruang untuk mengartikulasikan kepentingan yang hendak dibawa, terutama panitia khusus. Keberadaan panitia khusus sebagai tim yang memiliki *power* dalam mempengaruhi raperda dan memiliki kewenangan untuk melakukan pembahasan raperda RTRW Kabupaten Jember merupakan media atau ruang yang sangat strategis dalam menyuarkan aspirasi. Bayu Dedie Lukito menuturkan:

SD INPERS menyuarkan lewat pansus. *Yo kuwi* mekanisme peran serta masyarakat dalam menyuarkan aspirasinya terkait RTRW Jember (wawancara, pada tanggal 13 Januari 2015 pukul 11.51).

Dari petikan wawancara tersebut menggambarkan, bahwa LSDP SD INPERS dalam upaya menyuarkan aspirasinya banyak menggunakan pansus sebagai media. Hal ini dikarenakan pansus merupakan ruang yang memang disediakan oleh legislatif dalam mewadahi aspirasi masyarakat terutama kegiatan-kegiatan seperti *hearing*. Hal yang sama juga disampaikan oleh Lukman Winarno dalam sebuah wawancara:

... yang pasti SD INPERS aktif mengikuti perkembangan maupun aktivitas yang dilakukan oleh pansus. Dia mengawal pansus secara masif dan banyak menyuarkan pada pansus. Dan itu kita tampung (wawancara, pada 8 Desember 2014 pukul 10.38).

Hasil wawancara tersebut semakin menguatkan, bahwa saluran utama LSDP SD INPERS adalah melalui panitia khusus. Pansus menjadi media yang strategis dalam menyuarkan aspirasi yang dibawa seperti catatan kritis yang sebelumnya telah dilakukan kajian. Berikut deskripsi kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan peran advokasi kebijakan yang dijalankan oleh LSDP SD INPERS:

- 1) Berpartisipasi dalam kegiatan konsultasi publik membahas RTRW Jember yang difasilitasi oleh Bappekab Jember. Kegiatan ini dilaksanakan pada hari Kamis tanggal 23 Desember 2010. Kegiatan ini

menghasilkan beberapa keluaran yang pada intinya adalah pengenalan secara lebih mendalam kondisi sosial, ekonomi dan wilayah kabupaten Jember. Kegiatan ini tertuang dalam berita acara konsultasi publik terkait RTRW yang diterbitkan oleh Bappekab;

- 2) Mengirim surat pada tanggal 19 Maret 2013 yang ditujukan pada pimpinan DPRD Jember khususnya panitia khusus RTRW Jember tahun 2011-2031. Surat tersebut berisi permohonan pengajuan *hearing* dengan Pansus Raperda RTRW Jember 2011-2031 pada tanggal 21 Maret 2013;
- 3) Mengikuti *hearing* yang difasilitasi oleh Pansus Raperda RTRW pada tanggal 22 Maret 2013. Kegiatan *hearing* ini merupakan tindak lanjut dari pengajuan surat yang diajukan sebelumnya oleh LSDP SD INPERS pada tanggal 19 Maret 2013. *Hearing* ini dihadiri oleh 16 panitia khusus dan 26 undangan *hearing* yang terdiri dari LSM, akademisi dan aktivis. Dalam proses *hearing* berhasil tersampainya gagasan maupun temuan-temuan kesalahan, terutama temuan kasus *copy paste* dalam draft naskah akademik dan RTRW Kabupaten Jember. Peserta *hearing* menginginkan agar DPRD dapat mempertemukan dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) pemrakarsa Raperda RTRW Kabupaten Jember yaitu Bappekab. Terkait hasil konsultasi publik tanggal 23 Desember 2010, serta bertemu dengan tim ahli eksekutif guna klarifikasi data *copy paste* pada naskah akademik Raperda RTRW;
- 4) Pengajuan *hearing* juga kembali diinisiasi oleh LSDP SD INPERS, surat tersebut dikirim pada tanggal 10 September 2013. Pengajuan *hearing* tersebut diajukan pada hari Kamis tanggal 12 September 2013 pukul 09.00;
- 5) Mengikuti *hearing* yang difasilitasi oleh Pansus Raperda RTRW pada tanggal 12 September 2013. Kegiatan *hearing* ini merupakan tindak lanjut dari pengajuan surat yang diajukan sebelumnya oleh LSDP SD INPERS pada tanggal 10 September 2013. Dalam proses *hearing*

berhasil tersampainya gagasan dan masukan terkait temuan-temuan kesalahan dalam draft naskah akademik dan RTRW Kabupaten Jember, misalnya metode yang digunakan belum rinci, ada pertentangan beberapa point seperti antara peta tambang dengan hutan lindung, masalah pertanian, dan lain sebagainya;

