

**EFEKTIVITAS PARTISIPASI LEMBAGA SWADAYA  
MASYARAKAT (LSM) SERTA PENGARUHNYA  
TERHADAP PEMBUATAN KEBIJAKAN DAERAH**

**(Studi di Kabupaten Banyuwangi)**

**SKRIPSI**

**Diajukan sebagai syarat menempuh  
Ujian Sarjana pada Fakultas Ilmu Administrasi  
Universitas Brawijaya**

**M FIRDAUS AGUSTIAWAN**

**0210310063**



**UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI  
JURUSAN ILMU ADMINISTRASI PUBLIK  
KONSENTRASI ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAERAH  
MALANG  
2010**

MOTTO

**BERTIMBAKLAH  
SESUATU  
DENGAN KATA HATI  
KARENA HATI  
ADALAH CERMIN KEBAHAKAN**



## PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh pihak lain untuk mendapatkan karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebut dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia skripsi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (S-1) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No 20 Tahun 2003, Pasal 2 dan pasal 70).

Malang, 7 Februari 2010

M Firdaus Agustiawan

0210310063

## Ringkasan

M Firdaus Agustiwan, 2010. **Efektivitas Partisipasi Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Dalam Perumusan Kebijakan Daerah (Study di Kabupaten Banyuwangi)**. Dr. Bambang Supriyono, M.S. Drs. Trilaksono Nugroho, M.S. 97 halaman+xi.

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang tertuang dalam Undang-undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadikan masyarakat sebagai subjek utama dalam pemerintahan, sehingga masyarakat dituntut untuk turut aktif berpartisipasi dalam pemerintahan daerah. Hal ini memacu masyarakat di Banyuwangi yang diwakili oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) untuk turut serta berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah karena partisipasi tersebut sangat penting mengingat fungsi dan manfaatnya yaitu agar kualitas kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah menjadi baik, sehingga tercipta komitmen bersama untuk mengaplikasikan kebijakan yang telah diambil tersebut. Namun dari sekian partisipasi yang dilakukan LSM tersebut belum dapat menjamin aspirasinya direspon dengan baik oleh pemerintah daerah, dengan kata lain efektivitas partisipasi yang dilakukan masih perlu dipertanyakan.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dan analisis fenomenologis. Lokasi dan situs penelitian berada di Kabupaten Banyuwangi. Fokus penelitian ini mencakup partisipasi LSM di Banyuwangi dan tingkat efektivitas partisipasi dalam mempengaruhi kebijakan daerah, partisipasi LSM yang diakomodasi oleh pemerintah daerah serta faktor-faktor yang menghambat atau mendukung efektivitas partisipasi tersebut.

LSM yang berada di Banyuwangi terbagi menjadi dua yaitu LSM yang terdaftar dan yang tidak terdaftar di Kesbang-linmas. Bentuk partisipasi dari LSM yang tidak terdaftar adalah melalui aksi massa dan redaksional. Sedangkan bentuk partisipasi dari LSM yang terdaftar yaitu dengan menggunakan komunikasi langsung, meskipun ada yang menggunakan aksi massa dalam menyampaikan aspirasinya. Tingkat efektivitas partisipasi dalam mempengaruhi kebijakan pemerintah daerah juga berbeda, berdasarkan tangga partisipasi dari Sherry Arnstein, tingkat efektivitas LSM yang tidak terdaftar berada pada tangga tanda partisipasi karena telah terjadi komunikasi meskipun hanya satu arah, sedang pada LSM yang terdaftar, tingkat efektivitasnya berada pada tangga kendali warga meskipun belum ditingkat yang tertinggi karena telah terjadi kemitraan yang sinergis antara pemerintah daerah dan LSM tersebut, bahkan pada kebijakan di bidang tertentu, LSM tersebut mengambil alih peran pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan pada masyarakat.

Belum maksimalnya tingkat efektivitas partisipasi LSM yang tidak terdaftar disebabkan belum kuatnya organisasi tersebut, selain itu kemauan pemerintah daerah untuk menjamin partisipasi juga rendah. Sedangkan partisipasi LSM yang terdaftar bisa efektif karena bentuk partisipasi yang dilakukan lebih sesuai dan disukai oleh pemerintah daerah.

## SUMMARY

M Firdaus Agustiawan, 2010, **The NGO's Participation Effectiveness in Ruling Local Policy (Study in Banyuwangi Regency)**. Dr. Bambang Supriyono. M.S. Drs. Trilaksono Nugroho, M.S. 97 pages+xi.

The Desentralization and local autonomy policy which involved in undang-undang No32 Tahun 2004, about local government, make the society as primary subject in government, so that the society is demanded to actively participated on local government. This is encouraging the society in Banyuwangi regency which vised by the NGO's to take apart on the participation in holding the local government due to those participation is very important remembering the benefit and the function of participation, that is in order to the quality of policy who is taken by local government is better, so that it can create a commitment in implementing those policies. But from numerous participation which have done by the NGO's, are not ensure that the aspiration can be responded well by the local government, in other word, the effectiveness of participations which held are still questioned.

This research are using qualitative metode and phenomenological analysis. The location and the research site are took place in Banyuwangi regency. The focus on this research are involve the participation of NGO's in Banyuwangi regency and the effectiveness of those participation in influencing the local policy, the participation of the NGO's which accommodated by the local government and the factors which can be resist or a support in those effectiveness of participation.

The NGO's in Banyuwangi are separated between the registered and unregistered NGO's in Kesbang-Linmas Banyuwangi. The participational form from the unregistered NGO's are through the demonstration and the redactionals. Instead, the registered NGO's participation is through the direct communications although some NGO's using demonstration form in serving those aspiration. The effectiveness of participation in influancing the local policy is different too. According the ladder participation theory by Sherry arnstein, the effectiveness of unregistered NGO's is in ladder the sign of participation, it is cause of there are communication held by the NGO's although it were one way comunication. Despite of that, the effectiveness participation from the registered NGO's is on society control because although it is not on the top ladder, but there is some synergic partnership between the NGO's and the local government, even in some policy, the NGO's replace the local government action in giving services through the society.

The less of maximum effectiveness of participation from the unregistered NGO's is caused by the organization of the NGO's is not stronger enough and the willness of the local government to ensure those participation is low. Instead, the participation of registered NGO's can go effectively due to the shape of participation is more comfort and the local government love it.

## KATA PENGANTAR

Dengan mengucap puji syukur kehadirat Allah SWT atas segala rahmat dan hidayahnya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul : **“Efektivitas Partisipasi Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Dalam Perumusan Kebijakan Daerah (Study di Kabupaten Banyuwangi)”**

Skripsi ini merupakan tugas akhir yang diajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar sarjana Ilmu Administrasi Publik pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang. Penulis menyadari bahwa penulisan skripsi ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada yang terhormat:

1. Bpk. Prof. Dr. Sumartono, M.S, selaku dekan Fakultas Ilmu Administrsi Universitas Brawijaya Malang;
2. Bpk. Dr. MR Khairul Muluk, S.Sos, M.Si, selaku ketua jurusan Administrasi Publik Universitas Brawijaya Malang;
3. Bpk. Dr. Bambang Supriyono, M.S, selaku dosen pembimbing I yang telah meluangkan waktu, pikiran dan tenaga sekaligus motivator dalam memberikan bimbingan yang bermanfaat;
4. Bpk. Drs. Trilaksono Nugroho, M.S, selaku dosen pembimbing II yang telah meluangkan waktu, pikiran dan tenaga dalam memberikan bimbingan yang bermanfaat;
5. Bpk. Drs. Sukimin, selaku kepala Kessos-Kesbanglinmas Kabupaten Banyuwangi yang telah memberikan data dan informasi yang memadai mengenai keberadaan LSM di Banyuwangi;
6. Bpk. Ir. Moch Sarbini Sahwan, M.Si, Bpk. Soebjaktono, Ibu Masfufa, Ibu Sri Wahyuni, Bpk. Imam Suyono, beserta pengurus LSM lain yang menjadi objek penelitian;
7. Kedua orang tuaku dan adik-adikku tersayang yang selalu mendoakanku, memberikan dukungan dan fasilitas serta perhatian yang sangat berharga;
8. Mbak Tutuk Nuryati tercinta yang tiada henti-hentinya memberikan doa, perhatian, motivasi dan kasih sayang yang sangat berarti;

9. Semua teman FIA publik yang selalu memberikan dukungan dan semangat untuk penyelesaian skripsi ini;
10. Semua pihak yang tidak dapat kami sebutkan satu persatu yang telah membantu hingga terselesaikannya skripsi ini.

Demi kesempurnaan skripsi ini, saran kritik yang bersifat membangun sangat kami harapkan. Semoga karya skripsi ini bermanfaat dan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pihak yang membutuhkan.

Malang, 7 Februari 2010

Penulis  
M Firdaus Agustiawan



**DAFTAR ISI**

<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>viii</b>
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	<b>x</b>
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	<b>xi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	4
C. Tujuan Penelitian .....	5
D. Manfaat Penelitian .....	5
E. Sistematika Penulisan .....	5
<b>BAB II KAJIAN PUSTAKA</b>	
A. Pemda .....	7
1. Pengertian Pemda .....	7
2. Desentralisasi .....	7
3. Otonomi Daerah .....	11
B. Kebijakan .....	13
1. Pengertian Kebijakan .....	13
2. Kebijakan Publik .....	14
3. Ruang Lingkup Kebijakan Publik .....	14
4. Model Kebijakan Publik .....	15
C. Partisipasi .....	17
1. Pengertian Partisipasi .....	17
2. Bentuk Dan Jenis Partisipasi .....	18
3. Faktor Yang Mempengaruhi Partisipasi Masyarakat .....	19
4. Faktor Yang Menghambat Tingkat Partisipasi Masyarakat .....	20
5. Efektivitas Partisipasi Masyarakat Dalam Pemda .....	21
D. Lembaga Swadaya Masyarakat .....	24
1. Pengertian Lembaga Swadaya Masyarakat .....	24
2. Sejarah LSM Di Indonesia .....	25
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
A. Jenis Penelitian .....	28
B. Fokus Penelitian .....	29
C. Lokasi dan Situs Penelitian .....	29
D. Sumber Data Dan Jenis Data .....	30
E. Teknik Pengumpulan Data .....	33
F. Instrumen Penelitian .....	34
G. Analisis Data .....	34
<b>BAB IV PENYAJIAN DATA DAN PEMBAHASAN</b>	
A. Penyajian Data .....	37
1. Gambaran Umum Kabupaten Banyuwangi .....	37
a. Geografis Kabupaten Banyuwangi .....	37
b. Demografi Kabupaten Banyuwangi .....	39

c.	Wilayah Administrasi Kabupaten Banyuwangi.....	41
d.	Visi Dan Misi Kabupaten Banyuwangi .....	42
2.	Gambaran Umum Pemda Banyuwangi .....	43
a.	Gambaran Umum Pemkab Banyuwangi .....	44
b.	Gambaran Umum DPRD Banyuwangi .....	49
3.	Gambaran Umum LSM di Kabupaten Banyuwangi .....	52
B.	Data Dokus Penelitian .....	65
1.	Partisipasi Yang dilakukan LSM .....	65
a.	Bentuk Dari Partisipasi Yang Dilakukan .....	65
b.	Waktu, Tempat Dan Aspirasi Yang Disuarakan LSM .....	69
c.	Tingkat Efektivitas Dari Partisipasi Yang Dilakukan .....	76
2.	Partisipasi Yang diakomodasi Oleh Pemda .....	77
a.	Partisipasi Yang diakomodasi Oleh Pemkab.....	78
b.	Partisipasi Yang diakomodasi Oleh DPRD .....	81
3.	Faktor Penghambat/Pendukung Efektivitas Partisipasi LSM... ..	83
a.	Faktor Yang Menghambat Efektivitas Partisipasi LSM .....	83
b.	Faktor Yang Mendukung Efektivitas Partisipasi LSM .....	86
C.	Pembahasan Hasil Penelitian .....	88
1.	Partisipasi Yang Dilakukan LSM Di Kab. Banyuwangi.....	88
a.	Partisipasi LSM .....	88
b.	Efektivitas Partisipasi Yang Dilakukan .....	90
2.	Pengaruh Partisipasi LSM Dalam Perumusan Kebijakan .....	91
3.	Faktor Penghambat/Pendukung Efektivitas Partisipasi LSM... ..	92
a.	Faktor Yang Menghambat Efektivitas Partisipasi LSM .....	92
b.	Faktor Yang Mendukung Efektivitas Partisipasi LSM .....	94

**BAB V PENUTUP**

A.	Kesimpulan .....	95
B.	Saran .....	96

**DAFTAR PUSTAKA**

**LAMPIRAN**

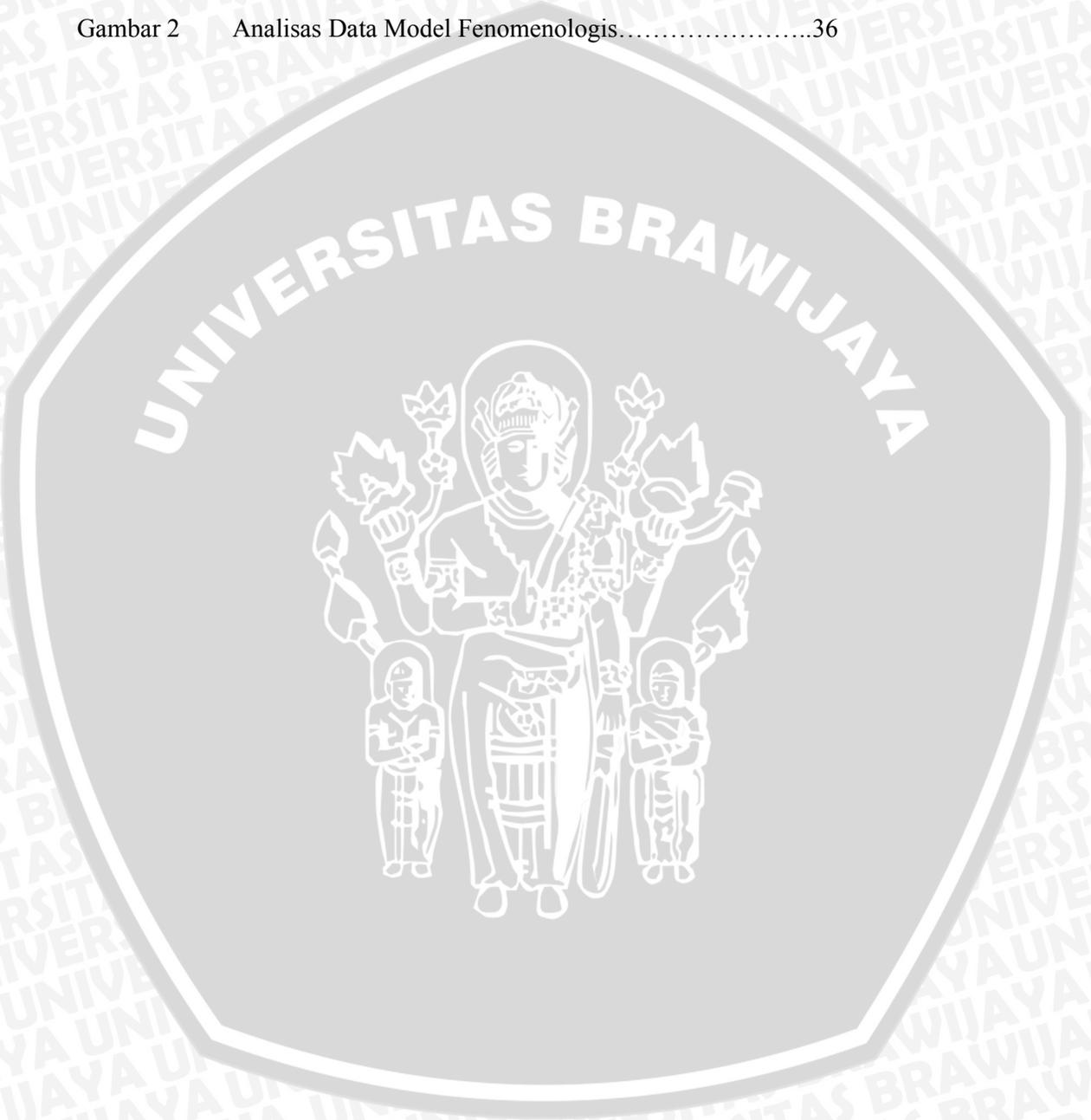
**DAFTAR TABEL**

<b>No</b>	<b>Judul</b>	<b>Halaman</b>
Tabel 1	Komposisi lahan Kabupaten Banyuwangi.....	38
Tabel 2	Komposisi penduduk Kabupaten Banyuwangi.....	40
Tabel 3	Mata pencaharian penduduk Kabupaten Banyuwangi.....	40
Tabel 4	Pembagian wilayah administratif Kabupaten Banyuwangi....	42
Tabel 5	Daftar nama LSM yang terdaftar.....	54
Tabel 6	Pengalaman LSM Kupunya Banyuwangi.....	58
Tabel 7	Pengalaman Lembaga Daun Talas.....	60
Tabel 8	Pengalaman LSM LP3-NKRI.....	62
Tabel 9	Pengalaman LSM Merah Putih.....	65
Tabel 10	Daftar surat LSM ke Pemkab Banyuwangi.....	80
Tabel 11	Jadwal pelaksanaan public hearing DPRD Banyuwangi.....	81
Tabel 12	Daftar surat masuk dari LSM ke DPRD Banyuwangi.....	82



DAFTAR GAMBAR

No	Judul	Halaman
Gambar 1	Tangga Partisipasi dari Sherry Arnstein.....	22
Gambar 2	Analisis Data Model Fenomenologis.....	36



## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Berdasarkan tujuan isi dan semangat yang dibawa oleh UU Nomor 22 tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, telah terjadi pergeseran model pemerintahan lokal bila dibandingkan dengan kebijakan desentralisasi sebelumnya yaitu UU nomor 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di Daerah. Saat ini, *struktural efficiency* model telah bergeser menjadi *local democracy model*. Kebijakan desentralisasi ini melahirkan *political variety* untuk menyalurkan *local voice* dan *local choice*. Dalam model ini jelas sekali terlihat bahwa kebijakan desentralisasi di Indonesia menghendaki penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berbasis pada partisipasi masyarakat. Melalui kebijakan desentralisasi ini masyarakat di daerah dituntut untuk selalu mengamati, mengevaluasi dan mencoba memberikan alternatif solusi terhadap semua persoalan-persoalan yang ada didaerahnya, selain itu masyarakat juga dituntut untuk menjadi lembaga kontrol bagi pelaksanaan pemerintahan daerah agar tercipta konsep check and balances dengan baik. Partisipasi masyarakat menjadi konsep penting karena masyarakat ditempatkan sebagai subjek utama dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Sehingga tidak heran apabila banyak daerah di Indonesia yang masyarakatnya ikut berpartisipasi dalam pemerintahan dengan bentuk dan jenis partisipasi yang berbeda-beda.

Begitu juga di Kabupaten Banyuwangi yang berada di ujung timur Provinsi Jawa Timur, setelah *euphoria* reformasi 1998 dan diberlakukannya otonomi daerah, masyarakat Banyuwangi sangat merasakan adanya proses pembelajaran demokrasi. Diawali melalui pilkada langsung tahun 2006 untuk memilih Bupati dan wakilnya serta orang-orang yang kemudian duduk di DPRD. Kemudian setelah Bupati dan wakilnya serta anggota DPRD terpilih, proses demokratisasi tersebut terasa semakin lebih kental, yaitu dengan maraknya berbagai demonstrasi yang sebagian menjurus anarkhi. Mulai dari tuntutan mengembalikan Sekretaris Daerah lama yang dinon-aktifkan oleh Bupati, tuntutan untuk mengalokasikan distribusi pupuk melalui KUD, tuntutan agar Bupati tidak pilih kasih dengan

menempatkan orang keturunan atau bermarga Bali, sampai pada tuntutan agar Bupati mundur dari jabatannya. Demonstrasi tersebut dilakukan oleh masyarakat melalui dan mengatas namakan diri mereka sebagai LSM tertentu, serta oleh PNS yang kurang puas terhadap kebijakan yang diambil oleh Bupati.

Dengan sering dilakukannya demonstrasi tersebut, maka baik Bupati, DPRD, maupun aparat pemerintah daerah lainnya, sulit untuk menentukan arah pembangunan, apalagi menjalankannya, sehingga tidak heran apabila kemudian "Jawa Pos" edisi 5 Juli 2008 melalui rubrik "Otonomi Award" menempatkan Kabupaten Banyuwangi diposisi paling rendah pelaksanaan otonomi daerah di Provinsi Jawa Timur. Hal ini tentu saja sangat memprihatinkan, mengingat posisi Kabupaten Banyuwangi yang berdekatan dengan Pulau Bali sangat strategic untuk peningkatan ekonomi masyarakat, serta ditunjang dengan kekayaan sumber daya alam yang melimpah baik di sektor pariwisata, pertanian, perkebunan, kehutanan dan perikanan.

Tetapi, dibalik semua *ekses* negatif tersebut, terdapat juga beberapa sisi positif yaitu tingginya partisipasi dan kontrol masyarakat terhadap jalannya pemerintahan daerah, dimana partisipasi masyarakat ini merupakan bagian yang tak terpisahkan dari pembangunan, sehingga nantinya seluruh lapisan masyarakat akan memperoleh hak dan kekuatan yang sama untuk menuntut atau mendapatkan bagian yang sama dari manfaat pembangunan (Komorotomo, 1994:116). Partisipasi sendiri menurut The Liang Gie dalam kamus Administrasi (1983:17) berasal dari bahasa Inggris, yaitu *participation* (keikutsertaan), dalam hal ini berarti setiap hal yang berkaitan dengan keikutsertaan dalam bentuk apapun. Sedangkan menurut Westra (1986:16), partisipasi diartikan sebagai penyertaan pikiran dan emosi dari pekerjaan-pekerjaan dalam suatu kelompok sehingga memberanikan mereka untuk membantu pencapaian tujuan bersama atau kelompok dan membagi tanggung jawab diantara mereka.

Partisipasi masyarakat menjadi sangat penting apabila dikaitkan dengan konsep kebijakan mengingat fungsi partisipasi yang begitu sentral dalam proses pembuatan kebijakan, sesuai dengan pendapat Muluk (2007 : 6) bahwa arti penting partisipasi dapat dilihat dari manfaatnya yaitu dalam meningkatkan kualitas keputusan yang dibuat karena didasarkan pada kepentingan dan

pengetahuan riil yang ada di dalam masyarakat. Partisipasi juga bermanfaat dalam membangun komitmen masyarakat untuk membantu penerapan suatu keputusan yang telah dibuat. Komitmen ini merupakan modal utama bagi keberhasilan sebuah implementasi kebijakan. Mengingat fungsi dan manfaat yang dapat dipetik darinya, kini partisipasi tidak lagi dipandang sebagai kesempatan yang diberikan oleh pemerintah daerah tetapi justru sebagai hak masyarakat.

Lebih lanjut lagi, tingginya partisipasi masyarakat di Kabupaten Banyuwangi, apabila dikaitkan dengan, konsep *Governance*, merupakan suatu hal yang sangat positif dimana kita tahu dalam konsep *Governance* terdapat tiga actor penting yang saling berkaitan dan berhubungan secara interaktif yaitu pemerintah, sektor privat dan masyarakat (NGO'S/LSM). Berkaitan dengan hal ini dijelaskan bahwa *Governance* merupakan seperangkat lembaga yang kompleks dimana aktornya bisa berasal dari dalam dan luar pemerintah, ini dimaksudkan untuk menambah keterlibatan swasta dan masyarakat dalam pemberian pelayanan dan pengambilan keputusan strategis. Selain itu, dalam konsep *Governance* terdapat kekaburan batas dan tanggung jawab untuk menangani isu sosial dan ekonomi, hal ini dimaksudkan untuk mendorong tanggung jawab swasta dan masyarakat. Dengan memperhatikan penjelasan tersebut, maka keberadaan serta peranan masyarakat Banyuwangi melalui LSM-nya adalah salah satu hal yang penting untuk mewujudkan tercipta dan berjalannya konsep *Governance* di Kabupaten Banyuwangi.

Saat ini di Kabupaten Banyuwangi terdapat 23 LSM (data Kessos-Kesbanglinmas Kabupaten Banyuwangi) yang siap berperan aktif dalam mengontrol jalannya pemerintahan dan menyuarakan kepentingan dan aspirasi masyarakat, sehingga diharapkan semua kebijakan yang diambil dan Peraturan Daerah yang dibuat, benar-benar mewakili dan berpihak kepada kepentingan masyarakat Banyuwangi. Hanya kemudian, yang menjadi pertanyaan adalah seberapa efektifkah peranan masyarakat melalui LSM-LSM tersebut dapat mempengaruhi pembuatan kebijakan Pemerintah Daerah. Meskipun efektivitas partisipasi bersifat relative seperti yang diungkapkan oleh Wilcox dalam Mulok (2007 : 138) bahwa *participation may work best for all concerned when each of*

*the key interest-the stake holder-is satisfied with the level of participation at which they are involved* (partisipasi dapat berjalan dengan baik apabila setiap orang yang berkepentingan -stake holder- merasa puas terhadap tingkatan partisipasi dimana dia berada), tetapi efektivitas partisipasi masyarakat tetap menjadi ukuran sejauh mana daerah bisa menginjeksi nilai-nilai demokrasi dalam proses pembangunan daerah. Kemudian yang menjadi pertanyaan selanjutnya yaitu seberapa jauh Pemda mau menerima dan mengaplikasikan semua aspirasi masyarakat dan menjadikan masyarakat melalui LSMnya tersebut sebagai partner dalam proses pembangunan. Melalui penelitian ini, peneliti berharap agar menjawab semua pertanyaan diatas, sehingga kita semua bisa mengetahui seberapa besar peranan LSM-LSM tersebut. Peneliti juga berharap dengan dilakukannya penelitian ini Pemda Kabupaten Banyuwangi akan lebih terbuka dan kooperatif dalam menerima semua aspirasi masyarakat, serta lebih memperhatikan eksistensi LSM-LSM yang ada dan siap berpartisipasi dalam pembangunan Kabupaten Banyuwangi.

Berdasarkan uraian diatas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang partisipasi masyarakat melalui LSM dalam pemerintahan khususnya di Kabupaten Banyuwangi, dengan judul **Efektivitas Partisipasi Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Serta Pengaruhnya Terhadap Pembuatan Kebijakan Daerah (Study di Kabupaten Banyuwangi).**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah partisipasi LSM di Kabupaten Banyuwangi serta seberapa besar efektivitasnya?
2. Bagaimanakah pengaruh partisipasi LSM dalam perumusan kebijakan daerah?
3. Faktor-faktor apa saja yang menjadi pendukung atau penghambat efektivitas partisipasi masyarakat di Kabupaten Banyuwangi?

### C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisa partisipasi LSM di Kabupaten Banyuwangi serta tingkat efektivitasnya;
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisa pengaruh partisipasi LSM dalam perumusan kebijakan daerah;
3. Untuk mendeskripsikan faktor-faktor yang menjadi pendukung atau penghambat efektivitas partisipasi masyarakat di Kabupaten Banyuwangi.

### D. Manfaat Penelitian

#### 1. *Aspek teoritis*

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi perkembangan ilmu Administrasi Publik dan dapat memperkaya sumber informasi bagi semua pihak yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat melalui LSM.

#### 2. *Aspek praktis*

- a. Sebagai bahan pendalaman bagi peneliti untuk lebih memahami partisipasi masyarakat melalui LSM;
- b. Sebagai bahan acuan bagi peneliti lain yang terkait untuk melakukan penelitian yang lebih mendalam dengan terra yang sama;
- c. Sebagai masukan informasi bagi masyarakat juga dan LSM yang ingin berpartisipasi dalam pemerintahan.

### E. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan Skripsi ini, perlu dikemukakan sistematika pembahasan, yaitu sebagai berikut:

**BAB I** : Sebagai bab pendahuluan, memuat tentang pokok-pokok permasalahan yang akan dibahas, yaitu mengenai Tatar belakang alasan pemilihan judul, ruang lingkup dan perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian serta sistematika pembahasan.

**BAB II** : Adalah kerangka dasar teori yang memiliki relevansi dengan pembahasan. Bab ini memuat tentang pengertian partisipasi, bentuk dan jenis partisipasi, faktor-faktor yang mempengaruhi

tingkat partisipasi masyarakat, efektivitas partisipasi masyarakat dalam Pemerintahan Daerah, pengertian kebijakan, kebijakan negara (public policy), model dan proses pembuatan kebijakan, pemerintahan daerah desentralisasi, desentralisasi model anglo Saxon dan continental, pengertian otonomi daerah, tujuan otonomi daerah dan prinsip penyelenggaraan otonomi daerah.

**BAB III** : Menerangkan jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi dan situs penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian dan analisa data.

UNIVERSITAS BRAWIJAYA



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Pemerintahan Daerah

##### 1. Pengertian Pemerintahan Daerah

Dalam sejarahnya, di Indonesia pernah dikenal istilah daerah *Swatantra* yang sekarang ini dikenal dengan pemerintah daerah. Pemerintah umum pusat di daerah pada masa kemerdekaan disebut Pamong Praja, pada masa, Belanda disebut *Binnenlands Bestuur*, *Besturdiants*-pemerintahan Pangreh Praja. Pemerintah Khusus pusat di daerah dalam keseharian disebut Jawatan atau dinas pusat di daerah atau dinas vertikal. Jadi pemerintahan lokal tidak sama dengan pemerintahan daerah. Pemerintahan lokal meliputi Pamong Praja, Jawatan Vertikal dan pemerintah daerah.

