

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Setelah diberlakukannya UU no. 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, Daerah-Daerah dibentuk berdasarkan asas Desentralisasi mempunyai wewenang untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, keberhasilan realisasi asas Desentralisasi harus didukung peran dari para perangkat Daerah yang dikoordinasi oleh kepala. Segi keuntungan dari asas Desentralisasi yaitu Daerah otonom yang lebih mengetahui kelebihan dan dapat menentukan kebijakan sendiri, selain itu rakyat dapat berpartisipasi untuk menunjang kemajuan Daerah Kota tersebut.

Pertumbuhan penduduk disuatu Kota memerlukan luas lahan yang lebih besar dan menuntut penataan ruang yang lebih baik untuk mempertahankan atau meningkatkan kenyamanan Kota tersebut. Pertambahan penduduk Kota erat kaitannya dengan peningkatan kehidupan sosial ekonomi Kota tersebut. Kegiatan Pembangunan Kota merupakan rangkaian yang tidak dapat dipisahkan dari kegiatan secara keseluruhan, hal ini terjadi karena adanya tuntutan kebutuhan yang selalu timbul berupa perkembangan Kota yang berhubungan dengan cepatnya laju perkembangan penduduk serta aktivitas yang dilakukannya yang erat kaitannya dengan cepatnya laju perkembangan dan interaksi dari Daerah lainya. Disamping itu distribusi kewenangan yang mengatur pada tingkat setara baik pada Pemerintahan Pusat, Provinsi dan

Kabupaten/Kota sering kurang serasi. Sehingga kebijaksanaan perkembangan Kota-kota kecamatan dirasakan kurang jelas sedangkan dipihak lain., kemampuan pengelola Kota di Ibukota, kecamatan dari segi perencanaan, pelaksanaan dan pemeliharaan prasarana Kota masih terbatas.

Suatu kebijakan Pemerintah/Negara akan menjadi efektif bila dikaksanakan dan mempunyai dampak positif bagi anggota masyarakat. Dengan kata lain tindakan atau perbuatan manusia yang menjadi anggota masyarakat itu bersesuaian dengan apa yang diinginkan oleh Pemerintah, atau Negara. Dengan demikian kalau mereka tidak bertindak/berbuat sesuai dengan keinginan Pemerintah, maka kebijakan tersebut menjadi tidak efektif.

Kebijakan otonomi yang kemudian lahir sebagai modal dasar Daerah untuk lebih berperan dalam pertumbuhan Kota, sebab laju pertumbuhan Kota yang semakin cepat secara otomatis menimbulkan pertambahan penduduk disuatu Kota yang memerlukan luas lahan yang lebih baik untuk mempertahankan atau meningkatkan kenyamanan (livability) Kota tersebut. Kegiatan Pembangunan Kota merupakan rangkaian yang tidak dapat terpisahkan dari kegiatan Pembangunan secara keseluruhan, hal ini terjadi karena adanya tuntutan kebutuhan yang selalu timbul berupa perkembangan Kota yang berhubungan dengan cepatnya laju perkembangan penduduk serta aktivitas yang dilakukannya yang erat kaitanya dengan perkembangan dan interaksi dari Daerah lainnya.

Kota merupakan tempat konsentrasi penduduk dengan segala aktivitasnya. Kota tidak hanya merupakan pemusatan dari permukiman penduduk, kegiatan-

kegiatan sosial, ekonomi, politik, kebudayaan dan administrasi saja, tetapi Kota juga harus merupakan pusat penyediaan fasilitas, industri, perdagangan, modal, skill, dan lain-lain kegiatan yang dibutuhkan bagi penunjang pertumbuhan Daerah belakangnya (Hinterland).¹

Menurut Minnery, yang dikutip oleh Achmad Nurmandi bahwa Perencanaan Kota didefinisikan sebagai :

“ intervention in the working of the allocation process for resources (especcially land and activities on the land) in the urban and regional activity system by legitimate public authorithi to achieve desired future ends, using means appropriate to those ends.”
(Intervensi di dalam proses alokasi sumber daya, khususnya terhadap tanah dan kegiatan-kegiatan di atasnya, dalam sistem aktivitas Kota dan regional oleh otoritas publik yang sah untuk mencapai hasil yang diinginkan, dengan menggunakan sarana yang sesuai).²

Intervensi yang dimaksud dalam definisi di atas adalah intervensi yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengalokasikan sumber-sumber daya ekonomi, terutama tanah atau lahan, secara adil kepada semua warga Kota untuk mencapai tujuan tersebut. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa kegiatan perencanaan Kota merupakan : pertama, kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah atau organisasi publik yang diberikan kewenangan oleh Pemerintah untuk membuat rencana, kedua, menggunakan metode-metode ilmiah, dan ketiga, mempunyai tujuan-tujuan yang jelas.³

Sedangkan pengertian Rencana Umum Tata Ruang Kota adalah rencana pemanfaatan ruang Kota yang disusun untuk menjaga keserasian Pembangunan antar

¹ S.Pamudji, *Pembinaan Perkotaan di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1985, hal. 5-6

² Minnery oleh Achmad Nurmandi, *Manajemen Perkotaan, Aktor, Organisasi dan Pengelolaan Daerah Perkotaan di Indonesia*, Lingkaran Bangsa, Yogyakarta, 1999, hal. 141-142

³ Achmad Nurmandi, *op cite* hal. 142

sektor dalam rangka penyusunan dan pengendalian program-program pembangunan Kota dalam jangka panjang.⁴

Pada dasarnya perkembangan Kota dipengaruhi oleh penambahan penduduk yang terus meningkat/urbanisasi disebabkan faktor daya tarik kota memang cukup menjanjikan yang akibatnya antara lain terjadi perubahan fisik dan penggunaan lahan kota.

Berubahnya penggunaan lahan terutama yang kurang produktif menjadi jenis penggunaan lahan yang produktif, merupakan fenomena kehidupan perkotaan dan mudah terlihat secara kebutuhan yang mendesak.