- 6) Pasca terbukanya kasus *copy paste* draft naskah akademik dan RTRW, LSDP SD INPERS secara tegas menginginkan diperbaikinya naskah akademik dan draft RTRW. Namun Pansus masih terus melakukan pembahasan tanpa dipandu oleh naskah akademik yang benar, hal inilah yang kemudian ditanggapi oleh LSDP SD INPERS bersama beberapa LSM dan aktivis untuk menghentikan aktivitas pembahasan RTRW oleh Pansus. LSDP SD INPERS mulai menginisiasi dengan mengirim surat pada Kementerian Pekerjaan Umum untuk meneliti kembali proses penyusunan Raperda RTRW Kabupaten Jember dan meminta untuk menghentikan aktivitas pembahasan RTRW yang sejak awal salah alur. Kerjasama LSDP SD INPERS dengan beberapa LSM bersama aktivis akhirnya mampu menghentikan pembahasan Raperda RTRW Jember. Perjuangan penghentian pembahasan RTRW tersebut dilalui dengan beberapa aktivitas seperti *hearing*, menggiring opini publik, berkomunikasi dengan para aktor resmi penyusun RTRW Jember, Aksi oleh aktivis.

c. Peran Pengembangan Institusi

Peran pengembangan institusi juga dilakukan oleh LSDP SD INPERS, keberadaan aktivitas berjalan dengan cukup maksimal. Berikut deskripsi kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan peran pengembangan institusi akan yang dijalankan oleh LSDP SD INPERS:

- 1) Menjadi fasilitator diskusi yang diadakan oleh organisasi lain, seperti diskusi yang diinisiatif oleh PMII, PRIMA, dan media. Upaya memfasilitasi kegiatan-kegiatan transformasi pengetahuan ini mampu menjadi ruang yang strategis dalam membangun kesadaran,

mengembangkan pengetahuan, dan mengasah daya kritis serta menggali kemampuan akademis peserta forum;

- 2) Komunikasi secara intens dengan pansus, tim ahli juga menjadi salah satu upaya yang dilakukan oleh LSDP SD INPERS. Hal ini dilakukan untuk melihat perkembangan RTRW Jember, karena bagaimanapun merekalah yang terlibat langsung dengan kata lain aktor resmi dalam proses pembahasan Raperda RTRW Kabupaten Jember. Fendik Setiawan (Tim Ahli DPRD), menuturkan:

banyak LSM yang aktif dalam pembahasan Raperda RTRW, bahkan ormas juga ada seperti Muhammadiyah, NU, akademisi juga ada. Dimana keberadaan mereka sangat membantu dewan. Namun memang yang paling intens dalam berkomunikasi, diskusi dan sangat kritis itu adalah SD INPERS. Mereka juga masih terlihat sangat obyektif, komitmen mereka ketika berbicara RTRW, *platformnya* juga masih sangat jelas. Progresifitas RTRW juga mereka pantau *day to day*. (tanggal 14 Oktober 2014 pukul 11.51).

hal yang sama juga disampaikan oleh Lukman Winarno (Wakil Pansus periode 2013-2014) yang mengatakan sering diajak komunikasi dan diskusi oleh LSDP SD INPERS. Namun bukan hanya pada pansus ataupun tim ahli saja komunikasi yang dibangun oleh LSDP SD INPERS, seperti PMII, Media masa, akademisi, NU, Aktivis Lingkungan. Intensitas komunikasi ini juga dapat diketahui dari gambaran aktivitas yang sebelumnya telah dipaparkan. Rangga Agus Mahardika (Wartawan Radar Jember) menuturkan:

Temen-temen media sering diundang diskusi ringan oleh SD INPERS, saya juga sering diajak komunikasi. Namun karena kesibukan yang padat sehingga berhalangan hadir (tanggal 8 Desember 2014, pukul 22.31).

Upaya menjalin komunikasi ini bukan hanya sebagai jalan untuk saling bertukar pengetahuan dan *sharing* antar lembaga saja, namun diharapkan mampu menguatkan jaringan gerakan pengawalan RTRW Kabupaten Jember;

- d. Memperkuat jaringan dengan bekerjasama terhadap banyak elemen gerakan di masyarakat seperti LSM lain, aktivis, akademisi, dan lain-lain. Kegiatan ini berdampak sangat baik terhadap proses pengawalan perumusan Raperda RTRW Kabupaten Jember. Dampak baik yang dimaksud dalam pernyataan sebelumnya adalah berkembangnya kerjasama LSDP SD INPERS dengan beberapa institusi dalam mengawal perumusan Raperda RTRW Kabupaten Jember. Terjalannya kerjasama yang erat antara LSDP SD INPERS dengan beberapa lembaga lain mampu memudahkan LSDP SD INPERS untuk menyuarakan, membangun opini publik bahkan bersama-sama mengawal proses perumusan Raperda RTRW Kabupaten Jember. Kerjasama ini menjadi cara yang cukup strategis dalam menyamakan *frame* atau pandangan terhadap pengawalan Raperda RTRW Kabupaten Jember. Kegiatan kerjasama dengan banyak elemen gerakan masyarakat tersebut dapat dilihat dari banyaknya kegiatan-kegiatan yang melibatkan elemen lain seperti PMII, LSM Mina Bahari, GNKL, UKMF LIMAS, UKMF PRIMA, Nahdatul Ulama (NU) dan lain-lain.