Menurut Kaho dalam Jimung (2005:40) mendefinisikan *local government*: “sebagai bagian dari pemerintahan suatu negara atau bangsa yang berdaulat yang dibentuk secara politis berdasarkan undang-undang yang memiliki lembaga atau badan yang menjalankan pemerintahan, yang dipilih oleh masyarakat daerah tersebut dan dilengkapi dengan kewenangan untuk membuat peraturan, memungut pajak serta memberi pelayanan kepada warga yang ada didalam wilayah kekuasaannya.”

Selanjutnya, dalam BAB I Ketentuan Umum pasal 1 (2) undang-undang no 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut azas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

##### 2. Desentralisasi

Secara prinsipal, desentralisasi di Indonesia adalah dalam bentuk perundangan dan pemerintahan. Desentralisasi tersebut diatur dalam pasal 18 UUD 1945. Namun demikian, desentralisasi dari sudut etimologi berasal dari bahasa, Latin yaitu “*de*” atau lepas dan “*centrum*” yang berarti pusat. Jadi desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat. Hal ini berarti adanya

kewenangan dari bawahan untuk melaksanakan sesuatu yang diserahkan dari pusat dengan tetap ada hubungan pusat dengan bagian dibawahnya (Supriatna, 1996:1).

Dalam konsep kenegaraan yang dimaksud dengan desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat ke daerah-daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Desentralisasi juga berarti cara atau sistem untuk mewujudkan azas demokrasi yang memberikan kesempatan pada masyarakat untuk ikut serta dalam pemerintahan. Menurut J.H.A. Logeman dalam Supriatna(1996:1), desentralisasi dapat dibagi menjadi dua macam, yaitu:

1. Dekonsentrasi (*deconcentratie*) atau "*ambtelyke decentralisatie*" yaitu pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkat atas kepada bawahannya guna melancarkan pekerjaan didalam melaksanakan tugas pemerintahan;
2. Desentralisasi ketatanegaraan atau "*staatkundige decentralisatie*" yang sering juga disebut desentralisasi politik, yaitu pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan (*reglemende en bestuurende bevoerheid*) kepada daerah otonom dalam lingkungannya. Di dalam desentralisasi politik seperti ini, masyarakat dengan menggunakan saluran-saluran tertentu (perwakilan) ikut serta dalam pemerintahan dengan batas wilayah daerah masing-masing.

Selain itu, ada juga pakar yang menyebutkan definisi desentralisasi dibedakan dalam dua kelompok besar yaitu *anglo saxon* dan *continental*.

a. Anglo saxon

Kelompok Anglo saxon dalam Jimung (2005:29) mendefinisikan desentralisasi sebagai penyerahan wewenang dari pemerintah pusat, baik kepada pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah yang disebut dekonsentrasi, maupun kepada badan-badan otonomi daerah yang disebut devolusi. Devolusi diartikan sebagai pemberian sebagian kekuasaan yang diserahkan kepada badan-badan politik di daerah, yang diikuti dengan penyerahan kekuasaan sepenuhnya untuk mengambil keputusan baik secara politik maupun secara administratif. Sementara itu menurut Carolie Bryant dan Louis G. With dalam Jimung (2005:29), menegaskan bahwa desentralisasi adalah transfer kekuasaan yang dapat dibedakan

ke dalam desentralisasi administratif dan desentralisasi politik. Desentralisasi administratif merupakan pendelegasian wewenang pelaksanaan yang diberikan pada pejabat pusat yang ada di tingkat lokal. Sebaliknya, desentralisasi politik adalah pemberian kewenangan dalam membuat keputusan dan pengawasan tertentu terhadap sumber daya yang diberikan kepada badan-badan pemerintah regional dan lokal dengan tujuan untuk pemberdayaan lokal.

b. Kontinental

Menurut R. Tresna, dalam Jimung (2005:30), kelompok ini membedakan desentralisasi dalam dua bagian, yaitu "*antelijke decentralitie*" (desentralisasi jabatan) atau dekonsentrasi, dan "*staatskundige decentralitie*" (desentralisasi ketatanegaraan) yang kemudian dibagi lagi kedalam desentralisasi territorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi jabatan adalah pemberian atau penyerahan kekuasaan dari atas kebawah dalam rangka kepegawaian guna kelancaran pekerjaan semata. Sedangkan desentralisasi ketatanegaraan merupakan pemberian kekuasaan untuk mengatur daerah didalam lingkungannya guna mewujudkan azas demokrasi dalam pemerintahan negara.

Amran Muslimin dalam Jimung (2005:30) tidak memasukkan dekonsentrasi sebagai salah satu jenis desentralisasi. Desentralisasi sendiri menurut Amran Muslimin dibagi menjadi tiga bagian, yaitu:

1. Desentralisasi politik yaitu pelimpahan kewenangan dari pusat yang meliputi hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri bagi badan-badan politik di daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah tertentu;
2. Desentralisasi fungsional yaitu pemberian hak kepada golongan-golongan tertentu untuk mengurus kepentingan tertentu dalam masyarakat baik terikat maupun tidak terikat pada suatu daerah tertentu;
3. Desentralisasi kebudayaan yaitu pemberian hak pada golongan minoritas dalam masyarakat untuk menyelenggarakan kebudayaannya sendiri, seperti mengatur pendidikan, agama dan sebagainya.

Menurut Ryaas Rasyid (Yudoyono, 2001:20) mendefinisikan desentralisasi yaitu adanya pelimpahan wewenang dari tingkat atas organisasi kepada tingkat dibawahnya secara hierarkis. Sedangkan Rondinelli menjelaskan bahwa desentralisasi dapat dipahami sebagai penyerahan wewenang politik dan

perundang-undangan untuk perencanaan, pengambilan keputusan dan manajemen pemerintahan dari pemerintah (pusat) kepada, unit-unit sub nasional (daerah) administrasi negara atau kepada kelompok-kelompok fungsional atau organisasi non pemerintah/swasta. Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 pasal 1 (7) menyebutkan bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ada beberapa alasan mengapa pemerintah perlu melakukan desentralisasi. Mengenai alasan-alasan ini, The Liang Gie dalam Kaho (2005:8-9) menyatakan sebagai berikut, yaitu :

1. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan (game theory), desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani;
2. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian untuk menarik masyarakat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak demokrasi;
3. Dari sudut teknik organisatoris pemerintah, alasan mengadakan desentralisasi adalah semesta untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama oleh pemerintah setempat, pengurusannya diserahkan pada daerah;
4. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu dianggap agar perhatian dapat sepenuhnya ditumpukan pada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, ekonomi, watak kebudayaan dan latar belakang sejarahnya;
5. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah dapat lebih banyak dan langsung membantu pembangunan.

Selanjutnya, Mariun dalam Kaho (2005:10) menyebutkan alasan dianutnya desentralisasi yaitu demi terciptanya efektivitas pemerintahan dan terlaksananya demokrasi ditingkat bawah (*grassroots democracy*)

### 3. Otonomi daerah

#### a. Pengertian Otonomi daerah

Istilah otonomi daerah berasal dari bahasa Yunani yaitu “*autos*” yang berarti sendiri dan “*nomos*” yang berarti perundang-undangan. Jadi apabila digabungkan berarti perundang-undangan sendiri (*zelf wetgeving*). Menurut perkembangan sejarah pemerintah di Indonesia, otonomi selain berarti perundangan (*regeling*), juga berarti pemerintahan (*bestuur*) (Supriatna, 93:3).

Menurut Priyatmoko (dalam Moengid 2000:15) mengartikan otonomi sebagai : “(a) masyarakat setempat memiliki kesempatan untuk berpartisipasi dan melakukan pengawasan atas jalannya pemerintahan, (b) pemerintah atau pemegang kekuasaan politik akan lebih responsive dan akomodatif terhadap tuntutan rakyat, lebih bertanggung jawab dan transparan dalam menjalankan kekuasaan, (c) pemerintah rela berbagi kekuasaan dengan rakyat atau berbagai komponen dalam masyarakat, (d) terbuka kesempatan untuk saling belajar dan saling mengoreksi kearah penyelenggaraan *good and clean governance*, (e) rakyat dan aparatur pemerintah harus lebih efektif mencari jalan untuk memajukan kehidupan bersama, (f) penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan serta pengelolaan sumber daya daerah hendaklah menjadi efektif dan efisien.”

Widjaja (2002:76) mengartikan otonomi daerah sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedang daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kemudian, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dalam pasal 1 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Jadi secara universal otonomi daerah mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

1. daerah memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan sendiri tanpa intervensi dari luar.
2. Daerah memiliki kewenangan untuk memilih dan menentukan pimpinan daerahnya;
3. daerah memiliki kewenangan penuh untuk mengelola keuangannya dalam membiayai kegiatan ruah tangga pemerintah;
4. lembaga daerah memiliki supermasi terhadap eksekutif daerah.

b. Tujuan Otonomi daerah

Tujuan diberikan otonomi daerah adalah untuk memperlancar pelaksanaan tugas-tugas pemerintah di daerah termasuk didalamnya dalam rangka pembangunan nasional. Menurut Widjaja (2003:76) tujuan otonomi daerah adalah untuk mencapai efektivitas dan efisien dalam pelayanan kepada masyarakat. Tujuan yang ingin dicapai dalam penyerahan urusan kepada pemerintah daerah antara lain untuk menumbuh-kembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan masyarakat, menumbuhkan kemandirian dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan. Lebih lanjut dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dijelaskan bahwa tujuan pemberian otonomi berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan antara pemerintah dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

c. Prinsip Penyelenggaraan Otonomi daerah

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia menggunakan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam arti daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar urusan yang menjadi milik pemerintah. Pada penjelasan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Dijelaskan bahwa selain prinsip otonomi yang seluas-luasnya, juga diterapkan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi yang nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah

ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lain. Sedangkan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk didalamnya mensejahterakan masyarakat yang merupakan bagian utam dari tujuan nasional.

Prinsip yang sama tentang pelaksanaan otonomi daerah juga dikemukakan oleh kansil (2004:8) yaitu prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, yang dijelaskan sebagai berikut “prinsip otonomi yang nyata berarti pembeian otonomi kepada daerah hendaknya berdasarkan pertimbangan, perhitungan tindakan dan kebijaksanaan yang dapat menjamin bahwa daerah yang bersangkutan nyata-nyata mampu mengurus rumah tangga sendiri. Sedangkan prinsip otonomi yang bertanggung jawab berarti bahwa pemberian otonomi daerah itu benar-benar sesuai dengan tujuannya yaitu lancer dan teraturnya pembangunan di seluruh bangsa, sesuai atau tidaknya pembangunan dengan pengarahan yang telah diberikan, sesuai dengan pembangunan politik dan kesatuan bangsa dan terjaminnya keserasian hubungan antara pemerintah dengan pemerintah daerah serta terjaminnya pembangunan dan perkembangan daerah.”

## **B. Kebijakan**

### **1. Pengertian Kebijakan**

Surie dalam Kumorotomo (1994:102) mendefinisikan kebijakan sebagai seluruh gagasan mengenai tujuan dan cara atau arch tindakan-tindakan manusia dalam organisasi. Kemudian Irfan Islamy (1994:17) menyimpulkan bahwa Kebijakan adalah suatu pedoman yang bisa berupa peraturan atau serangkaian tindakan yang diterapkan dalam suatu situasi tertentu untuk memecahkan suatu permasalahan guna mencapai tujuan yang diinginkan. Sedangkan Anderson dalam Islamy (1994:17) menyebutkan bahwa kebijakan sebagai *"a purpose course of action followed by an actor or set of actor in dealing with a problem or matter of concern* (serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan permasalahan tertentu".

## 2. Kebijakan Publik (Public Policy)

Kebijakan Publik adalah suatu kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah, baik berupa peraturan-peraturan yang memiliki dasar hukum yang jelas maupun kebijakan yang hanya berupa tindakan spontan untuk memecahkan masalah sesegera mungkin. Sedang menurut Edward III dan Sharkansky (Islamy,1994:18) adalah: *is what government say and do or do not do. It is the goals or purposes of government program.* (adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan pemerintah. Kebijakan negara itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah)."

Kebijakan itu dapat ditetapkan secara jelas dalam perundang-undangan atau dalam bentuk pidato-pidato pejabat atau program-program dan tindakan pemerintah (Islamy,1994:18). Kemudian dapat disimpulkan bahwa kebijakan negara merupakan serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai dan berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. Dengan merujuk pada pengertian diatas maka Kebijakan Negara berimplikasi sebagai berikut:

1. Bahwa Kebijakan Negara itu dalam bentuk penerapan tindakan-tindakan pemerintah;
2. Bahwa Kebijakan Publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk nyata;
3. Bahwa Kebijakan Negara itu mempunyai dan dilandasi dengan tujuan tertentu
4. Bahwa Kebijakan Negara itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat (Islamy, 1994:20).

## 3. Ruang Lingkup Kebijakan Publik

Dalam kehidupan kenegaraan modern, kita tidak lepas dari dampak yang ditimbulkan oleh apa yang sering disebut Kebijakan Publik, dengan demikian ruang lingkup study kebijakan mencakup area yang juga. Secara tradisional, bila kebijakan dipandang sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maka ruang lingkup study kebijakan dapat dilihat dari ruang lingkup aktivitas yang dijalankan oleh pemerintah. Area tersebut dapat dikatakan terbatas pada masalah pertahanan, hubungan internasional dan masalah mempertahankan hukum dan

ketertiban (Winarno, 2002:24).

Namun demikian, dalam perkembangan selanjutnya ruang lingkup study kebijakan melampaui ketiga bidang tersebut. Saat ini study tentang kebijakan telah mencakup pendidikan, kesehatan, perumahan, perdagangan maupun transportasi. Dengan demikian, wilayah study kebijakan telah meliputi wilayah yang juga, tidak lagi terpaku pada lembaga formal pemerintahan. Merujuk pada tahap-tahap kebijakan yang ditawarkan oleh O'Jones dan beberapa ahli yang lain (Winarno, 2005:25), maka ruang lingkup kebijakan meliputi penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi dan penilaian kebijakan.

#### 4. Model Kebijakan Publik

Menurut Islamy (1994:34) perumusan kebijakan akan lebih mudah dipelajari apabila menggunakan suatu pendekatan atau model tertentu. Model-model tersebut dapat membantu kita dalam memahami kehidupan politik (political life), pemerintahan, proses kebijakan, dan sebagainya. Dalam perumusan kebijakan terdapat sejumlah model. Thomas R Dye dalam Djojowijoto (2003:109-136), merumuskan model-model dalam dua belas model formulasi kebijakan yaitu:

1. Model kelembagaan (*institutional model*);
2. Model proses (*process model*);
3. Model kelompok (*group model*);
4. Model elit (*elite model*);
5. Model rasional (*rational model*);
6. Model inkremental (*incremental model*);
7. Model teori permainan (*game theory model*);
8. Model pilihan publik (*public choice model*);
9. Model sistem (*system model*).
10. Model pengamatan terpadu
11. Model demokratis (*democratic model*)
12. Model strategic (*strategic model*)

Model rasional merupakan model perumusan kebijakan yang paling terkenal dan paling luas diterima para pengkaji kebijakan publik. Model ini

mengedepankan gagasan bahwa kebijakan publik sebagai maximum social gain yang berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memilih kebijakan yang memberi manfaat optimal bagi masyarakat. Model ini mengatakan bahwa proses perumusan kebijakan harus didasarkan pada keputusan yang sudah diperhitungkan rasionalitasnya. Rasionalitas yang diambil adalah perbandingan antara pengorbanan dan hasil yang dicapai. Unsur utama dari model ini adalah:

1. Pembuat keputusan dihadapkan pada suatu masalah tertentu, yang dapat dibedakan dari masalah-masalah lain atau setidaknya dinilai sebagai masalah yang dapat diperbandingkan satu sama lain;
2. tujuan-tujuan, nilai-nilai atau sasaran yang menjadi pedoman pembuat keputusan sangat jelas dan dapat diterapkan rangkingnya sesuai dengan urutan kepentingannya;
3. Berbagai alternatif untuk memecahkan masalah tersebut diteliti dengan seksama;
4. Akibat-akibat (biaya dan manfaat) yang ditimbulkan oleh setup alternatif yang dipilih diteliti;
5. Setup alternatif dan masing-masing akibat yang menyertainya dapat diperbandingkan dengan alternatif-alternatif lainnya;
6. Pembuat keputusan akan memilih alternatif dan akibat yang dapat memaksimalkan tercapainya tujuan, nilai atau sasaran yang telah digariskan (Wahab, 2001:19).

Dalam merumuskan kebijakan ada beberapa tahap yang harus dilalui yaitu:

1. Perumusan masalah (*defining problem*);
2. Penyusunan agenda kebijakan;
3. Pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah;
4. Penetapan kebijakan.

Perumusan kebijakan adalah inti dari kebijakan, karena disinilah dirumuskan batas-batas kebijakan itu sendiri. Untuk itu perlu disadari beberapa hal hakiki dari kebijakan yaitu keterbatasan dari kebijakan. Dwijowijoto (2003, 101-108) menyatakan keterbatasan tersebut antara lain:

1. Keterbatasan melakukan intervensi terhadap kehidupan publik;
2. Keterbatasan kemampuan sumber daya manusia;

3. Keterbatasan kelembagaan;
4. Keterbatasan dana atau anggaran;
5. Keterbatasan kemampuan teknis dalam menyusun kebijakan.

## C. Partisipasi

### 1. Pengertian partisipasi

Secara etimologis kata partisipasi berasal dari bahasa Latin yaitu "*participate*" yang berarti mengambil bagian atau turut serta. The Liang Gie dalam Sastro Poetro (1988:20), mengatakan bahwa partisipasi adalah sebagai:

1. Suatu aktivitas untuk membangkitkan perasaan diikutsertakan dalam suatu kegiatan organisasi;
2. Ikut sertanya bawahan dalam kegiatan organisasi.

Sedangkan Keith Davis sebagaimana dikutip Sastro Poetro (1988:13) mengemukakan bahwa partisipasi sebagai keterlibatan mental atau pikiran dan emosi atau perasaan seseorang didalam situasi kelompok yang mendorongnya untuk memberikan sumbangan kepada kelompok dalam usaha mencapai tujuan, serta turut bertanggung jawab terhadap usaha yang bersangkutan.

Ndraha (1990:26) menyebutkan bahwa ada tiga hal pokok dalam pengertian partisipasi yaitu:

1. Titik berat partisipasi adalah pada keterlibatan mental dan emosional, kehadiran secara pribadi atau fisik semata-mata dalam suatu kelompok tanpa keterlibatan tersebut bukanlah partisipasi;
2. Kesiediaan untuk memberikan kontribusi bergerak. Wujud kontribusi dalam pembangunan adalah bermacam-macam, seperti barang, jasa, uang, buah pikiran, dan sebagainya;
3. Keberanian untuk menerima tanggung jawab atas suatu usaha atau untuk mengambil bagian dalam pertanggungjawabannya.

Menurut Birtha sebagaimana dikutip oleh Dwi (2002:31)., dikatakan bahwa kata partisipasi mempunyai banyak makna, yaitu:

"partisipasi adalah kontribusi sukarela dari masyarakat pada proyek tanpa ikut serta dalam pengambilan keputusan; Partisipasi adalah "pemekaan" pihak masyarakat untuk meningkatkan kemauan menerima dan kemauan untuk

menanggapi proyek-proyek pembangunan; partisipasi adalah suatu proyek aktif yang mengandung arti bahwa organisasi atau kelompok yang terkait, mengambil inisiatif dan menggunakannya untuk melakukan hal itu; partisipasi adalah pematapan dialog antara masyarakat setempat dengan para staff yang melakukan persiapan, monitoring proyek agar mendapat informasi mengenai konteks lokal dan dampak-dampak sosial; partisipasi adalah keterlibatan sukarela masyarakat dalam perubahan yang ditentukannya sendiri; dan partisipasi sebagai keterlibatan masyarakat dalam pembangunan diri, kehidupan dan lingkungan mereka."

## 2. Bentuk dan Jenis Partisipasi

Menurut pendapat Keith Davis sebagaimana dikutip oleh Sastro Poetro (1988:16), terdapat beberapa bentuk dan jenis partisipasi. Bentuk-bentuk partisipasi antara lain:

1. Konsultasi, biasanya dalam bentuk jasa;
2. Sumbangan spontan dalam bentuk uang dan barang;
3. Mendirikan proyek yang sifatnya berdikari dan biasanya donornya dari sumbangan individu atau instansi yang berada diluar lingkungan tertentu (dermawan, pihak ketiga);
4. Mendirikan proyek yang sifatnya berdikari dan dibiayai sendiri;
5. Sumbangan dalam bentuk kerja, yang biasanya dibiayai oleh tenaga ahli setempat;
6. Aksi massa;
7. Mengadakan pembangunan dikalangan keluarga sendiri;
8. Membangun proyek komuniti yang bersifat otonom.

Sedangkan jenis-jenis partisipasinya meliputi antara lain:

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

Sedangkan menurut Kaho (1997:114) bentuk dan jenis partisipasi

masyarakat antara lain:

1. Partisipasi dalam proses pembuatan keputusan;
2. Partisipasi dalam pelaksanaan;
3. Partisipasi dalam pemanfaatan hasil,
4. Partisipasi dalam evaluasi lebih lanjut.

Ndraha (1982:27) mengemukakan pula jenis partisipasi masyarakat dalam pembangunan yaitu:

1. Partisipasi dalam menerima dan memberikan informasi,
2. Partisipasi dalam memberikan tanggapan dan saran terhadap informasi yang diterima, baik yang bermaksud menolak maupun yang bermaksud mengiyakan atau menerima dengan syarat;
3. Partisipasi dalam perencanaan pembangunan;
4. Partisipasi dalam pelaksanaan operasional;
5. Partisipasi dalam menerima hasil;
6. Partisipasi dalam menilai pembangunan.

### **3. Faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat**

Menurut Sastro Poetro (1988:76), ada beberapa faktor yang mempengaruhi tingkat partisipasi masyarakat, antara lain:

#### **a. Sistem nilai budaya masyarakat**

Menurut Sastro Poetro, keterlibatan atau keikutsertaan masyarakat dalam berbagai kegiatan pembangunan terdapat Sistem dan nilai budaya untuk saling tolong menolong diantara sesama masyarakat, yaitu melalui gotong royong. Sistem nilai ini pada awalnya masih berada dalam lingkup keluarga dan dalam aspek tertentu saja. Misalnya dalam membuka kebun, membangun rumah, jalan, perkawinan, kelahiran, kematian, dan sebagainya. Sistem nilai ini harus terus dipelihara untuk meningkatkan partisipasi masyarakat.

#### **b. Pendidikan**

Tingkat partisipasi masyarakat juga dipengaruhi oleh tingkat pendidikan masyarakat, sebagaimana diungkapkan oleh Sastro Poetro, yaitu semakin baik tingkat pendidikan yang dicapai masyarakat, maka masyarakat tersebut akan lebih mudah dalam memahami berbagai program atau perencanaan program

pembangunan yang hendak dilakukan pemerintah di daerah. Dengan kemudahan memahami berbagai program pemerintah tersebut, maka partisipasi mereka dalam kegiatan pembangunan akan lebih variatif.

c. Kepemimpinan

Sastro Poetro juga mengungkapkan bahwa model kepemimpinan yang digunakan oleh seorang pemimpin akan sangat mempengaruhi intensitas partisipasi masyarakat. Model kepemimpinan yang dimaksud adalah Otokratis, Militeris, Demokratis, Paternalis dan Kharismatis.

d. Komunikasi

Faktor ini merupakan salah satu yang mempengaruhi tingkat partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan pemerintah daerah, karena gagasan dan rencana kebijakan hanya akan mendapat dukungan bila diketahui dan diterima masyarakat. Hal ini juga mencerminkan bahwa seluruh atau sebagian kepentingan clan aspirasi masyarakat terakomodir dengan baik. Komunikasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah pengiriman dan penerimaan pesan atau berita antara dua orang atau lebih dengan cara yang tepat sehingga pesan yang dimaksud dapat dipahami. Sedangkan menurut Mc. Farland seperti yang dikutip oleh Handyaningrat (1982:84), yang dimaksud komunikasi adalah Proses interaksi atau hubungan saling pengertian satu sama lain antara manusia. Proses interaksi atau hubungan saling pengertian satu sama lain yang dikehendaki oleh seseorang dengan maksud penyampaiannya tidak hanya dengan kata-kata, tetapi juga secara tertulis.

Fungsi utama komunikasi yaitu untuk memberikan informasi dari satu pihak ke pihak lain. Informasi yang dimaksud dapat bermacam-macam tergantung dari kehendak sumber informasi untuk memberikan pesan kepada penerima informasi.

#### **4. Faktor-faktor yang menghambat tingkat partisipasi masyarakat**

Implementasi kebijakan desentralisasi untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan daerah di Indonesia tidak segera mencapai tujuannya karena menghadapi berbagai persoalan. M.R. Khairul Muluk dalam

jurnalnya menyebutkan bahwa paling tidak ada empat faktor yang menjadi persoalan, antara lain:

a. Tingginya dominasi elit lokal dalam pemerintahan daerah

Upaya elit lokal untuk menghambat partisipasi masyarakat ini dilakukan dengan membatasi sosialisasi proses pembuatan kebijakan lokal, selain itu terjadi pula gejala, formalisasi partisipasi dalam pembuatan kebijakan lokal sehingga menciptakan kesan seolah-olah telah terjadi partisipasi. Misalnya, *civil society* seperti LSM seringkali diundang hadir dalam perdebatan di DPRD, tetapi pendapatnya tidak satupun yang diakomodasi.

b. Lemahnya kemauan politik pemerintah untuk menjamin partisipasi

Hal ini dibuktikan dengan tidak adanya mekanisme dan peraturan tentang pengawasan masyarakat, akibatnya adalah masyarakat berada dalam posisi kurang berdaya ketika berhadapan dengan pemerintah daerah dan DPRD. Dalam kondisi ini, tentu partisipasi masyarakat tidak dapat terselenggara dengan baik.

c. Belum kuatnya organisasi kemasyarakatan lokal

Lemahnya kemampuan LSM dalam pengorganisasian perjuangan kepentingan masyarakat banyak disebabkan oleh kurangnya dana atau donor. Ini menyebabkan kurangnya jaminan keberlangsungan hidup (*sustainability*) dari LSM itu sendiri. Ini juga menjadi penjelas mengapa penentuan kebijakan lebih didominasi oleh pemerintah daerah dan DPRD.

d. Rendahnya kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi

Hal ini berkaitan dengan tingkat pendidikan dan kemampuan komunikasi masyarakat mengingat sebagian masyarakat yang berada di daerah hidup dalam kemiskinan dan tidak terlalu memperhatikan masalah pendidikan terutama di tingkat pendidikan yang lebih tinggi.

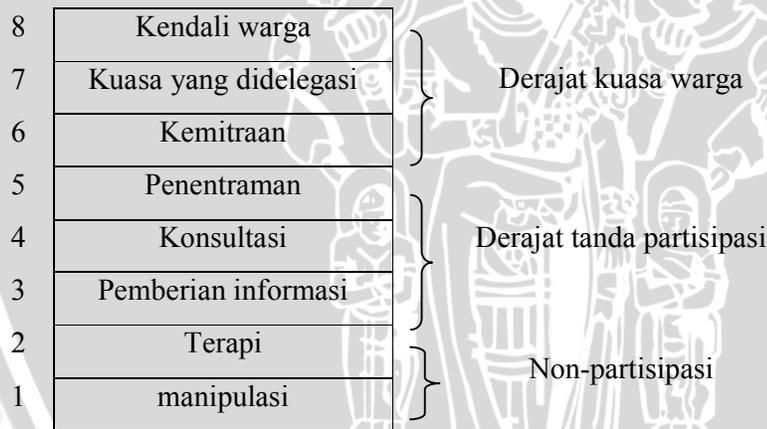
## 5. Efektivitas Partisipasi Masyarakat Dalam Pemerintahan Daerah

Efektivitas partisipasi masyarakat pada dasarnya merupakan suatu hal yang bersifat relative. Setiap pihak bias saja memiliki pandangan yang berbeda tentang sejauh mana partisipasi masyarakat yang berlangsung dapat berjalan dengan efektif Wilcox dalam Muluk (2007:138) berpandangan bahwa partisipasi yang efektif adalah "*Participation may work best for all concerned when each of the*

key interest -the stakeholder- is satisfied with the level of participation at which they are involved (partisipasi dapat bekerja dengan baik apabila setiap orang yang berkepentingan –stakeholder- merasa puas dengan tingkatan partisipasi dimana dia berada).”

Berdasarkan pandangan tersebut, maka diperlukan pengetahuan dan informasi yang memadai mengenai tingkat partisipasi dari berbagai stakeholder utama dari pemerintahan daerah yaitu DPRD, Pejabat Pemda, LSM dan anggota masyarakat. Meskipun hal ini belum cukup untuk memetakan semua elemen partisipasi yang ada, namun telah dianggap memadai untuk menggambarkan apakah partisipasi yang berlangsung selama ini telah dianggap efektif oleh sebagian stakeholder utama.

Selain itu, pendapat Wilcox tersebut juga mengacu pada level atau tingkatan partisipasi masyarakat seperti yang diungkapkan oleh Sherry Arnstein dengan tangga partisipasinya (*ladder of participation*).