Gambaran perkembangan kota diatas merupakan titik awal diperlukanya pengendalian atas perubahan penggunaan lahan dan perkembangan fisik kota. Melalui rencana kota, diharapkan masalah-masalah tersebut dapat teratasi.

Rencana Tata Ruang merupakan suatu produk dari kegiatan perencanaan Tata Ruang yang disusun pada saat tertentu untuk kurun waktu tertentu pula. Pada UU no. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang disebut bahwa Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional adalah 25 tahun, Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi 15 tahun dan Rencana Tata Ruang Kabupaten/Kotamadia 10 tahun.

Pada hakikatnya lokasi pusat kegiatan ekonomi terdapat dikawasan-kawasan pekotaan. Untuk dapat mewujudkan efisiensi pemanfaatan ruang sebagai tempat berlangsungnya kegiatan-kegiatan ekonomi dan sosial budaya, maka kawasan

⁴ B.N. Marbun, *Kota Indonesia Masa Depan, Masalah dan Prospek*, Erlangga, Jakarta 1990, hal. 151

perkotaan perlu dikelola secara optimal melalui penataan ruang, sebagai salah satu proses kegiatan penataan ruang, penyusunan rencana tata ruang kawasan perkotaan perlu diselenggarakan sebagai bagian yang takterpisahkan dari Rencana Tata Ruang Wilayah.

Perkembangan Kota yang merupakan konsekwensi dari ciri-ciri Perkotaan, tidak diikuti secara sejajar dengan perkembangan lembaga-lembaga Pemerintah Kota yang mengatur berbagai bentuk dan corak sistem pelayanan, serta tidak diikuti secara bersamaan dengan kenaikan pendapatan para warga Kota yang bersangkutan secara merata.

Seperti di Salatiga Rencana Umum Tata Ruang Kota telah disusun dan diberlakukan sesuai dengan Perda Kota Salatiga no. 5 tahun 1996 tentang rencana umum tata ruang kota Salatiga tahun 1996-2006 akan tetapi menurut peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penataan ruang dibawah ini maka disusunlah rencana tata ruang wilayah Kota Salatiga sesuai dengan UU dibawah ini :

UU no. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria

UU no. 11 tahun 1967 tentang ketentuan-ketentuan Pokok pertambangan

UU no. 11 tahun 1974 tentang pengairan

UU no. 13 tahun 1980 tentang jalan

UU no. 5 tahun 1990 tentang konservasi daya alam dan hayati

UU no. 5 tahun 1992 tentang benda cagar budaya

UU no. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang

UU no. 23 tahun 1997 tentang pengelolaan lingkungan hidup

UU no. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah

PP no. 22 tahun 1982 tentang tata cara pengaturan air

PP no. 23 tahun 1982 tentang irigasi

PP no. 26 tahun 1985 tentang jalan

PP no. 28 tahun 1985 tentang perlindungan hutan

Keppres no. 32 tahun 1990 tentang pengelolaan kawasan lindung

Permen PU no. 63/PRT/1993 tentang garis sempadan sungai dan bekas sungai

Permentamben no. O. P/47/MPE/1992 tentang ruang bebas saluran udara tegangan tinggi (SUTT) dan saluran udara tegangan ekstra tinggi (SUTET) untuk penyaluran tenaga listrik.

PERDA Prop. Jawa Tengah no. 8 1992 tentang rencana tata ruang wilayah Prop.

Daerah tk. I Jawa tengah

Dinas PU Jawa tengah tentang pembinaan teknis bidang tata ruang

Kepmen kimpraswil no. 327/KPTS/M/2002 tentang pedoman penyusunan RTRKP.⁵

Kota Salatiga merupakan Kota pelajon yang pusat perekonomiannya terdapat di Kota dan hampir setiap kegiatan ekonomi, sosial budaya, pendidikan dan juga transportasi yang menghubungkan antara Kota Surakarta dan Semarang berada di pusat Kota. Kota Salatiga juga mempunyai masyarakat yang bermacam-macam agama serta budaya yang membuat Kota Salatiga yang kecil menjadi padat penduduknya dan heterogen masyarakatnya.

⁵ Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Salatiga (latar belakang, dasar hukum)

Mengingat kepesatan pengembangan yang telah, sedang dan akan terjadi diKota tersebut, pada tahapan perkembangan dewasa ini kebutuhan akan perkembangan pembangunan perkotaan yang cepat diKota Salatiga telah menyebabkan perkembangan ruang fisik Kota dengan tidak teratur dan mengikuti mekanisme pasar. Dampaknya adalah dengan munculnya kegiatan-kegiatan sektor informal yang telah membebani Kota dengan limbah limbah yang dihasilkan oleh warga masyarakat.

Karena kebutuhan yang bersifat mendesak tersebut diKota Salatiga harus segera diatasi untuk menciptakan kenyamanan, ketertiban dan kesejahteraan warga Kota, maka disusunlah Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Salatiga.

Dan sebagaimana mestinya sebuah kebijakan dirumuskan dan disusun harus melibatkan partisipasi masyarakat dan swasta dalam penyusunan kebijakan tersebut. Dari penjelasan UU no. 22 tahun 1999 bahwa Daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi mempunyai wewenang untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Keberhasilan realisasi asas desentralisasi ini harus didukung peran dari para perangkat Daerah yang dikoordinasi oleh Kepala Daerah. Segi keuntungan dari asas desentralisasi yaitu Daerah otonom yang lebih mengetahui kelebihan dan dapat menentukan kebijakan sendiri, selain itu rakyat dapat berpartisipasi untuk menunjang kemajuan Daerah Kota tersebut.