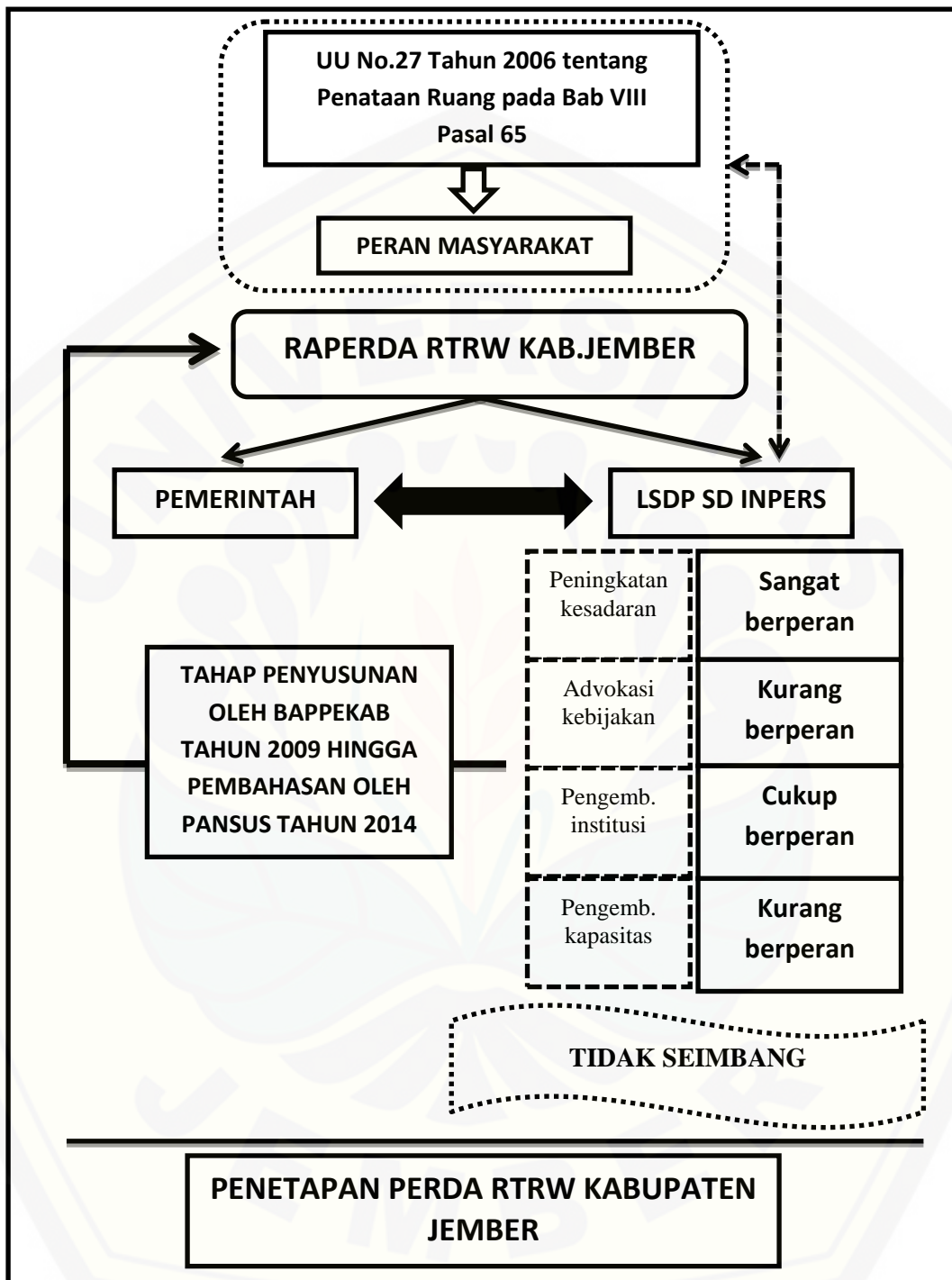
d. Peran Pengembangan Kapasitas

Peran pengembangan kapasitas juga mampu dilaksanakan oleh LSDP SD INPERS, namun peran ini masih belum maksimal. Kegiatan-kegiatan yang dihasilkan dalam menjalankan peran ini masih sangat minim, sehingga tujuan dari peran ini masih belum mampu tergambarkan dengan cukup jelas. Berikut deskripsi kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan peran pengembangan kapasitas akan yang dijalankan oleh LSDP SD INPERSi:

- 1) Berpartisipasi dalam sekolah Pemetaan pada tahun 2012 hingga 2013 yang diadakan oleh Jaringan Kerja Pemetaan Partisipatif (JKPP) di Bogor. Partisipasi yang aktif dalam sekolah ini menjadi bekal bagi LSDP SD INPERS dalam mengkaji, mengkritisi, dan mengawal Naskah Akademik dan draft RTRW. Dalam sekolah ini juga bermanfaat dalam memperkuat jaringan yang lebih luas dengan pihak lain;

- 2) Beberapa kegiatan *Focus Group Discussion* (FGD) maupun kursus singkat dengan topik membedah Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Jember, LSDP SD INPERS menyediakan fasilitator yang juga konsen dalam masalah tersebut, misalnya seperti polemik masalah tambang LSDP SD INPERS mengundang aktivis lingkungan seperti GNKL, Mina Bahari dan bapak Dar selaku aktivis yang memiliki fokus tambang.

