BAB I
PENDAHULUAN

1.1 LatarBelakangMasalah

Pembangunan yang baik akan terselenggara apabila diawali dengan perencanaan yang baik pula, sehingga mampu dilaksanakan oleh seluruh pelaku pembangunan serta memenuhi kebutuhan masyarakat. Pelaksanaan pembangunan daerah yang berkualitas memerlukan peran serta masyarakat dan partisipasi berbagai pihak pemangku kepentingan di Jawa Barat khususnya di kota Bandung, sehingga memiliki arti yang sangat penting dalam keberhasilan pelaksanaan program-program pembangunan daerah. Maka dari itu proses dari perencanaan pembangunan peran serta masyarakat sangat diperlukan diantaranya melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Musrenbang ini merupakan forum antar pelaku dalam menyusun perencanaan. Perencanaan pembangunan yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat tidak akan berhasil tanpa peran serta masyarakat didalam pembuatan perencanaan tersebut. Jalur musrenbang dapat dikatakan sebagai jalur utama didalam menyalurkan aspirasi dan peran serta masyarakat didalam penentuan perencanaan pembangunan. Melalui jalur inilah mayoritas aspirasi masyarakat disalurkan sebagai masukkan bagi proses perencanaan pembangunan selanjutnya.

Penyelenggaraan musrenbang meliputi tahap persiapan, diskusi dan perumusan prioritas program atau kegiatan, formulasi kesepakatan musyawarah dan kegiatan pasca musrenbang. Proses musrenbang pada dasarnya mendata asprasi dan kebutuhan masyarakat yang dirumuskan melalui pembahasan di

tingkat desa atau kelurahan, dilanjutkan ke tingkat kecamatan dan selanjutnya dilakukan program atau kegiatan di tingkat kabupaten atau kota oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) bersama para pemangku kepentingan. Perencanaan Pembangunan Daerah adalah suatu proses penyusunan tahapan tahapan kegiatan yang melibatkan berbagai unsure pemangku kepentingan pembangunan, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya yang ada dalam rangka meningkatkan kesejahteraan social untuk jangka waktu tertentu. Pada pelaksanaan musrenbang Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) merupakan proses merupakan forum antar pemangku kepentingan dalam rangka membahas rancangan RKPD yang dalam penjelasan ini akan terbagi menjadi musrenbang RKPD provinsi dan kabupaten atau kota dan Musrenbang RKPD kabupaten/kota dikecamatan sesuai dengan pentahapannya.

Perencanaan pembangunan yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat tidak akan berhasil tanpa peran serta masyarakat didalam pembuatan perencanaan tersebut.Menyadari akan pentingnya peran serta masyarakat ,pemerintah mengharuskan di dalam pembuatan perencanaan pembangunan baik pusat maupun daerah dilakukan musyawarah secara berjenjang dari tingkat bawah. Proses tersebut diawali dengan Musrenbang desa, Musrenbang kecamatan, Musrenbang Kabupaten dan Musrenbang Provinsi dengan tujuan untuk mengoptimalkan partisipasi masyarakat sesuai dengan amanat undang-undang. Jika ditinjau dari proses kebijakan publik proses perencanaan pembangunan meliputi empat kegiatan yaitu perumusan masalah, perumusan agenda, perumusan usulan dan pengesahan usulan. Pelaksanaan Musrenbang Kota Bandung dalam