Gambar 1. Tangga Partisipasi dari Sherry Amstein.

Sumber : Sherry R. Arnstein. "Eight rungs on the ladder of citizen participation" in Edgar S. Cahn and Barry A. Passet. *Citizen participation : Effecting community change* (Muluk, 2007:59)

Dalam teori ini, partisipasi dikategorikan sebagai kekuasaan warga dalam mempengaruhi perubahan dalam pembuatan kebijakan. Menurut teori ini terdapat tiga derajat partisipasi yang kemudian diperinci lagi dalam delapan anak tangga partisipasi. Derajat terendah adalah non-partisipasi. Aktivitas partisipasi yang

terjadi pada derajat ini sebenarnya merupakan distorsi partisipasi, tujuan sebenarnya adalah tidak untuk mendukung masyarakat berpartisipasi dalam pembuatan rencana dan pelaksanaan suatu program, tetapi untuk memungkinkan pemegang kuasa sekadar mendidik dan menyenangkan partisipan. Dalam derajat ini terdapat dua anak tangga yaitu manipulasi dan terapi.

Derajat kedua merupakan derajat yang menunjukkan tanda adanya partisipasi. Keterlibatan warga dalam derajat ini lebih tinggi dari pada derajat sebelumnya. Praktek partisipasi dalam pemerintahan daerah banyak terjadi pada derajat yang meliputi tiga anak tangga ini yaitu pemberian informasi, konsultasi dan penentruman (*placation*). Derajat ini jelas telah melibatkan aktivitas dialog dengan publik, yang berarti masyarakat memiliki hak untuk didengar pendapatnya meskipun tidak secara langsung dalam pengambilan keputusan. Pemberian informasi menunjukkan adanya komunikasi satu arah dari pihak yang berwenang kepada publik seperti, pengumuman, penyebaran pamphlet dan laporan tahunan. Konsultasi menunjukkan adanya komunikasi dua arah antara pihak yang berwenang dengan masyarakat, misalnya survey sikap, temu warga dan dengar pendapat publik. Penentruman melibatkan aktivitas yang lebih mendalam dengan mengajak masyarakat untuk terlibat lebih jauh dalam komite pembuatan kebijakan meskipun pemegang kuasa, tetap, memiliki hak yang lebih dalam pengambilan keputusan.

Derajat tertinggi adalah kendali warga yang memberikan peluang keterlibatan lebih kuat dalam pembuatan kebijakan. Masyarakat ambil bagian secara langsung baik dalam pengambilan keputusan maupun pelayanan publik. Derajat ini menunjukkan adanya redistribusi kekuasaan dari pemerintah kepada masyarakat. Dalam derajat ini terdapat tiga anak tangga yaitu kemitraan, kuasa yang didelegasikan sampai pada, yang tertinggi yaitu kendali warga (Muluk, 2007:58).

## D. Lembaga Swadaya Masyarakat

### 1. Pengertian Lembaga Swadaya Masyarakat

Lembaga Swadaya Masyarakat (disingkat LSM) adalah sebuah organisasi yang didirikan oleh perorangan ataupun sekelompok orang yang secara sukarela yang memberikan pelayanan kepada masyarakat umum tanpa bertujuan untuk memperoleh keuntungan dari kegiatannya. Organisasi ini dalam terjemahan harfiahnya dari Bahasa Inggris dikenal juga sebagai Organisasi non pemerintah (disingkat ornop atau ONP (Bahasa Inggris: *non-governmental organization*; *NGO*). Organisasi tersebut bukan menjadi bagian dari pemerintah, birokrasi ataupun negara. Maka secara garis besar organisasi non pemerintah dapat di lihat dengan ciri sbb :

- a. Organisasi ini bukan bagian dari pemerintah, birokrasi ataupun negara
- b. Dalam melakukan kegiatan tidak bertujuan untuk memperoleh keuntungan (nirlaba)
- c. Kegiatan dilakukan untuk kepentingan masyarakat umum, tidak hanya untuk kepentingan para anggota seperti yang di lakukan koperasi ataupun organisasi profesi

Berdasarkan Undang-undang No.16 tahun 2001 tentang Yayasan, maka secara umum organisasi non pemerintah di indonesia berbentuk yayasan. Secara garis besar dari sekian banyak organisasi non pemerintah yang ada dapat di kategorikan sbb :

- a. Organisasi donor, adalah organisasi non pemerintah yang memberikan dukungan biaya bagi kegiatan ornop lain.
- b. Organisasi mitra pemerintah, adalah organisasi non pemerintah yang melakukan kegiatan dengan bermitra dengan pemerintah dalam menjalankan kegiatannya.
- c. Organisasi profesional, adalah organisasi non pemerintah yang melakukan kegiatan berdasarkan kemampuan profesional tertentu seperti ornop pendidikan, ornop bantuan hukum, ornop jurnalisme, ornop kesehatan, ornop pengembangan ekonomi dll.
- d. Organisasi oposisi, adalah organisasi non pemerintah yang melakukan kegiatan dengan memilih untuk menjadi penyeimbang dari kebijakan

pemerintah. Ornop ini bertindak melakukan kritik dan pengawasan terhadap keberlangsungan kegiatan pemerintah

Sebuah laporan PBB tahun 1995 mengenai pemerintahan global memperkirakan ada sekitar 29.000 ONP internasional. Jumlah di tingkat nasional jauh lebih tinggi: Amerika Serikat memiliki kira-kira 2 juta ONP, kebanyakan dibentuk dalam 30 tahun terakhir. Rusia memiliki 65.000 ONP. Lusinan dibentuk per harinya. Di Kenya, sekitar 240 NGO dibentuk setiap tahunnya ([www.wikipedia/Lembaga\\_Swadaya\\_Masyarakat.htm](http://www.wikipedia/Lembaga_Swadaya_Masyarakat.htm))

## 2. Sejarah Lembaga Swadaya Masyarakat di Indonesia

Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) menjadi ikon dalam proses transformasi masyarakat akhir-akhir ini. Perannya tidak diragukan lagi, turut serta dalam proses pemberdayaan masyarakat. Melalui perspektif sejarah, dapat ditelusuri bahwa cikal-bakal LSM di Indonesia telah ada sejak pra kemerdekaan. Lahir dalam bentuk lembaga keagamaan yang sifatnya sosial/amal (dapat dikategorikan generasi pertama). Tahun 50-an muncul LSM yang kegiatannya bersifat alternatif terhadap program pemerintah, dua pelopornya adalah LSD (Lembaga Sosial Desa) dan Perkumpulan Keluarga Kesejahteraan Sosial. Budi Utomo dan Serikat Islam juga dapat dikategorikan sebagai LSM yang mempunyai visi turut serta mewujudkan kemandirian masyarakat yang lebih tinggi untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan.

Tahun 60-an lahir beberapa lembaga yang bergerak terutama dalam pengembangan pedesaan. Pendekatan dengan proyek-proyek mikro menjadi ciri utama masa ini, terutama yang menyangkut aspek sosial ekonomi pedesaan. Pada kurun waktu yang sama lembaga-lembaga tersebut merintis jaringan kerjasama nasional, misalnya lahir Yayasan Sosial Tani Membangun yang kemudian berkembang menjadi Bina Desa, Bina Swadaya. Ciri LSM yang muncul dan berkembang pada tahun 70-an merupakan fenomena yang unik. Hal ini dipengaruhi oleh iklim kebijakan pembangunan yang diselenggarakan Orde Baru. LSM merupakan reaksi sebagian anggota masyarakat atas kebijakan pembangunan yang ditempuh saat itu. Dasar penggeraknya adalah motivasi untuk mempromosikan peran serta masyarakat dalam pembangunan. Meski juga

berorientasi pada proyek mikro, mereka juga mengaitkan persoalan kebijaksanaan pada tingkat makro.

LSM yang lahir pada generasi ini adalah Lembaga Bantuan Hukum (LBH), Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), dan Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES). Sejak masa itu sampai kini, perkembangan LSM di Indonesia sangat pesat. Visi, misi, pendekatan dan isu beragam. Perkembangan LSM tidak bisa lagi dilihat secara linier dan mengikuti urutan waktu generasi. LSM di Indonesia tahun 1970-an disebut sebagai Organisasi Non Pemerintah yang merupakan terjemahan dari NGO (Non Government Organization). Ornop cakupannya sangat luas, ia bisa berarti organisasi apapun yang muncul dari swasta. Ia bisa merupakan satu lembaga bisnis (swasta), organisasi profesi, klub olah raga, jamaah aliran agama, lembaga dana.

Pada kurun masa selanjutnya, istilah ornop kemudian diubah menjadi LSM karena di satu sisi, adanya anggapan bahwa istilah ornop memiliki konotasi negatif seakan-akan melawan pemerintah Orde Baru. Di lain pihak, di kalangan aktivisnya saat itu ada kesadaran bahwa gerakan mereka ini dilandasi oleh suatu misi positif, yakni mengembangkan kemandirian dan membangun kesadaran, hal itu juga memungkinkan untuk bekerja sama dengan pemerintah, dan kata-kata non pemerintah seakan-akan anti terhadap pemerintah.

Pergeseran ornop menjadi LSM sebenarnya menimbulkan perbedaan arti. Landasan ornop adalah untuk non governmentalism, sedangkan LSM adalah auto governmentalism dengan kata lain yang dibangun oleh LSM bukan kepemerintahan tetapi keswadayaan dan kemandirian masyarakat. Formalisasi kemudian dilakukan pemerintah terhadap LSM melalui UU. No. 4 tahun 1982 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (kemudian diatur pula dengan UU No. 8 tahun 1985 tentang keormasan, dan Inmendagri No. 8 tahun 1990). Pada pasal 19 UU No. 4 tahun 1982 disebutkan: "Lembaga Swadaya Masyarakat berperan sebagai penunjang bagi pengelolaan Lingkungan Hidup", sedangkan dalam penjelasannya LSM mencakup antara lain yaitu:

- a. Kelompok profesi yang berdasarkan profesinya bergerak menangani masalah lingkungan;

- b. Kelompok hobi yang mencintai kehidupan alam terdorong untuk melestarikannya;
- c. Kelompok minat yang berminat membuat sesuatu bagi pengembangan lingkungan hidup.

Batasan, fungsi, dan peran LSM dibandingkan dengan pengertian aslinya (dalam arti NGO) menjadi tereduksi. Karena keberadaan LSM terutama pada masa Orde Baru sarat dengan intervensi pemerintah, maka ada beberapa LSM yang kemudian dalam pergerakannya memakai bentuk yayasan, karena yayasan lebih fleksibel. Sejak tahun 1970-an, PBB memberikan status resmi (consultative status) kepada NGO. NGO juga mempunyai kode etik yang berlaku secara internasional. Sampai sekarang hampir semua kesempatan dalam pertemuan NGO berhak hadir dengan suara penuh. Selain itu PBB juga menyediakan forum-forum khusus untuk NGO. Kehadiran NGO dalam sistem PBB ini telah pula dilembagakan secara permanen di bawah UNDP (United Nation Development Program), di sebut NGO Forum. Di Indonesia NGO Forum ini mungkin karena kekaburan makna dan keunikan LSM kita, sering menjadi olok-olok 'Gongo' (Government/NGO), atau LSM-LSM plat merah. Perkembangan selanjutnya di Indonesia, UU No. 4 tahun 1982 digantikan oleh UU No. 23 tahun 1997. Undang Undang ini tidak menjelaskan definisi LSM. Setidak-tidaknya UU ini mengakui environment legal standing ([www.wilkipedia/lembaga-swadaya-masyarakat-mitra-temastudi-atas-peran-lsm-terhadap-ger.htm](http://www.wilkipedia/lembaga-swadaya-masyarakat-mitra-temastudi-atas-peran-lsm-terhadap-ger.htm)).

### BAB III

#### METODE PENELITIAN

##### A. Jenis Penelitian

Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Dengan pendekatan ini diharapkan akan dapat diperoleh gambaran secara lengkap dan utuh serta alamiah mengenai fenomena yang terjadi di lapangan. Dengan pendekatan ini juga diharapkan dapat menjangkau hal-hal baru yang mungkin tidak dapat diungkapkan apabila menggunakan pendekatan kuantitatif.

Moleong (2004:11) mengemukakan bahwa data deskriptif berisikan data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka. Hal itu disebabkan oleh adanya penerapan metode kualitatif. Selain itu, semua yang dikumpulkan berkemungkinan menjadi kunci terhadap apa yang sudah diteliti. Pendekatan kualitatif menurut Bogdan dan Taylor sebagaimana dikutip oleh Moleong (2004:4) adalah "prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang atau perilaku yang diamati."

Sehingga penelitian dalam metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif yaitu dengan melakukan pembacaan, menguraikan, menginterpretasikan untuk diambil suatu kesimpulan dalam bentuk tulisan dengan sistematis.

Adapun ciri-ciri dari penelitian kualitatif menurut Moleong meliputi:

- a. Latar ilmiah
- b. Manusia sebagai alat (instrument)
- c. Metode kualitatif
- d. Analisis data secara induktif
- e. Teori dari dasar (grounded theory)
- f. Deskriptif
- g. Lebih mementingkan proses dari pada hasil
- h. Adanya "Batas" yang ditentukan oleh "Fokus"
- i. Adanya kriteria khusus untuk keabsahan data
- j. Desain yang bersifat sementara
- k. Hasil penelitian yang dirundingkan dan disepakati bersama.

## **B. Fokus Penelitian.**

Fokus penelitian diperlukan untuk membantu dalam pelaksanaan penelitian, sebab dengan menentukan fokus penelitian secara tepat sesuai dengan tujuan dan masalah penelitian, maka penelitian dapat dilakukan secara terarah dan dapat mencapai hasil yang diinginkan. Atau lebih tegasnya fokus penelitian memiliki dua tujuan. Pertama, penetapan fokus membatasi studi, yang berarti bahwa dengan adanya fokus, penelitian menjadi lebih terbatas dan spesifik. Sedangkan yang kedua adalah penentuan fokus secara efektif menetapkan kriteria untuk menyaring informasi yang mengalir masuk.

Adapun yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah:

1. Partisipasi yang dilakukan LSM dalam mempengaruhi perumusan kebijakan
  - a. Bentuk dari partisipasi yang dilakukan
  - b. Tuntutan atau aspirasi yang disuarakan
  - c. Tingkat efektifitas dari partisipasi yang dilakukan
2. Partisipasi yang diakomodasi oleh Pemerintah Daerah
  - a. Partisipasi yang diakomodasi oleh Bupati
  - b. Partisipasi yang diakomodasi oleh DPRD
  - c. Partisipasi yang dituangkan menjadi kebijakan atau Perda
3. Faktor-faktor yang menghambat atau mendukung efektifitas partisipasi LSM

## **C. Lokasi dan Situs Penelitian.**

Lokasi penelitian adalah tempat dimana peneliti menggambarkan kejadian yang sebenarnya dari obyek atau fenomena yang diteliti. Dari lokasi penelitian inilah nantinya akan didapat data dan informasi berkaitan dengan masalah yang akan diteliti. Dalam situs penelitian dikemukakan dimana sebenarnya peneliti menangkap keadaan sebenarnya dari obyek yang diteliti.

Lokasi dalam penelitian ini adalah Kabupaten Banyuwangi dengan alasan sebagai berikut:

1. Karena di Kabupaten Banyuwangi banyak terdapat LSM yang selalu aktif berpartisipasi dalam pelaksanaan pemerintahan
2. Karena banyaknya data yang mendukung dilakukannya penelitian di Kabupaten Banyuwangi

Situs penelitian adalah tempat peneliti menangkap keadaan sebenarnya dari obyek yang diteliti. Adapun situs dalam penelitian ini adalah :

1. Kantor Kessos-Kesbanglinmas Kabupaten Banyuwangi.
2. Sekretariat LSM yang ada di Kabupaten Banyuwangi. Dalam hal ini LSM yang menjadi sampel dalam penelitian ini adalah LSM Daun Talas, LSM Merah Putih, LSM Kupunya, LSM LP3-NKRI dan LSM Kopelmas.
3. Kantor Pemkab Banyuwangi yaitu di Bagian Umum Pemkab Banyuwangi.
4. Kantor DPRD Banyuwangi yaitu di Bagian Umum, Komisi A dan D serta di Bagian Risalah dan Persidangan.

#### **D. Sumber Data dan Jenis Data**

Sumber data adalah sumber-sumber penyediaan informasi yang mendukung dan menjadi pusat perhatian peneliti. Sebagaimana diungkapkan oleh Lofland dan Lofland yang dikutip oleh Moleong (2004:157) :

"Sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata atau tindakan selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen-dokumen. Hal ini dikarenakan dalam penelitian kualitatif cenderung mengutamakan wawancara (interview) dan pengamatan langsung (observasi) dalam memperoleh data yang bersifat tambahan".

Sumber data dalam penelitian ini adalah :

1. Informan

Penelitian kualitatif tidak menggambarkan karakteristik populasi, melainkan lebih terfokus pada representasi terhadap fenomena sosial. Data dari informan dalam penelitian kualitatif harus ditelusuri seluas-luasnya sesuai dengan variasi yang ada. Hanya dengan cara demikian, peneliti mampu mendeskripsikan fenomena sosial yang diteliti secara utuh. Berkaitan dengan tujuan penelitian kualitatif tersebut maka dalam prosedur sampling yang paling penting adalah bagaimana menemukan informan atau situasi sosial tertentu yang sarat dengan informasi sesuai dengan fokus penelitian, sehingga cara untuk memilih sampel yang digunakan bukanlah sampel statistik seperti yang dilakukan pada penelitian kuantitatif. Namun lebih bersifat selektif dimana peneliti menggunakan berbagai pertimbangan berdasarkan konsep/teori yang digunakan, keingintahuan pribadi

dan karakteristik pribadi. Sehingga diharapkan mampu menangkap berbagai informasi kualitatif dengan deskripsi yang penuh arti, yang lebih berharga dari sekedar pernyataan jumlah atau frekwensi dalam bentuk angka. Berkaitan dengan hal tersebut, yang menjadi informan dalam penelitian ini antara lain:

- a. Kepala Kessos-Kesbanglinmas Kabupaten Banyuwangi, Bpk. Drs. Sukimin.
  - b. Staff Kessos-Kesbanglinmas Kabupaten Banyuwangi Bpk. Drs. Bambang Sanusi.
  - c. Anggota Komisi A DPRD Kabupaten Banyuwangi Bpk. Tukiji Faiz.
  - d. Staff Bagian Risalah dan Persidangan Komisi D DPRD Banyuwangi Bpk. Bambang Lewono.
  - e. Staff Bagian Umum Pemkab Banyuwangi, Bpk. Sumadi.
  - f. Staff Bagian Umum DPRD Banyuwangi, Bpk. Soekardi.
  - g. Staff asisten Pemerintahan Pemkab Banyuwangi, Bpk. Khotibin.
  - h. Pengurus LSM Daun Talas ibu, Sri Wahyuni.
  - i. Pengurus LSM Kupunya Banyuwangi, Ibu Masfufa.
  - j. Pengurus LSM LP3-NKRI, Bpk. Drs. Soebjaktano.
  - k. Pengurus LSM Merah Putih, Bpk. Ir. Moch. Sarbini Sahwan M.Si.
  - l. Pengurus LSM Aman Korban, Bpk. Hadi Soekarwo
2. Tempat dan peristiwa
- Berbagai peristiwa/kejadian berkaitan dengan masalah dan fokus penelitian yaitu beberapa aksi massa yang terjadi di Kabupaten Banyuwangi.
3. Dokumen
- Dokumen yang digunakan adalah berkaitan dengan substansi penelitian, antara lain:
- a. Daftar LSM yang terdaftar di Kessos-Kesbanglinmas Kabupaten Banyuwangi.
  - b. Profil LSM Kupunya Banyuwangi.
  - c. Profil LSM Merah Putih.
  - d. Profil LSM Daun Talas.
  - e. Profil LSM LP3-NKRI.
  - f. Profil LSM Kopelmas

- g. Daftar surat dari LSM (redaksional) yang masuk ke Bagian Umum Pemkab Banyuwangi.
- h. Daftar surat dari LSM (redaksional) yang masuk ke DPRD Banyuwangi.
- i. Jadwal public hearing DPRD Banyuwangi beserta LSM.

Adapun jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini terdiri dari dua jenis, yaitu :

#### 1. Data Primer

Yaitu data yang dikumpulkan oleh peneliti pada waktu berada di lapangan dengan tujuan untuk mengetahui segala hal yang berhubungan dengan tema penelitian. Data ini didapat dengan cara mengamati dan mengadakan wawancara dengan orang-orang yang berada dalam organisasi yang diteliti. Untuk mendapatkan data primer, peneliti terjun langsung ke lapangan dan mewawancarai orang-orang yang layak dijadikan nara sumber. Dalam hal ini peneliti melakukan wawancara dengan orang-orang yang berkompetensi dan nara sumber yang berkaitan langsung dengan fokus penelitian, yaitu :

- a. Pengurus LSM yang ada di Banyuwangi
- b. Kepala dan Staf Kessos-Kesbanglinmas Banyuwangi
- c. Anggota DPRD Kabupaten Banyuwangi
- d. Staf Pemkab Banyuwangi

#### 2. Data Sekunder

Yaitu pengumpulan data yang diperoleh melalui dokumen resmi atau berupa catatan tertulis yang berkaitan dengan fokus penelitian yang dianggap semakin menjelaskan realitas yang terjadi berkenaan dengan partisipasi LSM di Kabupaten Banyuwangi. Selain itu juga melalui studi literatur yang dilakukan untuk memperoleh kerangka pemikiran dan landasan teori yang menunjang analisis laporan penelitian serta pedoman bagi peneliti di lapangan. Guna memperoleh data sekunder dalam hal ini peneliti memperolehnya dari dokumen-dokumen/arsip yang ada di Kessos-Kesbanglinmas, Sekretariat LSM, Kantor Pemkab dan Kantor DPRD Kabupaten Banyuwangi. Dokumen-dokumen/arsip tersebut berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, serta arsip-arsip lainnya yang berkenaan dengan penelitian ini. Disamping itu peneliti

juga menggunakan studi literatur yang diperoleh dari buku-buku cetak dan buku-buku pelajaran/diktat selama perkuliahan.

### **E. Teknik Pengumpulan Data**

Dalam penelitian, data dikumpulkan dengan menggunakan beberapa metode yang sesuai dengan jenis data yang diperlukan. Hal ini dimaksudkan agar data yang diperoleh benar-benar obyektif dan berhubungan dengan masalah yang akan diteliti.

Untuk mengumpulkan data dalam penelitian ini, digunakan teknik-teknik sebagai berikut:

#### **a. Wawancara**

Wawancara dilakukan baik secara terbuka dan terstruktur, dan pertanyaan yang memfokus pada permasalahan sehingga informasi yang dikumpulkan cukup lengkap. Keterbukaan yang mengarah pada kelonggaran informasi akan mampu mengorek kejujuran dan keobyektifan informan untuk memberikan apa yang sebenarnya. Wawancara dilakukan pada waktu dan saat yang tepat untuk menggali informasi sebanyak-banyaknya dan dapat mengungkap tentang partisipasi yang dilakukan oleh LSM, bagaimana respon dari Pemerintah Daerah dan seberapa besar tingkat efektifitasnya serta menggali faktor yang menghambat atau mendukung terciptanya efektifitas partisipasi tersebut.

#### **b. Dokumentasi**

Yang dimaksud dokumentasi adalah pengumpulan data dengan cara pencatatan dan pemanfaatan data-data yang tersedia yang berhubungan dengan penelitian ini. Data tersebut dapat berupa monografi, arsip, peta, majalah, surat kabar, buku, dan sebagainya yang relevan dengan penelitian.

Data dokumentasi ini berupa jenis data umum berbentuk prespektif partisipasi LSM. Selain itu, dokumentasi dalam bentuk angka juga dibutuhkan dalam penelitian ini. Dokumentasi lain yang mungkin juga diperlukan adalah seperti foto-foto, klipng berita, koran, hasil-hasil penelitian dan sebagainya.

## F. Instrumen Penelitian.

Instrumen penelitian merupakan alat yang memegang peranan penting dalam melakukan penelitian. Ketepatan dalam menggunakan instrumen penelitian merupakan salah satu faktor yang menentukan keberhasilan penelitian. Dalam penelitian ini, instrumen penelitian yang dipakai adalah :

### 1. Peneliti Sendiri

Hal ini sesuai dengan metode penelitian yang digunakan, yaitu penelitian kualitatif, dimana pengumpulan data lebih tergantung pada peneliti sendiri. Peneliti sebagai instrumen utama (*instrumen guide*) dengan menggunakan panca indera untuk menyaksikan dan mengamati obyek atau fenomena dalam penelitian ini.

### 2. Pedoman Wawancara (*interview Guide*)

Yaitu serangkaian pertanyaan yang akan ditanyakan pada responden, yang mana hal ini digunakan sebagai petunjuk saat melakukan wawancara.

### 3. Catatan Lapangan (*field Note*)

Catatan ini dibuat setelah peneliti mengadakan wawancara ataupun pengamatan. Catatan ini merupakan hasil dari penelitian yang didengar, dilihat dan dipikirkan dalam rangka pengumpulan data dan refleksi data dalam penelitian kualitatif.

## G. Analisis Data.

Penelitian ini menggunakan analisis data deskriptif yang bertujuan untuk menggambarkan, menjelaskan dan menguraikan secara mendetail dan sistematis tentang keadaan yang sebenarnya, yang kemudian akan ditarik suatu kesimpulan, dan pada akhirnya dapat menjawab masalah yang diangkat dalam perumusan masalah. Analisis data sangat penting karena dengan melakukan analisis data, maka data dapat digunakan untuk memecahkan masalah penelitian dan mencapai tujuan akhir penelitian.

Pengertian dari analisis data menurut Effendi dan Manning seperti yang dikutip oleh Singarimbun dan Effendi: "Analisis data adalah proses penyederhanaan data ke dalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan

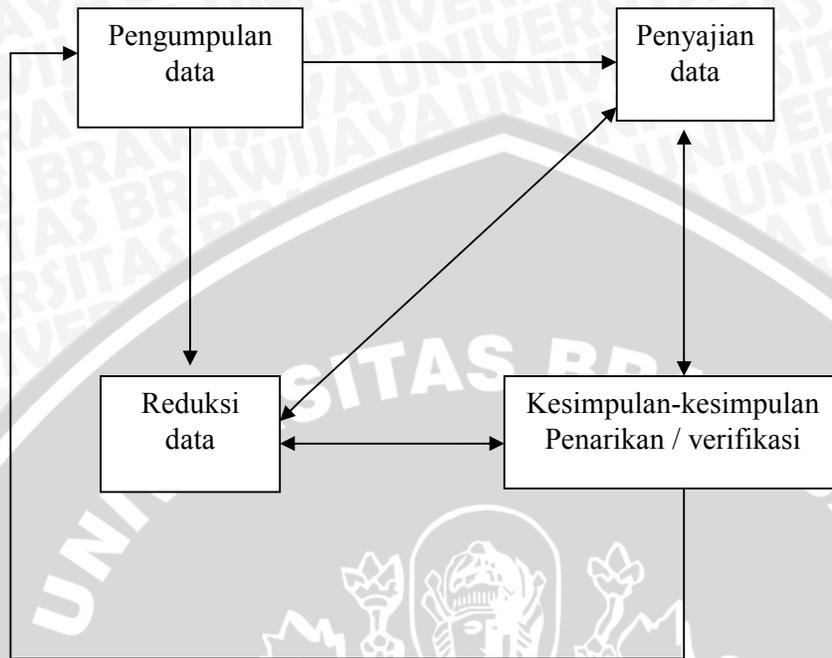
diinterpretasikan". Effendi dan Manning (dalam Singarimbun dan Effendi, 1995:263).

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan analisis data model fenomenologis dimana peneliti melakukan analisis data berdasarkan fenomena yang terjadi di lapangan. Sejalan dengan analisis yang dimaksud maka dalam penelitian ini upaya penggambaran mengenai partisipasi masyarakat melalui LSM dalam pembuatan kebijakan daerah dapat dilakukan secara sistematis, faktual dan akurat. Adapun komponen analisis yang digunakan adalah sebagai berikut:

1. Reduksi data: Proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data "kasar" yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Reduksi data ini berlangsung terus menerus selama proyek yang berorientasi kualitatif berlangsung.
2. Penyajian data: Sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Dengan melihat penyajian-penyajian, kita akan dapat memahami apa yang sedang terjadi dan apa yang harus dilakukan lebih jauh menganalisis atukah mengambil tindakan-tindakan atas pemahaman yang didapat dari penyajian-penyajian tersebut.
3. Menarik kesimpulan/Verifikasi: Akhir dari kegiatan analisis adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi. Kesimpulan akhir baru ditarik setelah tidak ditemukan informasi lagi mengenai kasus yang diteliti. Kemudian kesimpulan yang ditarik akan diverifikasikan baik dengan kerangka fikir peneliti maupun dengan kolega peneliti. Dalam artian makna yang muncul dari data yang telah diuji dengan berbagai cara hingga diperoleh validitas dan akuratisasinya.

Tiga jenis kegiatan analisis dan kegiatan pengumpulan data itu merupakan proses siklus dan interaktif. Berikut analisis data model fenomenologis menurut Miles dan Huberman (1992:20).