Hakekat dari proses pembuatan atau perumusan kebijakan diKota tidak sama dengan setiap tingkat pemerintah lainnya. Pemerintah Kota mempunyai kontak langsung dengan masyarakat dengan kegiatan rutin sehari-hari yang menyangkut

dengan pelayanan. Pemerintah Kota harus memberikan pelayanan dasar kepada penduduk Kota seperti sanitasi, pemadam kebakaran, kesehatan, dan pendidikan. Pelayanan-pelayanan ini bersifat langsung dan spesifik-lokal, dan menyangkut hubungan langsung dengan penduduk Kota.⁶

Hubungan langsung atau kontak langsung antara aparat Pemerintah Kota dengan penduduk Kota bersifat rutin sehari-hari, yang sangat berbeda dengan pola hubungan antara aparat Pemerintah pusat dengan penduduk atau warga masyarakat. Dalam perumusan kebijakan seperti pembuatan Rencana Tata Ruang Wilayah di Kota Salatiga, Pemerintah mengikutsertakan masyarakat karena masyarakatlah yang mengetahui seluk-beluk dan keadaan didaerahnya, jadi tanpa peran serta masyarakat Pemerintah tidak dapat mengetahui keadaan yang terjadi dimasyarakat. Dan menurut motto BAPPEDA Kota Salatiga sebagai Badan Perencanaan Kota Salatiga yang berbunyi "Terwujudnya Pembangunan Yang Partisipatif. Dalam perumusan kebijakan ini berdasarkan PP no. 69 tahun 1996 tentang bentuk partisipasi masyarakat dalam penataan ruang kota!

Oleh karena itulah yang menjadi ketertarikan penyusun untuk meneliti dan mengetahui bagaimana partisipasi masyarakat berperan dalam penyusunan dan perumusan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Salatiga, yang pada akhirnya penyusun mengambil judul **"PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM FORMULASI KEBIJAKAN RENCANA TATA RUANG WILAYAH KOTA SALATIGA"**.

⁶ Achmad Murmandi, *Op Cite*, hal. 21

1.2. Perumusan Masalah

Dari latar belakang diatas dapat disimpulkan bahwa yang menjadi perumusan masalahnya adalah “bagaimana peran serta masyarakat dalam formulasi kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Salatiga”.

1.3. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui dan mengidentifikasi bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam Formulasi kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Salatiga.
2. Mengetahui sejauhmana peran serta masyarakat dalam pembangunan khususnya Formulasi Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Salatiga.
3. Mengetahui Proses/langkah-langkah yang dilakukan oleh Pemerintah Kota dalam merumuskan Kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Salatiga.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Secara Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menambah kemampuan teoritis, metodologis serta empiris penyusun secara khusus dan mahasiswa secara umum tentang sejauhmana partisipasi masyarakat terlibat dalam perumusan kebijakan Pemerintah.

2. Secara Praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran pada Pemerintah Kota Salatiga dalam merumuskan kebijakan pada umumnya dan merencanakan kebijakan pada khususnya.

1.5. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori adalah teori-teori yang digunakan didalam melakukan penelitian sehingga kegiatan ini menjadi jelas, sistematis dan ilmiah.

Menurut Koentjoroningrat :

Teori adalah pernyataan mengenai sebab akibat atau mengenai adanya suatu hubungan positif antara gejala-gejala yang diteliti disatu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat.⁷

Menurut Masri Singarimbun :

Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, definisi dan preposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan antar konsep.⁸

Dari definisi teori ini mengandung tiga hal : pertama, teori adalah serangkaian preposisi antara konsep-konsep yang saling berhubungan. Kedua, teori menerangkan secara sistematis suatu fenomena sosiologi dengan cara menentukan konsep mana yang berhubungan dengan lainnya dan bagaimanakah bentuk hubungannya. Dari dua definisi itu teori merupakan sarana pokok yang menyatakan hubungan sistematis

⁷ Koentjoroningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, PT. Gramedia, Jakarta, 1997 hal. 9

⁸ Masri singarimbun dan Sofiyon Effendi, *Metode Penelitian Survey*, LP3ES, Jakarta, 1989 hal. 37

antara fenomena sosial maupun alami yang hendak diteliti. Pada penelitian ini yang menjadi kerangka teori adalah sebagai berikut :

1.5.1. Manajemen Perkotaan

Menurut Kenneth J. Davey, yang disadur oleh Achmad Nurmandi pengertian manajemen perkotaan adalah sebagai berikut :

“ the policies, plans, program, and practices that seek to ensure that population growth is matched by acces to basic infrastructure, shelter, and employment. While such acces will depend as much, if not more, on private initiatives and enterprise, these are critically affected by public sector policies and functions that only government can perform.”

Manajemen perkotaan adalah kebijakan, rencana, program, dan praktek untuk mengusahakan keseimbangan antara pertumbuhan penduduk dengan akses terhadap infrastruktur dasar, perumahan dan lapangan kerja. Akses ini lebih banyak tergantung kepada inisiatif swasta dan perusahaan swasta, yang pihak ini dipengaruhi oleh kebijakan dan fungsi publik kebijakan dan fungsi publik ini hanya dapat dilakukan oleh pemerintah.

Dalam pemahaman yang lebih luas Richard E. Stren menyatakan bahwa manajemen perkotaan mencakup paling tidak empat elemen, yaitu (i) proyek pembangunan perkotaan dalam konteks wilayah Kota dan pertimbangan kelembagaan, (ii) memusatkan perhatian kepada sumber daya keuangan local untuk memperkuat desentralisasi, (iii) memusatkan perhatian kepada berbagai alternatif untuk mengorganisir dan membiayai pelayanan Kota, seperti air bersih, transportasi, listrik, kesehatan dan sampah, dan (iv) perhatian untuk mencari dan mempromosikan partisipasi masyarakat dalam pelayananan dan infrastruktur Kota.⁹

Adalah jelas bahwa manajemen perkotaan yang secara implisit dari pengertian diatas dilakukan oleh banyak aktor pemerintah, perusahaan swasta, lembaga swadaya

⁹ Achmad Nurmandi, Op Cit, hal. Xviii-xix

masyarakat, tokoh informal, organisasi parastatal dan lain sebagainya mencakup dimensi yang luas. Pemerintah dalam hal ini, terutama pemerintah kota atau pemerintah di daerah perkotaan, memainkan peran sentral dan berfungsi sebagai fasilitator. Kebijakan, rencana, program, dan praktek dalam kerangka pengelolaan daerah perkotaan ditujukan untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang tumbuh secara cepat, yaitu kebutuhan akan pelayanan publik, infrastruktur dasar, lapangan kerja dan perumahan.