rangka penyusunan (RKPD), mempunyai peran dan fungsi yang strategis di samping sebagai media komunikasi dan konsolidasi juga untuk mengembangkan komitmen, consensus, dan kesepakatan untuk meningkatkan keterlibatan para pelaku dalam pengambil keputusan sehingga perencanaan yang dihasilkan sesuai dengan kebutuhan dan tepat sasaran. Kegiatan musrenbang ini telah melalui tahap yang di awali dengan pelaksanaan musrenbang di tingkat kelurahan, tingkat kecamatan serta forum SKPD atau forum gabungan SKPD sebagai media untuk menjaring dan menentukan indikasi kegiatan indikator keberhasilan pelaku dan lokasi kegiatan. Dalam tahapan-tahapan tersebut berbagai masukan dan aspirasi dari setiap pemangku kepantingan telah diupayakan dapat diakomodir semaksimal mungkin. Berdasarkan hasil observasi maksud diadakannya musrenbang ini adalah mempertemukan dan mengartikulasikan semua kepentingan prioritas stakeholders baik pemerintah kota (*government stakeholders*) maupun lembaga swadaya masyarakat (*non-government stakeholders*) dalam kerangka Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) tahun 2014, penyepakatan program atau kegiatan yang menjadi skala prioritas tahun 2014, khususnya yang merupakan kewenangan Kota Bandung sebagai acuan penyusunan RAPBD Kota Bandung Tahun 2014 baik tingkat Propinsi maupun Nasional. Selain itu juga pada pelaksanaan musrenbang ada berbagai hal yang harus dipersiapkan yaitu dari tingkat kota yaitu evaluasi kinerja pelaksanaan pembangunan tahun sebelumnya, Rancangan RKPD yang disusun oleh Bappeda berdasarkan prioritas pembangunan daerah, Rancangan Renja – SKPD hasil Forum SKPD yang memuat kerangka regulasi dan kerangka anggaran yang kegiatannya sudah dipilah

berdasarkan sumber pendanaan dari APBD Kota, APBN maupun Sumber Pendanaan Lainnya, Prioritas dan plafon, Daftar nama delegasi Forum SKPD/ Gabungan SKPD yang terpilih untuk mengikuti Musrenbang Tingkat Kota, Berbagai dokumen perencanaan dan regulasi yang terkait dengan pembangunan. Pada kegiatan musrenbang ini peserta sangat diperlukan karena kegiatan ini merupakan forum dimana masyarakat sebagai pelaku utama dalam proses perencanaan pembangungan daerah. Peserta yang mengikuti kegiatan ini adalah delegasi dari Musrenbang Kecamatan dan Delegasi dari Forum SKPD atau Gabungan SKPD serta wakil dari kelompok-kelompok masyarakat yang berkegiatan dalam skala Kota. Peran serta masyarakat sangat diperlukan untuk keberhasilan pembangunan, karena apa yang di usulkan oleh masyarakat akan berjalan dengan baik jika pemerintah dapat merealisasikan setiap usulan dari masyarakat. Kegiatan Musrenbang RKPD Kota Bandung Tahun 2014 yang di laksanakan selama 1 (satu) hari pada hari kamis tanggal 07 maret 2013 yang bertempat di Grand Pasundan Convetion Hotel dengan tema "Memantapkan Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Dalam Upaya Peningkatan Pelayanan Publik Menuju Pembangunan Berkelanjutan Dalam Mewujudkan Kota Bandung Sebagai Kota Jasa Bermartabat".Jalur musrenbang dapat dikatakan sebagai jalur utama didalam menyalurkan aspirasi dan peran serta masyarakat didalam penentuan perencanaan pembangunan. Melalui jalur inilah mayoritas aspirasi masyarakat disalurkan sebagai masukkan bagi proses perencanaan pembangunan selanjutnya, maka dari itu dengan adanya kebijakan publik proses perencanaan pembangunan bisa berjalan dengan baik. Namun jalur musrenbang ini terdapat kelemahan

karena ada saja masyarakat yang kurang mengetahui seberapa besar peluang usulannya yang ditampung dan ditindaklanjuti dalam proses pembangunan atau seberapa besar persentase kegiata kegiatan yang tertuang didalam dokumen perencanaan yang berasal dari aspirasi musrenbang. Metode analisis kebijakan menggabungkan lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia, yaitu :

1. Definisi menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan,
2. Prediksi menyediakan informasi mengenai konsekuensi dimasa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan dimasa mendatang
3. Preskripsi menyediakan informasi mengenai nilai konsekuensi alternatif kebijakan dimasa mendatang.
4. Deskripsi menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masalalu dari diterapkannya alternatif kebijakan.

