BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Pengertian Analisis Kebijakan

Analisis kebijakan adalah aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan secara kritis menilai dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan dalam proses kebijakan. Dunn mengemukakan bahwa dalam sejarahnya analisis kebijakan bermula ketika politik praktis harus dilengkapi dengan pengetahuan agar dapat memecahkan masalah publik. Pada pemahamannya analisis kebijakan diambil dari berbagai macam disiplin ilmu dengan tujuan memberikan informasi yang bersifat dekskriptif, evaluatif, dan preskiptif.

> Wiliiam Dunn (2002) memandang bahwa :
>
> "Aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengomunikasikan pengetahuan tentang dan dalam proses kebijakan. Analisis kebijakan merupakan disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode pengkajian multiple dalam konteks argumentasi dan debat politik untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengomuniksikan pengetahuan yang relevan dengan kebijkan". (William Dunn, 2002).

Berdasarkan penjelasan diatas bahwa analisis kebijakan merupakan proses dari menganalisis yang bersifat praktis yang mempunyai tujuan untuk menciptakan, dan menilai secara kritis kemudian dikomunikasikan dalam proses kebijakan. Metodologi dalam analisis kebijakan menggabungkan lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia yaitu definisi, prediksi, preskripsi, deskripsi, dan evaluasi. Dalam analisis kebijakan prosedur-prosedur tersebut memperoleh nama – nama khusus. Perumusan masalah (definisi) menghasilkan

informasi mengenai kondisi – kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan.Peramalan (prediksi) menyediakan informasi mengenai konsekuensi dimasa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk tidak melakukan sesuatu. Rekomendasi (preskripsi) menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan relatif dari konsekuensi dimasa depan dari suatu pemecahan masalah. Pemantauan (deskripsi) menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan. Evaluasi , yang mempunyai nama sama dengan yang dipakai dalam bahasa sehari- hari, menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan dari konsekuensi pemecahan masalah.

Dalam analisis terdapat dasar- dasar analisis kebijakan, bahwa dalam mengemukakan analisis kebijakan tediri atas perumuskan masalah, peramalan, rekomendasi, pemantauan, dan evaluasi. Dasar- dasar yang terkait dalam proses analisis kebijakan yaitu mempunyai bagian – bagian sebagai berikut :

1. Mendefinisikan permasalahan.
2. Menetapkan kriteria evaluasi.
3. Mengidentifikasi alternatif kebijakan.
4. Memaparkan alternatif – alternatif dan memilih salah satu.
5.Memonitor dan mengevaluasi manfaat kebijakan."
   (Nugroho, 2009: 307)"

Berdasarkan penjelasan diatas bahwa dalam setiap analisis kebijakan terdapat dasar- dasar kebijakan yang terkandung didalamnya, yaitu mendefinisikan masalah, menetapkan kriteria evaluasi, serta mengidentifikasi alternatif kebijakan.

Analisis kebijakan dilakukan tanpa mempunyai kecenderungan untuk menyetujui atau menolak kebijakan-kebijakan. Pada dasarnya terdapat tiga hal pokok dalam menganalisis kebijakan yaitu:

1. Fokus utama adalah mengenai penjelasan/anjuran kebijakan yang pantas.

2. Sebab-sebab dan konsekunsi dari kebijakan diselidiki dengan menggunakan metodologi ilmiah.
3. Analisis dilakukan dalam rangka mengembangkan teori-teori umumyang dapat diandalkan kebijakan-kebijakan dan pembentukannya.Sehingga dapat diterapkan kepada lembaga dan bidang kebijakan yangberbeda. (Tangkilisan, 2003:3).

Menurut pemaparan diatas bahwa analisis kebijakan pada dasarnya mempunyai pokok – pokok dalam menganalisis suatu kebijakan, yang didalamnya berisi suatu kebijakan yang pantas serta kebijakan tersebut diselidiki menggunakan metodologi secara ilmiah dan kemudian dikembangkan melalui teori – teori.Analisis kebijakan memiliki beberapa ciri, seperti yang dikemukakan oleh Joko Widodo dalam bukunya yang berjudul "Analisis Kebijakan Publik*"*bahwa ciri-ciri dari analisis kebijakan sebagai berikut :

1. Analisis kebijakan sebagai aktivitas kognitif *(cognitive activity)*
2. Analisis kebijakan sebagai bagian dari proses kebijakan secara kolektifsehingga merupakan hasil aktivitas kolektif.
3. Analisis kebijakan sebagai disiplin intelektual terapan.
4. Analisis kebijakan berkaitan dengan masalah-masalah publik. (Widodo, 2007: 20-22).