1.5.2. Perencanaan Kota

a. Pengertian Perencanaan Kota

Perencanaan Kota sebagai suatu disiplin ilmu sebenarnya lebih banyak dikaji oleh Ilmu arsitektur, khususnya membahas tentang perencanaan ruang atau kawasan, perencanaan Kota selanjutnya berusaha meniti jalur keilmuan melalui akar perencanaan. Perencanaan digambarkan sebagai sebuah kegiatan atau prosedur yang mengatur segala sesuatu sebelumnya atau mengontrol konskwensi dari semua tindakan yang diambil.

Perencanaan Kota merupakan suatu proses regional dan local, juga merupakan proses berkesinambungan yang tidak berakhir dengan pembuat sebuah rencana tetapi harus berlanjut dengan tahap pengambilan keputusan, pemantauan dan pelaksanaannya. Artinya memastikan Kota yang sudah ditetapkan kemudian dilaksanakan oleh pemerintah, swasta dan seluruh pihak yang terlibat didalamnya.

- b. Aspek pengelolaan secara terpadu berbagai sumber daya, fungsi dan estetika lingkungan, serta kualitas ruang.

Berbagai rencana tersebut disusun dengan perspektif menuju keadaan dimasa dengan yang diharapkan dapat memenuhi kebutuhan sejumlah mutu hidup penduduk yang lebih baik.

1.5.3. Partisipasi

Menurut kamus politik :

“Partisipasi adalah berarti ambil bagian, ikut, turut, istilah ini lebih populer dalam mengartikan ikutnya seseorang atau badan dalam pekerjaan atau rencana besar”.¹¹

Menurut Keith Davis dalam Khairudin menyatakan bahwa :

“Partisipasi aktif segenap lapisan masyarakat dalam pembangunan harus semakin luas merata, baik dalam memikul beban pembangunan dalam mempertanggungjawabkan pembangunan ataupun didalam menerima kembali hasil pembangunan”.¹²

Menurut Bintoro Tjokroamidjojo pengertian Partisipasi sebagai berikut :

Keikutsertaan aktif atas partisipasi dapat pula keterlibatan dalam proses penentuan arah strategi dan kebijaksanaan pembangunan yang dilaksanakan Pemerintah. Keterlibatan memikul tanggungjawab dalam pelaksanaan Pembangunan. Keterlibatan dalam memetik hasil dan manfaat Pembangunan secara berkeadilan.”¹³

¹¹ B.N. Marbun, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996

¹² Keith Davis, dalam Khairudin, *Pembangunan masyarakat Tinjauan Aspek Sosial Ekonomi dan Perencanaan*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hal. 124

¹³ Bintoro Tjokroamidjojo, *Perencanaan Pembangunan*, PT. Gunung Agung, Jakarta, 1985 hal. 207

“ Partisipasi adalah keikutsertaan seseorang/kelompok dalam berbagai macam pengungkapannya secara bertanggungjawab dengan penuh kemauan dan inisiatif dalam kegiatan kelompok yang dilaksanakan dalam mencapai tujuan.”¹⁴

Dari pendapat-pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa partisipasi seseorang dalam suatu kegiatan Pembangunan dimana keterlibatannya tersebut dilakukan secara bertahap yaitu mulai dari proses penentuan kebijaksanaan memikul tanggungjawab secara moril maupun materiil dan dalam menikmati hasil dan manfaat Pembangunan itu sendiri.

Macam-macam partisipasi menurut Talizindhuhu Ndraha yang mengutip pendapat dari berbagai ahli adalah :

1. Partisipasi dalam menerima dan memberi informasi.
2. Partisipasi dalam memberi tanggapan dan saran terhadap informasi yang diterima
3. Partisipasi dalam pelaksanaan Pembangunan
4. Partisipasi dalam Perencanaan Pembangunan
5. Partisipasi dalam menerima hasil Pembangunan
6. Partisipasi dalam menilai Pembangunan.¹⁵

Dari bermacam-macam partisipasi seperti tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa pada hakekatnya macam-macam partisipasi tersebut merupakan bentuk partisipasi dalam proses kegiatan pembangunan yang meliputi :

¹⁴ Talizindhuhu Ndraha, *Pembangunan Masyarakat Mempersiapkan Tinggal Landas*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hal.10

¹⁵ Talizindhuhu Ndraha, *Metodologi Penelitian Pembangunan Desa*, Bina Aksara, Jakarta, 1982

1. Keterlibatan seseorang dan memikul beban Pembangunan secara moril maupun perasaan.
2. Keterlibatan seseorang dalam pelaksanaan kegiatan Pembangunan secara fisik maupun tenaga.
3. Keterlibatan seseorang dalam menerima manfaat/hasil-hasil Pembangunan.

1.5.4. Masyarakat

Menurut Linton, seorang ahli antropologi mengutamakan pendapatnya bahwa masyarakat adalah :

“setiap kelompok manusia yang telah cukup lama hidup dan bekerjasama sehingga mereka dapat mengorganisasikan dirinya dan berfikir tentang dirinya sebagai suatu kesatuan sosial dengan batas-batas tertentu”.¹⁶

Sedangkan menurut Koentjoroningrat, masyarakat adalah :

“ Sekelompok atau kesatuan manusia yang saling berinteraksi menurut suatu sistem adat istiadat tertentu yang bersifat kontinyu dan terikat oleh rasa identitas kebersamaan”.¹⁷

1. 5. 5. Partisipasi Masyarakat

Menurut Mubyarto, partisipasi masyarakat adalah :

¹⁶ Linton dalam Abu Ahmadi, *Sosiologi dan Anthropologi*, CV, Pelangi, Surabaya, 1985, hal. 68.