Pada kegiatan musrenbang Kota Bandung tahun 2013 ini banyak sekali usulan-usulan yang di akomodir oleh pemerintah daerah untuk di evaluasi serta merealisasikannya sesuai dengan ketentuan yang telah di tentukan. Output yang di hasilkan dari Musrenbang ini adalah kesepakatan tentang rumusan yang menjadi masukan utama untuk memutahirkan rancangan RKPD dan Rancangan Renja SKPD.Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kota Bandung Tahun 2013, dilaksanakan sebagai rangkaian dari siklus perencanaan pembangunan yang telah dimulai dari Bulan Januari 2013. Adapun beberapa kegiatan yang telah dilaksanakan sebelum penyelenggaraan Musrenbang ini, antara lain adalah :

1) Pelaksanaan Musrenbang Kelurahan dari tanggal 11 januari s/d 27 Januari 2013.
2) Pelaksanaan Musrenbang Kecamatan dari tanggal 2 Februari s/d 14 Februari 2013.
3) Penyelarasan Rancangan Awal RKPD 2014 dengan rancangan Renja SKPD 2014, dalam bentuk asisitensi dan verifikasi yang dilaksanakan mulai tanggal 18-19 Februari 2013.
4) Forum SKPD atau Forum Gabungan SKPD, yang telah dilaksanakan pada tanggal 28 Februari 2013.

Setiap kegiatan yang telah dilaksanakan dari awal pelaksanaan musrenbang akan menjadi agenda yang sangat penting bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan pembangunan ke arah yang lebih baik. Berdasarkan hasil observasi setiap usulan yang masuk, bisa di akses dari sistem informasi Musrenbang dan RKPD on line sudah dapat menampilkan pergerakan usulan yang dapat diakses oleh SKPD dan kecamatan secara *real time* dan masyarakat yang mengusulkan kegiatan dapat mengetahui akomodasi usulan lebih cepat dan lebih akurat, termasuk informasi mengenai alasan apabila usulan yang disampaikan tidak dapat diakomodasi oleh SKPD. Perencanaann sangat diperlukan sekali yaitu sebagai adanya dorongan alami yang dipelajari oleh masyarakat untuk pemenuhan kebutuhannya melandasi kelangsungan hidup masyarakat,adanya interaksi dan kekuatan – kekuatan ekonomi, sosial dan politik yang seringkali menimbulkan keadaan yang tidak terkontrol, adanya ketidakmerataan persoalan distribusi sumberdaya (pendapatan, penduduk, alam) sehingga mengakibatkan terjadi

disparitas (kesenjangan) sumber daya alam.Pelaksanaan musrenbang RKPD harus melalui tahapan – tahapannya yaitu:

1. Menyusun jadwal dan agenda musrenbang RKPD.
2. Menyiapkan bahan/materi bahasan musrenbang RKPD
3. Mempublikasikan seluas-luasnya kepada masyarakat pokok-pokok materi RKPD yang akan dibahas dalam musrenbang RKPD melalui media massa.
4. Pokok-pokok materi yang akan dipublikasikan sekurang-kurangnya mencakup program pembangunan daerah daerah provinsi yang mempunyai nilai manfaat langsung kepada masyarakat.
5. Mengumumkan secara luas jadwal, tempat dan agenda musrenbang paling lama 7 (tujuh) hari sebelum musrenbang diselenggarakan.
6. Merancang pembagian kelompok diskusi dan menyiapkan panduan penyelenggaran tata tertib siding atau diskusi kelompok musrenbang RKPD termasuk dalam panduan dirumuskan teknis pengambilan keputusan dalam rapat/persidangan mengutamakan keputusan melalui musyawarah untuk mencapai mufakat.Apabila pengambilan keputusan tidak dapat ditetapkan melalui musyawarah untuk mencapai mufakat, pengambilan keputusan ditetapkan dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah peserta yang hadir.
7. Mengundang narasumber dan fasilitator sesuai dengan kebutuhan

Dengan adanya tahapan – tahapan musrenbang diharapkan kegiatan atau program ini mampu berjalan sesuai dengan tahapan yang sudah di tentukan, dan mampu meningkatkan pembangunan kearah yang lebih baik, dan tentunya melalui

masukan – masukan masyarakat.Pada proses perencanaan pembangunan daerah tahapan penyusunana adalah hal yang utama dalam proses penyusunan RKPD yang selanjutnya dilaksanakan musrenbang tersebut. RKPD itu sendiri merupakan dokumen perencanaan daerah Kabupaten dan Kota untuk periode 1 (satu) tahun.

