

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kajian Pustaka

1. Tinjauan Umum Tentang Peraturan Daerah

Berdasarkan pada ketentuan pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 atau disebut dengan UUD 1945 tentang penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota ini mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 ayat (1) menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam UUDRI 1945.

UUDRI 1945 dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 mengenai Pemerintah Daerah yang mana Pemerintah Daerah mempunyai wewenang untuk mengatur serta mengurus dengan sendiri urusan pemerintahan menurut tugas pembantuan. Pemerintah Daerah meliputi gubernur, bupati, walikota dan perangkat daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah. Peran pemerintah daerah adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk

pelaksanaan suatu otonomi daerah sebagai salah satu hak, wewenang serta kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur serta melaksanakan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut undang-undang.

Peraturan daerah merupakan salah satu produk peraturan perundang – undangan yang berlaku dalam ketatanegaraan Indonesia. Peraturan daerah adalah peraturan yang bersifat local yang berlaku di daerah tempat peraturan daerah tersebut dibentuk seperti Peraturan Daerah Provinsi. Peraturan Daerah Kabupaten dan Kota. Menurut pasal 1 angka 7 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang – undangan, dalam disebutkan bahwa “Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang – undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan Persetujuan Bersama Gubernur”.

Sedangkan di dalam pasal 1 angka 8 disebutkan bahwa “Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adakah Peraturan Perundang – undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan Persetujuan Bupati/Walikota”.

Dalam hierarki peraturan perundang – undangan, peraturan daerah merupakan salah satu bagian dalam bentuk – bentuk peraturan perundang – undangan yang berlaku. Dalam pasal 7 ayat (1) UU No. 12 tahun 2011 disebutkan tentang hierarki Peraturan Perundang – undangan di Indonesia

- a. Undang – undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 1945)
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR)
- c. Undang – Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang –Undang (UU/PERPU)

- d. Peraturan Pemerintah (PP)
- e. Peraturan Presiden (PERPRES)
- f. Peraturan Daerah Provinsi dan (PERDA PROVINSI)
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (PERDA KAB/KOTA)

Dalam hal ini peraturan daerah secara tata urutan atau hierarki perundang – undangan, berada pada urutan bawah namun pengawasannya juga dilakukan sama dengan pengawasan yang dilakukan terhadap peraturan perundang – undangan lainnya yang lebih tinggi oleh lembaga pemerintah pusat yang memiliki kapasitas untuk melakukan tugas pengawasan hukum.⁸

Bentuk pengawasan terhadap Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah. Pengawasan ini dilakukan oleh Kementrian Dalam negeri Republik Indonesia dan Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi. Oleh karena itu peraturan daerah tidak dapat dipandang sebagai produk hukum yang bersifat lokal, karena Peraturan Daerah tetap perlu dilakukan pengawasan atau dengan kata lain pemerintah daerah tidak boleh mengabaikan kewajiban untuk melaporkan kepada lembaga negara di tingkat pusat maupun pada daerah provinsi yang mempunyai kapasitas melakukan tugas tersebut.⁹

Sistem negara kesatuan menggambarkan bahwa hubungan antar level pemerintahan (pusat dan daerah) berlangsung secara inklusif (inclusif authority model) dimana otoritas pemerintah daerah tetap dibatasi oleh pemerintah pusat melalui suatu sistem control yang berkaitan dengan pemeliharaan

⁸ Muhammad Fauzan, 2012, *Hukum Pemerintahan Daerah, Kajian Tentang Hubungan Keuangan Daerah dan Pemerintah Pusat*, Cetakan Ke II, UII Press, Yogyakarta, hlm 28

⁹*Ibid.* Hlm 45

kesatuan.¹⁰ Namun demikian, dalam suatu negara kesatuan pelimpahan atau penyerahan kewenangan bukanlah suatu pemberian yang lepas dari campur tangan dan kontrol dari pemerintah pusat. Kedudukan daerah dalam hal ini adalah bersifat subordinat terhadap pemerintah pusat. Format negara kesatuan inilah yang mempengaruhi karakter hubungan pusat dengan daerah di Republik Indonesia selama ini. Hubungan yang terjalin selalu dibangun dengan pengandaian bahwa daerah adalah kaki tangan pemerintah pusat.¹¹

Pemberian kewenangan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dapat dilihat ketentuan dalam Pasal 18 dan Pasal 18 A UUD Tahun 1945 (amandemen ke empat), dalam ketentuan tersebut disebutkan kewajiban pemberian kewenangan kepada daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri. Artinya, terdapat keharusan untuk menerapkan asas desentralisasi, karena asas tersebut memberikan indikasi positif bagi penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Menurut pendapat Riant Nugroho D. memberikan pengertian mengenai desentralisasi yaitu sebagai bentuk pendelegasian, prinsip ini mengacu kepada fakta adanya span of control (saling mengawasi) dari setiap organisasi sehingga organisasi itu perlu diselenggarakan secara bersama – sama.¹²