¹⁷ Koentjoroningrat, *Dalam Ketetapan-Ketetapan MPR RI tentang GBHN*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1993 hal.17

Kesediaan untuk membantu berhasilnya suatu program sesuai dengan kemampuan setiap orang tanpa berarti mengorbankan kepentingan pribadi.¹⁸

Makna yang dapat dikemukakan dari pengertian diatas menurut penyusun adalah partisipasi merupakan sikap kesadaran seseorang secara mental pikiran dan emosi atau perasaan untuk ikut terlibat dalam bentuk kegiatan-kegiatan atau program-program Pemerintah tanpa unsur paksaan.

Menurut Bintoro Tjokroamidjodjo, pada dasarnya partisipasi masyarakat menyangkut dua aspek yaitu :

1. Partisipasi sebagai hak

Mengandung pengertian bahwa setiap masyarakat merupakan peluang untuk berpartisipasi guna memanfaatkan kesempatan yang timbul dalam proses Pembangunan disamping berhak ikut menikmati hasil-hasil Pembangunan itu sendiri.

2. Partisipasi sebagai kewajiban

Mengandung pengertian bahwa setiap masyarakat berkewajiban untuk ikut serta memikul beban tanggungjawab dan mensukseskan jalannya Pembangunan.¹⁹

Jadi dengan demikian dapat dikatakan apa yang dimaksud dengan tingkat partisipasi masyarakat dalam penelitian ini adalah sampai sejauhmana keterlibatan atau penyertaan mental, pikiran dan perasaan serta energi atau fisik untuk berpartisipasi dalam proses Pembangunan Pemerintah.

¹⁸ Mubyarto, *Strategi Pembangunan Desa Terpadu*, PPSK, UGM, Yogyakarta, 1982 hal. 35

¹⁹ Bintoro tjokroamidjodjo, *op cite* hal. 209

Pada kenyataannya partisipasi masyarakat dalam setiap program Pembangunan yang sedang berjalan yang perlu diperhatikan adalah bervariasinya intensitas beberapa lapisan masyarakat yang ada misalnya saja tentang pendidikannya serta bervariasinya motivasi yang mendorong untuk berpartisipasi dalam kegiatan program tersebut.

1.5.6. Formulasi Kebijakan Pemerintah

1.5.6.1. Konsep Kebijakan Pemerintah

Menurut Solichin Abdul Wahab, kebijakan pemerintah berbagai kepustakaan diartikan secara beranekaragam. Tidak satupun definisi yang benar-benar memuaskan. Hal ini disebabkan oleh kenyataan bahwa sebagian besar definisi yang dikemukakan oleh para pakar analisis bersangkutan. Disamping itu pendekatan atau kerangka berpikir yang dipergunakan oleh masing-masing pakar tersebut juga berbeda-beda.

R.S. Parker (1975) menyebutkan bahwa : “kebijakan Pemerintah itu adalah suatu wilayah atau bidang tertentu dari tindakan-tindakan Pemerintah sebagai subyek telaah perbandingan dan telaah yang kritis, yang meliputi antara lain berbagai tindakan dan prinsip-prinsip yang berbeda dan menganalisis secara cermat kemungkinan hubungan sebab akibat suatu disiplin berpikir tertentu semisal ekonomi, sains, atau politik.”²⁰

²⁰ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan Negara*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hal. 31

mengesahkan kemenangan kelompok, membantu tercapainya kompromi-kompromi dan mengokohkan kemenangan kelompok dalam bentuk undang-undang".²⁶

3. Model Elite

Kebijakan pemerintah dilihat dari sudut teori elite selalu dianggap sebagai cerminan dari preferensi/kehendak dan nilai-nilai yang dianut oleh elite yang berkuasa. Menurut teori elite, pernyataan bahwa kebijakan pemerintah mencerminkan tuntutan-tuntutan/kehendak rakyat, lebih menggambarkan mitos belaka daripada kenyataan yang sebenarnya. Teori elite juga berpendapat bahwa rakyat itu pada hakikatnya merupakan pihak yang apatis dan buta informasi mengenai kebijakan pemerintah, sehingga dengan demikian para elitelah yang sebenarnya mempengaruhi pendapat umum yang menyangkut masalah-masalah kebijakan, bukannya rakyat yang mempengaruhi pendapat golongan elite.²⁷

Dengan demikian, kebijakan model elite mencerminkan pandangan, sikap, dan nilai-nilai yang dianut oleh golongan elite. Para aparatur pemerintah dalam kaitan ini hanyalah sekedar perpanjangan tangan dan pelaksana kebijakan yang telah ditetapkan oleh golongan elite.

4. Model Rasional

Bagi para tokoh yang menganut model rasional, misalnya yehezkel Dror, berpendapat bahwa untuk memperoleh kebijakan yang rasional, para pembuat kebijakan perlu melakukan langkah-langkah sebagai berikut :

²⁶ *Ibid* hal. 54

²⁷ *Ibid* hal. 57

tersebut mencakup tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu dan kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk mempengaruhi alokasi nilai-nilai yang sah dari pihak penguasa (pemerintah). Sedangkan dukungan-dukungan mencakup berbagai tindakan seperti memilih (dalam Pemilu), kepatuhan kepada hukum atau peraturan perundang-undangan, dan membayar pajak. Sementara itu sumber-sumber antara lain kekayaan alam, harta benda, pengetahuan dan teknologi.