Proses analisis kebijakan adalah awal, bukan akhir, dari upaya untuk meningkatkan proses pembuatan kebijakan berikut hasilnya. Itulah sebabnya analisis kebijkan didefinisikan sebagai pengkomunikasiaan,atau penciptaan dan penilaian kritis, pengetahuan yang relevan dengan kebijkan. Dalam perspektif analisis kebijakan, perumusan kebijakan harus memahami kebijakan sebagai suatu proses, artinya bahwa dalam suatu proses penyusunan perencanaan pembangunan terdapat tahap-tahap yaitu :

1. Persiapan Penyusunan
2. Penyusunan Rancangan Dokumen Perencanaan
3. Pelaksanaan Musrenbang
4. Perumusan Rancangan Akhir Dokumen Perencanaan
5. Penetapan Dokumen Perencanaan

Apabila kebijakan ditinjau dari sudut pandang analisis, maka hal yang dapat dilihat adalah tahapan proses serta aktivitas kebijakan tersebut. Oleh karena itu dalam metode analisis kebijakan terdapat suatu prosedur prosedur umum yang dikaitkan dengan pemecahan masalah.

Menurut UU 25 Tahun 2004musyawarah perencanaan pembangunan yang selanjutnya disingkat musrenbang adalah forum antarpemangku kepentingan

dalam rangka menyusun rencana pembangunan daerah. Musrenbang itu sendiri mempunyai tujuannya yaitu

1. Pengintegrasian kebutuhan pembangunan dari bawah (masyarakat) dengan kebutuhan skala kabupaten/kota (bottom-up & top-down)
2. Sinkronisasi prioritas kegiatan pembangunan antara kecamatan dengan SKPD dan antara Kabupaten atau Kota dengan provinsi/nasional;
3. Menetapkan arah kebijakan dan kesepakatan prioritas pembangunan daerah yang akan dilaksanakan pada tahun rencana;
4. Optimalisasi pemanfaatan dana yang tersedia terhadap kebutuhan pembangunan (penyesuaian prioritas dengan plafon dan daftar kegiatan menurut sumber pendanaan) dan alokasi dana desa
5. Merumuskan usulan kebijakan regulasi (kab/kota, prov, dan/atau pusat)
6. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan;

Hasil-hasil yang diperoleh dari kegiatan Musrenbang RKPD Kota Bandung Tahun 2014 akan menjadi bahan penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Tahun 2014, sesuai dengan UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).Walikota sendiri memaparkan pada sambutannya bahwa yang menjadi masalah besar adalah macet, sampah, banjir dan PKL, namun upaya pemecahan masalah juga dengan rencana-rencana pembangunan seperti monorail,dan lain-lain.Pada kegiatan musrenbang tahun 2013 ini banyak sekali usulan dari masyarakat namun tidak semua usulan dapat di akomodir, karena untuk usulan yang masih dalam proses akan dilakukan

*survey*atau pendataan di lapangan, untuk usulan yang masih salah tempat (SKPD) nanti perlu dilakukan revisi atau perbaikan, dan untuk usulan yang merupakan kewenangan provinsi akan ditindaklanjuti dalam musrenbang provinsi. Kemajuan yang ada pada kegiatan musrenbang ini adalah adanya sistem informasi yang bisa di akses untuk di ketahui oleh masyarakat yang sifatnya transparan, dan dengan upaya untuk lebih berpartisipasi lebih aktif. Pelaksanaan musrenbang inilah yang akan menjadi kegiatan utama dalam keberhasilan pembangunan. Berdasarkan laporan ketua penyelenggara pada kegiatan musrenbang Kota Bandung pada bulan Maret 2013 usulan yang masuk pada sisitem informasi tanggal 06 maret 2013 sebanyak 1112 atau 34,21% yang ada pada mitra kerja bidang Tata Ruang Sarana dan Prasaranasebanyak 2007, dari jumlah tersebut usulan yang diakomodir sebanyak 423, yang tidak diakomodir sebanyak 315, dan usulan dalam proses sebanyak 1269 usulan, mitra kerja bidang Pemerintahan sebanyak 116 usulan dan dari jumlah tersebut yang diakomodasi sebanyak 86 usulan , tidak diakomodasi sebanyak 27 usulan, usulan yang belum diproses sebanyak 3 usulan, mitra kerja bidang Ekonomi dan pembiayaan sebanyak 304 usulan, dari jumlah tersebut yang diakomodasi sebanyak 149, usulan tidak diakomodasi sebanyak 155 usulan. yang belum diproses sebanyak 0, mitra kerja bidang Sosial Budaya dan Kesejahteraan Rakyat sebanyak 823 usulan dari jumlah tersebut yang diakomodasi sebanyak 454, tidak diakomodasi sebanyak 360 usulan dan usulan yang dalam proses sebanyak 9. Setiap usulan yang masuk dan yang tidak dapat di akomodasi akandisampaikan melalui sistem informasi musrenbang. Dengan masuknya usulan masyarakat tidak semua usulan masuk pada dokumen perencanaan namun dengan

adanya sistem informasi ini usulan musrenbang ini akan bersifat transparan dan akurat sehingga masyarakat akan lebih mengetahui seberapa banyak usulan yang masuk dan yang sedang diproses.