Gambar 2 : Analisis Data model fenomenologis



Sumber: Miles dan Huberman (1992:20)



## BAB IV

### PENYAJIAN DATA DAN PEMBAHASAN

#### A. Penyajian Data

##### 1. Gambaran Umum Kabupaten Banyuwangi

###### a. Geografis Kabupaten Banyuwangi

Kabupaten Banyuwangi merupakan bagian yang paling Timur dari Wilayah Propinsi Jawa Timur, terletak diantara koordinat 7 43 – 8 46 Lintang Selatan dan 113 53 – 114 38 Bujur Timur dan dengan ketinggian antara 25 - 100 meter di atas permukaan laut. Kabupaten memiliki panjang garis pantai sekitar 175,8 km yang membujur sepanjang batas selatan timur Kabupaten Banyuwangi, serta jumlah pulau ada 10 buah.

Batas-batas wilayah Kabupaten Banyuwangi :

1. Utara :Kabupaten Situbondo dan Bondowoso
2. Timur :Selat Bali
3. Selatan :Samudera Indonesia
4. Barat :Kabupaten Jember dan Bondowoso

Ibukota Kabupaten Banyuwangi berjarak 239 km sebelah timur Surabaya. Banyuwangi merupakan ujung paling timur jalur pantura, serta titik paling timur jalur kereta api Pulau Jawa. Pelabuhan Ketapang terletak di kota Banyuwangi bagian utara, menghubungkan Jawa dan Bali dengan kapal ferry, LCM, ro-ro dan tongkang. Dari Surabaya, Kabupaten banyuwangi dapat dicapai dari dua jalur jalan darat, jalur utara dan jalur selatan. Jalur utara merupakan bagian dari jalur pantura yang membentang dari Anyer hingga pelabuhan Panarukan dan melewati kabupaten Situbondo. Sedangkan jalur selatan merupakan pecahan dari jalur pantura dari Kabupaten Probolinggo melewati Kabupaten Lumajang dan Kabupaten Jember di kedua jalur tersebut tersedia bus eksekutif (pattas) maupun ekonomi. Dalam waktu dekat segera dibuka penerbangan domestik dari Bandara Blimbingsari di kecamatan Rogojampi.

Luas Kabupaten Banyuwangi 578.250 Ha atau 5.782,50 Km<sup>2</sup> yang terdiri dari hutan, persawahan, lahan kering, dsb. Berikut akan disajikan tabel mengenai komposisi lahan di Kabupaten Banyuwangi:

**Tabel 1**  
Komposisi lahan Kabupaten Banyuwangi

No	Jenis Lahan	Luas
1	Hutan	180.937,78 Ha
	a. Hutan Lindung	36.570,40 Ha
	b. Hutan Produksi	78.926,13 Ha
	c. Hutan Konservasi	
	- Taman Nasional	65.451,25 Ha
	- Cagar alam	1.514,25 Ha
	- Taman Wisata	102,00 Ha
	d. Hutan Kritis	0,00 Ha
2	Persawahan / Sawah	66.487,00 Ha
	- Sawah Irigasi Teknis	63.589,00 Ha
	- Sawah Irigasi ½ Teknis	2.068,00 Ha
	- Sawah Irigasi Sederhana	830,00 Ha
	- Sawah Tadah Hujan	0,00 Ha
3	Lahan Kering	230.094,78 Ha
	- Tegalan	16.215,33 Ha
	- Kebun Campuran	2.161,10 Ha
	- Perkebunan Rakyat	31.097,30 Ha
	- Perkebunan Besar	51046,33 Ha
	- Pemukiman	127.454,22 Ha
	- Tambak	1.782,50 Ha
	- Tanah Rusak / Tandus	338,00 Ha
4	Lain-lain	100.730,44 Ha

Sumber Data : Profil Data Hasil Pelaksanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Banyuwangi Th 2007 (BAPPEDA Kab. Banyuwangi).

Banyuwangi adalah kabupaten terluas di Jawa Timur. Luas Kabupaten Banyuwangi mencapai 578.250 Ha atau 5.782,50 Km<sup>2</sup>. Wilayahnya cukup beragam, dari dataran rendah hingga pegunungan. Kawasan perbatasan dengan Kabupaten Bondowoso, terdapat rangkaian Dataran Tinggi Ijen, dengan puncaknya Gunung Raung (3.282 m) dan Gunung Merapi (2.800 m), keduanya

adalah gunung api aktif. Bagian selatan terdapat perkebunan, peninggalan sejak jaman Hindia Belanda. Di perbatasan dengan Kabupaten Jember bagian selatan, merupakan kawasan konservasi yang kini dilindungi dalam sebuah cagar alam yakni Taman Nasional Meru Betiri. Pantai Sukamade, merupakan kawasan pengembangan penyu. Semenanjung Blambangan juga terdapat cagar alam Taman Nasional Alas Purwo. Pantai timur Banyuwangi (Selat Bali) merupakan salah satu penghasil ikan terbesar di Jawa Timur. Di Muncar terdapat pelabuhan perikanan.

Ibukota Kabupaten Banyuwangi berjarak 239 km sebelah timur Surabaya. Banyuwangi merupakan ujung paling timur jalur pantura, serta titik paling timur jalur kereta api Pulau Jawa. Pelabuhan Ketapang terletak di kota Banyuwangi bagian utara, menghubungkan Jawa dan Bali dengan kapal ferry, LCM, ro-ro dan tongkang. Dari Surabaya, Kabupaten Banyuwangi dapat dicapai dari dua jalur jalan darat, jalur utara dan jalur selatan. Jalur utara merupakan bagian dari jalur pantura yang membentang dari Anyer hingga pelabuhan Panarukan dan melewati kabupaten Situbondo. Sedangkan jalur selatan merupakan pecahan dari jalur pantura dari Kabupaten Probolinggo melewati Kabupaten Lumajang dan Kabupaten Jember di kedua jalur tersebut tersedia bus eksekutif (pattas) maupun ekonomi. Dalam waktu dekat segera dibuka penerbangan domestik dari Bandara Blimbingsari di kecamatan Rogojampi.

b. Demografi Kabupaten Banyuwangi

Penduduk Banyuwangi cukup beragam. Mayoritas adalah Suku Osing, namun terdapat Suku Madura (kecamatan Wongsorejo, Bajulmati, Glenmore dan Kalibaru) dan Suku Jawa yang cukup signifikan, serta terdapat minoritas Suku Bali dan Suku Bugis. Suku Osing merupakan penduduk asli kabupaten Banyuwangi dan bisa dianggap sebagai sebuah sub-suku dari suku Jawa. Mereka menggunakan Bahasa Osing, yang dikenal sebagai salah satu ragam tertua Bahasa Jawa. Kesenian asal Banyuwangi adalah kuntulan, gandrung, jaranan, barong, janger dan seblang. Suku Osing Banyak mendiami di Kecamatan Rogojampi, Songgon, Kabat, Glagah, Giri, Kalipuro, Kota serta sebagian kecil di kecamatan lain. Bahasa dan budaya suku Osing banyak dipengaruhi bahasa dan budaya Bali.

Komposisi jumlah penduduk Kabupaten Banyuwangi dalam kurun waktu tiga tahun terakhir sebanyak :

**Tabel 2**

Komposisi Penduduk Kabupaten Banyuwangi

NO	URAIAN	SATUAN	2004	2005	2006	2007
1	Jumlah Penduduk	Jiwa	1.557.436	1.575.089	1.576.328	1.580.441
	- Laki-laki	Jiwa	780.459	789.305	770.954	772.966
	- Perempuan	Jiwa	776.977	785.784	805.374	807.475
2	Kepadatan Penduduk	Jiwa/Km <sup>2</sup>	269	272	272	273

*Sumber Data : Profil Data Hasil Pelaksanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Banyuwangi Th 2007 (BAPPEDA Kab. Banyuwangi).*

Dari tabel tersebut dapat diketahui bahwa jumlah penduduk di Kabupaten Banyuwangi berjumlah 1.580.441, dengan tingkat kepadatan 273 jiwa/Km<sup>2</sup>. Hal ini menjadi suatu potensi yang apabila digali dengan maksimal, dapat mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat terutama apabila ditunjang dengan sistem pemerintahan yang baik yaitu pemerintahan yang aspiratif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Sedangkan mata pencaharian masyarakat Banyuwangi cukup beragam, mulai dari sektor pertanian, perdagangan, perikanan, jasa, dsb. Berikut akan disajikan tabel mengenai mata pencaharian penduduk di Kabupaten Banyuwangi:

**Tabel 3**

Mata pencaharian penduduk Kabupaten Banyuwangi

No	Jenis Mata Pencaharian	Prosentase
1	Pertanian	45,42 %
2	Perdagangan	25,34 %
3	Perikanan	14,23 %
4	Jasa	7,17 %
5	Secara Angkutan dan Komunikasi	7,09 %
6	Keuangan	6,44 %
7	Industri	5,53 %
8	Listrik, Gas, dan Air Minum	1,08 %
9	Konstruksi	0,74 %
10	Pertambangan dan Penggalian	0,08 %
11	Lain - lain	6,74 %

*Sumber Data : Profil Data Hasil Pelaksanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Banyuwangi Th 2007 (BAPPEDA Kab. Banyuwangi).*

Berdasarkan tabel tersebut dapat diketahui bahwa mata pencaharian terbesar masyarakat Banyuwangi adalah sektor pertanian sebanyak 45,42%. Oleh karenanya Banyuwangi terkenal sebagai penghasil padi terbesar di Jawa Timur. Selain itu sektor Perdagangan juga menjadi sektor penting yaitu dengan 25,34%. Kemudian sektor perikanan dengan 14,23%. Hal ini karena Banyuwangi merupakan pesisir yang kaya akan ikan. Di Kabupaten Banyuwangi terdapat suatu kecamatan yang merupakan penghasil ikan terbesar kedua di Indonesia, yaitu kecamatan Muncar. Di kecamatan ini banyak didirikan pabrik-pabrik pengelolaan ikan yang memiliki kualitas ekspor, sehingga dengannya diharapkan dapat meningkatkan ekonomi penduduk lokal.

c. Wilayah administrasi Kabupaten Banyuwangi

Banyuwangi merupakan satuan wilayah administrasi yang berbentuk Kabupaten dengan ibukotanya yaitu Banyuwangi. Kabupaten Banyuwangi terbagi menjadi 24 kecamatan yaitu:

- |                                |                |                |
|--------------------------------|----------------|----------------|
| 1. <a href="#">Pesanggaran</a> | 10. Glenmore   | 19. Glagah     |
| 2. <a href="#">Siliragung</a>  | 11. Kalibaru   | 20. Licin      |
| 3. <a href="#">Bangorejo</a>   | 12. Genteng    | 21. Banyuwangi |
| 4. <a href="#">Purwoharjo</a>  | 13. Srono      | 22. Giri       |
| 5. <a href="#">Tegaldlimo</a>  | 14. Rogojampi  | 23. Kalipuro   |
| 6. <a href="#">Muncar</a>      | 15. Kabat      | 24. Wongsorejo |
| 7. <a href="#">Cluring</a>     | 16. Singojuruh |                |
| 8. <a href="#">Gambiran</a>    | 17. Sempu      |                |
| 9. <a href="#">Tegalsari</a>   | 18. Songgon    |                |

Dari 24 kecamatan tersebut masih dibagi-bagi lagi menjadi desa, kelurahan, Rukun Warga (RW), hingga Rukun Tetangga (RT). Untuk lebih jelasnya berikut ini akan kami sajikan tabel mengenai pembagian wilayah administratif di Kabupaten Banyuwangi.

**Tabel 4**  
Pembagian wilayah Administratif Kabupaten Banyuwangi

No	Wilayah Adminstratif	Jumlah
1	Kecamatan	24
2	Kelurahan	28
3	Desa	189
4	Rukun Warga (RW)	2.827
5	Rukun Tetangga (RT)	10.532

Sumber : Pemkab Banyuwangi 2008

Di masa otonomi daerah ini, pembagian wilayah administrative tersebut dimaksudkan untuk mempermudah pemberian pelayanan pada masyarakat, pemerataan tingkat kemakmuran, pemerataan fasilitas dan infra struktur, percepatan ekonomi, hingga untuk mempermudah penyaluran partisipasi masyarakat

d. Visi Dan Misi Kabupaten Banyuwangi

Visi Kabupaten Banyuwangi yaitu untuk mewujudkan masyarakat banyuwangi yang sejahtera, adil, beriman dan berbudaya. Visi tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Kesejahteraan adalah cita - cita dan kebutuhan manusia serta dambaan masyarakat, sehingga menjadi tanggungjawab kita bersama untuk mewujudkannya. Kesejahteraan juga dapat dipandang sebagai suatu kondisi masyarakat dimana dengan kemampuan dan kompetensinya, sehingga mampu memenuhi kebutuhan sandang, pangan dan papan. berdasarkan dua konsep tersebut diatas sehingga untuk mencapai kesejahteraan itu yang menjadi titik kritis adalah pemberdayaan dan peningkatan kemampuan masyarakat sehingga mampu untuk memenuhi kebutuhan dan maningkatkan taraf hidupnya;
2. Keadilan adalah perasaan yang hakiki dalam kehidupan manusia, yang perlu dirasakan oleh setiap masyarakat. Rasa adil akan muncul ketika pemerintah mampu memberikan pelayanan yang sama kepada seluruh

masyarakat tanpa membedakan suku, agama dan ras. Sehingga pemerintah harus mampu memberikan dan menciptakan standar pelayanan serta cakupan pelayanan secara menyeluruh kepada semua lapisan masyarakat;

3. Kebudayaan adalah cermin harkat dan martabat manusia yang perlu dijunjung oleh setiap masyarakat. Iman dan taqwa merupakan penuntun tingkah laku bagi setiap masyarakat. Sehingga keimanan akan menjadi nafas budaya, sedangkan budaya menjadi penyelaras kehidupan bermasyarakat dalam mewujudkan kesejahteraan dan keadilan;

Sedangkan misi Kabupaten Banyuwangi adalah sebagai berikut:

1. Meningkatkan kualitas hidup (Quality of Life) masyarakat melalui peningkatan kualitas pendidikan, peningkatan derajat kesehatan dan peningkatan daya beli masyarakat (Perekonomian);
2. Peningkatan pelayanan umum (Public Service), meliputi peningkatan infrastruktur meliputi sarana fisik seperti jalan, listrik dan jaringan air bersih, peningkatan pelayanan administrasi dan Komunikasi, serta peningkatan pelayanan sosial budaya;
3. Membangun semangat persatuan dan kesatuan bangsa, gotong royong, serta harmonisasi antar seluruh lapisan masyarakat, dalam hetrogenitas agama, suku dan adat istiadat;
4. Mewujudkan supermasi hukum dan pemberdayaan perempuan;
5. Menciptakan pemerintahan yang bersih, efektif dan efisien.

## **2. Gambaran Umum Pemda Banyuwangi**

Sesuai dengan Undang-undang No 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, dijelaskan dalam pasal 1 (2) bahwa yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam system dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan penjelasan tersebut maka penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Banyuwangi dilaksanakan oleh Pemkab beserta perangkat daerah lainnya dan oleh DPRD.

a. Gambaran Umum Pemkab Banyuwangi

Pemerintah Kabupaten Banyuwangi dipimpin oleh Bupati Ratna Ani Lestari yang berasal dari koalisi partai gabungan pemilu tahun 2006. Dalam melaksanakan kewajibannya sebagai kepala daerah, Bupati dibantu oleh seorang sekretaris daerah yang diangkat oleh Gubernur berdasarkan persetujuan dan rekomendasi dari Bupati. Di Kabupaten Banyuwangi Sekretaris Daerah tersebut memiliki asisten yang berfungsi untuk membantu pelaksanaan pemerintahan serta pelayanan terhadap masyarakat. Asisten yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Asisten Pemerintahan

Asisten pemerintahan membawahi beberapa bagian, antara lain:

a). Bagian pemerintahan.

Bagian Pemerintahan memiliki tugas pokok sebagai berikut:

- (a). Pengumpulan dan pengolahan bahan penyusunan pedoman dan petunjuk teknis penyelenggaraan tata pemerintah, mempersiapkan bahan pembinaan koordinasi instansi pemerintah di daerah serta penyusunan rencana program peningkatan prasarana fisik pemerintahan;
- (b). Pengumpulan dan pengolahan bahan penyusunan pedoman dan petunjuk teknis penyelenggaraan Pemerintah Desa, pembinaan perangkat dan Administrasi Pemerintah Desa serta pengembangan Desa / Kelurahan;
- (c). Pengumpulan dan pengolahan bahan penyusunan pedoman dan petunjuk teknis penyelenggaraan dan pengembangan kerja sama pemerintah serta mempersiapkan perumusan kebijaksanaan dalam rangka pemecahan masalah batas Daerah;
- (d). Pengkoordinasian penyelesaian permasalahan-permasalahan pemerintah di daerah termasuk permasalahan tanah secara terpadu;
- (e). Pelaksanaan koordinasi terhadap rencana Pemilihan Bupati;
- (f). Pelaksanaan evaluasi Otonomi Daerah.

b) Bagian organisasi

Bagian organisasi memiliki tugas pokok sebagai berikut:

- (a). Mengumpulkan dan mengolah data serta menyiapkan bahan pembinaan dan pendataan Kelembagaan;
- (b). Mengumpulkan dan mengolah bahan pelaksanaan analisa dan formasi jabatan serta pendayagunaan Aparatur;
- (c). Mengumpulkan dan mengolah bahan penyusunan progam, pedoman dan petunjuk tehnis pembinaan ketatalaksanaan yang meliputi tata kerja, metode kerja, prosedur kerja serta menyelenggarakan tata usaha kepegawaian di Lingkungan Sekretariat Daerah.

c) Bagian hubungan masyarakat

Bagian hubungan masyarakat memiliki tugas pokok sebagai berikut:

- (a). Melaksanakan urusan pelayanan informasi, urusan radio televisi dan film;
- (b). Melaksanakan urusan pengolahan informasi;
- (c). Melaksanakan pembinaan hubungan masyarakat kedalam dan keluar dalam rangka memperjelas kebijakan Kepala Daerah;
- (d). Melaksanakan urusan pengelolaan RKPD.

d) Bagian hukum

Bagian hukum memiliki tugas pokok sebagai berikut:

- (a). Pengolahan data meliputi pengumpulan bahan, penelaahan dan menyiapkan bahan pertimbangan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan;
- (b). Penelitian terhadap perumusan peraturan perundang-undangan Daerah;
- (c). Penelaahan dan mengevaluasi pelaksanaan peraturan perundang-undangan;
- (d). Penelaahan dan mengevaluasi pelaksanaan peraturan perundang-undangan; dan mendistribusikan produk hukum;

- (e). Penyiapan bahan pertimbangan dan bantuan hukum kepada aparat unsur pemerintah Daerah atas masalah yang timbul dalam pelaksanaan tugas;
- (f). Pengawasan teknis, terhadap seluruh Peraturan.

## 2. Asisten Sosial dan ekonomi

Asisten sosial dan ekonomi membawahi beberapa bagian, antara lain

### a). Bagian Perekonomian ;

Bagian perekonomian memiliki tugas pokok sebagai berikut:

- (a). Mengumpulkan, Menganalisa dan Mengolah Data / Bahan Penyusunan Pedoman dan atau petunjuk Teknis dalam rangka Pelayanan, Pembinaan, Peningkatan Sarana Perekonomian, Pengembangan Perusahaan Daerah, Perbankan dan Penanaman Modal;
- (b). Mengumpulkan, Menganalisa dan Mengolah Data / Bahan Penyusunan Pedoman dan atau petunjuk Teknis dalam rangka Pelayanan, Pembinaan, Peningkatan, Optimalisasi dan Efektifitas kegiatan Pertambangan dan Energi serta Kelautan;
- (c). Mengumpulkan, Menganalisa dan Mengolah Data / Bahan Penyusunan Pedoman dan atau petunjuk Teknis dalam rangka Pelayanan, Pembinaan, Peningkatan, Optimalisasi dan Efektifitas kegiatan Produksi dan Distribusi.

### b). Bagian pemberdayaan masyarakat

Bagian pemberdayaan masyarakat memiliki tugas pokok sebagai berikut:

- (a). Penyiapan penyusunan pedoman dan petunjuk teknis program pelaksanaan pemberdayaan masyarakat;
- (b). Pengumpulan dan pengelolaan Data serta penyusunan program peningkatan peranan kelembagaan masyarakat;
- (c). Memberikan pedoman dan bimbingan teknis dan motivasi terhadap kegiatan lembaga pemberdayaan masyarakat;
- (d). Melaksanakan pembinaan dan peningkatan pengetahuan, ketrampilan pengurus lembaga pemberdayaan masyarakat;

- (e). Memfasilitasi upaya mendorong pengembangan usaha ekonomi masyarakat ;
  - (f). Pelaksanaan Fasilitasi dan Motifasi Pemanfaatan Sumber Daya Alam dan Penetapan Teknologi Tepat Guna.
- c). [Bagian Lingkungan Hidup](#)

Bagian lingkungan hidup memiliki tugas pokok sebagai berikut:

- (a). Perumusan kebijakan operasional pencegahan, pengendalian dan penanggulangan pencemaran, kerusakan lingkungan dan pemulihan kualitas lingkungan;
- (b). Pengawasan terhadap sumber dan kegiatan yang dapat menimbulkan pencemaran dan kerusakan lingkungan serta pengawasan pelaksanaan AMDAL, UKL dan UPL;
- (c). Pelaksanaan pengelolaan pengendalian dan pemulihan kualitas lingkungan;
- (d). Pemantauan dan pengawasan terhadap pelaksanaan terhadap penerapan AMDAL, UKL dan UPL ;
- (e). Mensosialisasikan peningkatan peran serta masyarakat terhadap penerapan dan pengembangan fungsi Informasi Lingkungan ;
- (f). Pelaksanaan pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan ;
- (g). Pelaksanaan urusan kesekretariatan ;
- (h). Pemrosesan pemberian rekomendasiperizinan di Bidang Lingkungan Hidup.

### 3. Asisten Administrasi

Asisten administrasi membawahi beberapa bagian, antara lain:

- a). Bagian umum

Bagian umum memiliki tugas pokok sebagai berikut:

- (a). Pelaksanaan urusan tata usaha pimpinan dan umum ;
- (b). Pelaksanaan kegiatan kearsipan internal Bagian Umum;
- (c). Pelaksanaan urusan perjalanan dinas dan keuangan Sekretariat Daerah;

- (d). Pelaksanaan urusan rumah tangga Bupati, Wakil Bupati dan Sekretariat Daerah;
- (e). Pelaksanaan perencanaan kebutuhan, pengadaan, penyimpanan dan pendistribusian perbekalan dan peralatan rumah tangga Bupati, Wakil Bupati dan Sekretariat Daerah ;
- (f). Pelaksanaan urusan keamanan ke dalam terhadap personil dan materil serta informasi;
- (g). Pelaksanaan urusan Keprotokolan ;
- (h). Pelaksanaan pembinaan terhadap Korps Musik Milik Pemerintah Kab. Bayuwangi;
- (i). Penyiapan konsep sambutan Bupati, Wakil Bupati dan sekretariat Daerah.

b). Bagian Keuangan

Bagian keuangan memiliki tugas pokok sebagai berikut:

- (a). Pengumpulan bahan penyusunan APBD, penetapan perubahan dan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah ( APBD ) ;
- (b). Mengelola Administrasi Keuangan Daerah ;
- (c). Pengujian kebenaran penagihan dan Penerbitan Surat Perintah Membayar Uang ( SPMU ) dan mengadakan pemeriksaan keuangan serta membina Satuan Pemegang Kas;
- (d). Pengumpulan bahan penyusunan pedoman dan petunjuk teknis pembinaan administrasi keuangan.

c). Bagian pembangunan

Bagian pembangunan memiliki tugas pokok sebagai berikut:

- (a). Pengumpulan bahan penyusunan pedoman teknis pelaksanaan kegiatan pembangunan;
- (b). Pelaksanaan pengendalian administrasi dan pembinaan pelaksanaan kegiatan pembangunan;

(c). Pengumpulan dan pengolahan data pelaksanaan kegiatan pembangunan ;

(d). Pelaksanaan evaluasi dan penusunan laporan perkembangan pelaksanaan kegiatan pembangunan.

d). Bagian perlengkapan

Bagian perlengkapan memiliki tugas pokok sebagai berikut:

(a). Penyusunan Program kebutuhan;

(b). Pengelolaan dan Administrasi perbekalan, perlengkapan, Inventarisasi;

(c). pemeliharaan barang, sandi dan telekomunikasi.

b. Gambaran Umum DPRD Banyuwangi

Seperti yang telah diketahui bersama bahwa ketua DPRD Banyuwangi periode 2004-2009 memundurkan diri dan saat ini digantikan oleh wakilnya yaitu Ir. H.M. Eko Sukartono sebagai wakil ketua I dan Yusuf Widyatmoko, S.Sos sebagai wakil ketua II. DPRD sebagai pelaksana pemerintahan daerah di Kabupaten Banyuwangi memiliki sekretariat yang membawahi beberapa bagian yaitu:

1) Bagian Perundang-undangan dan Dokumentasi

Bagian perundang-undangan dan dokumentasi memiliki tugas pokok yaitu:

a). Menyusun Program kegiatan bidang perundang-undangan, Dokumentasi dan kehumasan;

b). Menyiapkan materi Perundang-undangan yang berlaku;

c). Menerima, meneliti merumuskan draf Rancangan Peraturan Daerah serta produk hukum DPRD;

d). Mengkoordinasikan dan melakukan kerja sama dengan eksekutif dan pihak-pihak yang terkait dalam pembahasan Raperda dan Produk Hukum DPRD;

e). Menyusun dan menyiapkan konsep produk hukum DPRD.

f). Mempersiapkan dan melakukan dokumentasi kegiatan DPRD dalam bentuk Photo maupun video –visual;

- g). Melakukan penyimpanan arsip serta serta pemeliharaan perpustakaan;
  - h). Menyelenggarakan pengadaan kelengkapan serta pemeliharaan dokumentasi;
  - i). Mengumpulkan, mengolah dan menyiapkan data informasi tentang keputusan DPRD / Pimpinan DPRD sebagai bahan pemberitaan dan menjalin kerjasama dengan pers ;
  - j). Menampung dan menganalisa pendapat umum berdasarkan informasi laporan serta masukan dari media cetak, media elektronik dan masyarakat umum sebagai bahan kebijakan pimpinan DPRD;
  - k). Mengadakan evaluasi dan membuat laporan hasil kegiatan dibidang perundang-undangan, dokumentasi dan kehumasan secara rutin, periodik dan tahunan.
- 2). Bagian Tata Usaha dan Urusan Dalam
- Bagian Tata Usaha dan Urusan Dalam memiliki tugas pokok yaitu:
- a). Mengagendakan, mendistribusikan surat-surat / naskah-naskah dinas masuk maupun keluar menyiapkan naskah dinas;
  - b). Menyusun dan memelihara data administrasi kepegawaian serta data kegiatan yang berhubungan dengan kepegawaian;
  - c). Pembuatan DP3;
  - d). Memproses kenaikan pangkat, disiplin pegawai serta pembuatan absensi pegawai;
  - e). Menyiapkan bendel pribadi pegawai, menyiapkan konsep surat-surat dinas;
  - f). Memproses pengusulan kenaikan gaji berkala, kenaikan pangkat, mutasi dan pensiun;
  - g). Menyiapkan SPPD pimpinan dan anggota DPRD;
  - h). Mengawasi kesiapan perjalanan Dinas Pimpinan dan anggota DPRD;
  - i). Meneliti dan menyiapkan perlengkapan kebutuhan perjalanan dinas ;
  - j). Melaksanakan perawatan kendaraan dinas DPRD / Sekretaris Dewan ;
  - k). Menangani rumah dinas jabatan serta memelihara kantor dan halaman kantor termasuk pengamanan dan kebersihan ;

- l). Menyediakan akomodasi serta penyediaan tempat duduk untuk kegiatan Dewan / Sekretariat Dewan (rapat-rapat dan lain-lain);
- m). Pengadaan sarana dan prasarana, kebutuhan operasional perkantoran / administrasi (ATK, Mebeler kantor dan lain-lain);
- n). Menyusun dan membuat Rencana Strategis (Renstra) dan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Lakip);
- o). Pelaksanaan Protokoler.

3). Bagian Keuangan

Bagian Keuangan memiliki tugas pokok yaitu:

- a). Menyusun rencana anggaran, perubahan dan perhitungan Anggaran DPRD dan Sekretariat DPRD;
- b). Meneliti DASK (Dokumen Anggaran Satuan Kerja) ;
- c). Menyusun laporan keuangan DPRD / Sekretariat DPRD dan meneliti laporan keuangan setiap bulan.
- d). Menyusun rencana anggaran, perubahan dan perhitungan Anggaran DPRD dan Sekretariat DPRD;
- e). Meneliti DASK (Dokumen Anggaran Satuan Kerja) ;
- f). Menyusun laporan keuangan DPRD / Sekretariat DPRD dan meneliti laporan keuangan setiap bulan.

4). Bagian Rapat dan Risalah

Bagian Rapat dan Risalah memiliki tugas pokok yaitu:

- a). Menyusun program-program kegiatan DPRD;
- b). Menyelenggarakan segala kegiatan kunjungan-kunjungan kerja dan rapat-rapat DPRD ke dalam dan keluar daerah;
- c). Menyiapkan fasilitas tempat, mamiri/mamirat, serta keperluan administrasi yang diperlukan dalam kunjungan-kunjungan kerja dan rapat-rapat DPRD;
- d). Membuat, mengelola serta mengadakan risalah rapat, catata kerja dan rapat DPRD;
- e). Menyiapkan rekomendasi sesuai dengan hasil keputusan rapat-rapat DPRD;

- f). Mengkoordinasikan dan menjalin kerja sama dengan eksekutif dan pihak-pihak lain yang terait dalam segala kegiatan kunjungan-kunjungan kerja dan rapat-rapat DPRD;
- g). Membuat data hasil kegiatan DPRD;
- h). Menerima tamu dalam kegiatan rapat-rapt DPR;
- i). Mengadakan evaluasi dan membuat laporan hasil kegiatan DPRD secara rutin, periodik dan tahunan.