Deskripsi kegiatan LSDP SD INPERS dalam menjalankan peran diatas, menggambarkan bahwa dalam perumusan Raperda RTRW Kabupaten Jember, LSDP SD INPERS telah melaksanakan peran peningkatan kesadaran, advokasi kebijakan, pengembangan institusi dan kapasitas. Namun peran tersebut masih belum sepenuhnya berjalan dengan maksimal. Peran LSDP SD INPERS dalam perumusan Raperda RTRW menggambarkan adanya ketidakseimbangan peran. Maksud dari ketidakseimbangan peran tersebut adalah ada peran yang mampu dimainkan dengan begitu maksimal, namun ada peran yang cukup bahkan kurang maksimal. Peran peningkatan kesadaran mampu dimainkan dengan maksimal, namun peran advokasi kebijakan, pengembangan institusi dan peran pengembangan kapasitas masih belum sepenuhnya dimainkan dengan maksimal. Kegiatan-kegiatan peningkatan kesadaran untuk mewacanakan RTRW Kabupaten Jember masih sangat mendominasi, dibandingkan kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan peran lain. Deskripsi peran yang dimainkan oleh LSDP SD INPERS diatas masih belum mencapai pada tahap penetapan Perda RTRW Kabupaten Jember. Peran yang tergambar diatas dimulai pada tahap penyusunan naskah akademik dan draft Raperda RTRW tahun 2009 oleh Bappekab hingga pada tahap pembahsan Raperda RTRW Kabupaten Jember oleh pansus pada tahun 2014. Batasan dalam kajian peran ini dikarenakan hingga kini masih banyak polemik dalam Raperda RTRW Kabupaten Jember, sehingga menyebabkan masih belum mampu ditetapkannya Raperda RTRW menjadi Perda. Jika digambarkan, berikut gambaran peran LSDP SD INPERS dalam perumusan Raperda RTRW Kabupaten Jember:

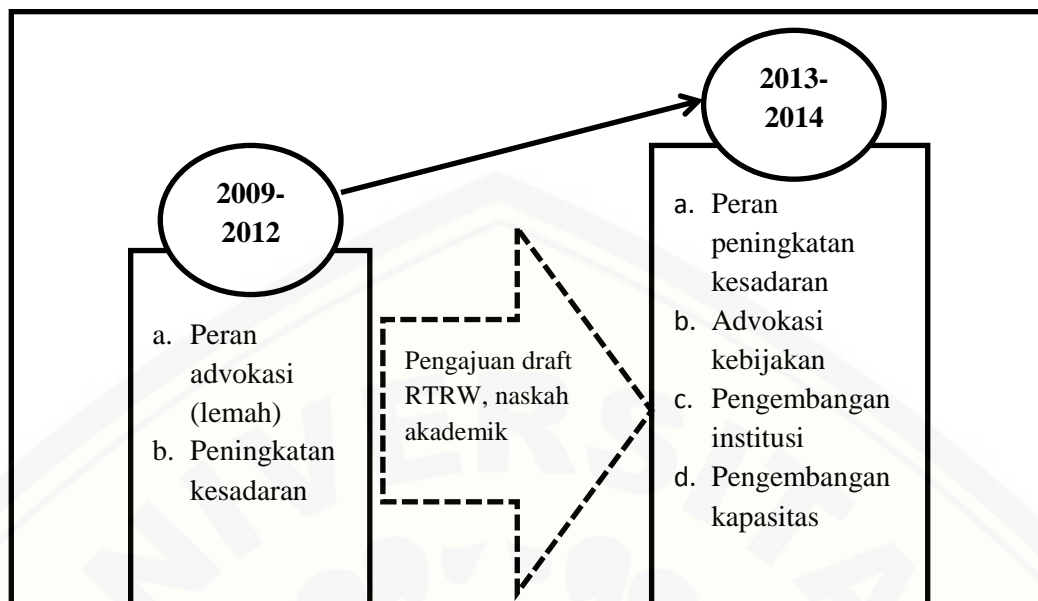


Gambar 4.3 Peran LSDP SD INPERS dalam Proses Perumusan Raperda RTRW Kabupaten Jember

Jika dilakukan kajian lebih mendalam, peran LSDP SD INPERS dalam mengawal Raperda RTRW Kabupaten Jember, muncul perkembangan peran. Maksud perkembangan peran tersebut adalah pada tahun 2009 hingga 2014, terdapat perkembangan peran LSDP SD INPERS dalam perumusan Raperda RTRW Kabupaten Jember. Jika dikaji berdasarkan aktivitas-aktivitas yang berhasil dijelaskan sebelumnya, peran yang dilakukan LSDP SD INPERS mulai tahun 2009 hingga 2012 lebih mengarah pada advokasi kebijakan, dan peningkatan kesadaran terkait pentingnya RTRW. Peran advokasi itupun juga masih sangat lemah. Perkembangan peran kemudian terlihat pada tahun 2013 hingga 2014, peran LSDP SD INPERS dalam perumusan Raperda RTRW Kabupaten Jember berkembang pada peran peningkatan kesadaran, advokasi kebijakan, pengembangan institusi, dan pengembangan kapasitas. Perkembangan peran ini muncul ketika adanya pengajuan draft RTRW oleh Bappekab pada tahun 2013 pada legislatif, Ranga Agus Mahardika menuturkan:

Saya tahu SD INPERS itu *ngawal* mulai 2012 akhir menjelang tahun 2013. Saat itu eksekutif mengajukan draft RTRW pada legislatif sekadarnya tanpa uji publik. Distulah SD INPERS mulai terlihat aktif mengawal RTRW dan puncaknya adalah pada juni 2013 SD INPERS berhasil menemukan kasus *copy paste* dalam naskah akademik RTRW (Wawancara, tanggal 8 Desember 2014 pukul 22.31).