Pendapat lain yang dikemukakan oleh Amrah Muslimin bahwa Desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan kepada badan – badan dan golongan – golongan pada daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya

¹⁰ Bambang Yudhoyono, 2000, *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm 5

¹¹ Sri Soemantri Martosoewignjo, 1998, *Pengantar Perbandingan Antara Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, hlm 52

¹² Riant Nugroho D., 2002, *Otonomi Daerah, Desentralisasi Tanpa Resolusi Kajian dan Kritik Atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, Alex Media Kompurindo, Jakarta, hlm. 42

sendiri. Pemerintah daerah merupakan subsistem dari pemerintah NKRI. Oleh karena itu, segala tujuan dan cita – cita yang di amanatkan dalam pembukaan UUD Tahun 1945 adalah juga merupakan cita – cita dan tujuan pemerintah daerah yang harus dicapai. Dengan dilaksanakannya asas desentralisasi, pemerintah daerah menjadi pemegang kendali bagi pelaksanaan pemerintah di daerah. Menurut ketentuan yang tercantum dalam Pasal 18 ayat 6 UUD Tahun 1945 menetapkan,

“ Peraturan Daerah merupakan salah satu dari jenis peraturan perundangan – undangan yang berlaku dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dewasa ini.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat 6 UUD Tahun 1945 maka setiap daerah diberikan wewenang untuk membuat sendiri peraturan daerahnya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mengatur bahwa peraturan daerah di bentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah di bentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Provinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing – masing daerah. Peraturan daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang – undangan merupakan bagian dari pembangunan sistem hukum nasional.

Peraturan daerah yang baik dapat terwujud apabila didukung oleh metode dan standar yang tepat sehingga memenuhi taknis pembentukan peraturan perundang – undangan, sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang – undangan yang menjadi landasan hukum bagi penyusunan peraturan perundang – undangan termasuk uga peraturan daerah yang berlaku mengikat bagi daerah tempat peraturan itu dibuat.

Perda merupakan produk hukum daerah yang ditetapkan oleh kepala daerah atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD), dan dalam pelaksanaannya hanya berlaku secara lokal, sehingga kekuatan mengikatnya hanya pada daerah dimana Perda itu dibentuk.

Menurut ketentuan di dalam Pasal 1 angka (7) UU No. 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa:

“Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang – Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan Bersama Gubernur.”

Sedangkan dalam pasal 1 Angka (8) UU No. 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa:

“Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang – undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.”

Ketentuan yang tercantum diatas dapat diketahui bahwa Pemerintah Daerah berwenang untuk membuat Peraturan Pemerintah Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten Kota. Peraturan Daerah tetap mengacu pada peraturan hukum lebih tinggi diatasnya, sehingga tidak serta merta akan mengesampingkan aturan – aturan yang lebih tinggi. Prinsip peraturan daerah adalah untuk melaksanakan peraturan yang lebih tinggi diatasnya maka tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tersebut.

Oleh karena itu daya ikat dari Peraturan Daerah adalah hanya sebatas mengikat bagi setiap aspek – aspek kehidupan di daerah, namun tidak berarti dengan berlaku secara lokal tersebut, Pemerintah Daerah (Pemda) menganggap

bahwa pengawasan pemerintah terhadap peraturan daerah tidak ada. Justru kewenangan pembentukan Perda diberikan kepada daerah untuk melakukannya dengan tetap mendapatkan pengawasan dan pembinaan hukum oleh pemerintah melalui institusi pemerintah yang berkompeten, yaitu Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham).

Kewenangan pembentukan peraturan daerah (Perda) tersebut, merupakan wujud nyata pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah. Selain itu peraturan daerah merupakan salah satu sarana penyelenggaraan otonomi daerah. Peraturan daerah yang ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan dengan DPRD.

2. Tinjauan Umum Tentang Lalu Lintas

a. Sejarah Lahirnya Peraturan Lalu Lintas di Indonesia

Sejarah Lalu Lintas dan Angkutan jalan di Indonesia telah melewati masa sejak dari masa Pemerintahan Belanda sampai pada era reformasi pada saat ini. Lalu Lintas dan Angkutan Jalan pun telah melewati berbagai kondisi zaman dibarengi dengan berbagai kemajuan di Bidang Ilmu Pengetahuan dan Teknologi sampai perubahan Pola tingkah laku masyarakat.