Adapun penjelasan dari ciri-ciri analisis kebijakan di atas sebagai berikut: *Pertama* analisis kebijakan sebagai aktivitas kognitif *(cognitive activity),* yaitu aktivitas yang berkaitan dengan *learning and thinkity.* Aktivitas tersebuthanya sebagai salah satu aspek dari proses kebijakan (*policy process*), artinya masalah kebijakan didefinisikan, ditetapkan, dipecahkan, dan ditinjau kembali. Proses tersebut akan melibatkan berbagai pihak, baik pihak yang setuju maupun yang tidak, baik mereka sebagai pemilih maupun yang dipilih. *Kedua* analisis kebijakan sebagai bagian dari proses kebijakan secara kolektif sehingga merupakan hasil aktivitas kolektif. Analisis pada tataran awal hanya bisa dilakukan secara individual. Analisis lebih tepat

dipahami sebagai kontribusi yang terorganisasi sekaligus sebagai pengetahuan kolektif terhadap masalah kebijakan tertentu.

Ketiga analisis kebijakan sebagai disiplin intelektual terapan. Masalah kebijakan harus dikaji melalui aktivitas dari sejumlah analisis. Dan *keempat* analisis kebijakan berkaitan dengan masalah-masalah publik,tidak semua masalah masuk ranah publik bahkan ketika masalah tersebut melibatkan sejumlah orang, masalah publik memiliki dampak pada masyarakat atau beberapa orang yang berkepentingan sebagai anggota masyarakat.

Analisis kebijakan merupakan penelitian sosial terapan yang secara sistematis disusun dalam rangka mengetahui substansi dari kebijakan agar dapat diketahui secara jelas informasi mengenai masalah-masalah yang dijawab oleh kebijakan dan masalah-masalah yang mungkin timbul sebagai akibat dari penerapan kebijakan.Ruang lingkup dan metode analisis kebijakan umumnya bersifat deskriptif dan faktual mengenai sebab-sebab dan akibat-akibat suatu kebijakan. Sudarwan Danim menyatakan bahwa proses penelitian kebijakan pada hakikatnya merupakan penelitian yang dimaksudkan guna melahirkan rekomendasi untuk pembuat kebijakan dalam rangka pemecahan masalah sosial. (2009:29).

Pada umumnya, analisis kebijakan memfokuskan kajiannya pada tiga hal. Ketiga hal tersebut merupakan pijakan yang dipedomani dalam melakukan analisis kebijakan yang meliputi:

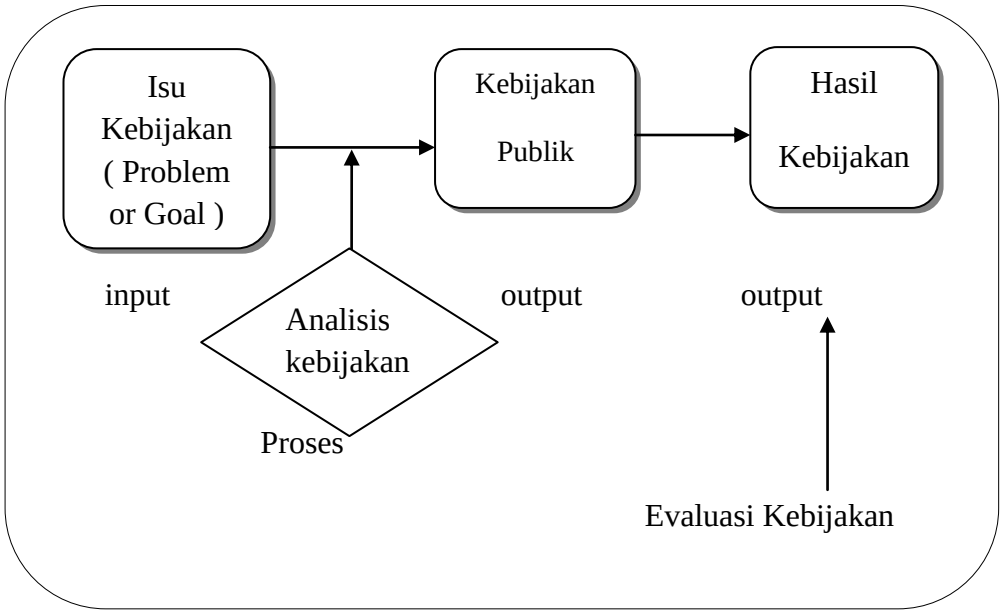
1. Definisi masalah sosial
2. Implementasi kebijakan
3. Akibat – akibat kebijakan

(http://fuadinotkamal.wordpress.com/2012/03/24/kebijakan-dan-analisis-kebijakan/)

Fokuskan kajian pada ketiga hal diatas, merupakan proses analisis kebijakan yang mendefinisikan secara jelas permasalahan yang akan menjadi fokus kajian untuk di evaluasi oleh kebijakan. Setelah masalah yang menjadi fokus kajian analisis kebijakan ditentukan, analisis kebijakan bertugas menentukan kebijakan yang sesuai dengan masalah sehingga masalah dapat dipecahkan dengan baik.