Petikan wawancara tersebut menjelaskan bahwa memang aktivitas yang lebih proaktif dilakukan oleh LSDP SD INPERS mulai terasa adalah pada tahun 2013. Hal inilah yang kemudian semakin menguatkan bahwa ada perkembangan peran dalam perumusan Raperda RTRW, yakni mulai tahun 2009 hingga 2014. Aktivitas dan peran pengawalan sangat masif dilakukan mulai tahun 2013, yang diawali dari rasa kurang dilibatkan yang kemudian berkembang pada penemuan-penemuan kritis naskah akademik dan draft RTRW Kabupaten Jember. Jika digambarkan lebih sederhana, maka gambaran yang muncul adalah sebagai berikut:



Gambar 4.4 Perkembangan Peran LSDP SD INPERS dalam Proses Perumusan Raperda RTRW Kabupaten Jember

Dalam konteks *Good Governance*, konfigurasi perkembangan peran diatas juga menunjukkan adanya perkembangan tingkat partisipasi LSDP SD INPERS terhadap perumusan Raperda RTRW Kabupaten Jember. Partisipasi merupakan salah satu karakteristik dalam konsep *good governance*. Peningkatan partisipasi LSDP SD INPERS merupakan sebuah awal yang baik dalam mewujudkan hubungan yang sinergis antara pemerintah dengan masyarakat. Inisiatif LSDP SD INPERS untuk berpartisipasi dan mengambil peranan terhadap perumusan Raperda RTRW Kabupaten Jember menjadi bagian yang sangat strategis dalam upaya menghasilkan kebijakan yang “deliberatif” dan mewujudkan pemerintahan yang baik di Kabupaten Jember. Peningkatan tingkat partisipasi LSDP SD INPERS juga merupakan bentuk aktualisasi dan pemenuhan hak dalam UU No.26 Tahun 2007 yang menuntut peran aktif masyarakat dalam mengawal penataan ruang daerah.

Penjelasan pada paragraf-paragraf sebelumnya juga mampu menjadi bahan dalam mengkaji “sebenarnya LSM LSDP SD INPERS merupakan LSM yang memiliki tipe dan karakteristik seperti apa?”. Ketika melihat perjalanan LSDP SD INPERS mulai dari tahun 2009 dapat dikatakan bahwa LSDP SD INPERS

merupakan LSM “pejuang *grassroots*”. Hal ini didasarkan pada beberapa hal, yakni:

- a. LSDP SD INPERS memiliki tujuan, *platform* dan program serta bidang garapan (profil lembaga) tersusun secara jelas dan sistematis, hal ini tertuang dalam profil lembaga yang sebelumnya telah dipaparkan;
- b. Keberadaan LSDP SD INPERS dihadapan pemerintah daerah sebagai mitra kritis juga merupakan salah satu ciri yang melekat. Hal ini dapat dilihat dari aktivitas kajian-kajian yang dilakukan oleh LSDP SD INPERS terhadap naskah akademik, Raperda RTRW, yang kemudian menghasilkan catatan-catatan kritis seperti yang dijelaskan sebelumnya;
- c. LSDP SD INPERS juga menunjukkan prinsip akuntabilitasnya dengan membuat laporan terhadap aktivitas pengawalan RTRW. Bayu Dedie Lukito menuturkan, “Kita juga selalu membuat laporan akhir tahun” (wawancara, tanggal 5 Desember 2014 pukul 15.04);
- d. Keterbukaan terhadap informasi organisasi dan pengetahuan yang dimiliki juga senantiasa ditransformasikan seluas-luasnya pada siapapun yang memang membutuhkan. Hal itu dapat dilihat dari aktivitas kerjasama yang dilakukan oleh LSDP SD INPERS dengan beberapa LSM, aktivis dan akademisi. Kerjasama itulah yang kemudian menghasilkan beberapa aktivitas seperti diskusi, pengawalan, dan lain-lain.

Berdasarkan ciri-ciri diatas menjadi logis ketika LSDP SD INPERS dikatakan sebagai LSM “pejuang *grassroots*”.

Peneliti juga berhasil menemukan beberapa aktivitas lain yang sangat masif selain pengawalan RTRW, seperti pengawalan terhadap pelaksanaan UU Desa, pendampingan terhadap desa, peningkatan kapasitas desa melalui teknologi, pendampingan terhadap kelompok tani, pendampingan terhadap sengketa lahan, dan pendampingan terhadap masalah masyarakat pertanian, perkebunan, nelayan, dan sekitar hutan. Kegiatan-kegiatan tersebut juga selaras dengan motivasi dasar pendirian lembaga, nilai, bidang kerja dan tujuan organisasi. Oleh karena itu jika dikaitkan dengan tipe organisasi yang disampaikan oleh Korten, maka tipologi

LSDP SD INPERS merupakan Organisasi Sukarela (OS). Hal ini didasarkan pada komitmen dan misi sosial yang dibawa LSDP SD INPERS serta aktivitas yang dilakukannya untuk mewujudkan komitmen tersebut.