Aturan terkait lalu lintas dikeluarkan pertama kali oleh Belanda sejak 11 November 1899, dan mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 1900 yang diatur dalam *Werverkeersordonnantie*” (Staatblad 1933 Nomor 86). Perkembangan selanjutnya *Werverkeersordonnantie* tidak sesuai lagi dengan tuntutan dan dirubah lagi dalam Staatsblad 1940 Nomor 72. Kemudian *Weverordinantei* dirubah lagi setelah Indonesia tepatnya pada tahun 1951 dengan Undang –

Undang Nomor 03 Tahun 1951 Perubahan dan Tambahan Undang – Undang Lalu Lintas Jalan (*Wegverkeersordonnantie, Staatblad* 1933 No. 86).

Kemudian selang 15 tahun kemudian dari berlakunya Undang – Undang Nomor 15 Tahun 1951 Pemerintah Indonesia mengatur lagi Lalu Lintas dan Angkutan Jalan kedalam Undang – Undang yang baru serta Mencabut peraturan sebelumnya tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Maka Lahirnya Undang – Undang Nomor 03 Tahun 1965 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang pada waktu itu atas persetujuan bersama antara Presiden Soekarno dengan DPR GR (Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong). Undang – Undang Nomor 03 Tahun 1965 ini bahwa ini adalah Undang Undang pertama yang Mengatur Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (LLAJ) di Indonesia setelah Indonesia merdeka.

Sering dengan perkembangan zaman dan IPTEK pada 27 Tahun Kemudian diatur kembali LLAJ di Indonesia dengan Undang -Undang yang baru yaitu Undang-Undang No 14 Tahun 1992. Ada hal yang menarik dari UU no 14 Tahun 1992 ini bahwa Undang-Undang ini sempat ditangguhkan selama setahun melalui PERPU Nomor 1 Tahun 1992 yang disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1992.

Sebagaimana yang terdapat dalam Konsideran Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1992 poin c dikatakan bahwa:

“Bahwa seiring dengan tujuan yang ingin diwujudkan sebagaimana tersebut diatas, dan setelah mempertimbangkan segala sesuatunya dengan seksama, maka untuk menjaga agar pelaksanaannya dapat berlangsung dengan sebaik-baiknya dipandang perlu untuk menangguhkan berlakunya Undang-Undang tersebut guna memberi waktu yang lebih cukup lagi untuk

meningkatkan pemahaman, persiapan dan kesiapan segenap aparatur pemerintah yang bersangkutan serta masyarakat pada umumnya mengenai Undang-Undang tersebut”

Dengan Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1992 maka Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 ditangguhkan pelaksanaannya yang direncanakan pada 17 September 1992 menjadi 17 September 1993 karena berbagai pertimbangan dari pemerintah. Selanjutnya Undang-Undang mengenai Lalu Lintas dan Angkutan Jalan terakhir kali diatur di Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan semangat reformasi dan semangat perubahan.¹³

b. Peraturan yang Mengatur tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang masih berlaku di Indonesia

- 1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan;
- 2) Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2013 tentang Tata Cara Penanganan Kecelakaan Lalu Lintas.

c. Transportasi dan Parkir

1) Kajian Umum Tentang Transportasi

Kendaraan terbagi atas dua bagian yaitu kendaraan tidak bermotor dan kendaraan bermotor

¹³ Witono Hidayat Yuliadi, Undang – Undang Lalu Lintas dan Aplikasinya, Dunia Cerdas, Jakarta Timur, 2013, hal 1-8.

Pengertian kendaraan tidak bermotor menurut Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No.22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (UULLAJ) adalah:

“Kendaraan Tidak Bermotor adalah setiap Kendaraan yang digerakkan oleh tenaga manusia dan/atau hewan”¹⁴

Pengertian kendaraan bermotor, menurut Pasal 1 angka 8 Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (UULLAJ) adalah:

“Kendaraan bermotor adalah setiap kendaraan yang digerakkan oleh peralatan mekanik berupa mesin selain kendaraan yang berjalan diatas rel”¹⁵

Dari pengertian kendaraan bermotor diatas bias diambil kesimpulan bahwa apa yang dimaksud dengan kendaraan bermotor ialah kendaraan yang menggunakan mesin atau motor sebagai penggeraknya untuk merubah benda yang diam menjadi benda bergerak yang berfungsi untuk angkutan orang, barang atau angkutan transportasi lainnya dan perlu di perjelas lagi kendaran bermotor itu yang berada di jalan raya dan bukan diatas rel seperti halnya kereta api.

Di jaman yang sudah maju dan serba modern ini kendaraan bermotor melambangkan status social di masyarakat, pasalnya bias dilihat dari jenis dan harga barang tersebut. Semakin mahal atau tingginya uang yang dikeluarkan untuk membeli sebuah kendaraan bermotor, maka status sosialnya juga semakin tinggi.