Tuntutan-tuntutan, dukungan-dukungan, serta sumber-sumber tadi disalurkan lewat “kotak hitam pengambilan keputusan” (*the black box of decision making*), juga dikenal dengan proses konversi (*the conversion process*), untuk menghasilkan keluaran-keluaran (*outputs*), berupa keputusan dan kebijakan pemerintah. Keluaran-keluaran ini dibedakan dari hasil akhir (*outcomes*), yang pada hakikatnya merupakan akibat/dampak kebijakan-kebijakan tersebut terhadap warga negara. Analisis Easton ini tidak berakhir sampai disini, sebab dalam kerangka kerja sistem itu masih terdapat mekanisme umpan balik (*feed back mechanism*), melalui mana keluaran-keluaran dari sistem politik itu mempengaruhi masukan-masukan sistem dimasa datang.³⁰

1. 5. 6. 3. Konsep Analisis Kebijakan

Pendapat James S. Coleman yang dikutip oleh William N. Dunn, yang mendefinisikan analisis kebijakan sebagai suatu disiplin ilmu sosial yang menggunakan berbagai metode-metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijakan, sehingga dapat

dimanfaatkan di tingkat politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah kebijakan.³¹

Masalah kebijakan itu sendiri merupakan suatu nilai, atau keinginan yang belum terpuaskan yang dapat diidentifikasi dan dicapai melalui tindakan kebijakan.³²

Dari definisi di atas maka dapat kita pahami bahwa analisis kebijakan dilakukan, didorong oleh adanya faktor-faktor yang mengindikasikan adanya masalah kebijakan. Sehingga tidaklah mungkin suatu tujuan-tujuan yang hendak dicapai oleh para pelaku pembuat kebijakan.

Disamping adanya faktor-faktor pendorong, Gerald E. Caiden menyebutkan bahwa di dalam analisis kebijakan juga terdapat faktor-faktor yang menjadi penghambat, sehingga menyebabkan sulitnya membuat kebijakan, seperti : sulitnya memperoleh informasi yang cukup, bukti-bukti sulit disimpulkan, adanya berbagai kepentingan yang berbeda sehingga berpengaruh pada pilihan tindakan yang berbeda-beda pula, dan sebagainya.³³

William N. Dunn juga menjelaskan bahwa analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan yang divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu :

³⁰ *Ibid* hal. 79

³¹ William N. Dunn, *Analisa Kebijakan Publik*, Yogyakarta, Hanindita, 1988, hal. 45

³² *Ibid*, hal. 89

³³ M. Irfan Islamy, *op. Cite*, hal. 27

penyusunan agenda, formulasi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan.³⁴

1.5.6.4. Konsep Formulasi Kebijakan

Formulasi kebijakan merupakan suatu tahapan dimana proses pembuatan kebijakan dilakukan. Formulasi kebijakan yang berupa pembangunan dan sintesis alternatif-alternatif pemecahan masalah, pada dasarnya merupakan aktivitas konseptual dan teoritis.

Untuk memperjelas makna yang terkandung dalam konsep perumusan kebijakan, maka kita perlu mengemukakan beberapa pendapat para pakar yang dinilai dapat membantu untuk memperoleh kejelasan yang dimaksud. Diantara para pakar tersebut adalah sebagai berikut :³⁵

1. Raymond Bauer, dalam tulisanya *The Study of Policy Formulation*, memandang perumusan kebijakan pemerintah sebagai “Proses pengalihragaman yang mengubah masukan-masukan politik menjadi keluaran-keluaran politika”.
2. Yehezkel Dror telah menjelaskan secara rinci makna dari perumusan kebijakan pemerintah, dengan mengatakan bahwa pembuatan kebijakan pemerintah itu adalah “suatu proses yang amat kompleks dan dinamis yang terdiri dari berbagai unsur yang satu sama lain kontribusinya berbeda-beda terhadap perumusan kebijakan pemerintah tersebut. Perumusan kebijakan pendidikan pemerintah

³⁴ William N. Dunn, *Pengantar kebijakan Publik Edisi Kedua*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 200, hal. 22

memutuskan pedoman-pedoman umum untuk melakukan tindakan yang diarahkan pada masa depan, terutama bagi lembaga-lembaga pemerintah. Pedoman-pedoman umum tersebut secara formal dimaksudkan untuk mencapai apa yang termaktub dalam istilah kepentingan umum dengan cara yang sebaik mungkin”

Perumusan usulan kebijakan adalah kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah. Yang termasuk ke dalam kegiatan ini adalah : mengidentifikasi alternatif, mengidentifikasi dan merumuskan alternatif, menilai masing-masing alternatif yang tersedia, dan memilih alternatif yang memuaskan tahap-tahap formulasi kebijakan pemerintah sebagai berikut :

1. Mengidentifikasi alternatif

Problema-problema umum yang telah dengan jelas dirumuskan dan pembuat kebijaksanaan telah sepakat untuk memasukkannya ke dalam agenda pemerintah, berarti telah siap untuk dibuatkan usulan kebijaksanaan untuk memecahkan masalah tadi.

2. Mengidentifikasi dan merumuskan alternatif

Kegiatan mendefinisikan dan merumuskan alternatif ini bertujuan agar masing-masing alternatif yang telah dikumpulkan oleh pembuat kebijaksanaan itu nampak dengan jelas pengertiannya. Semakin jelas alternatif itu diberi pengertian (didefinisikan) maka akan semakin mudah pembuat kebijaksanaan menilai dan

³⁵ Solichin Abdul Wahab, *op cite*, hal. 30-34

pihak yang akan memperoleh pengaruh, akibat dan konsekwensi dari pilihanya itu. Dengan kata lain proses pemilihan alternatif yang memuaskan itu bersifat obyektif dan subyektif.³⁶

1.5.7. Rencana Tata Ruang Wilayah

Menurut UU RI no. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang dimaksud dengan :

- a. Ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya.
- b. Tata Ruang adalah wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang, baik direncanakan maupun tidak.
- c. Penataan Ruang adalah proses perencanaan tata ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.
- d. Rencana Tata Ruang adalah hasil perencanaan tata ruang.
- e. Wilayah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait padanya yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif ruang.
- f. Kawasan adalah wilayah dengan fungsi utama lindung atau budi daya.

³⁶ M. Islamy, *Op Cit*, hal. 92-95

- g. Kawasan lindung adalah kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan.
- h. Kawasan budi daya adalah kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk dibudidayakan atas dasar kondisi dan potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan.
- i. Kawasan perkotaan adalah kawasan yang mempunyai kawasan yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.