BAB 5. KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan

Dari hasil penelitian tentang peran LSM Lembaga Studi Desa untuk Petani (LSDP) SD INPERS dalam proses perumusan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Jember, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut.

- a. Peran serta masyarakat secara legitimasi termaktub dalam UU No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang pada Bab VIII Pasal 65. Peran dan partisipasi masyarakat menjadi hal pokok yang harus dipenuhi mulai dari proses penyusunan, pemanfaatan hingga pengendalian ruang. hal ini dilakukan agar nantinya konsep penataan ruang yang dibuat oleh daerah tidak bertentangan dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Jika ditarik dalam konteks Perumusan Raperda RTRW Kabupaten Jember, Raperda RTRW Kabupaten Jember sangat lemah dalam melaksanakan konsultasi publik atau dengar pendapat umum. Hal ini dapat dilihat dari aktivitas konsultasi publik yang sifatnya inisiatif hanya dilakukan satu kali baik oleh eksekutif maupun legislatif. Sehingga jika dilihat dari konsep kebijakan deliberatif, Raperda RTRW Kabupaten Jember masih belum mampu mewujudkan kebijakan deliberatif.
- b. Kepentingan yang dibawa oleh LSDP SD INPERS dalam mengawal Raperda RTRW adalah murni kepentingan masyarakat yang tujuannya mencoba mengarahkan Raperda RTRW yang berdasarkan kebutuhan masyarakat dan potensi daerah.
- c. LSDP SD INPERS berhasil menemukan beberapa titik-titik kesalahan baik secara alur, isi, dan secara akademis dalam naskah akademik dan Raperda RTRW Kabupaten Jember. beberapa temuan yang berhasil ditemukan adalah *copy paste* dalam naskah akademik, terlambatnya pembentukan Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD), dan beberapa “kecacatan”

akademis baik dalam naskah akademik maupun draft Raperda RTRW Kabupaten Jember.

- d. Dalam mengawal proses perumusan Raperda RTRW Kabupaten Jember, LSDP SD INPERS telah melaksanakan peran peningkatan kesadaran, advokasi kebijakan, pengembangan institusi dan kapasitas. Namun peran yang dijalankan menggambarkan adanya ketidakseimbangan. Maksud ketidakseimbangan adalah ada peran yang mampu dijalankan maksimal, cukup maksimal hingga kurang maksimal. Peran peningkatan kesadaran dilakukan dengan maksimal, pengembangan institusi cukup berperan, sedangkan peran advokasi kebijakan dan pengembangan kapasitas masih belum maksimal. Peran LSDP SD INPERS dalam perumusan Raperda RTRW Kabupaten Jember juga mengalami perkembangan peran dari tahun 2009 hingga 2014. Maksud perkembangan peran tersebut adalah pada tahun 2009 hingga 2012 lebih mengarah pada advokasi kebijakan, dan peningkatan kesadaran terkait pentingnya RTRW. Kemudian pada tahun 2013 hingga 2014, berkembang pada peran peningkatan kesadaran, advokasi kebijakan, pengembangan institusi, dan pengembangan kapasitas. Peningkatan Peran LSDP SD INPERS dalam perumusan Raperda RTRW Kabupaten Jember juga menunjukkan adanya peningkatan tingkat partisipasi LSDP SD INPERS.
- e. LSDP SD INPERS merupakan LSM “pejuang *grassroots*”, dan memiliki tipologi sebagai Organisasi Sukarela (OS).