Analisis kebijakan menurut Budi Winarno "berhubungan dengan penyelidikan dan deskripsi sebab akibat dan konsekuensi – konsekuensi kebijakan". (Winarno, 2005:27). Analisis kebijakan adalah bentuk penelitian terapan yang dijadikan untuk mencapai tingkat pengetahuan yang lebih mendalam tentang isu-isu teknik sosial yang membawakan solusi-solusi yang lebih baik.Keberadaan analisis kebijakan disebabkan banyaknya kebijakan yang tidak memuaskan.Analisis kebijakan berkembang dari sebuah alternatif menjadi fakta dalam realitas sosial. Menurut Nugroho dalam bukunya *Public Policy* bahwa analisis kebijakan pun dicoba untuk di imajinasikan dalam pilihan sebagai *science* dan *art*, dengan pembedaan sebagai berikut :

Bagan 2.1
Analisis Kebijakan Sebagai Ilmu



Sumber: Riant Nugroho 2009:404 Analisis Kebijakan

Pada gambar diatas dijelaskan bahwa analisis kebijakan sebenarnya adalah ilmu yang mempunyai filosofi sendiri.Analisis kebijakan yang didalamnya terdapat isu kebijakan dan ada hubungaanya dengan kebijakan pubik serta hasil dari kebijakan tersebut yang saling berkaitan. Selain itu juga input dan outputnya pun ikut serta dalam analisis kebijakan dan proses dari kebijakan itu sendiri.

Analisis kebijakan, diperlukan untuk mengetahui kebijakan apa yang cocok dalam proses pembuatan kebijakan. Kebijakan tersebut dibuat sesuai dengan masalah yang sedang dihadapi.Analisis dapat dikembangkan di awal pembuatan suatu kebijakan ataupun di akhir penerapan kebijakan.Winarno memahami analisis kebijakan dalam kontek kebijakan perumusan kebijakan sehingga membuat pembedaan analisis kebijakan sesuai dengan model perumusan kebijakan, yaitu model elitis dan pluralis. Sementara itu pendekatannya dibedakan menjadi

pendekatan kelompok, proses fungsional, pendekatan kelembagaan, pendekatan partisipasi warga, dan psikologi.Sementara itu dalam analisis kebijakan terdapat unsur – unsur yang pokok. Moekidijat dalam bukunya analisis kebijaksanan publik mengatakan bahwa unsur pokoknya yaitu tujuan, alternatif, pengaruh, kriteria, dan model.Hal ini dapat dilihat dari tabel berikut:

Tabel 2.1
Proses Analisis Kebijakan

Tahap	Karakteristik
Perumusan	Menjelaskan dan membatasi masalah dan menentukan tujuan
Penyelidikan	Mengidentifikasi, merancang, dan menyaring alternatif-alternatif
Peramalan	Meramalkan lingkungan dan hubungan operasional yang akan datang
Pembuatan Model	Membuat dan menggunakan model – model untuk menentukan pengaruh
Evaluasi	Membandingkan dan membuat ranking alternatif – alternative

Sumber: Dalam Riant Nugroho 2009: 396

Dalam gambar diatas yang dijelaskan oleh moekidjat bahwa tahap yang ada dalam analisis kebijakan itu ada 5 tahapan yang semuanya terdapat karakteristik didalamnya. Dalam tahapan analisis kebijakan perumusan menjelaskan suatu masalah untuk mencapai suatu tujuan.Tahap penyelidikan menjelaskan dan mengidentifikasi alternatif yang kemudian disaring dalam analisis kebijakan. Peramalan proses dimana suatu hubungan suatu lingkungan untuk diramalkan pada proses yang akan datang. Tahap berikutnya dalam proses analisis kebijakan yitu tahap pembuatan model dimana suatu proses menggunakan model- model. Dan tahap yang terakhir yaitu evaluasi dimana proses membandingkan antar alternatif – alternatif.