Dengan demikian yang dimaksud dengan rencana tata ruang wilayah adalah kebijakan khususnya yang berbentuk perencanaan yang memanfaatkan ruang wilayah dalam hal ini adalah kawasan perkotaan.

Produk suatu rencana tata ruang wilayah adalah terpadunya pemanfaatan sumber daya guna mencapai pembangunan diantaranya peningkatan pendapatan, perluasan kesempatan kerja, pelestarian sumber daya alam, disamping pemenuhan kebutuhan dasar seperti swasembada pangan, sandang, papan.

1.6. Definisi Konseptual

1. Manajemen Perkotaan

Adalah kebijakan, rencana, program dan pratek untuk mengusahakan keseimbangan antara pertumbuhan penduduk dengan akses terhadap infrastruktur dasar,

3. Partisipasi Masyarakat dalam proses formulasi kebijakan

- Proses Sosialisasi
- Masukan terhadap kebijakan
- Tanggapan terhadap masukan dari masyarakat

1.8. Metode Penelitian

Merupakan cara untuk melaksanakan penelitian taraf pengetahuan ilmiah yang menyimpulkan fakta-fakta atau untuk mencapai kepastian mengenai suatu masalah.³⁷

1.8.1. Jenis Penelitian

Penelitian yang dilakukan penyusun menggunakan jenis penelitian deskriptif analisis karena menganalisa kebijakan dari sudut proses bagaimana kebijakan yang itu dibuat. Penelitian deskriptif analisis yaitu suatu metode yang digunakan dalam meneliti atau menganalisa status kelompok manusia, suatu obyek, suatu set kondisi, suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan penelitian deskriptif yaitu dengan menggambarkan keadaan. Organisasi, data-data yang dimiliki organisasi secara sistematis faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diteliti.³⁸

1.8.2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan dikantor pemerintah daerah Kota Salatiga khususnya dikantor BAPEDA Kota Salatiga. Adapun dasar pemilihan lokasi ini karena berkaitan

³⁷ Skripsi Dina Mardiana Isniani, *Peran Sektor Transportasi dalam Penyerapan Tenaga Kerja Formal dan Informal di DIY*, Ilmu Pemerintah UMY, Yogyakarta, 2001

dengan obyek penelitian yaitu tentang rencana penataan ruang wilayah Kota Salatiga adalah untuk memudahkan penyusun dalam melakukan pencarian data-data.

1.8.3. Unit Analisis Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang ada dan pokok pembahasan masalah dalam penelitian ini, maka penyusun akan melakukan kegiatan yaitu menyusun unit analisisnya pada pihak terkait yang relevan dan tepat dengan pembahasan untuk dijadikan sumber data yang diperlukan dalam penyusunan karya ilmiah ini. Dalam hal ini, penyusun mewawancarai beberapa orang staf/pegawai yang bekerja pada bagian pemerintahan, Badan perencanaan pembangunan daerah Kota Salatiga, dan pihak terkait lainnya.

1.8.4. Data yang Dibutuhkan

Data primer adalah data lengkap dan segera diperoleh dari sumber data langsung, sedangkan sumber data sekunder adalah data yang diperoleh, dahulu dikumpulkan orang diluar penelitian.³⁹

1.8.5. Teknik Pengumpulan Data

Berdasarkan metode kualitatif yang dilakukan dalam penelitian deskriptif pada penelitian studi kasus, maka instrumen yang digunakan antara lain :

1. Teknik Observasi

Teknik ini dilakukan dengan melakukan pengamatan langsung terhadap hal-hal yang berkaitan dengan pokok bahasan. Sutrisno Hadi mendefinisikan observasi

³⁸ Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, Galia Indonesia, Jakarta, 1983 hal. 63

³⁹ Winarto Surahmad, *Dasar-dasar dan Teknik research*, Trasindo, Bandung, 187, hal. 37

sebagai pengamatan dan pencatatan dengan sistematis terhadap fenomena-fenomena yang diselidiki.⁴⁰

2. Teknik Dokumentasi

Yaitu dengan mempelajari dokumen-dokumen yang ada, dan catatan-catatan yang dimiliki oleh unit analisis sehingga dapat dimanfaatkan guna memperoleh serta melengkapi data-data.

3. Teknik Wawancara

Salah satu metode pengumpulan data ialah dengan jalan wawancara yaitu mendapatkan informasi dengan cara bertanya langsung kepada responden.⁴¹ Cara tersebut merupakan upaya baik dalam memperoleh informasi yang akurat dan baik. Penelitian akan mendapatkan informasi secara detail yang sejelas-jelasnya tentang suatu masalah karena berhadapan secara langsung.

1.8.6. Teknik Analisa Data

Noeng Muhajir dalam bukunya "Metode Penelitian kualitatif" menyatakan bahwa :

" Analisa data merupakan upaya mencari data, menata secara sistematis catatan observasi, wawancara dan lainnya untuk meningkatkan pemahaman penelitian tentang kasus yang diteliti dan meyajikan sebagai temuan bagi orang lain".⁴²

Dalam menganalisa data pada penelitian ini, penyusun juga menggunakan analisa kualitatif. Sedangkan dalam penyajian data-data dalam penelitian ini disajikan

⁴⁰ Sutrisno Hadi, *Metodologi Research*, Jilid 2, Andi Offset, Yogyakarta, 1994, hal. 196

⁴¹ Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi, *op cit*, hal. 37

dalam dua bentuk yaitu secara kualitatif dan secara kuantitatif. Adapun alasan penulis menyajikan secara kuantitatif agar data-data yang diperoleh lebih mudah dimengerti dan dipahami.

⁴² Sutrisno Hadi, *op cit*, hal. 197

Pada pihak lain, Thomas R. Dye merumuskan bahwa kebijakan Pemerintah sebagai “*is whatever governments choose to do or not to do*”²¹. Oleh sebab itu, dari sudut pandang Dye, kebijakan Pemerintah, baik untuk melakukan sesuatu ataupun untuk tidak berbuat sesuatu.