Selain Sekretariat, DPRD Kabupaten Banyuwangi sebagai penyalur aspirasi masyarakat juga dibagi menjadi beberapa komisi yang berfungsi untuk membidangi urusan-urusan tertentu. Komisi yang dimaksud adalah:

- 1). Komisi A yang membidangi urusan pemerintahan
- 2). Komisi B yang membidangi urusan perekonomian
- 3). Komisi C yang membidangi urusan keuangan
- 4). Komisi D yang membidangi urusan hukum

### **3. Gambaran Umum Lembaga Swadaya Masyarakat yang ada di Kabupaten Banyuwangi.**

Saat ini Lembaga Swadaya masyarakat telah menjadi salah satu ikon dalam proses transformasi masyarakat. Lembaga Swadaya Masyarakat menjadi wadah dalam proses pembelajaran demokrasi dan organisasi masyarakat. Selain itu, melalui lembaga ini masyarakat juga dapat menyalurkan aspirasi dan keinginannya, bahkan hingga mengusahakan perubahan kehidupannya kearah yang lebih baik, mengingat fungsi utama dari Lembaga Swadaya Masyarakat yaitu untuk memberdayakan masyarakat. Lembaga Swadaya Masyarakat adalah sebuah organisasi yang didirikan oleh perorangan ataupun sekelompok orang yang secara sukarela yang memberikan pelayanan kepada masyarakat umum tanpa bertujuan untuk memperoleh keuntungan dari kegiatannya. Lembaga Swadaya Masyarakat bukan merupakan organisasi yang menjadi bagian dari pemerintah ataupun birokrasi, karenanya untuk mengidentifikasi organisasi ini dapat dilihat melallui ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Organisasi ini bukan bagian dari pemerintah, birokrasi ataupun Negara;
- b. Dalam melakukan kegiatan tidak bertujuan untuk memperoleh keuntungan (nirlaba);

- c. Kegiatan dilakukan untuk kepentingan masyarakat umum, tidak hanya untuk kepentingan para anggota seperti yang dilakukan koperasi ataupun organisasi profesi.

Berkaitan dengan hal tersebut, di Banyuwangi terdapat ratusan organisasi yang bisa dikategorikan sebagai Lembaga Swadaya Masyarakat, tetapi masih sedikit yang telah terdaftar di Dinas Sosial (Kessos-Kesbanglinmas) Kabupaten Banyuwangi. Lembaga yang ada tersebut masih bersifat liar dan tidak teratur, pendiriannya pun hanya insidental dan sementara saja yaitu hanya untuk menanggapi masalah atau kasus tertentu, seperti yang telah disampaikan oleh staff Dinas Sosial (Kessos-Kesbanglinmas) Banyuwangi, Bapak Drs. Bambang Sanusi, sebagai berikut:

”Di Banyuwangi itu ruwet, banyak LSM-LSM asing yang tidak terdaftar baik di notaris ataupun disini (Kessos-Kesbanglinmas) tetapi ikut-ikutan demo, ikut-ikutan mengajukan permohonan hearing di DPRD, atau bahkan ada yang mengajukan permohonan permintaan dana ke Bupati, padahal mereka belum terdaftar atau mendaftarkan dirinya di notaris dan disini.” (wawancara tanggal 15 Desember 2008 jam 10.00 di kantor Dinas Sosial Kabupaten Banyuwangi)

Dari sekian banyak lembaga yang ada tersebut, yang terdaftar di Dinas Sosial (Kessos-Kesbanglinmas) Kabupaten Banyuwangi hanya berjumlah dua puluh tiga (23) lembaga, itupun tidak semuanya aktif dan registrasinya diperpanjang. Hal ini senada dengan yang telah disampaikan oleh kepala Kessos-Kesbanglinmas Kab. Banyuwangi, Bapak Drs. Sukimin, yaitu sebagai berikut:

”LSM-LSM yang terdaftar disini itu kebanyakan hanya ’nunut jeneng’ (numpang nama-peneliti) saja. Jadi mereka hanya daftar di notaris terus daftar disini juga, kemudian LSM-nya berjalan selama kurang lebih 1 tahun, setelah itu sudah tidak diurusin lagi. Sifatnya hanya insidental dan aji mumpung saja, kecuali beberapa LSM yang memang benar-benar konsen dalam memperjuangkan visi dan misi mereka.” (wawancara tanggal 15 Desember 2008 jam 10.00 di Kantor Dinas Sosial Kabupaten Banyuwangi)

Berikut ini akan disajikan tabel mengenai keberadaan Lembaga Swadaya Masyarakat yang terdaftar di Kessos-Kesbanglinmas Kabupaten Banyuwangi:

**Tabel 5**  
**Daftar Nama-Nama LSM Yang Terdaftar**  
**Di Kabupaten Banyuwangi**

No	Nama	Alamat	No Register Kesbang	Keterangan
1	Komite Peduli Peradilan Bersih	Jln. Ikan wader pari No. 36 Banyuwangi Telp. (0333) 427791	220/05/429.111/2006	Tidak aktif/ tidak diperpanjang
2	Eka Nusa	Desa Pesanggaran RT 02/RW 03 Banyuwangi. Telp (0333) 713562	220/99/429.111/ 2006	Tidak aktif/ tidak diperpanjang
3	Paguyuban Masyarakat Tepi Hutan "Wana Lestari"	Jln. Soekarno-Hatta No. 31 Jambewangi Banyuwangi Telp. (0333) 846486	220/76/429.111/ 2006	Tidak aktif/ tidak diperpanjang
4	Perkumpulan Untuk Pemberdayaan (Kupunya)	Jln. Brawijaya Gg. Cemara No. 45 Banyuwangi Telp (0333) 427647	220/51/429.111/ 2006	Aktif
5	Komunitas Masyarakat Banyuwangi Damai (Kombad)	Krikilan Glenmore- Banyuwangi Telp (0333) 821441	220/999/429.111/ 2006	Tidak aktif/ tidak diperpanjang
6	Lembaga Survey Banyuwangi (LSB)	Jln. Jagung Suprpto No. 71B Banyuwangi Telp. 7747489	220/617/429.111/ 2006	aktif/ belum diperpanjang
7	Front Komunitas Indonesia Satu	Jln. Krakatau IV/3 Dsn. Kopen Desa Genteng kulon Kec.Genteng Banyuwangi	220/74/429.111/ 2006	Tidak aktif/ tidak diperpanjang
8	Assosiasi Peduli Rakyat Banyuwangi (APRB)	Dsn.Maduran Gg.Sawo Rt.1/Rw. 1 Kec.Rogojampi Banyuwangi Telp. 081559760219	220/16/429.111/ 2006	aktif/ belum diperpanjang
9	Lumbang Pembela Untuk Rakyat (LUMPUR)	Jln. Mangga Dsn. Blok Agung Ds Kr doru RT 6/RW 2 Kec. Tegalsari Banyuwangi. Telp. (0333) 847335	220/26/429.111/ 2006	aktif/ belum diperpanjang
10	Merah Putih	Jl. Raya Sukonatar No. 45 Ds Sukonatar Kec Srono Banyuwangi. Telp. (0333) 395694	220/373/429.111/ 2008	Aktif
11	Lembaga Pemantau Penyelenggara Negara Republik Indonesia (LPP-NRI)	Jln. Candi Jawi No.1 RT 1/RW 1 Kelurahan Taman Baru Kec. Banyuwangi. Telp 7726739	220/56/429.111/ 2008	aktif/ belum diperpanjang
12	LPM Rajawali	Depan pasar Taman Agung Ds. Taman agung Kec. Cluring	220/717/429.111/ 2008	Tidak aktif/ tidak diperpanjang
13	Forum Independen Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat Indonesia (FIKKRI)	Dsn. Getengan Ds. Padang RT 1/RW 1 Kec. Singojuruh Banyuwangi. Telp 081336807144	220/714/429.111/ 2008	aktif/ belum diperpanjang
14	Lembaga Daun Talas	Jl. KH Wahid Hasyim No 148 Ds Genteng Kulon Kec Genteng. Telp (0333) 847493	220/797/429.111/ 2008	Aktif
15	Lembaga Kajian Hukum, Agama dan Sosial (LKHAS)	Dsn Sempu Ds Sarimulyo RT4/RW2 Kec. Cluring Telp.081559854199	220/858/429.111/ 2008	Tidak aktif/ tidak diperpanjang
16	Kelompok Kerja Bina Sehat	Jl. Agus Salim No 109 Banyuwangi Telp. 7706380	220/991/429.111/ 2008	Tidak aktif/ tidak diperpanjang
17	Lembaga Pemantau Penyelenggara Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (LPPP-NKRI)	Dsn Labansukadi Ds Labanasem RT 3/RW 6 Kec Kabat Banyuwangi. Telp. 633886	220/1088/429.111/ 2008	Aktif
18	Komite Peduli Masyarakat (KOPELMAS)	Jl. Temuguruh No.30 Ds. Gentengwetan Kec. Genteng Banyuwangi	220/1098/429.111/ 2008	Aktif
19	Gerakan Rakyat Membangun Banyuwangi (GERBANG)	Jl. Airlangga No. 33 Kel. Kebalenan Banyuwangi. Telp. (0333) 422831	220/1144/429.111/ 2008	Tidak aktif/ tidak diperpanjang
20	Paguyuban Menara Surya Kalijaga	Jl. MH Thamrin No. 48 Banyuwangi Telp. (0333) 421148	220/1357/429.111/ 2008	aktif/ belum diperpanjang
21	Persatuan Pengurus Armada Lintas Jawa Bali Jasa Trans Blambangan (JTB)	Jl. Gatot Subroto No.165 dalam areal Pelabuhan ASDP cabang Ketapang Telp. 081336402800	220/1050/429.111/ 2008	aktif/ belum diperpanjang
22	Gerakan nasional sejati (GANAS)	Jl. Sayu Wiwit No 46 RT 1/ RW 3 Lingk. Sritanjung	220/24/429.111/ 2009	aktif/baru
23	Pimpinan Kolektif Aliansi Rakyat miskin (DPK-ARM)	Jl. Musi Gg Mawar No. 22 Lingk. Welaran Kel. Penganjuran	220/55/429.111/ 2009	aktif/baru

Sumber : Kessos-Kesbanglinmas Kabupaten Banyuwangi2008

Berdasarkan tabel diatas kita dapat mengetahui bahwa jumlah Lembaga Swadaya Masyarakat yang terdaftar di Kessos-Kesbanglinmas Banyuwangi berjumlah 23 lembaga, tetapi sebagian besar yaitu 18 lembaga tidak dapat berfungsi maksimal dalam artian tidak bisa memenuhi visi, misi dan tujuan mereka. Hal ini disebabkan karena tiga faktor, yaitu yang pertama karena para pengurusnya memang sudah tidak aktif lagi memperjuangkan tujuan lembaganya, tetapi masih belum dinyatakan bubar. Yang termasuk dalam kategori ini antara lain:

1. Komite Peduli Peradilan Bersih;
2. Eka Nusa;
3. Paguyuban Masyarakat Tepi Hutan “Wana Lestari”;
4. Komunitas Masyarakat Banyuwangi Damai (Kombad);
5. Front Komunitas Indonesia Satu;
6. LPM Rajawali;
7. Lembaga Kajian Hukum, Agama dan Sosial (LKHAS);
8. Kelompok Kerja Bina Sehat;
9. Gerakan Rakyat Membangun Banyuwangi (GERBANG).

Yang kedua, karena para pengurusnya memang belum memperpanjang registrasinya di Kessos-Kesbanglinmas sehingga keberadaannya tidak mendapat perhatian baik dari masyarakat atau dari Pemda Banyuwangi, tetapi masih aktif dalam memperjuangkan visi, misi dan tujuan mereka. Lembaga Swadaya Masyarakat yang termasuk dalam kategori ini antara lain:

1. Lembaga Survey Banyuwangi (LSB);
2. Assosiasi Peduli Rakyat Banyuwangi (APRB);
3. Lumbung Pembela Untuk Rakyat (LUMPUR);
4. Lembaga Pemantau Penyelenggara Negara Republik Indonesia (LPP-NRI);
5. Forum Independen Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat Indonesia (FIKKRI);
6. Paguyuban Menara Surya Kalijaga;
7. Persatuan Pengurus Armada Lintas Jawa Bali Jasa Trans Blambangan (JTJ).

Kemudian faktor yang ketiga yaitu karena lembaga tersebut masih relatif baru, sehingga meskipun sudah aktif tetapi masih belum ada karya nyatanya dalam memperjuangkan visi, misi serta tujuan mereka. Lembaga yang termasuk dalam kategori ini antara lain:

1. Gerakan Nasional Sejati (GANAS);
2. Dewan Pimpinan Kolektif Aliansi Rakyat Miskin (DPK-ARM).

Sedangkan Lembaga Swadaya Masyarakat yang aktif dan ikut berpartisipasi serta turut mempengaruhi kebijakan pemerintah daerah banyuwangi berjumlah 5 lembaga. Lembaga inilah yang akan dijabarkan karena merupakan objek penelitian dalam penulisan skripsi ini. Lembaga-lembaga tersebut antara lain:

1. Perkumpulan Pelayanan Untuk Pemberdayaan (Kupunya)
  - a). Deskripsi singkat dan sejarah pendirian

Kumpulan Pelayanan Untuk Pemberdayaan atau yang biasa disebut Kupunya pada awalnya didirikan atas dasar kepedulian terhadap para korban human trafficking, pelecehan pada perempuan, anak yang dipekerjakan dibawah umur, anak jalanan, anak putus sekolah, hingga kepedulian terhadap korban kekerasan dalam rumah tangga. Kupunya banyuwangi sebagai wadah sosial kemasyarakatan adalah sebuah lembaga sosial masyarakat yang semula merupakan suatu kelompok sosial yang ada sejak 2002, yang terdiri dari beberapa kelompok aktivis community development yang memiliki komitmen moral dan sosial dalam pemberdayaan masyarakat di Banyuwangi khususnya pada wanita dan anak-anak. Hingga pada akhir 2005 dibentuklah lembaga yang bernama Kupunya sebagai wadah sosial dan kemasyarakatan yang diprakarsai oleh Bpk. Ahmad mudhofir, ibu Masfufah dan Bpk Yudhi Harris Nurdian, yang dikukuhkan dengan:

Akte Notaris	: Lubenah, SH;
Nomor	: 60/13.01 84 /2005;
Tertanggal	: 06 Desember 2005;
Atas Nama	: Masfufah dan Yudhi Harris Nurdian;
Bank Penjamin	: Bank Pembangunan Daerah (BPD) Jawa Timur cabang Banyuwangi.

Kupunya Banyuwangi sebagai wadah sosial kemasyarakatan merupakan perkumpulan yang bersifat nirlaba dan non partisan yang menjadi wahana pergerakan keswadayaan masyarakat agar mampu tersinergikan dengan berbagai potensi bangsa yang ada. Lembaga ini beralamat di jln Brawijaya Gg. Cemara No. 45 Banyuwangi.

b). Ruang Lingkup kegiatan Lembaga

- 1). Pengembangan partisipasi masyarakat dalam kegiatan pembangunan:
  - (a).Pelaksanaan evaluasi, monitoring dan pengawasan pembangunan secara sinergis dan partisipatif;
  - (b).Mendampingi masyarakat dalam melakukan akses dan bersinergi dengan pemerintah, pendampingan masyarakat dalam penyusunan dan perencanaan pembangunan.
- 2). Pemberdayaan keswadayaan ekonomi masyarakat:
  - (a).Pelatihan dan pendampingan manajemen usaha, pemasaran, produksi dan permodalan;
  - (b).Melakukan promosi usaha, mediasi pasar dan jalinagn informasi bisnis ;
  - (c).Menyalurkan bantuan kredit untuk usaha kecil dan mikro;
  - (d).Penguatan kelembagaan ekonomi skala kecil.
- 3). Pengembangan demokrasi dan advokasi kebijakan publik:
  - (a).Pelatihan, seminar, loka karya, talk show dan kegiatan lain yang berhubungan dengan penyebarluasan pengetahuan, penyadaran dan pemberdayaan hak-hak masyarakat sipil;
  - (b).Pendampingan masyarakat untuk advokasi kebijakan pembangunan untuk terwujudnya good governance;
  - (c).Mendorong dan melakukan gerakan transparansi penegakan hukum, dan anti korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN);
  - (d).Melakukan study dan riset tentang pembangunan sosial, ekonomi, politik dan lingkungan hidup.

## c). Pengalaman Lembaga

Pengalaman program dan kegiatan yang dilakukan Kupunya Banyuwangi dapat dilihat melalui tabel berikut ini:

**Tabel 6**  
Pengalaman LSM Kupunya Banyuwangi

NO	Kegiatan	Lembaga Mitra	Tahun
1	Program pengembangan usaha mikro (program yang terus dilakukan terhadap pedagang pasar dan wlijo di pasar terminal Blambangan dan pasar Pujasera)	Community Recovery Program (CRP) Jakarta	1996
2	Kelompok Belajar Usaha (pelatihan jurnalistik, perbengkelan, seni lukis dan sablon)	Jaringan Radio Komunitas Budaya Blambangan (JRKBB)	2005
3	Pengadaan rumah singgah (pemberian beasiswa, pemeriksaan kesehatan, pelatihan keterampilan, permakanan, rekreasi)	Dinas social Propinsi Jawa Timur dan swadaya lembaga	2005-sekarang
4	Pengadaan rumah aman bagi korban kekerasan terhadap perempuan dan anak-anak	Dinas sosial propinsi Jawa Timur dan swadaya lembaga	2007-sekarang
5	Pendampingan program Aksi Mengatasi dampak Kenaikan BBM dan kemiskinan (PAM-DKB)	Bappeprop Jawa Timur	2006
6	Pendampingan program Jaring pengaman Ekonomi dan sosial (JPES) Jawa Timur	Biro AP Propinsi Jawa Timur	2007
7	Diskusi CSO Jawa Timur (peran CSO dalam mengawal program kemiskinan di Jawa Timur)	LSM Bisma Pasuruan	Februari 2007
8	Survey PMKS penyandang cacat berdasarkan klasifikasi ICF kabupaten Banyuwangi	PT Surveyor Indonesia dan Depsos RI	Agustus-Oktober 2007
9	Pendampingan Program Keluarga Harapan (PKH)	Depsos RI	2007
10	Pendampingan Program Pengurangan Pekerja Anak untuk Program keluarga harapan (PPA-PKH)	Depnakertrans	2008
11	Pendampingan kelompok tani pelaksanaan kegiatan revitalisasi Unit Pelayanan Jasa Alsintan (UPJA) dan Kelompok UPJA (KUPJA) Kabupaten Banyuwangi	Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan	2008

Sumber : LSM Kupunya Banyuwangi

Berdasarkan tabel diatas dapat diketahui bahwa program dan kegiatan lembaga Kupunya yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah Banyuwangi adalah mengenai pengadaan Shelter dan pendampingan terhadap anak koin di pelabuhan Ketapang Banyuwangi.

## 2. Lembaga Daun Talas

## a). Deskripsi singkat dan sejarah pendirian

Lembaga Daun Talas merupakan salah satu Lembaga Swadaya Masyarakat tertua yang ada di Banyuwangi. Lembaga yang beralamat di Jl. KH

Wahid Hasyim No 148 Ds Genteng Kulon Kec Genteng ini telah memulai kegiatannya pada tahun 1999 tepat setelah reformasi bergulir. Lembaga ini pada awalnya merupakan kumpulan dari beberapa orang aktivis perempuan yang konsisten menyuarakan hak-hak perempuan terutama di bidang pendidikan dan menghapus stigma masyarakat setempat yang menganggap peranan perempuan kurang dominan dibandingkan pria. Pada awalnya Lembaga Daun Talas bernama Ikatan Perempuan Genteng Wetan, hingga pada bulan Mei 2002 terbentuklah lembaga yang diprakarsai oleh Bapak Syamsul Arifin, Joko Purnomo dan Ibu Sriwahyuni yang dikukuhkan oleh :

Akte Notaris : Misbah Imam Subari, SH

Nomor : 08/13.01.84 C/2002

Tertanggal : 08 Mei 2002

Nama Bank Penjamin : Bank Pembangunan Daerah Jatim Cabang Banyuwangi

Atas Nama : Joko Purnomo & Sriwahyuni

Lembaga Daun Talas ini berfungsi sebagai wadah sosial kemasyarakatan yang merupakan perkumpulan yang bersifat nirlaba dan non partisan yang tujuan utamanya adalah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa terutama bagi perempuan, sehingga sebagian besar kegiatan-kegiatannya antara lain : mendirikan taman bacaan umum, memberikan pelatihan bagi ibu rumah tangga, pendidikan dan pelatihan, anak-anak putus sekolah, pendidikan dan pelatihan bagi wanita pekerja seks komersial (PSK) di lokalisasi hingga memberikan pendidikan dan pelatihan bagi wanita di Lembaga Pemasyarakatan (LP) wanita Banyuwangi.

b). Azas, Maksud dan tujuan pendirian Lembaga

Azas lembaga ini yaitu Dalam segala usaha dan karyanya lembaga ini selalu berpegang teguh pada azas serta berdasarkan pada Pancasila dan UUD 1945. Maksud dan tujuan lembaga ini adalah membantu pemerintah dalam bidang sosial, ekonomi, pendidikan dan keterampilan untuk kesejahteraan dan mencerdaskan kehidupan bangsa yang bermoralkan Pancasila. Untuk mencapai maksud dan tujuan lembaga tersebut, lembaga berhak untuk menjalankan usaha yang berhubungan langsung atau tidak langsung dengan maksud dan tujuan tersebut, diantaranya:

1. Melakukan pengembangan dan pemberdayaan sumberdaya (alam dan manusia);
2. Mengadakan pelatihan-pelatihan keterampilan, kursus-kursus baik formal maupun informal;
3. Melakukan kegiatan research, sosial, keagamaan dan kemasyarakatan diantaranya eksploitasi sumberdaya kelautan, pariwisata, pertanian, lingkungan hidup, dsb;
4. mengembangkan usaha ekonomi kerakyatan;
5. Memberikan atau menyalurkan dana penguatan dan pemberdayaan masyarakat.

c). Pengalaman lembaga

Pengalaman program dan kegiatan yang dilakukan Lembaga Daun Talas dapat dilihat melalui tabel berikut ini:

**Tabel 7**  
Pengalaman Lembaga Daun Talas

NO	Kegiatan	Tahun
1	Program pelatihan keterampilan pada ibu rumah tangga (ibu-ibu di desa Maron, Genteng Kulon dan Kali Setail	2005
2	Pendirian taman bacaan umum	Februari 2008
3	Pendidikan dan pendampingan pada wanita dan ibu-ibu (Musrenbang di tiga kecamatan yaitu Genteng, sempu dan Singo juruh)	2006
4	Program pendidikan dan pelatihan pada wanita Pekerja Seks komersial (pendidikan dan pelatihan pada wanita di lokalisasi Padang Bulan desa gambor kecamatan rogojampi)	2008
5	Diskusi terbuka bersama Bupati dan DPRD kab. Banyuwangi (Peranan wanita dalam pembangunan Kab. Banyuwangi)	2007
6	Program pendidikan dan pelatihan pada wanita di Lembaga Pemasyarakatan (LP) Banyuwangi	September 2008-sekarang
7	Program pendidikan dan keterampilan pada anak-anak putus sekolah (pendidikan pada anak usia 9-15 tahun di desa Maron, Genteng Kulon dan kali Setail)	Oktober 2008-sekarang

Sumber : LSM Daun Talas

Dari tabel diatas dapat diketahui bahwa kegiatan dari Lembaga Daun Talas yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah Banyuwangi antara lain mengenai pendirian taman baca, pendampingan dalam Musrenbang

dan pendidikan dan pelatihan pada wanita di Lembaga Pemasyarakatan (LP) Banyuwangi.

3. Lembaga Pemantau Penyelenggara Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (LP3-NKRI)

a). Deskripsi dan sejarah singkat lembaga

Lembaga Pemantau Penyelenggara Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia atau yang biasa disingkat LP3-NKRI ini merupakan Lembaga Swadaya Masyarakat tingkat nasional yang telah mempunyai banyak cabang diberbagai provinsi dan kabupaten /kota diseluruh Indonesia termasuk dikabupaten Banyuwangi. LP3-NKRI di kabupaten Banyuwangi beralamat di Dsn Labansukadi Ds Labanasem RT 3/RW 6 Kec Kabat Banyuwangi didirikan atas prakarsa beberapa orang yang peduli terhadap situasi dan kondisi pemerintahan di Kabupaten Banyuwangi yang pada saat itu sedang bergejolak. LP3-NKRI di Kabupaten Banyuwangi didirikan pada tahun 2006 yang diprakarsai Bapak M Soebjaktono, SE, Sunardi S.Pd, SH dan Setyo Bhakti, MA yang semuanya adalah anggota dan pengurus LP3-NKRI provinsi Jawa Timur.

LP3-NKRI banyuwangi merupakan lembaga yang tujuan utamanya memantau, mengkritisi, mengevaluasi serta memberikan alternatif solusi terhadap semua kebijakan yang dikeluarkan dan terhadap semua permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah kabupaten Banyuwangi. Cara kerja dari lembaga ini yaitu melalui model redaksional, dalam arti bahwa Lembaga ini menerima keluhan dari masyarakat atau melihat fakta dan permasalahan yang terjadi di lapangan dan kemudian menindaklanjuti dengan cara mengirim surat yang berupa kritik, saran, keluhan-keluhan masyarakat ataupun alternatif pemecahan masalah pada instansi yang berwenang untuk mengatasi permasalahan tersebut. Pendirian Lembaga ini dikukuhkan melalui:

Akta notaris : Ahmad fathurrozi, SH

Nomor : 73/13.01.84 C/2005

Tertanggal : 27 Juni 2006

Bank Penjamin : Bank Pembangunan Daerah Jawa Timur Cabang Banyuwangi

Atas nama : M soebjaktono, SE

## b). Pengalaman lembaga

Pengalaman program dan kegiatan yang dilakukan LP3-NKRI Banyuwangi dapat dilihat melalui tabel berikut ini:

**Tabel 8**  
Pengalaman LSM LP3-NKRI

No	Kegiatan	Tahun
1	Redaksional pada dinas PU Kab. Banyuwangi (menanggapi keluhan masyarakat mengenai pembangunan Ramayana yang menyalahi IMB dan AMDAL)	2006
2	Redaksional pada Perum Perhutani Banyuwangi Barat Kab. Banyuwangi (permohonan pengadaan lahan untuk percobaan)	2007
3	Redaksional pada Dinas Pertanian dan Urusan Ketahanan Pangan Kab. Banyuwangi (mengenai keluhan masyarakat dsn Awu-awu Ds. Temuasri Kec. Sempu yang selama ini tidak mendapat pupuk bersubsidi)	2007
4	Redaksional pada Pemkab dan DPRD Kab. Banyuwangi (menanggapi masalah konversi mitan ke gas di Kab. Banyuwangi)	2008
5	Redaksional Pada Pemkab dan DPRD Kab. Banyuwangi (menanggapi kasus penambangan emas ditumpang Pitu)	2008
6	Pendampingan terhadap lembaga Masyarakat Daerah Hutan LMDH "Rimba Asri" Kec. Sempu	2008

Sumber : LP3-NKRI Banyuwangi

Berdasarkan tabel diatas, dapat diketahui bahwa bentuk partisipasi dari LP3-NKRI berupa redaksional, dimana hampir semua kegiatan yang dilakukan dapat mempengaruhi perumusan kebijakan daerah.

## 4. Komite Peduli Masyarakat (KOPELMAS)

## a). Deskripsi singkat dan sejarah pendirian

Pada awal Oktober 2004 didirikan sebuah organisasi yang kemudian diberi nama Komite Peduli masyarakat atau yang disingkat KOPELMAS. Lembaga yang mempunyai kantor sekretariat di Jl...ini didirikan atas prakarsa Bpk karyadi, Imam Soedjono dan Agus Suryono. Tujuan utama dari pendirian lembaga ini

adalah untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat agar mendapatkan hak yang sebenarnya menurut undang-undang dan hukum di negara Republik Indonesia, serta sebagai lembaga sosial kontrol terhadap eksekutif, legislatif maupun yudikatif baik yang ada di pusat, provinsi, kabupaten, kecamatan maupun desa, agar dapat berpartisipasi dalam tercapainya keadilan dan kesejahteraan serta mencerdaskan kehidupan masyarakat berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

lembaga ini merupakan salah satu Lembaga Swadaya Masyarakat di Banyuwangi yang berupaya untuk memberikan perlindungan secara hukum pada masyarakat, khususnya bagi masyarakat yang merasa bahwa hak-haknya dirampas baik oleh perseorangan maupun oleh pemerintah, serta mengusahakan agar hak masyarakat tersebut dapat dikembalikan sepenuhnya. Cara kerja dari LSM ini adalah dengan menindak lanjuti setiap keluhan dari masyarakat. Lembaga Komite Peduli Masyarakat dikukuhkan melalui:

Akta notaris : Heru Ismadi, SH  
Nomor : 58/13.01 84 c/2004  
Tertanggal : 1 Oktober 2004  
Bank Penjamin : Bank Pembangunan Daerah Jawa Timur Cabang Banyuwangi  
Atas nama : Karyadi

b). Pengalaman Lembaga

Meskipun pembentukannya telah lama, tetapi tidak banyak kegiatan yang telah dilakukan oleh lembaga ini, khususnya kegiatan yang dapat mempengaruhi kebijakan pemerintah daerah. Satu-satunya kegiatan yang bisa dikategorikan dapat mempengaruhi kebijakan pemerintah daerah adalah bantuan hukum pada masyarakat disekitar stren kali setail, yaitu agar masyarakat mendapat hak perumahannya kembali.