2.1.1.1 Pengertian Analisis

Salah satu bentuk analisis adalah merangkum sejumlah data besar data yang masih mentah menjadi informasi yang dapat diinterpretasikan.Kategorisasi atau pemisahan dari komponen-komponen atau bagian-bagian yang relevan dari seperangkat data juga merupakan bentuk analisis untuk membuat data-data tersebut mudah diatur. Menurut kamus besar Indonesia analisis merupakan penguraian suatu pokok atas berbagai bagiannya dan penelaahan bagian itu sendiri serta hubungan antar bagian untuk memperoleh pengertian yang tepat dan pemahaman arti keseluruhan.Bernadus Luankli dalam bukunya "Analisis Kebijakan Publik dalam Proses Pengambilan Keputusan"mengungkapkan bahwa analisis didefinisikansebagai "penyerapan, pengkajian serta penggunaan informasi guna membuatkesimpulan". (Luankali, 2007:114). Hal ini dapat dikatakan bahwa dalam pembuatan kesimpulan harus terlebih dahulu dilakukan penyerapan, pengkajian, serta penggunaan informasinya.

Menurut Joko Widodo definisi analisis dalam bukunya "Analisis Kebijakan Publik" melalui fakta – fakta yang berhubungan dengan setiap pengamatan yang diperoleh dan dicatat secara sistematis (Widodo, 2009 : 13). Analisis merupakan suatu aktivitas untuk menghasilkan pengetahuan. Adapun beberapa macam analisis yang dilihat dari segi kegunaannya yaitu :

1. Analisis Teknikal
   Analisis Teknikal adalah analisis yang dimulai dengan cara memperhatikan instansi itu sendiri dari waktu ke waktu.
2. Analisis Kekuatan Relatif *(Relative Strength Analysis)*
   Analisis Kekuatan Relatif adalah analisis yang berupaya mengidentifikasikan masalah yang memiliki kekuatan relative terhadap masalah lain.
3. Analisis Fundamental

Analisis Fundamental adalah suatu sekuritas memiliki nilai intrinsic tertentu (nilai tingkah lakunya).Nilai intrinsik suatu sekuritas, ditentukan oleh faktor-faktor fundamental yang mempengaruhinya.Faktor tersebut dapat dari instansi.Analisis ini akan membandingkan nilai intrinsik suatu sekuritas dengan tingkah laku pegawai guna menentukan apakah sudah dapat diterapkan atau belum. Analisis ini akan memahami dan akhirnya mengevaluasi kinerja pegawai yang diterapkan.

4. Analisis Instansi Individual
   Analisis Instansi Individual adalah analisis yang dilakukan dengan mengamati kinerja fungsi-fungsi instansi dan kepemimpinan para pegawai. Analisis ini akan mengetahui perkembangan dan kondisi kinerja pegawai. (Halim, 2002: 40).

Menurut Dwi Prastomo Darminto dan Rifka Julianty kata analisis dapat diartikan sebagai berikut "penguraian suatu pokok atas berbagai bagiannya dan penelaahan bagian itu sendiri, serta hubungan antara bagian untuk memperoleh pengertian yang tepat dan pemahaman arti keseluruhan (2002:52)". Sedangkan menurut syahrul dan Mohammad Ardi Nizar menganalisis adalah "melakukan evaluasi terhadap kondisi dari pos – pos atau ayat – ayat yang berkaitan dengan akutansi dan alasan- alasan yang memungkinkan tentang perbedaan yang muncul (2000:48)". Berdasarkan pemaparan diatas bahwa suatu pokok yang ada bagiannya ditelaah dengan cermat dan teliti secara tepat untuk memperoleh pemahaman keseluruhan bahwa analisis adalah proses evaluasi dengan memunculkan alasan-alasan yang tepat tentang munculnya perbedaan. Menurut Dale Yoder seperti yang dikutif oleh A. A. Anwar Prabu Mangkunegara dalam bukunya Manajemen Sumber Daya ManusiaPerusahaan bahwaanalisis didefinisikan sebagai "Prosedur melalui fakta-fakta yang berhubungan dengan setiap pengamatan yang diperoleh dan dicatat secara sistematis" (dalam Mangkunegara, 2001:13). Berdasarkan pemaparan diatas bahwa analisi adalah suatu proses yang ada hubungannya dengan pengamatan yang ada dan kemudian dicatat secara sistematis.

2.1.1.2 Pengertian Kebijakan

Kata kebijakan secara etimologis berasal dari bahasa Inggris yaitu dari kata *policy* sedangkan kebijaksanaan berasal dari kata *Wisdom*. Kebijakan diciptakan untuk mengatur kehidupan masyarakat untuk mencapai tujuan yang telah disepakati bersama.Menurut Anderson dalam Tachjan mengatakan mengenai kebijakan yakni, bahwa:

> "kebijakan adalah serangkaian kebijakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan" (Anderson dalam Tachjan, 2006:19).