David Easton memberikan arti kebijakan pemerintah sebagai : “*The autoritative allocation of values for the whole society*”.²² Dilihat dari definisi ini, Easton menegaskan bahwa pemerintah secara sah dapat berbuat sesuatu terhadap masyarakatnya. Dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak dirupakan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai pada masyarakat.

Dari beberapa pengertian kebijakan pemerintah tersebut, dengan mengikuti paham bahwa kebijakan pemerintah itu harus mengabdikan pada kepentingan masyarakat, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan pemerintah itu adalah “serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat”.²³

1. 5. 6. 2. Model Pembuatan Kebijakan

Menurut Thomas R. Dye, model pada hakekatnya adalah suatu upaya menyederhanakan atau mengejawantahkan kenyataan politik. Ia membagi perumusan

²¹ M. Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara Jakarta, 1994, hal. 18

²² *Ibid*, hal. 19

²³ *Ibid*, hal. 20

dengan hanya melakukan perubahan-perubahan seperlunya. Model inkremental ini pertama kali dikembangkan oleh seorang ahli ekonomi, Charles L. Lindblom, sebagai kritik terhadap model kebijakan rasional dalam perumusan kebijakan pemerintah. Lindblom berpendapat bahwa para pembuat kebijakan tidak akan melakukan penilaian tahunan secara teratur terhadap seluruh kebijakan yang ada maupun yang telah diusulkan sebelumnya dengan cara, misalnya mengidentifikasi tujuan-tujuan masyarakat secara keseluruhan, meneliti manfaat dan biaya dari tiap alternatif kebijakan dan membuat urutan-urutan prioritas dari tiap alternatif kebijakan serta melihat rasio antara manfaat dan biayanya, kemudian memilih alternatif terbaik. Tetapi justru sebaliknya yang terjadi, terutama karena hambatan-hambatan baik dari segi waktu, kecakapan, dan mengidentifikasi semua alternatif kebijakan berikut semua akibat-akibatnya.²⁹

6. Model Sistem

Model sistem ini adalah sebuah model yang dikembangkan pertama kali oleh David Easton. Ia berpendapat bahwa kegiatan politik itu dapat dianalisis dari sudut pandang sistem, terdiri dari sejumlah proses-proses yang harus tetap dalam keadaan seimbang kalau kegiatan politik tadi ingin tetap terjaga kelestariannya.

Salah satu diantara proses-proses utama dari sistem politik, itu adalah masukan-masukan (inputs), yang berbentuk tuntutan-tuntutan (demands), dan dukungan-dukungan (supports), serta sumber-sumber (resources). Tuntutan-tuntutan

²⁸ *Ibid* hal. 67

²⁹ *Ibid* hal. 72

mempertimbangkan aspek positif dan negatif dari masing-masing alternatif tersebut. Sebaliknya alternatif yang tidak dapat didefinisikan atau dirumuskan dengan baik maka tidak akan dapat dipakai secara baik sebagai alternatif kebijaksanaan untuk memecahkan masalah.

3. Menilai alternatif

Menilai alternatif adalah kegiatan pemberian bobot (harga) pada setiap alternatif, sehingga nampak dengan jelas bahwa setiap alternatif mempunyai nilai bobot kebaikan dan kekurangannya masing-masing alternatif itu maka pembuat keputusan 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 apabila dipakai sebagai alternatif kebijaksanaan akan memberikan dampak atau akibat yang positif pula.

4. Memilih alternatif yang “memuaskan”

Proses pemilihan alternatif yang “memuaskan” atau yang “paling memungkinkan untuk dilaksanakan” berulah dapat dilakukan setelah pembuat kebijaksanaan berhasil dalam melakukan penilaian alternatif-alternatif kebijaksanaan.

Kegiatan memilih alternatif yang memuaskan bukanlah semata-mata bersifat rasional, tetapi juga emosional. Ini mempunyai arti bahwa pembuat kebijaksanaan akan menilai alternatif-alternatif kebijaksanaan sebatas kemampuan rasionya dengan mengantisipasi dampak positif dan negatifnya dan ia membuat pilihan alternatif tersebut bukan untuk kepentingan dirinya saja tetapi juga untuk kepentingan pihak-

kebijakan pemerintah menjadi enam buah model, yaitu : *Model Kelembagaan, Model Kelompok, Model Elite, Model Rasional, Model Inkremental, dan Model Sistem.*²⁴

1. Model Kelembagaan

Model kelembagaan ini pada dasarnya memandang kebijakan pemerintah sebagai kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah.

Kebijakan pemerintah menurut model kelembagaan ini ditetapkan, disahkan, dilaksanakan dan dipaksakan pemberlakuanya oleh lembaga-lembaga pemerintah tersebut. Dengan kata lain, model ini terdapat hubungan yang erat antara kebijakan pemerintah dengan lembaga-lembaga pemerintah.

Suatu kebijakan tidak akan menjadi kebijakan pemerintah kalau ia tidak diterima, diimplementasikan, dan dipaksakan pemberlakuanya oleh lembaga-lembaga pemerintah. Dalam hubungan ini lembaga-lembaga pemerintahan memberikan tiga ciri tertentu pada kebijakan pemerintah, yaitu :

- a. Pemerintah memberikan legitimasi terhadap kebijakan-kebijakan. Kebijakan-kebijakan pemerintah pada umumnya dipandang sebagai kewajiban-kewajiban yang secara hukum dibenarkan untuk dipatuhi oleh warga negara atau masyarakat.
- b. Kebijakan pemerintah pada umumnya bersifat universal. Berlainan halnya dengan kebijakn-kebijakan yang dibuat oleh organisasi-organisasi lain dalam masyarakat, maka kebijakan pemerintah pada umumnya menjangkau semua orang dalam masyarakat.

²⁴ *Ibid* hal. 49