5. Merah Putih

a). Deskripsi singkat dan sejarah pendirian

Lembaga Swadaya Masyarakat Merah putih pada awalnya bernama Konsorsium Demokrasi Banyuwangi (KODEBA) yang merupakan partisan dari partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDI-P) cabang Banyuwangi, hingga pada awal april 2008, memisahkan diri dan memutuskan untuk membentuk lembaga

baru yang sama sekali lepas dari lembaga induknya yaitu Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDI-P). Lembaga ini dibentuk karena adanya kesadaran sebagai warga negara yang berilmu, beriman dan bertaqwa untuk membangun dan memberdayakan masyarakat sebagai perwujudan rasa syukur terhadap karunia Tuhan YME. Lembaga yang beralamat di Jl Raya Srono ini dipelopori oleh Bpk. Agus Tarmidi, Ir. M Sarbini Sahwan dan Drs Syamsul Bahri dan dikukuhkan oleh:

Akta notaris : Misbah Imam Subari, SH, M.Hum

Nomor : 52/13.01.84/C/2008

Tertanggal : 4 April 2008

Bank Penjamin : Bank Pembangunan Daerah Jawa Timur Cabang Banyuwangi

Atas nama : Agus Tarmidi

Dibentuknya LSM Merah Putih ini mempunyai tujuan utama antara lain:

1. Turut berpartisipasi dalam menumbuhkan, memajukan dan melindungi hak-hak sipil dalam hukum dan HAM;
2. Turut mewujudkan komitmen kemitraan baik dengan pemerintah daerah maupun pusat dan lembaga non pemerintah agar dapat melaksanakan pemerintahan dengan baik dan benar;
3. Turut mewujudkan tercapainya kemampuan pemberdayaan masyarakat dalam menghadapi berbagai persoalan;
4. Turut mewujudkan tercapainya pelaksanaan pengawasan/kontrol yang obyektif dan bertanggungjawab guna memperoleh kebijakan dan implementasi kebijakan pemerintah yang tepat.

Lembaga Merah Putih memiliki "Laskar Merah Putih" yaitu partisan yang berfungsi sebagai *under-bow* yang mendukung setiap kegiatan dari lembaga ini.

b). Ruang lingkup kegiatan lembaga

Ruang Lingkup kegiatan dari lembaga Merah Putih antara lain:

1. Melaksanakan hubungan/komunikasi dengan lembaga-lembaga pemerintah dan non pemerintah;
2. Membantu melaksanakan sosialisasi tentang kebijakan pemerintah dan implementasinya;
3. Melaksanakan analisa terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah sebagai bahan dalam melaksanakan kontrol terhadap kebijakan pemerintah;

4. Menerima pengaduan masyarakat dan membantu penyelesaiannya;
  5. Melaksanakan seminar pendidikan dan pelatihan terhadap masyarakat dalam rangka meningkatkan kemampuan dalam menghadapi masalah dan menambah wawasan;
  6. Melaporkan pada instansi yang berwenang apabila ditemukan penyimpangan dalam implementasi kebijakan pemerintah;
  7. Mengadakan pilot project kegiatan usaha perekonomian untuk meningkatkan daya beli masyarakat yang didukung dengan kemitraan bersama lembaga pemerintah maupun lembaga non pemerintah.
- c). Pengalaman lembaga

Pengalaman dan kegiatan yang pernah dilakukan oleh lembaga Merah Putih dapat dilihat melalui tabel berikut:

**Tabel 9**  
Pengalaman LSM Merah Putih

No	Kegiatan	Tahun
1	Demonstrasi terkait kasus pangkat fiktif	2007
2	Demonstrasi terkait kasus penonaktifan Sekda	2007
3	Public hearing terkait kasus penonaktifan Sekda	2007
4	Public hearing terkait kasus Tumpang Pitu	2008
5	Bantuan masyarakat terkait pelaksanaan eksekusi rumah	2008

*Sumber : LSM Merah Putih Banyuwangi*

Berdasarkan tabel diatas dapat diketahui bahwa partisipasi yang dilakukan oleh Lembaga Merah putih dalam mempengaruhi perumusan kebijakan daerah adalah dalam bentuk demonstrasi atau aksi massa.

## **B. Data Fokus Penelitian**

### **1. Partisipasi yang dilakukan Lembaga Swadaya Masyarakat dalam mempengaruhi perumusan kebijakan**

#### **a. Bentuk dari partisipasi yang dilakukan**

Seperti yang telah disampaikan sebelumnya bahwa Lembaga Swadaya Masyarakat yang ada di Kabupaten Banyuwangi terbagi menjadi dua kelompok yaitu lembaga yang tidak terdaftar di Kessos-Kesbanglinmas dan lembaga yang terdaftar dan terus aktif dalam mewujudkan visi, misi serta tujuan lembaganya. Berikut akan disajikan bentuk-bentuk partisipasi yang telah dilakukan oleh

Lembaga Swadaya Masyarakat di Banyuwangi, baik yang tidak terdaftar maupun yang telah terdaftar di Kessos-Kesbanglinmas.

1). Bentuk partisipasi yang dilakukan oleh Lembaga yang tidak terdaftar

Lembaga Swadaya Masyarakat yang tidak terdaftar di Kessos-Kesbanglinmas didirikan dan dibentuk untuk menanggapi masalah atau kasus tertentu, oleh karenanya bentuk dari partisipasi yang dilakukan biasanya aksi massa atau demonstrasi yang dilakukan untuk menuntut atau memperjuangkan kepentingan dari lembaga tersebut. Hal ini disampaikan oleh staf bagian risalah dan persidangan komisi A DPRD Kab. Banyuwangi, Bapak Tukiji Faiz bahwa:

”Demo yang telah berlangsung selama ini biasanya dilakukan oleh LSM-LSM baru yang tidak terdaftar, tetapi memiliki kepentingan terhadap kasus tertentu. Tetapi itu tidak lama, sebulan kemudian juga sudah ga terdengar lagi kabarnya. Tokoh-tokohnya yang waktu demo kelihatan vokal juga sudah hilang. Makanya, LSM-LSM yang seperti itu jarang ditanggapi oleh DPRD maupun Bupati, tapi ada juga yang ditanggapi karena memang masalah dan tuntutan nya mendesak.”(Wawancara pada tanggal 16 Desember 2008 jam 09.00 di Kantor DPRD Banyuwangi)

Hal senada juga disampaikan oleh staf bagian risalah dan persidangan komisi D DPRD Banyuwangi, Bpk Bambang Lewono, yang menyampaikan bahwa:

”Sejauh ini komisi D telah menerima tuntutan dari demo masyarakat yang mengatas namakan sebagai LSM tertentu, tetapi memang kurang mendapat tanggapan karena LSM tersebut tidak terdaftar dan tuntutan nya hanya sekedar untuk mencari untung saja, hanya ingin agar kepentingan mereka dipenuhi dan mendapat persetujuan dari pemerintah, sehingga terkesan legal. Setelah itu mereka pasti bubar sendiri-sendiri.”(Wawancara pada tanggal 16 Desember 2008 jam 09.00 di Kantor DPRD Banyuwangi)

Selain aksi massa atau demonstrasi, ada beberapa lembaga yang bentuk partisipasinya dengan cara melayangkan surat yang berisi permohonan, pengaduan atau laporan ke Pemda kab. Banyuwangi, atau melayangkan permohonan hearing ke DPRD Banyuwangi. Selama kurun waktu bulan Januari hingga Nobember tahun 2008, Pemda Kab Banyuwangi telah menerima surat dari masyarakat yang mengatas namakan dirinya sebagai Lembaga Swadaya Masyarakat sebanyak 127 surat (data Bag. Umum Pemkab Banyuwangi), tetapi tidak semuanya bisa ditanggapi, kecuali kasus yang benar-benar memerlukan

perhatian yang serius. Hal ini disampaikan oleh staf Bagian Umum Pemkab Banyuwangi, Bapak Sumadi, yang menyampaikan bahwa;

”Pemkab Banyuwangi telah menerima surat dari kelompok masyarakat yang mengatas namakan dirinya sebagai LSM tertentu, isinya macam-macam, ada yang minta bantuan keuangan, ada yang minta Bupati hadir dalam acara tertentu, ada yang minta public hearing, ada yang melaporkan kasus tertentu, macam-macam. Tetapi tidak semuanya bisa ditanggapi, karena selain memang tidak terdaftar di Kessos-Kesbanglinmas, juga permohonannya tidak bisa dilakukan, bahkan ada yang ga masuk akal.”(Wawancara pada tanggal 18 Desember 2008 jam 09.00 di Kantor pemkab Banyuwangi)

Sedangkan DPRD kab Banyuwangi selama kurun waktu Januari hingga November 2008 telah menerima surat permohonan hearing dari Lembaga Swadaya Masyarakat sebanyak 64 surat, tetapi yang mendapat tanggapan hanya berjumlah 13 surat. Seperti yang telah disampaikan Bapak Soekardi, staf bag umum DPRD kab Banyuwangi, bahwa:

”Selama tahun 2008 kami telah menerima permohonan hearing dari LSM sebanyak 14 permohonan, tapi tidak semuanya bisa ditanggapi, itu karena setelah kami analisa dan evaluasi ternyata kasus atau masalah yang diangkat tidak relevan dan bukan merupakan bidang kami. Misalnya beberapa waktu yang lalu ada surat permohonan hearing dari LSM persatuan Pedagang kaki Lima (PKL) Banyuwangi kota, itu semestinya tidak masuk kesini, tapi masuk ke satpol PP atau ke Kecamatan Banyuwangi kota.”( Wawancara pada tanggal 16 Desember 2008 jam 09.00 di Kantor DPRD Banyuwangi)

## 2). Bentuk partisipasi yang dilakukan oleh lembaga yang terdaftar

Berbeda dengan partisipasi yang dilakukan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat yang tidak terdaftar, lembaga yang terdaftar melakukan partisipasinya dalam bentuk yang lebih santun yaitu dengan mengutamakan dialog dan komunikasi secara personal terutama terhadap Bupati. Hal ini disampaikan oleh salah satu pengurus Lembaga Daun Talas, ibu Sri Wahyuni, yang mengatakan bahwa:

”Partisipasi yang kami lakukan berbeda mas dengan yang dilakukan sama LSM lain. Kalo kami ga perlu teriak-teriak demo untuk menyampaikan aspirasi kami. Partisipasi yang kami lakukan itu dengan dialog langsung sama Bupati untuk menyampaikan program-program dan kegiatan kami. Saya rasa Ibu Bupati cukup aspiratif kok,Beliau mau menerima dan menyetujui program-program yang kami tawarkan. Misalnya untuk pengadaan taman bacaan, Beliau langsung setuju setelah baca proposal kami dan besoknya dananya langsung cair lewat Dinas Pendidikan.” (wawancara pada tanggal 13 Desember 2008 jam 09.00 di Sekretariat Lembaga Daun Talas Banyuwangi).

Hal senada juga disampaikan oleh Mbak Ufa pengurus Lembaga Swadaya Masyarakat Kupunya Banyuwangi yang juga mengutamakan dialog dan komunikasi dalam menjalankan partisipasinya. Beliau menyampaikan bahwa:

”Bentuk dari partisipasi yang kami lakukan adalah dengan dialog. Alasannya ya karena kami pikir dengan cara dialog, aspirasi serta program yang akan kami sampaikan bisa lebih efektif dan dapat diterima dengan baik, dibandingkan dengan demo. Kalo pake demo, belum tentu pemerintah mau menerima. Jangankan diterima, ditemuin aja syukur-syukur mas.” (Wawancara pada tanggal 10 Desember 2008 jam 09.00 di Sekretariat Kupunya Banyuwangi).

Selain dengan dialog, ada juga Lembaga Swadaya Masyarakat yang menggunakan cara redaksional yaitu dengan mengirimkan surat yang berisi pengaduan, keluhan, permohonan dsb, kepada pemerintah daerah. Lembaga yang menggunakan bentuk ini adalah lembaga LP3-NKRI. Hal ini sesuai dengan pernyataan yang disampaikan oleh ketua LP3-NKRI Banyuwangi yaitu Bapak M Soebjaktono, yang mengatakan bahwa:

”Cara yang kami lakukan dalam berpartisipasi adalah dengan redaksional, yakni dengan mengirim surat ke instansi-instansi terkait. Isinya ya tergantung sama masalahnya apa, kita mau ngasi kritikan, masukan atau pengaduan tentang apa, tergantung sama masalah yang sedang kami tangani. Contohnya kaya kemarin, kita ngirim surat ke Dinas pertanian terkait pengaduan masyarakat yang selama ini ga dapat jatah pupuk bersubsidi. Hasilnya ya alhamdulillah, sekarang masyarakat disana sudah dapat pupuk bersubsidi.” (Wawancara pada tanggal 11 Desember 2008 jam 09.00 di Sekretariat LP3-NKRI).

Berbeda dengan hal tersebut Lembaga Merah Putih menggunakan cara yang lebih radikal yaitu dengan cara melakukan demonstrasi untuk menyampaikan aspirasinya. Selain itu, lembaga ini juga memanfaatkan media cetak lokal seperti Radar Banyuwangi untuk menyampaikan tuntutan agar masyarakat luas lebih mengetahui dan bisa mengambil sikap terhadap permasalahan yang ada di Banyuwangi. Hal ini sesuai dengan pemaparan Bapak Moch. Sarbini, sekretaris Lembaga Merah Putih yang menyampaikan bahwa:

”Demo yang kami lakukan ga semata-mata untuk ngeriwu’i (mencampuri-peneliti) urusan pemerintah. Tapi demo yang kami lakukan memang sudah menjadi agenda dan program kegiatan kami. Oleh karena itu sebagai anggota masyarakat yang baik dan mengerti tentang pemerintahan, kami merasa perlu dan wajib untuk mengingatkan dan ngontrol pemerintah. Selain itu, setiap melakukan demo kami juga memanfaatkan media cetak kaya koran, biar masyarakat juga

ngerti terhadap permasalahan yang sedang dihadapi.” (Wawancara pada tanggal 11 Desember 2008 jam 16.00 di Sekretariat Lembaga Merah Putih).

Dari beberapa hasil wawancara diatas dapat disimpulkan bahwa bentuk partisipasi yang dilakukan oleh Lembaga yang terdaftar lebih variatif yaitu pertama dengan dialog dan komunikasi personal, bentuk ini digunakan oleh Lembaga Kupunya dan Lembaga Daun Talas Banyuwangi. Yang kedua yaitu dengan redaksional, yang digunakan oleh LP3-NKRI. Bentuk partisipasi yang terakhir adalah melalui demonstrasi atau aksi massa yang digunakan oleh Lembaga Merah Putih. Untuk meningkatkan tingkat efektivitasnya, lembaga ini juga mengundang media lokal dalam setiap pelaksanaan aksinya.

b. Waktu dan tempat serta aspirasi yang disuarakan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat

1). Aspirasi yang disuarakan oleh lembaga yang tidak terdaftar

Kebanyakan dari Lembaga Swadaya Masyarakat yang tidak terdaftar di Kessos-kesbanglinmas melakukan partisipasinya dalam bentuk aksi massa atau demonstrasi, tetapi ada juga sebagian lembaga yang berpartisipasi melalui surat menyurat/redaksional yaitu dengan mengirim surat yang berisi permohonan bantuan, permintaan respon, pengaduan atau melaporkan masalah tertentu hingga permohonan untuk melakukan *public hearing* pada Bupati atau DPRD. Sebagian dari partisipasi lembaga tersebut mendapat respon positif baik dari Bupati ataupun DPRD, tetapi banyak pula yang tidak mendapat tanggapan karena selain mereka tidak terdaftar, tuntutan atau aspirasi yang disuarakan tidak dapat dipenuhi (*not reliable*). Selain itu, partisipasi yang dilakukan hanya ditujukan untuk membela kepentingan serta melegalkan apa yang telah mereka lakukan dengan mendapat persetujuan dari pemerintah, seperti yang telah disampaikan oleh staf bagian risalah dan persidangan komisi D DPRD Banyuwangi, Bapak Bambang Lewono, yang menyampaikan bahwa:

”Sejauh ini komisi D telah menerima tuntutan dari demo masyarakat yang mengatas namakan sebagai LSM tertentu, tetapi memang kurang mendapat tanggapan karena LSM tersebut tidak terdaftar danuntutannya hanya sekedar untuk mencari untung saja, hanya ingin agar kepentingan mereka dipenuhi dan mendapat persetujuan dari pemerintah, sehingga terkesan legal. Setelah itu mereka

pasti bubar sendiri-sendiri.” (Wawancara pada tanggal 22 Desember 2008 jam 09.00 di Kantor DPRD Banyuwangi).

Selama kurun waktu tahun 2006-2008, di Kabupaten Banyuwangi telah terjadi beberapa kali demonstrasi yang dilakukan oleh kelompok masyarakat yang menamakan dirinya sebagai lembaga tertentu. Demonstrasi tersebut dilakukan untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah daerah terutama terkait dengan kebijakan di bidang pemerintahan, pertambangan dan energi serta kebijakan di bidang pembangunan infrastruktur kota Banyuwangi. Dalam mempengaruhi kebijakan di bidang pemerintahan, setidaknya ada dua isu utama yang dijadikan tuntutan atau aspirasi oleh lembaga-lembaga tersebut dalam menjalankan aksinya, anatara lain:

(a). Tuntutan agar Bupati mundur

Aksi massa/demonstrasi yang menyuarakan tuntutan agar Bupati mundur/lengser dari jabatannya ini gencar dilakukan pada awal tahun 2006. Tuntutan agar Bupati mundur mencuat karena adanya dugaan bahwa pemilu yang telah dilakukan dianggap kurang adil/curang, Bupati terpilih tidak mendapat dukungan dan persetujuan dari sebagian besar Partai Politik (Parpol) pemenang pemilu, sehingga dikhawatirkan tidak bisa bekerja sama dengan DPRD dan tidak bisa menjalankan pemerintahan dengan baik, hingga dugaan adanya korupsi yang dilakukan Bupati terkait proses pembebasan tanah untuk lokasi Lapangan terbang (Lapter) Blimbingsari Kecamatan Rogojampi Banyuwangi. Lembaga yang menyuarakan tuntutan ini antara lain LSM Aliansi Masyarakat Banyuwangi (Alba), LSM Gerakan Nasional Anti Korupsi (GNPK), Konsorsium Banyuwangi Bersatu (Kombatu), dsb.

(b). Tuntutan agar Sekretaris Daerah nonaktif, diaktifkan kembali

Aksi massa/demonstrasi yang menyuarakan tuntutan ini dilakukan pada awal 2007. Seperti diketahui bahwa dikalangan staf dan pejabat teras dinas-dinas pemerintah di Kabupaten Banyuwangi telah terjadi kasus manipulasi golongan kepangkatan atau yang lebih dikenal dengan istilah ”kasus pangkat fiktif”, yaitu dimana seorang pejabat atau staf dengan golongan pangkat tertentu bisa naik golongan kepangkatannya tanpa melalui prosedur dan peraturan yang telah ditetapkan. Misalnya, seorang staf dengan golongan pangkat III/A, dapat naik

golongannya menjadi III/B, tanpa memenuhi prosedur dan peraturan yang semestinya. Kasus inilah yang menimpa mantan Sekda banyuwangi, Bpk Sudjiarto, sehingga Bupati terpaksa me-nonaktif-kannya. Tetapi ada beberapa pihak terutama dari kalangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Kabupaten Banyuwangi yang menolaknya. Mereka beranggapan bahwa penonaktifan Sekda tersebut dilakukan secara sepihak oleh Bupati tanpa menunggu hasil yang ditetapkan oleh pengadilan. Selain itu mereka berpendapat bahwa Sekda merupakan pejabat administratif yang membawahi Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Kabupaten yang bertanggung jawab terhadap Gubernur, sehingga yang memberhentikan seharusnya Gubernur, bukan Bupati. Lembaga Swadaya Masyarakat yang menyuarkan tuntutan ini antara lain LSM Gabungan Pegawai Negeri Sipil Banyuwangi (GAB-PNS-BWI), Konsorsium Banyuwangi Bersatu (Kombatu), dsb.

Kemudian terkait kebijakan pemerintah daerah di bidang pembangunan infrastruktur kota Banyuwangi, aspirasi atau tuntutan yang mengemuka adalah mengenai pembangunan ramayana atau yang lebih dikenal sebagai kasus ramayana. Kasus ini sebenarnya merupakan kasus lama, tetapi mencuat kembali setelah ada tanda-tanda pembangunan Ramayana Dept. Store, akan dilanjutkan. Diawali pada tahun 2004 dimana terjadi proses tukar guling eks lokasi Polres Banyuwangi lama yang berada di depan pasar kota Banyuwangi dijual oleh Pemerintah kabupaten pada pengembang Ramayana Dept. Store. Proyek ini sempat ditentang oleh banyak pihak dan mengakibatkan proses pembangunannya terhenti, hingga pada pertengahan 2007 ada tanda-tanda bahwa proyek akan dilanjutkan. Aksi massa terjadi, mereka menuntut agar pembangunan Ramayanan dihentikan atau lokasinya dipindah, selain itu mereka juga menuntut agar pihak-pihak yang terlibat dalam tukar guling Polres-Ramayana, diproses sesuai hukum, karena ada indikasi kuat terjadi korupsi. Lembaga Swadaya Masyarakat yang menyuarkan tuntutan ini antara lain Assosiasi Masyarakat Anti Korupsi Banyuwangi (Aman-Korban), Assosiasi Pedagang Pasar dan Pedagang Kaki Lima Banyuwangi, dsb.

Dalam mempengaruhi kebijakan pemerintah di bidang pertambangan dan energi, demonstrasi atau aksi massa yang dilakukan oleh lembaga yang tidak terdaftar mengemukakan dua aspirasi yaitu:

(a). Kasus Tumpang Pitu

Tumpang Pitu merupakan sebuah desa di Kecamatan Bangorejo, Kabupaten Banyuwangi. Desa ini merupakan salah satu desa yang mempunyai potensi besar karena ditemukan bahan tambang yang berupa emas. Potensi ini tidak disia-siakan oleh Pemda Banyuwangi, yaitu dengan mengundang investor asing untuk mengeksplorasinya. Hal inilah yang kemudian menjadi Pro-kontra di kalangan masyarakat terutama yang berada di sekitar lokasi pertambangan. Mereka menginginkan agar tidak ada investor asing yang masuk ke Banyuwangi dan mempercayakan sepenuhnya pada investor lokal. Tetapi setelah melalui Analisis Dampak Lingkungan (AMDAL) ternyata eksplorasi yang dilakukan oleh investor lokal tersebut sangat merugikan lingkungan. Kasus ini mulai mencuat pada bulan Juli 2008. Aksi massa yang terjadi merupakan cerminan pro-kontra masyarakat, dimana sebagian masyarakat menyetujui adanya investor asing yang masuk, tetapi sebagian yang lain menuntut agar eksplorasi Tumpang Pitu diserahkan pada investor lokal. Lembaga Swadaya Masyarakat yang terlibat dalam aksi massa ini antara lain Aliansi Masyarakat Banyuwangi (Alba), Masyarakat banyuwangi peduli lingkungan, Kerukunan Masyarakat Tumpang Pitu, dsb.

(b). Tuntutan agar konversi minyak tanah ke LPG ditunda

Kebijakan pemerintah pusat untuk mengganti (konversi) bahan bakar minyak tanah ke gas telah disosialisasikan diseluruh wilayah Indonesia, namun pelaksanaannya masih menunggu kesiapan masing-masing daerah. Di Kabupaten Banyuwangi, Pemerintah Daerah mencanangkan kan melaksanakan kebijakan tersebut pada akhir tahun 2008. Hal ini memicu reaksi dari masyarakat yang merasa belum siap untuk mengganti bahan bakarnya ke LPG. Demonstrasi yang terjadi, mereka menuntut agar konversi ditunda, selain itu mereka juga menuntut agar pembagian kompor dan LPG dilakukan dengan adil dan tepat sasaran. Kemudian mereka juga menuntut adanya stabilisasi harga minyak tanah sebelum dilakukan konversi, mereka menganggap bahwa ada permainan dari oknum

tertentu dibalik tingginya harga minyak tanah. Lembaga Swadaya Masyarakat yang terlibat dalam aksi massa ini antara lain Himpunan masyarakat Banyuwangi, Peduli Kaum Ibu, Gabungan Masyarakat Miskin dan Menengah Banyuwangi, dsb.

2). Aspirasi yang disuarakan oleh lembaga yang terdaftar

Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya bahwa partisipasi yang dilakukan oleh lembaga yang terdaftar berbeda dan lebih variatif dibanding dengan partisipasi yang dilakukan oleh lembaga yang tidak terdaftar yaitu dalam bentuk dialog dan komunikasi, redaksional dan aksi massa serta dengan mengundang media cetak lokal. Aspirasi yang dikemukakan juga berbeda bergantung pada visi, misi serta tujuan dari masing-masing lembaga. Misalnya pada Lembaga Kupunya Banyuwangi, lembaga ini bergerak di bidang sosial yaitu perlindungan dan pemberdayaan terhadap wanita dan anak-anak, kebanyakan dari program-program yang dibuat oleh lembaga ini adalah mengenai perlindungan dan pemberdayaan terhadap wanita dan anak-anak. Jadi partisipasi yang dilakukan adalah untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah daerah di bidang sosial khususnya perlindungan dan pemberdayaan terhadap wanita dan anak-anak.

Program dan kegiatan yang telah dilakukan oleh lembaga Kupunya Banyuwangi yang telah berhasil mempengaruhi kebijakan pemerintah daerah antara lain:

(a). Pendirian shelter

Pendirian shelter atau rumah singgah ini adalah untuk melindungi wanita korban trafficking dan korban kekerasan dalam rumah tangga. Pendirian shelter ini dilakukan pada tahun 2007, yaitu dengan menyerahkan proposal kepada Bupati hingga anggarannya turun melewati Dinas sosial.

(b). Penanganan anak koin

Anak koin adalah anak yang mencari nafkah dengan menyelam untuk mengambil uang koin yang dilemparkan oleh turis di Pelabuhan Ketapang. Seiring dengan meningkatnya kelas dari pelabuhan Ketapang, maka pihak pengelola pelabuhan wajib untuk menertibkan dan merapikan pelabuhan tersebut, sehingga keberadaan anak koin terusik. Lembaga Kupunya Banyuwangi menawarkan program agar anak koin tersebut tetap bisa mencari nafkah,

Pemerintah Daerah melalui dinas sosial menyetujuinya dan menyerahkan penanganan sepenuhnya pada lembaga ini.

Berbeda dengan lembaga Daun Talas, lembaga ini bergerak di bidang pendidikan masyarakat dan partisipasi yang dilakukan adalah untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah dibidang pendidikan. Partisipasi yang dimaksud antara lain:

(a). Pendirian taman baca umum

Taman baca umum ini didirikan pada tahun 2008 untuk meningkatkan minat baca masyarakat yang ada disekitar lembaga ini. Partisipasi dilakukan dengan menyampaikan program secara langsung pada Bupati sehingga disetujui dan anggarannya dikeluarkan melalui Dinas Pendidikan Nasional

(b). Pendidikan dan pelatihan pada wanita di Lembaga Pemasayarakatan

Program ini dilakukan untuk memberikan bekal pada wanita di lembaga pemasayarakatan sehingga nantinya apabila telah menyelesaikan masa penahanan, tahanan wanita tersebut diharapkan dapat kembali kemasyarakat dengan memiliki pendidikan dan keterampilan tertentu. Pemerintah Daerah melalui Dinas Pendidikan Nasional menyetujui dan menyerahkan sepenuhnya pada lembaga ini, bahkan Pemerintah Daerah juga mengeluarkan anggaran untuk memberikan fasilitas/upah pada lembaga ini.

Kemudian pada LP3-NKRI, partisipasi yang dilakukan adalah dalam bentuk redaksional, dimana surat yang disampaikan merupakan reepresentasi dari *concern* lembaga ini yaitu melaksanakan fungsi kontrol pada pemerintah daerah dan menerima pengaduan masyarakat sekaligus mencoba mendapat solusi dari pengaduan mamsyarakat tersebut. Jadi dapat disimpulkan bahwa partisipasi yang dilakukan oleh lembaga ini adalah untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah dalam berbagai bidang tergantung pada kondisi dan permasalahan yang ditangani. Berkaitan dengan hal tersebut partisipasi yang telah dilakukan lembaga ini antara lain:

(a). Redaksional menanggapi kasus Ramayana

Partisipasi ini ditujukan untuk mempengaruhi kebijakan Pemerintah Daerah dibidang pembangunan infrastruktur kota Banyuwangi, yaitu agar pembangunan Ramayana tidak dilanjutkan, atau dipindah ke lokasi yang lain. Saat

ini lokasi Ramayana tidak berada di depan pasar kota Banyuwangi, tetapi berada di lokasi lain.