¹⁴ Pasal 1 angka 9 Undang – undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

¹⁵ Pasal 1 angka 8 Undang – undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

Kendaraan bermotor sekarang ini banyak digunakan sebagai alat angkut atau juga bias digunakan sebagai sarana transportasi umum, dan kendaraan bermotor memegang peranan yang penting bagi kelanjutan berkembangnya perekonomian disuatu wilayah dan yang paling penting juga yaitu sarana prasarana yang memadai seperti halnya jalan raya yang baik peneranan jalan yang baik pula itu bias memudahkan dalam berkendara menggunakan kendaraan bermotor. Bias dibayangkan jika pada suatu wilayah sarana dan prasarana tidak memadai untuk di gunakan berkendara seperti halnya jalan makadam, maka itu akan menyulitkan dan membahayakan bagi diri si pengendara kendaraan bermotor untuk melaluinya. Dalam hal penjualan atau pengiriman barang juga terkendala atau kesulitan dalam pendistribusiannya.

Kendaraan bermotor dibagi menjadi lima yaitu kendaraan beroda dua disebut sepeda motor dan kendaraan beroda empat atau disebut mobil barang, mobil penumbang, mobil bus dan kendaraan khusus. Pengertian Sepeda Motor adalah:

“Kendaraan Bermotor beroda dua dengan atau tanpa rumah-rumah dan dengan atau tanpa kereta samping atau Kendaraan Bermotor beroda tiga tanpa rumah-rumah”¹⁶

Jadi dari pengertian diatas bias disimpulkan bahwa sepeda motor itu ialah kendaraan beroda dua yang digerakan rantai dengan mesin. Sepeda motor juga tidak mempunyai kereta samping dan dengan penutup diatas

¹⁶ Pasal 1 angka 20 Undang – undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

kepala. Penggunaan kendaraan beroda dua di Malang ini sangat banyak karena dari segi harganya relative murah dan juga untuk perawatannya biayanya cukup aman dikantong.

Pengertian mobil adalah kendaraan bermotor yang digerakan oleh mesin umumnya menggunakan bahan bakar bensin ataupun solar. Kendaraan ini umumnya beroda empat atau lebih dengan pergantian gigi atau transmisi 6 atau lebih.

2) **Kajian Umum Tentang Parkir**

Parkir adalah suatu bentuk keadaan yang mempunyai sifat tidak hanya sementara karena ditinggal oleh pengemudinya. Termasuk dalam pengertian parkir yaitu setiap kendaraan yang berhenti pada setiap tempat-tempat tertentu yang telah dinyatakan dengan aturan rambu-rambu lalu lintas maupun tidak, serta tidak hanya semata untuk kepentingan menaikkan atau menurunkan jenis apapun baik itu orang ataupun barang (Yusuf, 2011).

Parkir juga merupakan suatu bagian yang sangat penting dalam suatu manajemen lalu lintas khususnya di area perkotaan. Kebijakan parkir harus dilakukan secara konsisten sehingga sasaran dalam kebijakan parkir dapat terlaksana dengan semestinya (Sembiring Irwan, 2011).

Bagi sebagian cara untuk penempatan parkir dapat dibagi menjadi beberapa cara parkir berdasarkan pada susunan kendaraan diantaranya yaitu parkir secara tegak lurus, paralel dan terakhir yaitu parkir secara serong. pada dasarnya juga, parkir di pinggir jalan memanfaatkan sebagian dari ruas jalan baik satu sisi maupun dua sisi sehingga implikasinya dapat mengurangi efektifitas lebar jalan yang mana akan mempengaruhi volume

lalulintas kendaraan-kendaraan yang dapat ditampung oleh ruas jalan tersebut (Mnunggal S.A. Gea, 2011).

Dalam mengatasi berbagai masalah yang ditimbulkan dalam pengadaan lahan parkir yang cukup, fasilitas parkir harus cukup memadai sehingga semua pengoperasian arus lalulintas dapat berjalan dengan lancar dan semestinya. Ada beberapa desain perpikiran diantaranya untuk kendaraan bermobil terbagi menjadi dua jenis yaitu :

a) Parkir di badan jalan (*on street parking*)

Parkir di badan jalan merupakan suatu pertimbangan dalam keselamatan yang terletak pada susunan parkir di badan jalan, dan faktor ini kaitannya erat dengan volume serta kecepatan lalulintas di jalan yang bersangkutan (C. Jotin Khisty dan B. Kent Lall, 2003).