5.2 Saran

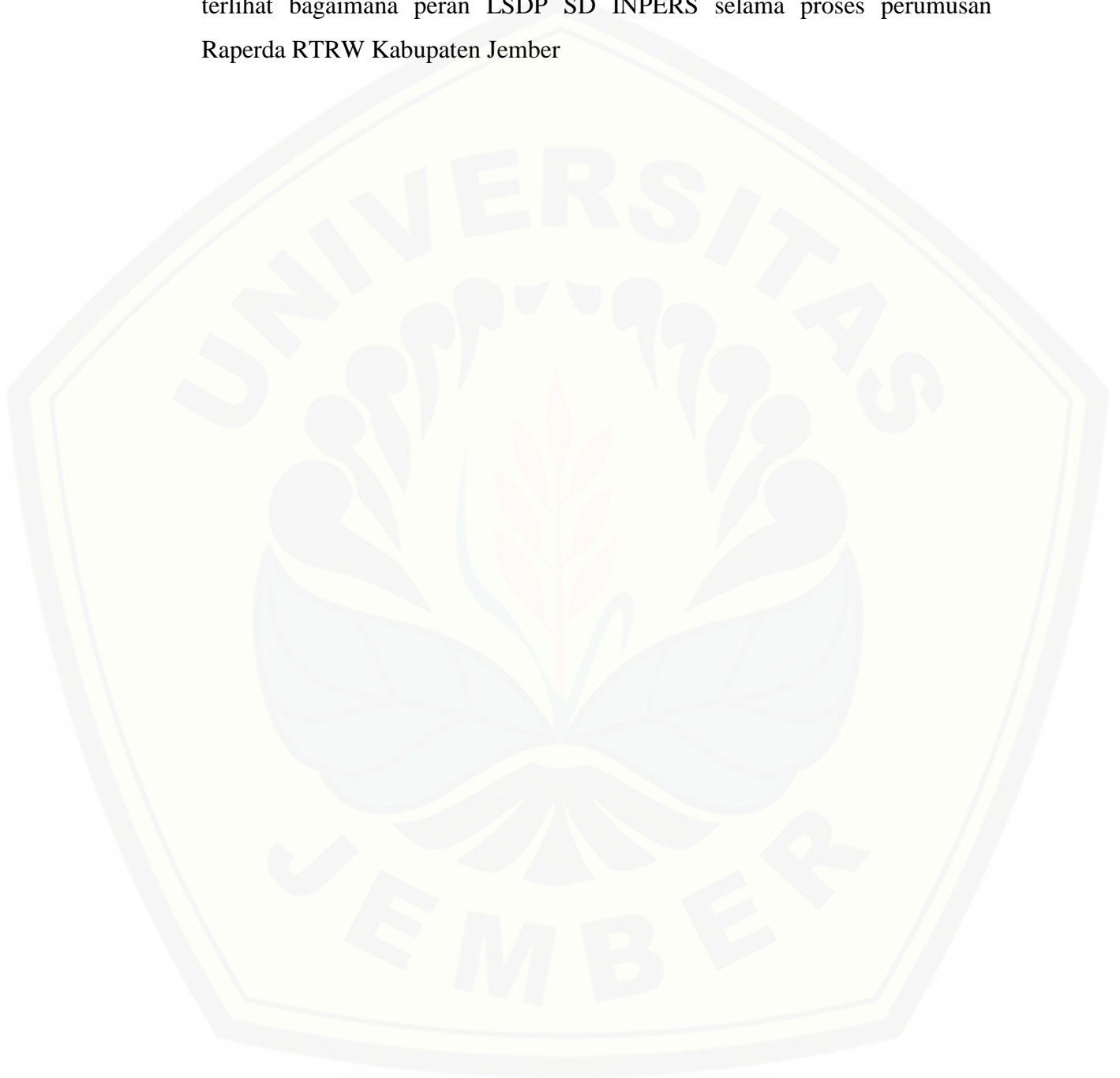
Berdasarkan hasil penelitian dan pemahaman peneliti selama melakukan penelitian, maka peneliti akan mengemukakan beberapa saran sebagai berikut.

- a. Dalam proses perumusan Raperda RTRW hendaknya pemerintah lebih membuka diri terhadap masukan-masukan yang diberikan oleh publik. Pemerintah hendaknya mampu menjadi ruang pengakomodir kebutuhan masyarakat pada umumnya. Hal ini menjadi wajib dilakukan, mengingat partisipasi publik yang rendah akan berpengaruh terhadap kualitas kebijakan yang dihasilkan, dan begitu pula sebaliknya. Mengingat urgensi Perda

RTRW bagi Kabupaten Jember, maka seharusnya pemerintah banyak mempertimbangkan masukan-masukan yang memang sifatnya membangun. Oleh karena itu peneliti berharap akan ada banyak kegiatan-kegiatan inisiatif dari pemerintah yang sifatnya pelibatan publik terhadap perumusan Raperda RTRW Kabupaten Jember.

- b. Dalam rangka meningkatkan peran LSDP SD INPERS mengawal Raperda RTRW Jember, LSDP SD INPERS hendaknya menyusun perencanaan strategis. Perencanaan strategis ini dimaksudkan menjadi bentuk gambaran perencanaan bagi LSDP SD INPERS dalam meningkatkan peran mereka pada perumusan Raperda RTRW. Hal ini didasarkan pada munculnya ketimpangan peran, yang artinya ada peran yang maksimal dan ada peran yang belum maksimal. Dalam upaya menyeimbangkan peran tersebut, maka perlu disusun rencana strategis ke depan bagi LSDP SD INPERS.
- c. LSDP SD INPERS hendaknya mampu tetap menjaga ritme komunikasi yang baik dengan pemerintah, sehingga baik pemerintah maupun LSDP SD INPERS dapat saling berbagi aspirasi dan keinginan.
- d. LSDP SD INPERS perlu membuat kegiatan-kegiatan yang lebih variatif, seperti:
 - 1) Membangun sistem informasi dan komunikasi berbasis komunitas, misalnya membentuk dan mengembangkan jejaring sosial yang bersifat komunitas;
 - 2) Memperbanyak kegiatan-kegiatan yang bersifat *civic education* seperti seminar, *workshop* dan pelatihan. Hal ini dilakukan dalam rangka meningkatkan kesadaran dan kapasitas publik terhadap kajian Raperda RTRW Kabupaten Jember;
 - 3) Memperbanyak forum berbagi aspirasi bersama *stakeholder* terkait Raperda RTRW Kabupaten Jember. Kegiatan ini diharapkan mampu menjadi ruang yang strategis untuk melakukan musyawarah, mengkomunikasikan dan mengakomodir kepentingan masing-masing *stakeholder*.
- e. Kelemahan pada penelitian ini adalah tidak mampu mengupas peran LSDP SD INPERS hingga pada titik penetapan Raperda RTRW Kabupaten Jember hingga menjadi Perda. Penelitian ini hanya pada titik pembahasan panitia

khusus hingga tahun 2014. Oleh karena itu, peneliti berharap akan ada penelitian selanjutnya yang mampu mengupas peran LSDP SD INPERS hingga penetapan RTRW Kabupaten Jember. Sehingga akan jauh lebih terlihat bagaimana peran LSDP SD INPERS selama proses perumusan Raperda RTRW Kabupaten Jember



DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Agustin, Leo. 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung : Alfabeta.
- Bungin, Burhan. 2011. *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, Dan Ilmu Sosial Lainnya*. Jakarta: Kencana.
- Denzin, N.K. & Lincoln, Y.S. 2009. *Handbook of Qualitative Research*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Dunn, N. William. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik (Edisi Kedua)*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Idrus, Muhammad. 2009. *Metodologi Penelitian Ilmu Sosial*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Korten, David. 1993. *Menuju Abad ke-21*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Madani, Muchlis. 2011. *Dimensi Interaksi Aktor Dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Graha Ilmu.
- _____. *Mencari Bentuk Kemitraan Pemerintah-LSM Dalam Pengentasan Kemiskinan*. Jakarta Selatan : PT Bina Rena Pariwara.
- Mardiyanta, Antun. 2011. *Kebijakan Publik Deliberatif: Relevansi dan Tantangan Implementasinya*. ISSN : 261-271, Vol. 24, No. 03.
- Moleong, L. J. 2004. *Metodologi Penelitian Kualitatif (Edisi Revisi)*. Bandung: ROSDA.
- Muzakky, Riky. 2014. Skripsi. *Kepentingan Aktor-Aktor Kebijakan dalam Proses Perumusan Raperda (Rancangan Peraturan Daerah) Di Kabupaten Jember: Studi Kasus Gagalnya Penetapan Raperda tentang Pasar Tradisional, Toko Modern dan Pusat perbelanjaan di Kabupaten Jember*. FISIP-Program Studi Ilmu Administrasi Negara. Jember: Universitas Jember.

- Ndraha, Taliziduhu. 1997. *Metodologi Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Pratiwi, Nuraida. M. K. E. 2013. Skripsi. *Peran Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik dalam Optimalisasi Pelaksanaan Kemitraan Berbasis Corporate Social Responsibility (CSR) yang Dilakukan Oleh PT. Semen Gresik*. FISIP-Program Studi Ilmu Administrasi Negara. Jember: Universitas Jember.
- Rizal, Valihuddin. 2013. *Pergerakan LSM Nol Sampah dalam Mengawal Politik Hijau Kota Surabaya: Studi Kasus Pendampingan Petani Lokal Pohon Mangrove di Bosem Wonorejo Surabaya*. FISIP-Ilmu Politik. Surabaya: Universitas Airlangga.
- Sugiyono. 2011. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta
- Sumarto, Hetifah. 2003. *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance : 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Tjandra, Willy. 2006. *Praksis Good Governance*. Bantul: Pondok Edukasi.
- Universitas Jember. 2012. *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*. Jember: Jember University Press.
- Usman, H. & Akbar, P. S. 2003. *Metodologi Penelitian Sosial*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Wibawa, Samodra. 2011. *Politik Perumusan Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Winarno, Budi. 2007. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo.

Perundang-undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 tahun 2014 tentang

Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota

Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Timur tahun 2011-2031.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 26 tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

Website:

keuanganlsm.com/.../4.-Good-NGO-Zulfan-Heri.pdf

eprints.undip.ac.id/19219/1/AGENG_NATA_PRAJA.pdf

<http://journal.unair.ac.id/filerPDF/156-166%20%20Valihuddin%20Rizal.pdf>

RTRW Kabupaten - PenataanRuang.Com.htm

<http://www.malang-post.com/nasional/60889-47-persen-daerah-tak-punya-perda-rtrw>

[http://www.academia.edu/6869198/MAKALAH_GOOD_GOVERNANCE_Disusun untuk memenuhi salah satu tugas mata kuliah KEWARGANEGARAAN](http://www.academia.edu/6869198/MAKALAH_GOOD_GOVERNANCE_Disusun_untuk_memenuhi_salah_satu_tugas_mata_kuliah_KEWARGANEGARAAN)

<http://download.portalgaruda.org/article.php?article=106869&val=1037>

<http://www.penataanruang.com/proses-rtrw1.html>

<http://www.kemendagri.go.id/pages/profil-daerah/kabupaten/id/35/name/jawa-timur/detail/3509/jember>

<http://jemberkab.bps.go.id>

LAMPIRAN



Wawancara dengan Rangga Agus Mahardika (wartawan Radar Jember)



Wawancara dengan Bapak Lukman Winarno (Wakil DPRD Kabupaten Jember periode 2009-2014 sekaligus pansus Raperda RTRW)



Kegiatan *Focus Group Discussion* dengan topik “Membedah Jalur Lintas Selatan dan Raperda RTRW Kabupaten Jember”



Kegiatan *Focus Group Discussion* oleh Lembaga Ilmiah Mahasiswa Sospol dengan topik pertanian jember