(b). Redaksional menanggapi kasus Tumpang Pitu

Tumpang Pitu merupakan salah satu desa di Kecamatan Bangorejo yang memiliki kandungan emas tinggi. Oleh karenanya, lembaga ini mencoba mempengaruhi kebijakan Pemerintah Daerah khususnya di bidang pertambangan dengan meminta Pemerintah Daerah untuk membentuk tim penilai kelayakan eksplorasi yang dilakukan oleh investor asing.

(c). Redaksional menanggapi masalah pupuk

Seperti telah diketahui bahwa saat ini distribusi pupuk bersubsidi disetiap kabupaten dibatasi, oleh karenanya ada beberapa masyarakat yang tidak mendapatkan pupuk yang bersubsidi, termasuk masyarakat di desa Temu Asri Kecamatan Sempu. Lembaga ini mencoba untuk mempengaruhi kebijakan Pemerintah Daerah khususnya di Bidang pertanian dengan melakukan redaksional pada Dinas Pertanian dan Ketahanan pangan agar masyarakat tersebut bisa mendapatkan pupuk bersubsidi.

(d). Redaksional menanggapi masalah konversi mitan ke LPG

Kebijakan pemerintah untuk mengkonversi mitan ke LPG telah dilakukan di beberapa daerah di Indonesia, begitu juga di Kabupaten Banyuwangi. Tetapi masyarakat terutama yang berasal dari golongan ekonomi lemah, mengeluhkan pelaksanaan kebijakan tersebut. Oleh karenanya, LP3-NKRI mencoba mempengaruhi kebijakan pemerintah di bidang energi ini dengan melakukan redaksional agar konversi tersebut ditunda dan meminta untuk menginvestigasi pihak-pihak yang bermain ditengah langkanya dan tingginya harga mitan.

Yang terakhir adalah Lembaga Merah Putih yang melakukan partisipasi dalam bentuk demonstrasi atau aksi massa. Sesuai dengan uraian sebelumnya, bahwa lembaga ini memiliki tujuan untuk melaksanakan fungsi kontrol terhadap Pemerintah Daerah. Oleh karenanya setiap partisipasi dan aspirasi yang dikemukakan oleh lembaga ini adalah untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah di bidang pemerintahan. Misalnya aksi massa yang dilakukan untuk mengaktifkan kembali Sekda yang dinon-aktifkan oleh Bupati. Lembaga ini merasa ada

kejanggalan dalam proses penon-aktifannya karena Sekda diangkat oleh Gubernur dan yang seharusnya memberhentikan adalah Gubernur pula.

c. Tingkat efektivitas dari partisipasi yang dilakukan

Partisipasi Lembaga Swadaya Masyarakat yang tidak terdaftar di Kessos-Kesbanglinmas, baik dalam bentuk aksi massa/demonstrasi maupun dalam bentuk redaksional (surat-menyurat) merupakan wujud perhatian dan kepedulian masyarakat terhadap pemerintahan, sekaligus untuk memperjuangkan kepentingan mereka terhadap suatu kasus atau permasalahan tertentu, meskipun seringkali kepentingan tersebut bertentangan dengan kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Daerah. Seperti telah disampaikan sebelumnya bahwa partisipasi yang dilakukan oleh lembaga yang tidak terdaftar bertujuan untuk mempengaruhi kebijakan Pemerintah Daerah yaitu yang pertama dibidang pemerintahan yang tuntutananya berupa pengaktifan kembali Sekda yang telah di non-aktifkan Bupati dan tuntutan agar Bupati mundur. Kemudian partisipasi di bidang pertambangan dan energi yang berupa Kasus Tumpang Pitu dan Penundaan konversi mitan Ke LPG, dan yang terakhir adalah partisipasi di bidang pembangunan infrastruktur kota Banyuwangi yaitu agar pembangunan Ramayana diberhentikan atau lokasinya dipindah.

Dari beberapa aspirasi tersebut, yang mendapat respon dari Pemerintah Daerah hanya kasus Ramayana dan Tumpang Pitu, itupun hanya sebatas menampung aspirasi dari lembaga-lembaga tersebut tanpa memberikan tindakan atau keputusan untuk menerima dan melaksanakan tuntutan atau aspirasi tersebut atau menolaknya. Sedangkan bagi DPRD Banyuwangi, meskipun ada beberapa tuntutan yang diterima dan dimusyawarahkan melalui forum public hearing, tetapi DPRD juga tidak melakukan tindakan langsung untuk untuk melaksanakan tuntutan tersebut. Hal ini disampaikan oleh staf bagian asisten pemerintahan Pemda Banyuwangi, Bapak Khotibin yaitu:

”Tempo hari yang lalu banyak demonstrasi dari LSM-LSM yang menuntut agar mantan Sekda diaktifkan lagi. Ada lagi Demo terkait kasus ramayana, tapi seingat saya, pemerintah khususnya Bupati tidak merespon demo tersebut, ini karena memang langkah-langkah yang diambil oleh pemerintah sudah tepat dan sesuai peraturan yang berlaku. Terus mengenai demo kasus yang terbaru ini, kasus Tumpang Pitu, pemerintah sudah membentuk tim khusus untuk menganalisa

bagaimana keadaan sebenarnya tambang emas di Tumpang Pitu.”( Wawancara pada tanggal 24 Desember 2008 jam 09.00 di Kantor Pemkab Banyuwangi)

Hal senada juga disampaikan oleh anggota Komisi A DPRD Banyuwangi, Bapak Tukiji Faiz yang mengatakan bahwa:

”DPRD selama ini telah berulang kali menerima demonstrasi ataupun permohonan public hearing dari LSM, antara lain terkait kasus Sekda, Ramayana, Lapter (Lapangan Terbang), Tumpang Pitu, dsb. Tapi memang tidak bisa ditanggapi, karena memang dari Bupati sendiri tidak ada tanggapan. Kan Bupati dan DPRD harus sinkron. Meskipun public hearingnya dilakukan tapi saya yakin LSM-LSM itu tidak puas karena orang-orang yang mereka minta untuk hadir seperti Bupati, Ketua dan Wakil DPRD atau Ketua komisi berhalangan atau menolak untuk hadir. Akhirnya tuntutan dari LSM tersebut hanya bisa ditampung untuk kemudian dimusyawarahkan kembali oleh DPRD.”( Wawancara pada tanggal 16 Desember 2008 jam 09.00 di Kantor DPRD Banyuwangi)

Berdasarkan data dan hasil wawancara tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa partisipasi yang dilakukan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat yang tidak terdaftar baik melalui aksi massa, public hearing maupun redaksional tidak efektif karena tidak mendapat respon positif baik oleh DPRD maupun Bupati. Berbeda dengan partisipasi dan aspirasi yang disampaikan oleh lembaga yang terdaftar. Dari beberapa partisipasi dan aspirasi yang telah disampaikan, hanya demonstrasi terkait penon-aktifan Sekda yang dilakukan oleh lembaga Merah Putih yang tidak mendapat tanggapan positif dari Pemerintah Daerah, karena Pemerintah Daerah beranggapan bahwa penon-aktifan Sekda perlu dilakukan karena saat itu Sekda tersebut sedang menjalani pemeriksaan di Kepolisian terkait dugaan kasus pangkakt fiktif yang telah dilakukannya. Berdasarkan uraiasn tersebut dapat disimpulkan bahwa partisipasi yang dilakukan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat yang terdaftar sejauh ini berlangsung efektif dan mendapat respon yang baik dari Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi.

## **2. Partisipasi yang diakomodasi oleh Pemda**

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa bentuk partisipasi yang dilaksanakan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat yang ada di Banyuwangi baik yang terdaftar maupun yang tidak terdaftar adalah dalam bentuk aksi massa/demonstrasi, surat-menyurat/redaksional dan melalui dialog dan komunikasi langsung. Partisipasi tersebut tentu mengharapkan respon yang positif

baik dari pemkab Banyuwangi dalam hal ini Bupati beserta dinas-dinas terkait maupun oleh DPRD. Oleh karenanya, Pemerintah Daerah harus bersikap akomodatif dan responsif, sehingga dapat menjamin semua partisipasi dan aspirasi yang disuarakan yang pada akhirnya hal tersebut dapat menunjang keberhasilan pelaksanaan konsep desentralisasi dan otonomi daerah. Berikut akan disajikan data mengenai partisipasi yang telah diakomodasi oleh Pemerintah Daerah, yakni oleh DPRD dan Pemkab Banyuwangi.

a. Partisipasi yang diakomodasi oleh Pemkab

Di era desentralisasi dan otonomi daerah ini, banyak terdapat tantangan untuk mewujudkan model pemerintahan yang baik yang dapat menjamin peningkatan kualitas hidup masyarakat. Untuk mewujudkan hal ini Pemerintah Daerah tidak bisa bekerja sendirian melainkan perlu ada partisipasi dari masyarakat untuk mewujudkannya. Oleh karenanya Bupati/Pemkab sebagai pelaksana pemerintahan daerah harus dapat menjamin partisipasi dari masyarakat, mengingat arti penting dari partisipasi tersebut yaitu agar tercipta kerjasama yang sinergis antara pemerintah dan masyarakat terutama dalam merumuskan kebijakan, sehingga kebijakan yang telah dirumuskan memiliki kualitas yang baik dan tercipta suatu komitmen antara pemerintah dan masyarakat untuk mengimplementasikan dan mentaati kebijakan tersebut.

Di Kabupaten Banyuwangi, partisipasi masyarakat yang diwakili oleh Lembaga Swadaya Masyarakat sangat tinggi dan sejauh ini Pemerintah Daerah dalam hal ini Bupati/Pemkab cukup akomodatif dalam menyikapi partisipasi masyarakat. Beberapa kebijakan yang diambil oleh Bupati cukup merepresentasi suara dari masyarakat yang diwakili oleh Lembaga Swadaya Masyarakat yang ada. Kebijakan tersebut meliputi beberapa bidang yang menjadi isu utama yang ada di masyarakat. Kebijakan tersebut antara lain:

1). Kebijakan di bidang sosial

Perumusan kebijakan di bidang sosial meliputi antara lain pengadaan shelter dan penanganan anak koin yang diajukan oleh Lembaga Kuponnya Banyuwangi. Dalam hal ini kebijakan dari Bupati/Pemkab yaitu dengan menyalurkan dana melalui dinas sosial untuk pendirian shelter dan memberikan

penanganan khusus terhadap anak koin yaitu dengan tetap mengizinkan anak koin tersebut untuk melakukan kegiatannya di pelabuhan Ketapang Banyuwangi, mengingat anak koin merupakan salah satu keunikan dari pelabuhan tersebut dan anak koin merupakan suatu potensi terutama dibidang olahraga menyelam. Ini terbukti dengan dirahnya medali perak pada kejuaraan menyelam tingkat nasional yang diadakan di Bali. Selain itu, Pemkab juga memberikan pengarahan dan keterampilan yang pelaksanaannya diserahkan sepenuhnya pada Lembaga Kupunya. Dengan ini diharapkan agar anak koin tersebut tidak menggantungkan kehidupannya pada mata pencaharian sebagai pengambil uang koin.

#### 2). Kebijakan di bidang pendidikan

Kebijakan yang diambil oleh Bupati/Pemkab dalam bidang pendidikan antara lain pengadaan taman baca umum, pendidikan dan pelatihan pada wanita di Lembaga Pemasarakatan (LP) dan pendidikan dan pelatihan pada ibu-ibu di tiga desa yaitu Desa Maron, Genteng Kulon dan Kali Setail yang diajukan oleh Lembaga Daun Talas. Dalam hal ini kebijakan dari Bupati/Pemkab yaitu dengan menyalurkan dana melalui Dinas Pendidikan Nasional untuk pendirian taman baca umum. Kemudian dengan memberikan rekomendasi pada pihak Lembaga Pemasarakatan agar Lembaga Daun Talas dapat melaksanakan pendidikan dan pelatihan pada wanita di Lembaga Pemasarakatan tersebut serta memberikan intensif pada tenaga pengajar yang sepenuhnya dilakukan oleh Lembaga Daun Talas ini. Terakhir yaitu dengan memberikan fasilitas melalui Dinas Pendidikan Nasional untuk memberikan pendidikan dan pelatihan pada ibu rumah tangga di tiga desa tersebut.

#### 3). Kebijakan di bidang pertanian

Kebijakan di bidang pertanian yang telah diambil oleh Bupati/pemkab adalah dengan pengadaan pupuk bersubsidi di desa Temu Asri Kecamatan Bango Rejo. Hal ini sesuai dengan hasil redaksional yang dilakukan oleh LP3-NKRI. Pengadaan pupuk tersebut disalurkan melalui Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Banyuwangi bekerja sama dengan LP3-NKRI.

#### 4). Kebijakan di bidang pertambangan

Kebijakan di bidang pertambangan ini adalah untuk menyikapi tuntutan dari beberapa Lembaga Swadaya Masyarakat terkait dengan pertambangan emas

di Tumpang Pitu. Kebijakan yang diambil berupa pembentukan tim khusus untuk meneliti eksplorasi pertambangan di Tumpang Pitu tersebut.

5). Kebijakan di bidang pembangunan infrastruktur kota

Kebijakan di bidang ini diambil untuk menyikapi tuntutan beberapa Lembaga Swadaya Masyarakat terkait pembangunan Ramayana. Kebijakan yang diambil berupa relokasi pembangunan Ramayana tersebut.

Selain beberapa kebijakan diatas, Pemkab juga mengakomodasi beberapa redaksional yang dilakukan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat yang tidak terdaftar. Berikut akan disajikan tabel mengenai hasil redaksional tersebut.

**Tabel 10**

Daftar surat dari LSM ke Pemkab Banyuwangi

No	Asal Surat	Tgl Surat	No. Surat	Perihal
1	LSM Aman Korban	12/11/08	041/AK/08	Nama tim monitoring
2	Forum Komunikasi Pemuda (FORINDA)	10/11/2008	04/B/SEK/XI/08	Permohonan bantuan dana
3	Forum Komunikasi Pekerja Sosial Masyarakat (FKPSM)	5/11/2008	ORG/FKPSM. KAB/BWI/XI/08	Pengajuan bantuan dana penyandang cacat
4	LSM Maghrib Banyuwangi	12/11/08	10/MRB/XI/08	Permohonan bantuan dana
5	DPC LPPNRI	23/11/08	06/LP3NRI/IX/08	Mohon dana
6	Forum Komunikasi Guru Bantu (FKGB) Bwi	25/11/08	09/FKGB/XI/08	Mohon menghadap Ibu Bupati
7	LMDH Wana Lestari	18/11/08	19/LMDH WL/11/08	SK Kades Watu Kebo
8	LSM Aman Korban	1/12/08	046/AK/XI/08	Laporan temuan rehab DAK 2008
9	LSM Aman Korban	28/11/08	048/AK/XI/08	Road show hari anti korupsi sedunia
10	LSM Komite Reformasi Bwi	2/12/08	B/341/XII/KPR/08	Menanggapi kasus UD Chatay Indo Chitin Wongsorejo
11	LSM Aman Korban	4/12/08	051/AK/XII/08	Penetapan rekanan
12	LSM Pokja Bina Sehat Bwi	2/12/08	48/KKBS/XII/08	Laporan Kegiatan
13	LSM Ampuh Bwi	8/12/08	25/LSMAMPUH/84C/XII/08	Laporan
14	LSM Forum 5 Maret	14/12/08	511/FORMAT/XII/08	Pengaduan
15	Lembaga Survey Bwi	1/12/08	010/EKS/XII/08	Laporan
16	LSM Aman Korban	18/12/08	053/AK/XII/08	Kunker DPRD
17	Forum Masyarakat Gintangan Bersatu (Formagiba) Rogojampi	16/12/08	03/Formagiba/08	Permohonan Pemberhentian Kades Gintangan
18	LMDH Jati Lestari	1/12/08		Pergantian pengurus LMDH
19	Peguyuban Tosan Aji	24/12/08	29/PANJI/XII/08	Permohonan bantuan

Sumber : *Bagian Umum Pemkab Banyuwangi*

Berdasarkan tabel diatas dapat diketahui bahwa Pemkab juga memberikan respon terhadap aspirasi dari Lembaga Swadaya Masyarakat yang tidak terdaftar. Tetapi respon tersebut hanya sekedar sebagai penerima surat,. Pemkab tidak memberikan tindak lanjut atas surat-surat tersebut.

b. Partisipasi yang diakomodasi oleh DPRD

Sebagai pelaksana pemerintahan daerah, DPRD juga harus bersikap akomodatif terhadap partisipasi masyarakat, karena DPRD merupakan representasi dari masyarakat. Namun sejauh ini respon dari DPRD belum memuaskan. Hal ini karena adanya konflik baik konflik internal di tubuh DPRD itu sendiri maupun konflik antara DPRD dengan Bupati. Berkaitan dengan hal ini bentuk akomodasi terhadap partisipasi Lembaga Swadaya Masyarakat yang dilakukan oleh DPRD adalah melalui *Public Hearing*. Berikut akan disajikan tabel mengenai pelaksanaan *public hearing* oleh DPRD bersama Lembaga Swadaya Masyarakat.

**Tabel 11**

Jadwal pelaksanaan public hearing DPRD Kabupaten Banyuwangi

No	Tanggal	Permasalahan	Nama LSM	Tindaklanjut
1	16/04/08	Pengenaan biaya pembuatan KTP	-	-
2	7/05/08	Menerima aspirasi warga MARULES terkait tanah perkebunan PTPN XII	Aliansi Gerakan Reformasi Agraria (AGRA)	Ada surat/rekomendasi DPRD ke Polres Banyuwangi
3	13/06/08	Klarifikasi beberapa persoalan penerapan kebijakan administrasi dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan di lingkungan Pemda Banyuwangi	Kodeba Bina Swadaya	-
4	12/08/08	Kasus tambang emas tambang emas Tumpang Pitu pesanggaran terkait peningkatan status eksplorasi menjadi eksploitasi	Koalisi Rakyat Tolak Tambang (KaRaTT)	Pencabutan rekomendasi yang pernah dikeluarkan DPRD Banyuwangi
5	22/10/08	Revisi Perda Alokasi dana desa	Bina Swadaya	Ada surat rekomendari DPRD
6	27/10/08	Pembayaran tunjangan fungsional guru	PGRI	Konsultasi ke Depdagri dan Diknas di Jakarta
7	13/11/08	Revisi Perda alokasi dana desa	Bina Swadaya	Ada rapat lanjutan

Sumber : Bagian Risalah dan Persidangan DPRD Banyuwangi

Selain pelaksanaan public hearing tersebut DPRD juga mengakomodasi beberapa surat hasil redaksional dari Lembaga Swadaya Masyarakat. Berikut akan disajikan tabel mengenai surat-surat yang masuk ke DPRD.

Tabel 12

Daftar surat masuk dari LSM ke DPRD

No	Asal Surat	Tanggal	No Surat	Perihal
1	LSM Komite Pro Reformasi	17/11/08	B/338/XI/PR/2008	Laporan adanya proyek siluman
2	Lembaga Kajian Banyuwangi	29/11/08	15/LKP/BWI/12/2008	Dugaan penyimpangan dalam seleksi KPUD Bwi
3	LSM Komite Pro Reformasi	22/07/08	B/303/W/KPR/2008	Kasus PNS Siswo Utomo
4	LSM Rukun Tani	11/11/08	11/RT/03-01/2008	Permohonan tanah ulayat
5	LSM FPMS	6/11/08	20/LSM-FPMS/XI/2008	Permohonan hearing
6	LSM FPMS	19/11/08	-	Menerima permohonan banding
7	LSM GAN-Bwi	09/04/08	0001/Ext/GAN/Bwi/IV/2008	Permohonan peninjauan kembali RM Anugrah
8	LSM FORKOEM	22/07/08	197/FORKOEM	Pengaduan dan legal opinion
9	LP3 Bwi	10/11/08	101/A-1/LP3/Bwi/XI/2008	Permohonan hearing
10	FP Pasar Wongsorejo	22/11/08	-	Permohonan hearing
11	LSM Komite Pro Reformasi	17/07/08	B/302/VII/KPR/2008	Pengaduan Kades Alas Buluh
12	LSM FPB	05/06/08	01/FPB/V/2008	Pemberitahuan
13	LSM Forum Masyarakat Peduli	09/10/08	09/FMP/X/2008	Usulan lanjutan proyek pengaspalan

Sumber : Bagian Risalah dan Persidangan DPRD Banyuwangi

Berdasarkan tabel diatas dapat diketahui bahwa Lembaga Swadaya Masyarakat yang ada di Banyuwangi telah melakukan redaksional kepada DPRD, namun pihak DPRD tidak memberikan tanggapan terhadap surat-surat tersebut.

### **3. Faktor-faktor yang menghambat atau mendukung efektivitas partisipasi**

#### **a. Faktor-faktor yang menghambat efektivitas partisipasi Lembaga Swadaya Masyarakat**

Seperti yang telah diuraikan sebelumnya bahwa partisipasi yang tidak efektif dilakukan oleh lembaga yang tidak terdaftar di Kessos-Kesbanglinmas. Berkaitan dengan hal ini, ada beberapa faktor yang menjadi penghambat terciptanya efektivitas partisipasi tersebut, yaitu:

##### **1). Tidak terdaftar di Kessos-Kesbanglinmas**

Ketidakterdaftar Lembaga Swadaya Masyarakat menjadi faktor terpenting dalam menghambat keefektifan dari partisipasi yang dilakukan. Hal ini karena dengan tidak terdaftarnya lembaga tersebut maka partisipasi yang dilakukan menjadi tidak legal, apalagi ditunjang dengan alur partisipasi yang tidak sesuai dengan jalurnya, tidak sesuai dengan prosedur yang telah diteapkan oleh Pemerintah Daerah. Oleh karena itu Pemerintah Daerah baik DPRD maupun Pemkab beserta dinas terkait tidak sepenuhnya percaya terhadap apa yang menjadi tuntutan dari lembaga tersebut sehingga partisipasinya tidak mendapat tanggapan. Hal ini diungkapkan oleh Bapak Khotibin seorang staf Asisten Pemerintahan Pemkab Banyuwangi yang mengatakan bahwa:

”Ya itu bisa dimaklumi dan dimengerti kalo aspirasi mereka ga mendapat tanggapan dari Pemkab. Lha wong mereka itu memang ga terdaftar. Namanya ga terdaftar ya berarti ga legal alias cacat hukum. Kalo sudah cacat hukum ga mungkin Bupati atau pejabat-pejabat yang dituntut sama mereka mau percaya. Saya pribadi sebenarnya mempertanyakan kenapa mereka ga mendaftarkan dirinya di Kesbanglinmas kalo memang perjuangan dan partisipasi mereka demi masyarakat banyak. Ini yang menjadi poin kenapa partisipasi mereka ga mendapat tanggapan.”( Wawancara pada tanggal 24 Desember 2008 jam 09.00 di Kantor Pemkab Banyuwangi)

Hal senada juga disampaikan oleh Bapak Sukimin kepala Kessos-Kesbanglinmas Banyuwangi yang mengatakan bahwa:

”Sangat disayangkan kalo ternyata LSM tersebut tidak terdaftar, padahal dimasa demokrasi dan otonomi daerah kaya sekarang ini Pemerintah Daerah perlu mendapat masukan kritis dari masyarakat terutama dari teman-teman LSM.

Mereka sudah berusaha berpartisipasi dalam pembangunan dan menjalankan fungsi kontrol terhadap pemerintah, tapi apa boleh buat, berhubung mereka ga terdaftar jadi semua aspirasinya ga bisa ditanggapi.”( Wawancara pada tanggal 5 Januari 2009 jam 09.00 di Kantor Dinas Sosial Banyuwangi)

Dari hasil wawancara tersebut kita bisa menyimpulkan bahwa Lembaga Swadaya Masyarakat yang tidak terdaftar di Kessos-Kesbanglinmas, aspirasinya kurang mendapat tanggapan dari Pemerintah Daerah.

## 2). Adanya tarik ulur kepentingan

Faktor kedua yang menjadi penghambat terciptanya partisipasi Lembaga Swadaya Masyarakat adalah adanya kesan dari Pemda bahwa Lembaga tersebut berpartisipasi karena ada misi atau kepentingan yang diemban meskipun aspirasi yang disuarakan untuk kepentingan masyarakat banyak, tetapi kesan tarik ulur kepentingan tersebut tidak bisa begitu saja dihilangkan. Hal inilah yang membuat Pemerintah Daerah enggan memberikan tanggapan terhadap partisipasi yang dilakukan sehingga efektifitasnya tidak ada. Hal ini sesuai dengan pemaparan Bapak Tukiji Faiz Staf Bagian Risalah dan Persidangan komisi A DPRD Banyuwangi yang menyampaikan bahwa :

”Memang selalu ada muatan kepentingan dari LSM yang demo misalkan pada kasus tumpang pitu, ada LSM yang namanya karatt mereka menolak eksplorasi tambang yang waktu itu dieksplorasi oleh pengusaha lokal, karena mereka sudah ditumpangi dan dimobilisasi oleh pengusaha diluar Banyuwangi, kalo ga salah dari jember. Mereka itu memang LSM Jember meskipun ada beberapa anggotanya yang orang asli Banyuwangi, makanya Pemda ga menanggapi tuntutan mereka, karena jelas suara mereka bukan representasi dari masyarakat disekitar lokasi tambang.”(Wawancara pada tanggal 5 Januari 2009 jam 09.00 di Kantor DPRD Banyuwangi)

Senada dengan hal tersebut seorang staf bagian risalah dan persidangan komisi D DPRD Banyuwangi, Bapak Bambang Lewono menyampaikan bahwa :

”Ga cuma demo kasus tumpang pitu saja mas yang sarat kepentingan, kemarin demo kasusnya pak Sudjiarto juga penuh kepentingan. Lha wong LSM yang demo itu tokohnya orang dekat semua. Mereka memang dekat sama Pak Sudjiarto dan mereka berfikir kalo Pak Sudjiarto tetap jadi sekda mereka akan dapat kedudukan atau jabatan yang enak dipemerintahan makanya mereka rela panas-panas sambil teriak-teriak demi mencapai kepentingannya.”(Wawancara pada tanggal 5 Januari 2009 jam 09.00 di Kantor DPRD Banyuwangi)

## 3). Ketidak selarasan antara Bupati dan DPRD

Tidak bisa dipungkiri bahwa selama ini khususnya semenjak Bupati Ratna Ani Lestari menjabat telah terjadi ketidakselarasan didalam tubuh Pemerintah

Daerah Banyuwangi yaitu antara Bupati dan DPRD. Hal ini bisa dimengerti mengingat Ibu Ratna Ani Lestari menjabat sebagai Bupati tanpa didukung oleh sebagian besar anggota DPRD karena Bupati Ratna Ani Lestari mendapat dukungan dari koalisi partai gabungan sedangkan DPRD Banyuwangi mayoritas diisi oleh partai pemenang pemilu legislatif seperti PDIP, PKB, Golkar dan sebagainya. Oleh karenanya beberapa kebijakan yang diambil oleh Bupati seringkali tidak mendapat persetujuan dari DPRD begitu juga sebaliknya. Hal inilah yang menjadi penghambat terciptanya efektifitas partisipasi. Sesuai dengan yang disampaikan oleh Staf Bagian Risalah dan Persidangan Komisi A DPRD Banyuwangi Bapak Tukiji Faiz yang mengatakan Bahwa :

”Masalah lain yang membuat partisipasi LSM disini menjadi terhambat yaitu karena Bupati dan DPRD ga sinkron. Sekarang ya, ada LSM yang minta hearing dengan menghadirkan Bupati, tapi kemudian Bupati menolak untuk hadir, maka heariingnya tentu saja ga bisa dilaksanakan. Trus ada lagi misalnya DPRD mengambil tindakan tertentu, tetapi kemudian kebijakan tersebut ditolak sama Bupati, kita bisa apa. Sekarang bandingkan saja mas, di Pemkab itu personilnya ada ribuan orang belum lagi kalo disini stafnya Cuma sekitar 50 personil. Dari situ saja sudah keliatan jomplang mas.”( Wawancara pada tanggal 5 Januari 2009 jam 09.00 di Kantor DPRD Banyuwangi)

Wawancara tersebut menyiratkan bahwa memang selama ini terjadi ketidakselarasan antara Bupati dan DPRD dalam menjalankan proses pemerintahan daerah khususnya dalam merespon dan menindaklanjuti partisipasi yang dilakukan masyarakat melalui lembaga-lembaganya.

#### 4). Kekurangpekaan Pemerintah Daerah

Faktor terakhir yang menghambat terciptanya efektifitas partisipasi adalah kekurangpekaan Pemerintah Daerah terhadap keluhan-keluhan masyarakat. Hal ini banyak disebutkan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat yang ada di Banyuwangi. Mereka berpendapat bahwa selama ini Pemerintah Daerah terutama Bupati terlalu sibuk mengurus kepentingannya sendiri dan hanya memberikan sedikit waktunya pada masyarakat. Hal ini sesuai dengan pemaparan seorang tokoh LSM, Bapak Hadi Sukarwo dari LSM Asosiasi Masyarakat Banyuwangi Anti Korupsi (Aman Korban) yang mengatakan bahwa:

”Selama ini Bupati terlalu sibuk mengurus kepentingannya sendiri sampai-sampai urusan masyarakat menjadi terbelengkalai. Kita sama-sama tahu, sekarang ini Bupati tersangkut masalah korupsi Lapter. Itu saja sudah banyak menyita waktunya. Harusnya dipake buat menghadiri hearing, akhirnya ga bisa.