Gangguan pada badan jalan akan mempengaruhi kapasitas ruas jalan. Salah satu bentuk dari gangguan samping atau badan jalan yang paling banyak di daerah perkotaan yaitu kegiatan parkir di badan jalan. Lebar jalan yang tersisa oleh kegiatan perparkiran tentu saja akan mengurangi kemampuan jalan tersebut dalam menampung arus kendaraan yang lewat, atau dengan kata lain akan terjadi fluktuasi arus lalulintas di ruas jalan tersebut (Ofyar Z. Tamin, 2000).

b) Parkir di luar badan jalan (*off street parking*)

Perimbangan nyata dari parkir di luar badan jalan adalah sewa parkir atau parkir dengan juru parkir. Fasilitas sewa parkir pada saat ini merupakan suatu metode yang sudah lumrah digunakan oleh para penyedia fasilitas parkir. Yang menjadi salah satu sasaran oleh para ahli teknik adalah

banyaknya kapasitas simpan yang maksimum dari berbagai area yang ada, yang sejajar dengan distribusi ukuran dan dimensi modelnya. Kapasitas dan ruang titik akses ke fasilitas parkir harus cukup untuk menampung kendaraan yang masuk tanpa menumpuk di jalan (C. Jotin Khisty dan B. Kent Lall, 2003).

3. Kajian Umum Tentang Peran Serta Masyarakat

a. Pengertian Masyarakat

Paul B. Horton, mengemukakan bahwa masyarakat merupakan sekumpulan manusia yang secara relative mandiri yang hidup bersama-sama cukup lama, yang mendiami suatu wilayah tertentu, memiliki kebudayaan yang sama yang melakukan sebagian besar kegiatan dalam kelompok itu. Sedangkan pengertian masyarakat yang dikemukakan oleh Emile Durkheim masyarakat merupakan organism yang saling berinteraksi dan saling menjaga diri atas bagian-bagian yang saling ketergantungan antara satu dengan yang lain karena mempunyai fungsi masing-masing dan bergaul secara tetap dan memiliki kepentingan yang sama.

Menurut Koentjaraningrat mengemukakan bahwa masyarakat adalah kesatuan hidup manusia yang berinteraksi sesuai dengan sistem adat-istiadat tertentu yang mana sifatnya dapat berkesinambungan serta terikat dalam suatu rasa bersama dalam suatu identitas¹⁷.

¹⁷ Koentjaraningrat, Pengantar Ilmu Antropologi. Jakarta: PT Rineka Cipta, 2012 hal 122

Menurut Syami mendefinisikan bahwa masyarakat sebagai *community* yang dapat dilihat dari dua sudut pandang. Pertama memandang *community* sebagai unsur statis, artinya, *community* terbentuk dalam suatu tempat dengan batas-batas tertentu, maka ia menunjukkan bagian dari kesatuan masyarakat sehingga *community* dapat disebut sebagai masyarakat setempat, misalnya kampung, dusun atau kota-kota kecil. Masyarakat setempat adalah suatu wadah dan wilayah dari kehidupan sekelompok orang yang ditandai oleh adanya hubungan sosial. Disamping itu dilengkapi pula oleh adanya perasaan sosial, nilai-nilai dan norma-norma yang timbul atas akibat dari adanya pergaulan hidup atau hidup bersama manusia. Kedua, *community* dipandang sebagai unsur yang dinamis, artinya menyangkut suatu proses yang terbentuk melalui faktor psikologis dan hubungan antar manusia, maka didalamnya terkandung unsur-unsur kepentingan, keinginan atau tujuan-tujuan yang sifatnya fungsional¹⁸.

Berdasarkan pada definisi yang dikemukakan oleh para ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa masyarakat merupakan sekumpulan individu yang bertempat tinggal di wilayah tertentu dimana masyarakat tersebut saling berinteraksi satu sama lainnya dalam hal sosial, berkumpul, dan saling ketergantungan antara individu yang satu dengan yang lainnya.

¹⁸Abdul Syani. 2013 *Sosiologi Sistemika Teori dan Terapan*. Hal 30. Jakarta: Budi Askara

Sedangkan menurut Parsonns bahwa masyarakat sebagai suatu jenis dari sistem sosial yang dikategorikan oleh tingkat yang relatif bagi lingkungannya, termasuk dalam sistem sosial yang lain¹⁹.

Kata ‘peran serta’ dalam bahasan Inggris adalah ‘participate’, sehingga ‘peran serta’ disebut juga dengan ‘partisipasi’. Banyak pengertian peran serta telah dikemukakan oleh para ahli maupun berbagai sumber, namun pada hakekatnya memiliki makna yang sama. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kata peran diartikan sebagai bagian dari tugas utama yang harus dilaksanakan.²⁰

Soerjono Soekanto membagi pengertian peran ke dalam tiga cakupan, yaitu peranan meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat, peranan merupakan suatu konsep tentang apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi, serta peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.²¹

Selanjutnya Yusufhadi Miarso menggunakan istilah partisipasi untuk menyebut peran serta. Partisipasi menurutnya merupakan hal turut serta dalam suatu kegiatan.²²

Dalam pengertian luas, Marzal berpendapat bahwa partisipasi merupakan keikutsertaan suatu kelompok atau individu baik mental

¹⁹ Parsonns, Wayne. 2011. *Public Policy : Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Hal. 264. Jakarta. Kencana Prenada Media Group.