Setiap usulan yang disampaikan oleh masyarakat melalui kegiatan musrenbang ini pada dasarnya merupakan kebutuhan bagi masyarakat itu sendiri, karena yang lebih mengetahui kebutuhan adalah masyarakatnya. Pemerintah Kota Bandung sendiri dalam kebijakan Perda No 05 Tahun 2009 tentang Tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan serta Musrenbang pada pasal 7 ayat (1) (2) (3) mengatakan bahwa:

1. Masyarakat berhak untuk ikut berpartisipasi dalam proses penyusunan rencana pembangunan Daerah.
2. Masyarakat berhak mengungkapkan masalah-masalah yangdihadapi, dan dirasakannya melalui komunikasi dan etika politikyang santun pada waktu musyawarah perencanaan pembangunanDaerah.
3. Masyarakat berhak atas informasi mengenai hasil evaluasi

Kegiatan musrenbang ini setiap usulan yang di usulkan oleh masyarakat harus bisa terealisasikan sesuai dengan usulan dari masyarakat, karena keberhasilan suatu pembangunan adalah hal yang sangat penting bagi masyarakat..

Maka dari itu penelitian di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) untuk mengetahui proses dari pelaksanaan musrenbang tersebut. Berdasarkan latarbelakang di atas maka penelitimembuat usulan penelitian yang

diberi judul "**Analisis Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 05 Tahun 2009 Tentang Tahapan Tatacara Penyusunan, Pengendalian, Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Serta Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah (Studi Pada Pelaksanaan Musrenbang Kota Bandung Tahun 2013).**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan diatas, maka peneliti merumuskan masalah yaitu : Bagaimana Analisis Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 05 Tahun 2009 Tentang Tahapan Tatacara Penyusunan, Pengendalian, Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Serta Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah (Studi Pada Pelaksanaan Musrenbang Kota Bandung Tahun 2013)?

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

Adapun maksud dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 05 Tahun 2009 Tentang Tahapan Tatacara Penyusunan, Pengendalian, Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Serta Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah (Studi Pada Pelaksanaan Musrenbang Kota Bandung Tahun 2013) , sedangkan tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui proses pengkajian kebijakan pada Pelaksanaan Musrenbang Tahun 2013 Kota Bandung

2. Untuk mengetahui proses pembuatan kebijakan pada Pelaksanaan Musrenbang Tahun 2013 Kota Bandung
3. Untuk mengetahui proses komunikasi kebijakan pada Pelaksanaan Musrenbang Tahun 2013 Kota Bandung

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini mempunyai kegunaan teoritis dan praktis sebagai berikut:

1. Kegunaan bagi peneliti, hasil penelitian ini diharapkan menambah pengetahuan pada Pelaksanaan Musrenbang Tahun 2013 Kota Bandung serta menambah pengetahuan dan dapat mengembangkan pemahaman ilmu pengetahuan di bidang Ilmu Pemerintahan dan kebijakan publik.
2. Kegunaan teoritis (guna ilmiah), hasil penelitian ini secara teori diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terutama mengenai permasalahan mengenai Analisis Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 05 Tahun 2009 Tentang Tahapan Tatacara Penyusunan, Pengendalian, Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Serta Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah (Studi Pada Pelaksanaan Musrenbang Kota Bandung Tahun 2013), serta sebagai penerapan ilmu dan diharapkan dapat digunakan sebagai bahan literatur bagi penelitian-penelitian selanjutnya.
3. Kegunaan praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan acuan terhadap kebijakan Peraturan Daerah Nomor 05 Tahun 2009 Tentang Tahapan Tatacara Penyusunan, Pengendalian, Dan Evaluasi Pelaksanaan

Rencana Pembangunan Serta Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah (Studi Pada Pelaksanaan Musrenbang Kota Bandung Tahun 2013).