Belum lagi harus mengurus masalah rumah tangga dan keluarganya sendiri. Sama juga dengan DPRD. Sekarang ini di tubuh DPRD sedang terjadi konflik internal, ketuanya mundur dan diganti sama wakilnya. Tapi masalahnya wakilnya ini kurang wibawa sehingga banyak ga disetujui dan dapat tentangan dari anggotanya sendiri. Sekarang DPRD itu kaya macan ompong ga punya pengaruh apa-apa.”(Wawancara pada tanggal 13 Desember 2008 jam 16.00 di rumah Bapak Hadi Sukarwo)

b. Faktor-faktor yang mendukung terciptanya efektivitas partisipasi LSM.

1). Terdaftar di Kessos-Kesbanglinmas

Apabila ketidakterdaftar Lembaga Swadaya Masyarakat di Kessos-Kesbanglinmas menjadi faktor utama terhambatnya partisipasi LSM, maka sebaliknya Lembaga yang terdaftar merasa partisipasinya berjalan dengan efektif. Efektivitas tersebut tercipta karena adanya kepercayaan dari Pemerintah Daerah, sehingga apapun aspirasi yang disuarakan selama itu bermanfaat bagi masyarakat, maka akan sepenuhnya didukung oleh Pemerintah Daerah. Dukungan tersebut bisa berbentuk dana, fasilitas atau kebijakan lain yang diambil Pemerintah Daerah. Hal ini disampaikan oleh Kepala Kessos-Kesbanglinmas Banyuwangi, Bapak Sukimin yang menyampaikan bahwa:

”Berbeda mas dengan LSM yang liar itu. Kalo LSM yang terdaftar pasti dapat respon yang baik dari Pemerintah apapun tuntutananya senyampang itu masih bisa bermanfaat dan dapat dipertanggungjawabkan. Tempo hari LSM Kupunya datang kesini untuk membicarakan masalah anak koin. Mereka khawatir dengan peningkatan status pelabuhan Ketapang menjadi kelas A, nasib anak koin jadi keleleran. Akhirnya mereka meminta kebijakan dari Pemkab terkait nasib anak koin tersebut dan Pemkab menyetujuinya.”(Wawancara pada tanggal 5 Januari 2009 jam 09.00 di Kantor Dinas Sosial Banyuwangi)

Hal senada juga diampaikan oleh salah satu Pengurus LSM Kupunya, Ibu Masfufah yang mengatakan bahwa:

”Selama ini partisipasi yang kami jalankan berlangsung efektif karena status kami terdaftar dan legal secara hukum. Oleh karenanya Pemkab dan instansi terkait memberikan kepercayaan sepenuhnya kepada kami untuk menangani masalah-masalah yang memang menjadi pokok perjuangan kami yaitu masalah sosial yang berkaitan dengan wanita dan anak-anak.” (Wawancara pada tanggal 10 Desember 2008 jam 09.00 di Sekretariat Kupunya Banyuwangi)

2). Kepentingan yang murni untuk masyarakat

Faktor yang kedua yang menyebabkan partisipasi Lembaga Swadaya Masyarakat menjadi efektif adalah tidak adanya kepentingan yang berasal dari

lembaga tersebut, dalam artian partisipasi yang dilakukan hanya semata untuk menyuarakan dan memperjuangkan aspirasi serta keluhan-keluhan dari masyarakat yang ada disekitarnya. Seperti yang telah disampaikan oleh ibu Sri Wahyuni seorang pengurus LSM Daun Talas yang mengatakan bahwa:

”Perjuangan yang kami lakukan adalah murni untuk kepentingan masyarakat luas mas, sesuai dengan program-program yang telah tertuang dalam AD/ART kami. Oleh karena itu, kami mendapat dukungan dari Pemda terutama dari Bupati dan tentu saja kami tidak menyia-nyiakan dukungan tersebut dengan melaksanakan sebaik mungkin program-program yang telah kami buat agar bisa secepatnya dimanfaatkan oleh masyarakat.” (Wawancara pada tanggal 13 Desember 2008 jam 09.00 di Sekretariat Lembaga Daun Talas Banyuwangi)

### 3). Cara dan bentuk partisipasi yang sesuai

Faktor terakhir yang mendukung efektivitas partisipasi Lembaga Swadaya Masyarakat adalah cara dan bentuk lembaga tersebut dalam melakukan partisipasi. Hal ini sesuai dengan pemaparan salah satu pengurus lembaga Daun Talas, Ibu Sri Wahyuni yang mengatakan bahwa:

”Selama ini dialog, mediasi serta komunikasi yang kami lakukan dengan Bupati berjalan dengan efektif sehingga Beliau memudahkan dan menerima aspirasi kami. Sebenarnya gampang lho sama Bu Ratna itu, asalkan bisa ketemu terus dilobi dan kita mengemukakan semua uneg-uneg kita, Insya Allah Bu Ratna bisa ngerti dan ngasi dukungannya. Ga perlu demo sambil teriak-teriak dijalan, malah Beliaunya takut dan lari. Ya itu semua bisa dimaklumi, Beliau kan perempuan yang ga mau dikasari, ga mau dipaksa-paksa dan perasaannya peka. Jadi menurut kami dengan cara dialog dan lobyng itu lebih efektif lho dibanding dengan demo.” (Wawancara pada tanggal 13 Desember 2008 jam 09.00 di Sekretariat Lembaga Daun Talas Banyuwangi)

Dari wawancara tersebut dapat disimpulkan bahwa dengan cara dialog dan komunikasi yang baik, partisipasi Lembaga Swadaya Masyarakat bisa menjadi lebih efektif untuk dilakukan dibanding dengan demonstrasi atau aksi massa, karena Pemerintah Daerah sendiri terutama Bupati lebih menyukai cara ini sehingga respon yang baik juga dapat diperoleh dengan mudah.

### C. Pembahasan Hasil Penelitian

#### 1. Partisipasi yang dilakukan Lembaga Swadaya Masyarakat di Kabupaten Banyuwangi serta tingkat efektivitasnya

##### a. Partisipasi Lembaga Swadaya Masyarakat

Di era desentralisasi dan otonomi daerah ini masyarakat mempunyai peran penting dimana masyarakat ditempatkan sebagai subjek utama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, oleh karenanya masyarakat dituntut untuk turut berpartisipasi dan kritis terhadap semua kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Daerahnya. Melalui kebijakan desentralisasi ini masyarakat di daerah dituntut untuk selalu mengamati, mengevaluasi dan mencoba memberikan alternatif solusi terhadap semua persoalan-persoalan yang ada didaerahnya, selain itu masyarakat juga dituntut untuk menjadi lembaga kontrol bagi pelaksanaan pemerintahan daerah agar tercipta konsep check and balances dengan baik. Hal ini yang menyebabkan konsep partisipasi masyarakat menjadi sangat sentral. Sesuai dengan pendapat Muluk (2007:6) bahwa:

”Arti penting partisipasi dapat dilihat dari manfaatnya yaitu dalam meningkatkan kualitas keputusan yang dibuat karena didasarkan pada kepentingan dan pengetahuan riil yang ada di dalam masyarakat. Partisipasi juga bermanfaat dalam membangun komitmen masyarakat untuk membantu penerapan suatu keputusan yang telah dibuat. Komitmen ini merupakan modal utama bagi keberhasilan sebuah implementasi kebijakan. Mengingat fungsi dan manfaat yang dapat dipetik darinya, kini partisipasi tidak lagi dipandang sebagai kesempatan yang diberikan oleh pemerintah daerah tetapi justru sebagai hak masyarakat.”

Berkaitan dengan hal tersebut, masyarakat di Kabupaten Banyuwangi juga ikut berpartisipasi dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Keterlibatan masyarakat tersebut diwakilkan melalui Lembaga Swadaya Masyarakat baik yang terdaftar maupun yang tidak terdaftar. Berdasarkan hasil penelitian dilapangan, untuk membedakan Lembaga Swadaya Masyarakat yang tidak terdaftar dan yang terdaftar dapat diidentifikasi melalui tiga hal, yang pertama melalui proses pembentukannya dan untuk apa lembaga tersebut dibentuk. Lembaga Swadaya Masyarakat yang tidak terdaftar pada umumnya dibentuk secara insidental untuk menanggapi masalah atau tertentu. Oleh karena itu jumlah dari Lembaga Swadaya Masyarakat yang tidak terdaftar ini tidak bisa diidentifikasi karena liar dan jumlahnya sering berubah-ubah. Berbeda dengan lembaga yang tidak terdaftar,

Lembaga Swadaya Masyarakat yang terdaftar jumlahnya pasti yaitu berjumlah 23 (dua puluh tiga) lembaga, tetapi yang hingga saat ini aktif hanya berjumlah lima lembaga yaitu Perkumpulan untuk Pemberdayaan (Kupunya), Lembaga Daun Talas, LP3-NKRI, Kelompok Pemberdayaan Masyarakat (Kopelmas) dan Lembaga Merah Putih. Semua Lembaga tersebut memang sengaja dibentuk untuk memperjuangkan semua visi dan misi mereka, bukan untuk kepentingan sesaat saja.

Yang kedua, untuk membedakan antara lembaga yang tidak terdaftar dan lembaga yang terdaftar dapat diidentifikasi melalui kontinuitas perjuangannya. Oleh karena pembentukannya yang insidental, maka lembaga yang tidak terdaftar tidak memiliki kontinuitas perjuangan. Dengan kata lain partisipasi yang dilakukan oleh lembaga ini tidak berkelanjutan. Tetapi ada kalanya seorang tokoh dari Lembaga yang telah membubarkan diri, membentuk lembaga baru dengan nama, visi, misi dan tujuan yang berbeda. Hal ini berarti seorang tokoh masyarakat dapat dengan mudah menyatukan anggota masyarakat yang lain untuk membentuk sebuah organisasi atau lembaga tertentu, untuk kepentingan dan tujuan tertentu pula dan apabila tujuan yang dimaksud tersebut telah berhasil atau gagal dicapai, maka tokoh masyarakat tersebut dapat dengan mudah membubarkannya, untuk kemudian membentuk lembaga baru dengan tujuan yang berbeda meskipun anggotanya sama. Berlawanan dengan hal tersebut, Lembaga Swadaya Masyarakat yang terdaftar menunjukkan adanya kontinuitas dalam perjuangannya. Hal ini selain karena dibentuk oleh orang-orang yang peduli terhadap masyarakat sekitarnya, juga karena setiap lembaga memiliki program dan sasaran yang jelas yang dituangkan dalam AD/ART lembaga masing-masing.

Yang terakhir, untuk melihat perbedaan antara kedua lembaga tersebut dapat dilakukan dengan mengidentifikasi bentuk partisipasi dan aspirasi yang disuarakan. Berdasarkan data yang kami peroleh, selama ini aspirasi yang disuarakan oleh lembaga yang tidak terdaftar menyangkut lima isu penting yaitu:

1. Tuntutan agar Bupati mundur;
2. Tuntutan agar Sekretaris Daerah (SEKDA) nonaktif, diaktifkan kembali;
3. Kasus Ramayana;
4. Kasus Tumpang Pitu;

5. Tuntutan agar konversi minyak tanah ke LPG ditunda.

Untuk mengemukakan aspirasi tersebut Lembaga yang tidak terdaftar ini melakukan partisipasi dalam bentuk demonstrasi atau aksi massa, yang biasanya dilakukan di tiga lokasi strategis yaitu didepan kantor Pemkab Banyuwangi, di depan Kantor DPRD Banyuwangi dan di alun-alun kota. Selain aksi massa partisipasi juga dilakukan dalam bentuk redaksional yaitu dengan mengirimkan surat yang berisi pengaduan masyarakat, gugatan, permintaan bantuan hingga permohonan public hearing pada DPRD maupun Bupati. Berbeda dengan hal diatas Lembaga Swadaya Masyarakat yang terdaftar menggunakan cara yang lebih "santun" dalam berpartisipasi, yaitu dengan mengutamakan dialog dan redaksional tanpa harus mengerahkan massa, kecuali pada Lembaga Merah Putih yang mengusung pola yang lebih radikal dalam melakukan partisipasinya. Aspirasi yang dikemukakan juga lebih variatif, bergantung pada misi dan program-program yang telah disusun oleh masing-masing lembaga.

b. Efektivitas partisipasi yang dilakukan

Efektivitas partisipasi pada dasarnya merupakan suatu hal yang bersifat relatif. Setiap pihak bisa saja memiliki pandangan yang berbeda tentang sampai sejauh mana partisipasi yang telah dilakukan berlangsung efektif. Wilcox berpandangan tentang partisipasi yang efektif bahwa (Muluk, 2007:138) "*participation may work best for all concerned when each of the key interest-the stake holder-is satisfied with the level of participation at which they are involved* (partisipasi dapat berjalan dengan baik apabila setiap orang yang berkepentingan - stake holder- merasa puas terhadap tingkatan partisipasi dimana dia berada)". Di Kabupaten Banyuwangi partisipasi masyarakat yang diwakili oleh Lembaga Swadaya Masyarakat tidak semuanya berjalan dengan efektif, khususnya bagi lembaga yang tidak terdaftar, karena hampir semua aspirasi yang disuarakan tidak mendapat tanggapan dari DPRD maupun Bupati. Hal ini tentu jauh dari kepuasan dan harapan yang diinginkan oleh setiap lembaga tersebut. Berbeda dengan Lembaga Swadaya Masyarakat yang terdaftar, partisipasi yang dilakukan dianggap efektif dan mereka merasa puas dengan partisipasinya karena ditanggapi dengan positif oleh Pemerintah Daerah.

Selain melalui pandangan Wilcox, tingkat efektifitas partisipasi Lembaga Swadaya Masyarakat di Kabupaten Banyuwangi juga dapat diukur dengan teori Arnstein, yaitu dengan membandingkan partisipasi yang telah dilakukan dengan tangga derajat partisipasi yang dikemukakan oleh Sherry Arnstein. Berdasarkan teori ini partisipasi yang telah dilakukan lembaga yang tidak terdaftar dalam bentuk aksi massa dan redaksional berada dalam derajat tanda partisipasi yang berisi pemberian informasi, konsultasi dan penentraman, karena dalam partisipasi yang dilakukan telah melibatkan aktivitas dialog dengan Lembaga tersebut yang berarti Lembaga tersebut memiliki hak untuk didengar pendapatnya, meskipun komunikasi yang dilakukan hanya bersifat satu arah karena hanya sedikit yang ditanggapi oleh pemerintah daerah.

Sedangkan pada Lembaga Swadaya Masyarakat yang terdaftar, partisipasi yang dilakukan berada dalam derajat kuasa warga meskipun belum sepenuhnya berada pada tingkatan yang paling atas yaitu kendali warga. Karena melalui partisipasinya lembaga tersebut dapat menciptakan sebuah kerjasama yang serasi dengan pemerintah daerah, bahkan ada beberapa kebijakan yang pelaksanaannya sepenuhnya diserahkan pada lembaga tersebut, misalnya kebijakan mengenai pembuatan Shelter dan penanganan anak koin yang diserahkan pada LSM Kupunya, atau mengenai kebijakan pengadaan taman baca umum dan pendidikan pada wanita di Lembaga Pemasyarakatan (LP) yang diserahkan pada LSM Daun Talas. Oleh karenanya partisipasi lembaga yang terdaftar berada dalam derajat kendali warga yang berisi kemitraan, kuasa yang didelegasi dan kendali warga, karena dalam hal ini Lembaga Swadaya Masyarakat tersebut telah ambil bagian secara langsung baik dalam pengambilan keputusan maupun pelayanan publik.

## **2. Pengaruh partisipasi Lembaga Swadaya Masyarakat dalam perumusan kebijakan daerah**

Kebijakan merupakan suatu pedoman yang bisa berupa peraturan atau serangkaian tindakan yang diterapkan dalam situasi tertentu untuk memecahkan suatu permasalahan guna mencapai tujuan yang diinginkan. Selain itu, Anderson menyebutkan bahwa kebijakan adalah *“a purpose course of action followed by an actor or set of actor in dealing with a problem or matter of concern* (serangkaian

tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu)” (Islamy, 1994:17). Jadi, setiap tindakan dari pemerintah daerah bisa diartikan sebagai kebijakan.

Berkaitan dengan hal tersebut, setiap aspirasi yang suarakan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat di Kabupaten Banyuwangi khususnya bagi lembaga yang terdaftar menuntut pemerintah daerah untuk merespon aspirasi tersebut. Misalkan pada aksi massa yang dilakukan oleh LSM Merah Putih terkait dengan kasus Tumpang Pitu, Pemerintah Daerah Banyuwangi menindak lanjutinya dengan membentuk tim khusus untuk mengevaluasi keberadaan tambang di Tumpang Pitu tersebut. Contoh yang kedua misalnya pada permohonan pengadaan shelter yang dilakukan oleh LSM Kupunya, Pemerintah Daerah menindak lanjutinya dengan memberikan bantuan dana yang disalurkan melalui Dinas Sosial. Contoh berikutnya mengenai program pendidikan dan pelatihan pada wanita di Lembaga Pemasyarakatan yang dilakukan oleh LSM Daun Talas, Pemerintah Daerah menindak lanjuti dengan memberikan rekomendasi pada pihak Lembaga Pemasyarakatan dan memberikan upah pada tenaga pendidik yang disalurkan melalui Dinas Pendidikan Nasional.

Jadi dapat disimpulkan bahwa partisipasi Lembaga Swadaya Masyarakat di Kabupaten Banyuwangi memiliki pengaruh besar terhadap kebijakan daerah, terutama kebijakan yang berkaitan dengan pelaksanaan program dari setiap lembaga.

### **3. Faktor-faktor yang menghambat atau mendukung efektivitas partisipasi Lembaga Swadaya Masyarakat**

#### **a. Faktor yang menghambat efektivitas partisipasi Lembaga Swadaya Masyarakat**

Implementasi kebijakan desentralisasi untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan daerah tidak segera mencapai tujuannya karena mengalami berbagai persoalan. Muluk menyebutkan bahwa paling tidak ada empat faktor yang menjadi penghambat, yaitu:

- 1). Tingginya dominasi elit lokal dalam pemerintahan daerah, yaitu dengan membatasi sosialisasi proses pembuatan kebijakan lokal, selain itu terjadi pula formalisasi partisipasi dalam pembuatan kebijakan lokal sehingga menciptakan kesan telah terjadi partisipasi;
- 2). Lemahnya kemauan politik pemerintah untuk menjamin partisipasi yang dibuktikan dengan tidak adanya mekanisme dan peraturan tentang pengawasan masyarakat;
- 3). Belum kuatnya organisasi kemasyarakatan lokal, terutama disebabkan oleh kurangnya dana atau donor yang menyebabkan kurangnya jaminan keberlangsungan hidup dari organisasi itu sendiri;
- 4). Rendahnya kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi (Muluk, 2007:12).

Sedangkan di Kabupaten Banyuwangi efektivitas partisipasi Lembaga Swadaya Masyarakat khususnya yang tidak terdaftar menemui hambatan karena disebabkan oleh beberapa faktor yaitu:

- 1). Tidak terdaftar;
- 2). Adanya tarik-ulur kepentingan;
- 3). Ketidakselarasan antara Bupati dan DPRD;
- 4). Kekurangpekaan Pemerintah Daerah.

Dari keempat faktor tersebut apabila dikaitkan dengan pendapat muluk diatas, maka dapat disimpulkan bahwa faktor tidak terdaftar dan adanya tarik ulur kepentingan termasuk pada faktor belum kuatnya organisasi lokal, karena lembaga yang tidak terdaftar, menunjukkan adanya indikasi bahwa mereka tidak kuat secara finansial, oleh karenanya mereka tidak mendaftarkan dirinya di Kessos-Kesbanglinmas dan lembaga yang dibentuk diharapkan dapat menghasilkan keuntungan dari sisi keuangan. Kemudian faktor ketidakselarasan antara DPRD dan Bupati serta faktor kekurangpekaan Pemerintah Daerah termasuk pada faktor lemahnya kemauan elit politik lokal untuk menjamin partisipasi. Hal ini dibuktikan dengan tidak adanya mekanisme yang pasti mengenai partisipasi masyarakat serta keengganan pejabat daerah untuk mendengarkan aspirasi dari masyarakat melalui lembaga-lembaga yang dibentuknya. Sedangkan faktor tingginya dominasi elit lokal dan faktor rendahnya

kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi, nampaknya tidak relevan dengan kondisi di Kabupaten Banyuwangi.

b. Faktor yang mendukung efektivitas partisipasi Lembaga Swadaya Masyarakat

Di Kabupaten Banyuwangi faktor yang mendukung efektivitas partisipasi Lembaga Swadaya Masyarakat, yang pertama yaitu karena mereka terdaftar. Hal ini merupakan faktor terpenting karena dengan terdaftarnya mereka di Kessos-Kesbanglinmas maka partisipasi yang mereka lakukan menjadi legal, sehingga mereka mendapat kepercayaan sepenuhnya dari pemerintah daerah. Oleh karenanya aspirasi yang mereka suarakan selalu mendapat dukungan dari pemerintah daerah selama itu bisa bermanfaat bagi masyarakat. Faktor yang kedua yaitu karena semua aspirasi mereka benar-benar ditujukan untuk kepentingan masyarakat, hal ini bisa dilihat dari kontinuitas perjuangan mereka. Faktor yang terakhir adalah cara dan bentuk partisipasi yang sesuai. Dengan pendekatan yang sifatnya lebih personal yaitu dengan dialog dan lobyng, partisipasi yang dilakukan dapat lebih efektif. Hal ini karena pemerintah daerah terutama Bupati lebih menyukai bentuk partisipasi ini dibanding dengan melakukan aksi massa.



## BAB V

### PENUTUP

Berdasarkan penyajian data, analisis data dan pembahasan yang diuraikan pada bab-bab sebelumnya maka dapat diketahui bahwa di Kabupaten Banyuwangi partisipasi masyarakat yang diwakili oleh Lembaga Swadaya Masyarakat yang ada tidak sepenuhnya berjalan dengan efektif. Berikut disajikan beberapa kesimpulan dan saran yang diharapkan bermanfaat bagi Pemerintah Daerah dan masyarakat Banyuwangi dalam meningkatkan efektivitas partisipasi.

#### A. Kesimpulan

1. Di Kabupaten Banyuwangi partisipasi yang dilakukan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat adalah dalam bentuk aksi massa, redaksional dan komunikasi secara langsung;
2. Tuntutan atau aspirasi yang disuarakan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat dimaksudkan untuk mempengaruhi kebijakan Pemerintah Daerah. Kebijakan yang dimaksud yang pertama adalah kebijakan dibidang pemerintahan, sosial, pendidikan, pertanian, pertambangan dan energi;
3. Berdasarkan tangga derajat partisipasi yang dikemukakan oleh Arnstein, partisipasi yang dilakukan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat yang tidak terdaftar berada dalam derajat tanda partisipasi karena telah terjadi komunikasi antara lembaga tersebut dengan pemerintah daerah meskipun komunikasi yang dilakukan hanya bersifat satu arah. Sedangkan pada lembaga yang terdaftar, partisipasi yang dilakukan berada dalam derajat kuasa warga meskipun belum sepenuhnya berada pada tingkatan yang paling tinggi, karena melalui partisipasi, lembaga tersebut berhasil menjalin kerjasama yang serasi dengan Pemerintah Daerah, bahkan ada beberapa kebijakan yang pelaksanaannya diserahkan pada lembaga tersebut;
4. Akomodasi yang dilakukan oleh Bupati/Pemkab adalah dengan melakukan kebijakan-kebijakan dalam beberapa bidang. Di Bidang pertambangan,

kebijakan yang diambil adalah dengan membentuk tim khusus untuk meneliti eksplorasi di Tumpang Pitu. Di Bidang pendidikan, kebijakan yang diambil adalah dengan memberikan fasilitas untuk pendirian taman baca serta untuk melaksanakan pendidikan dan pelatihan. Di bidang pembangunan infrastruktur, kebijakan yang diambil berupa relokasi Ramayana. Dan di bidang pertanian, kebijakan yang diambil berupa pengadaan pupuk bersubsidi.

5. Akomodasi dari DPRD berupa pelaksanaan *public hearing* yang diajukan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat yang ada di Kabupaten Banyuwangi.
6. Terhambatnya efektivitas partisipasi dari Lembaga Swadaya Masyarakat yang tidak terdaftar disebabkan oleh dua faktor. Yang pertama karena belum kuatnya lembaga tersebut, ini dibuktikan karena mereka tidak mendaftarkan dirinya pada dinas terkait, dan lembaga yang dibentuk diharapkan dapat mendatangkan keuntungan ekonomis, hal ini menunjukkan bahwa lembaga tersebut belum kuat secara finansial. Faktor yang kedua karena lemahnya kemauan Pemerintah daerah untuk menjamin partisipasi yang dibuktikan dengan adanya ketidakselarasan antara Bupati dan DPRD dalam merespon partisipasi, bahkan ada kecenderungan Pemerintah Daerah kurang peka terhadap partisipasi;
7. Efektivitas Lembaga Swadaya Masyarakat yang terdaftar didukung oleh beberapa faktor. Pertama karena mereka terdaftar sehingga partisipasi yang mereka lakukan bersifat legal. Yang kedua karena bentuk partisipasi yang mereka lakukan yaitu melalui komunikasi dan pendekatan personal lebih disukai oleh Pemerintah Daerah sehingga aspirasi mereka dapat diterima dengan baik.

## **B. Saran**

1. Pemerintah Daerah hendaknya membuat peraturan yang jelas, terperinci dan terpadu mengenai pembentukan Lembaga Swadaya Masyarakat, sehingga Lembaga Swadaya Masyarakat yang ada dapat diatur dengan baik;

2. Pemerintah Daerah hendaknya membuat peraturan yang lebih terperinci mengenai mekanisme partisipasi masyarakat;
3. Pemerintah Daerah hendaknya memancing opini publik mengenai isu-isu yang berpotensi untuk dijadikan kebijakan, sehingga dapat merangsang masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya. Dengan ini, diharapkan kualitas kebijakan yang akan diambil dapat merepresentasi kepentingan masyarakat;
4. Pemerintah Daerah hendaknya menyelesaikan dengan segera setiap konflik internal yang dapat menghambat responsivitas terhadap partisipasi masyarakat.;
5. Perlu adanya dukungan dana dari APBD untuk merangsang, meningkatkan serta memfasilitasi partisipasi masyarakat;
6. Dalam melaksanakan partisipasi, masyarakat Banyuwangi hendaknya menggunakan bentuk partisipasi yang berupa dialog dan komunikasi langsung karena bentuk ini lebih efektif dibanding bentuk partisipasi yang lain
7. Aspirasi yang disuarakan hendaknya mencerminkan kepentingan masyarakat secara keseluruhan bukan hanya kepentingan individu atau lembaga semata.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Dwi C, Ambarsari, et all. 2002. Kebijakan Publik dan Partisipasi Perempuan.  
Jakarta : Pattiro.
- Handyaningrat, S. 1982. Pengantar Study Ilmu Administrasi dan Manajemen.  
Jakarta : Gunung Agung.
- Islamy, Irfan. 1994. Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara. Jakarta : CV  
Rajawali.
- Jimung, M. 2005. Politik Lokal dalam Perspektif Otonomi Daerah. Yogyakarta :  
Yayasan Pustaka Nusantara.
- Kaho, JP. 2005. Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia  
(Identifikasi Faktor yang Mempengaruhi Otonomi Daerah). Jakarta : PT  
Raja Grafindo Persada.
- Kansil, C.S.T. 2004. Pemerintahan Daerah di Indonesia, Hubungan Antar Daerah.  
Jakarta : Sinar Grafika.
- Kumorotomo Wahyudi. 1994. Etika Administrasi Negara. Yogyakarta : Media  
Presindo.
- Miles, Matthew dan Huberman, A. Michael. 1992. Analisis Data Kualitatif.  
Jakarta : UI Press.
- Moleong, J.L. 2006. Metode Penelitian Kualitatif. Bandung : PT Remaja Rosda  
Karya.
- Muluk, Khoirul. 2007. Menggugat Partisipasi Publik Dalam Pemerintahan Daerah  
(sebuah Kajian dengan Pendekatan Berpikir Sistem). Malang : Bayu  
Media.
- Ndraha, Tazaliduhu. 1980. Pembangunan Masyarakat Mempersiapkan  
Masyarakat Tinggal Landas. Jakarta : Rineka Cipta.
- Nugroho, Rianto. 2003. Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi dan  
Evaluasi. Jakarta : PT Media Elex Komputindo.
- Sastropoetro, Santoso. 1988. Partisipasi, Komunikasi, Persuasi dan Disiplin  
Dalam Pembangunan Nasional. Jakarta : Alumni.
- Supriatna T. 1996. Sistem Administrasi Pembangunan di Daerah. Jakarta : Bumi  
Aksara.

UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Wahab, Solichin Abdul. 2001. Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara, Edisi 2. Jakarta : Bumi Aksara.

Widjaja, H.A.W. 2002. Otonomi Daerah dan Daerah Otonom. Jakarta : PT Rajawali Grafindo Persada.

Yudoyono, B. 2001. Otonomi Daerah, desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparat Pemda dan DPRD. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.

<http://www.banyuwangikab.go.id/profile/sejarah-singkat.html>

<http://www.banyuwangikab.go.id/profile/geografi.html>

<http://www.banyuwangikab.go.id/profile/demografi/html>

<http://www.banyuwangikab.go.id/profile/visi-misi/html>

[http://www.wikipedia/Lembaga\\_Swadaya\\_Masyarakat.html](http://www.wikipedia/Lembaga_Swadaya_Masyarakat.html)

<http://www.wikipedia/lembaga-swadaya-masyarakat-mitra-temastudi-atas-peran-lsm-terhadap-ger.htm>