²⁰ Kamus Besar Bahasa Indonesia, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 1051

²¹ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 1990, hlm. 243-244

²² Yusufhadi Miarso, *Menyemai Benih Teknologi Pendidikan*, Prenada Media, Jakarta, 2011, hlm. 706

maupun emosional untuk memberikan sumbangan atau kesediaan yang dilakukan secara sukarela untuk kepentingan bersama.²³

Dari beberapa pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa ‘peran serta’ atau ‘partisipasi’ merupakan suatu keikutsertaan yang dilakukan oleh suatu kelompok atau individu dalam suatu kegiatan dalam berbagai bentuk demi kepentingan bersama sesuai dengan norma-norma yang ada.

Pada umumnya masyarakat sering mengartikan partisipasi sama dengan keterlibatan. Akan tetapi sesungguhnya kedua istilah tersebut berbeda. Menurut Marsh keterlibatan yang dalam bahasa Inggris adalah *involvement* lebih bermakna seseorang atau kelompok bersifat pasif karena inisiatif semua dari pihak lain yang dilibati. Sedangkan partisipasi lebih bersifat aktif dalam mempengaruhi keputusan dari semua pihak dalam segala hal.

Keikutsertaan seseorang dalam suatu kegiatan secara fisik, mental maupun emosional dalam rangka mencapai tujuan bersama tidak akan terjadi begitu saja. Untuk dapat melakukannya ada syarat yang harus dipenuhi agar keikutsertaan dapat berlangsung dengan baik.

Margono Slamet menyatakan bahwa ada tiga pokok syarat yang harus dipertimbangkan untuk dapat berperan dalam suatu kegiatan, yaitu kemauan, kemampuan, dan kesempatan.

Kemauan dapat timbul atas dorongan dari diri sendiri maupun dari rangsangan-rangsangan dan pengaruh dari pihak luar. Kemauan akan

²³Marzal, Partisipasi orang tua siswa dalam kerangka manajemen berbasis sekolah di MTs Negeri Yogyakarta II, UNY, Yogyakarta, 2008

timbul bila seseorang atau suatu pihak menyadari akan suatu kepentingan dan keinginan untuk mendapatkan yang terbaik.

Manusia tidak dapat dibatasi untuk dapat berperan serta hanya berdasarkan kemampuan fisiknya saja. Kemampuan yang dimaksud adalah kemampuan berpikir dalam menciptakan gagasan-gagasan baru dan menyelesaikan persoalan; kemampuan secara material seperti dukungan financial, peralatan, gedung; kemampuan fisik untuk dapat mengerjakan suatu pekerjaan, serta kemampuan-kemampuan lain yang dapat mendukung kegiatan tersebut dapat terlaksana.

Hal terakhir perlu diperhatikan adalah kesempatan. Seseorang yang memiliki kemauan kuat serta kemampuan yang matang untuk dapat berpartisipasi, akan menjadi tidak terlaksana apabila tidak ada kesempatan untuk melakukan. Seseorang akan mengalami kesulitan atau bahwa tidak dapat berperan serta bila kesempatan tersebut dipengaruhi oleh adanya kekuasaan, tidak adanya kesempatan untuk mendapatkan informasi yang cukup, kesempatan yang kurang memungkinkan untuk dapat memanfaatkan sumber daya, serta masih banyak lagi hal-hal yang mempengaruhi.

b. Ciri-Ciri Masyarakat

- a) Lebih dari satu orang yang hidup bersama-sama
- b) Mempunyai waktu yang cukup lama untuk bercampur dan bergaul.

Berkumpulnya manusia akan menimbulkan manusia-manusia baru.

Sebagai akibat hidup bersama itu, timbulah sistem interaksi dan peraturan-peraturan yang tumbuh didalamnya.

- c) Mereka merupakan satu kehidupan yang tidak terpisahkan dan saling membutuhkan;
- d) Suatu sistem yang hidup bersama-sama. Sistem hidup bersama menimbulkan kebudayaan karena mereka merasa dirinya mempunyai ketergantungan dan saling membantu satu sama lain
- e) Melakukan sosialisasi pada generasi berikutnya dan berinteraksi.

c. Peran Serta

Partisipasi atau peran serta merupakan keterlibatan mental dan emosi dari seseorang di dalam situasi kelompok yang mendorong mereka untuk mendorong kepada suatu pencapaian tujuan kepada tujuan kelompok tersebut dan ikut bertanggungjawab terhadap kelompoknya²⁴.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2007 menyebutkan bahwa partisipasi atau peran serta adalah keikutsertaan dan keterlibatan masyarakat secara aktif dalam proses perencanaan pembangunan.

Menurut Pasaribu dan Simanjutak dalam Siti Fatimah mengemukakan bahwa partisipasi atau peran serta masyarakat berarti bahwa masyarakat juga berarti bahwa masyarakat ikut serta yang mana masyarakat mengikuti dan menyertai pemerintah karena pemerintahlah

²⁴ Siti Irene Astuti Dwiningrum. (2011). Desentralisasi dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pendidikan. Hal. 50. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

yang sampai saat ini telah merancang, menyelenggarakan serta menjadi pembayar utama dalam pembangunan. Masyarakat diharapkan juga dapat ikut serta karena diselenggarakan dan dibiayai utama oleh pemerintah yang tujuannya untuk kesejahteraan masyarakat itu sendiri²⁵

Menurut Siti Iren mengemukakan bahwa terdapat suatu pengembangan konsep dan asumsi dasar untuk meluaskan gagasan dan praktik tentang partisipasi masyarakat diantaranya adalah sebagai berikut²⁶.

- 1) Partisipasi merupakan hak politik yang melekat pada setiap warga sebagaimana hak politik lainnya.
- 2) Partisipasi langsung dalam pengambilan suatu keputusan mengenai kebijakan publik di lembaga-lembaga formal dapat untuk menutupi kegagalan demokrasi perwakilan.
- 3) Partisipasi masyarakat secara langsung dalam pengambilan keputusan publik dapat memberikan serta mendorong partisipasi yang lebih bermakna.
- 4) Partisipasi atau peran serta masyarakat dapat dilakukan secara sistematis dan bukan hal yang insedetal.
- 5) Partisipasi atau peran serta masyarakat berkaitan dengan diterimanya desentralisasi sebagai suatu instrumen yang mendorong tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

²⁵ Fatimah, Siti. 2012. Skripsi Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Ektp di Desa Taratak Buluh Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar. Uin Suska Riau, Pekanbaru. Hal. 10

²⁶ Siti Irene Astuti Dwiningrum. (2011). Desentralisasi dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pendidikan. Hal. 55. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

- 6) Partisipasi atau peran serta masyarakat dapat meningkatkan kepercayaan publik terhadap penyelenggaraan lembaga pemerintah.

Menurut Josef riwu memaparkan partisipasi atau peran serta masyarakat dapat terjadi pada empat jenjang yaitu sebagai berikut²⁷:

- 1) Partisipasi atau peran serta masyarakat dalam pengambilan keputusan
Partisipasi dalam proses pengambilan keputusan yaitu setiap proses penyelenggaraan, terutama dalam kehidupan bersama masyarakat melewati tahap penentuan suatu kebijaksanaan. Peran serta masyarakat pada tahap ini sangat mendasar, terutama karena hal yang diambil menyangkut nasib kepentingan secara keseluruhan. Partisipasi dalam hal pengambilan keputusan ini bermacam-macam seperti halnya diskusi, sumbangan pemikiran, kehadiran untuk ikut serta, tanggapan atau penolakan terhadap program yang diadakan.
- 2) Partisipasi atau peran sertamasyarakat dalam pelaksanaan
Partisipasi atau peran serta masyarakat dalam suatu pelaksanaan program merupakan lanjutan dari rencana yang telah disusun serta disepakati sebelumnya.
- 3) Partisipasi atau peran serta masyarakat dalam pengambilan manfaat
Partisipasi atau peran serta ini tidak terlepas dari kualitas maupun kuantitas dari hasil pelaksanaan program yang mampu dicapai. Dari segi kualitas, keberhasilan suatu program akan ditandai dari adanya peningkatan sebuah *output*, sedangkan dari segi kuantitas dapat dilihat

²⁷Kaho, Josef Riwu, 2007, *Prospek Otonomi Daerah*, Hal. 127. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

dari seberapa besar persentase keberhasilan program yang telah dilaksanakan, yang dimaksud yaitu apakah sesuai dengan target yang telah ditetapkan.

4) Partisipasi atau peran serta masyarakat dalam evaluasi

Partisipasi atau peran serta dalam evaluasi ini berkaitan dengan masalah pelaksanaan program secara keseluruhan. Partisipasi atau peran serta ini bertujuan untuk mengetahui apakah pelaksanaan program telah sesuai dengan apa yang ditetapkan selama ini ataukah ada penyimpangan dalam pelaksanaannya.

d. Bentuk-Bentuk Peran Serta Masyarakat

Menurut Keith Davis dalam Intan dan Mussadun memaparkan bahwa bentuk bentuk dari peran serta masyarakat yaitu berupa²⁸:

1. Pikiran

Pikiran merupakan jenis dari peran serta dimana partisipasi atau peran serta tersebut merupakan partisipasi dengan menggunakan pikiran seseorang atau kelompok yang bertujuan untuk mencapai suatu yang diinginkan.

2. Tenaga

Tenaga merupakan jenis partisipasi atau peran serta yang mana partisipasi tersebut menggunakan seluruh tenaga yang dimiliki secara kelompok maupun individu untuk mencapai suatu hal yang diinginkan.

²⁸Keith Davis dalam Erawati, Intan dan Mussadun.2013.Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Sumber Daya Lingkungan Mangrove di Desa Bedono Kecamatan Sayung.Hal. 34 Jurnal Ruang-Volume 1 Nomor 1, ISSN 1858-3881. Semarang.

3. Pikiran dan Tenaga

Pikiran dan tenaga merupakan jenis partisipasi atau peran serta di mana tingkat dari partisipasi tersebut dilakukan secara bersama dalam suatu kelompok untuk mencapai suatu tujuan yang diinginkan.

4. Keahlian

Kahlian merupakan suatu jenis partisipasi di mana dalam hal tersebut keahlian menjadi unsur yang paling diinginkan untuk menentukan suatu keinginan.

5. Barang

Barang merupakan suatu jenis dari partisipasi atau peran serta yang dilakukan dengan sebuah barang untuk membantu yang mana tujuannya untuk mencapai sesuatu yang diinginkan.

6. Uang

Uang merupakan jenis partisipasi yang mana partisipasi tersebut menggunakan materi atau uanga sebagai alat yang mana tujuannya untuk mencapai sesuatu yang diinginkan.

Dalam Buku Paket Pelatihan Awal untuk Sekolah dan Masyarakat, Menciptakan Masyarakat Peduli Pendidikan Anak Program Manajemen Berbasis Sekolah, ada tujuh tingkatan peran serta yaitu:

e. **Tingkatan Peran Serta**

1. Peran serta dengan menggunakan jasa pelayanan yang tersedia.
2. Peran serta dengan memberikan kontribusi dana, bahan, dan tenaga.

3. Peran serta secara pasif, masyarakat menyetujui dan menerima apa yang diputuskan pihak sekolah.
4. Peran serta melalui adanya konsultasi.
5. Peran serta dalam pelayanan dalam kegiatan sekolah.
6. Peran serta sebagai pelaksana kegiatan. Misalnya sekolah meminta orang tua/masyarakat untuk memberikan penyuluhan pentingnya pendidikan.
7. Peran serta dalam pengambilan keputusan.

Noeng Muhadjir membagi partisipasi ke dalam empat tingkatan yang meliputi :

1. Partisipasi orang dalam pemberian keputusan
2. Partisipasi orang dalam pelaksanaan program serta pengambilan keputusan
3. Partisipasi orang dalam menikmati hasil dari kegiatan
4. Partisipasi orang dalam mengevaluasi suatu hasil dari program yang telah dilaksanakan Dari pendapat yang berbeda mengenai jenis tingkatan partisipasi di atas, pada hakekatnya memiliki maksud yang sama, yaitu pada sudut pandang wujud partisipasi yang dapat diberikan seseorang atau kelompok sebagai bagian dari upaya memberi dukungan terhadap seseorang atau kelompok lainnya.

f. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Peran Serta Masyarakat

Dalam suatu peran masyarakat ada beberapa faktor yang menjadi sesuatu yang sangat mempengaruhi suatu peran serta masyarakat sebagaimana yang dikemukakan oleh Plumer dalam Yulianti diantaranya adalah sebagai berikut²⁹:

1. Pengetahuan dan keahlian

Dasar dari pengetahuan yang dimiliki dapat mempengaruhi seluruh lingkungan dari masyarakat tersebut. Hal ini membuat masyarakat memahami ataupun tidak mengenai bentuk peran serta yang ada.

2. Pekerjaan masyarakat

Orang atau individu dengan tingkat pekerjaan tertentu dapat lebih meluangkan waktu dalam peran serta maupun tidak pada suatu yang telah ditetapkan.

3. Tingkat pendidikan

Faktor pendidikan sangat berpengaruh bagi keinginan dan kemampuan masyarakat untuk ikut dalam peran serta masyarakat dan untuk memahami serta melaksanakan tingkatan dan bentuk partisipasi atau peran serta masyarakat yang ada.

4. Kepercayaan terhadap budaya tertentu

Masyarakat dengan tingkat heterogenitas atau keragaman dalam budaya yang tinggi terutama dalam segi agama dan budaya akan

²⁹ Yulianti, Yoni. 2012. Analisis Partisipasi Masyarakat dalam Pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan. Padang : Universitas Andalas. Hal. 10

menentukan strategi partisipasi yang digunakan serta metodologi yang akan digunakan.