Menurut pemaparan diatas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah yang mempunyai maksud dan tujuan yang didalamnya terdapat masalah yang diperhatikan.Dan didalamnya dilakukan oleh pihak – pihak yang bersangkutan untuk membahas masalah – masalah kebijakan tersebut.

Menurut Inu Kencana Syafie dalam bukunya yang berjudul "Pengantar Ilmu Pemerintahan" mengutip pendapat Harold Laswell bahwa kebijakan adalah:

> "Tugas intelektual pembuatan keputusan meliputi penjelasan tujuan, penguraian kecenderungan, penganalisaan keadaan, proyeksi pengembangan masa depan dan penelitian, penilaian dan penelitian, serta penilaian dan pemilihan kemungkinan"(Laswell dalam Syafie, 1992:35).

Berdasarkan penjelasan diatas maka dapat disimpulkan bahwa suatu kebijakan itu merupakan kebijakan mencakup seluruh bagian aturan-aturan yang ada termasuk konteks politik, karena pada dasarnya proses pembuatan kebijakan sesungguhnya merupakan suatu proses politik.Serta dalam suatu pembuatan keputusan harus meliputi tujuan dan penilaian terhadap pemilihan dari kebijakan tersebut.

Said Zainal Abidin, alumni University of Pittsburgh, Pennsylvania, US. Mengatakan Kebijakan merupakan:

> "kebijakan publik biasanya tidak bersifat spesifik dan sempit, tetapi luas dan berada pada strata strategis. Sebab itu kebijakan publik berfungsi sebagai pedoman umum untuk kebijakan dan keputusan-keputusan khusus di bawahnya"(Abidin,2004: 23).

Kebijakan publik pada umumnya harus mempunyai fungsi sebagai pedoman untuk mengawasi kebijakan – kebijakan yang dibuat serta umumnya kebijakn public tidak bersifat spesifik tetapi mempunyai tingkat strategis didalamya.Kebijakan yang dibuat pihak – pihak bersangkutan haruslah berdasarkan keputusan yang seimbang untuk masyarakat luas.

Wiliiam N.Dunn menyebut istilah kebijakan publik dalam bukunya yang berjudul "Pengantar Analisis Kebijakan Publik" adalah:

> "Kebijakan publik (*public policy*) adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintahan"(Dunn, 2003:132).

Kebijakan publik dapat dikatakan suatu pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung. Dengan adanya suatu kebijakan publik maka diharapkan dapat membawa perubahan kearah yang lebih baik dan positif bagi masyarakat. Kebijakan seyogyanya diarahkan pada apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan oleh pemerintah. Menurut Brian W. Hogwood and Lewis A. Gunn secara umum kebijakan dikelompokan menjadi tiga, yaitu:

1. Proses pembuatan kebijakan merupakan kegiatan perumusan hingga dibuatnya suatu kebijakan.
2. Proses implementasi merupakan pelaksanaan kebijakan yang sudah dirumuskan.

3 Proses evaluasi kebijakan merupakan proses mengkaji kembali implementasi yang sudah dilaksanakan atau dengan kata lain mencari jawaban apa yang terjadi akibat implementasi kebijakan tertentu dan membahas antara cara yang digunakan dengan hasil yang dicapai (dalam Tangkilisan, 2003:5).

Dengan adanya pengelompokan tersebut, maka akan memudahkan untuk membuat suatu kebijakan dan meneliti kekurangan apa yang terjadi. Kebijakan mencakup seluruh bagian aturan-aturan yang ada termasuk konteks politik, karena pada dasarnya proses pembuatan kebijakan sesungguhnya merupakan suatu proses politik. Menurut M. Irfan Islamy berpendapat bahwa:

> "kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan yang lebih jauh lagi (lebih menekankan kepada kearifan seseorang), sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada di dalamnya sehingga *policy* lebih tepat diartikan sebagai kebijakan, sedangkan kebijaksanaan merupakan pengertian dari kata *wisdo"* (Islamy, 1997:5).

Menurut penjelasan diatas bahwa setiap kebijakan itu harus melalui pertimbangan – pertimbangan yang lebih tertuju kepada tujuan yang ingin dicapai.Sedangkan suatu kebijakan didalamnya harus memuat suatu peraturan yang kemudian diarahkan oleh pemerintah. Dalam kebijakan terdapat perumusan dalam kebijakan, ini inti dari kebijakan publik karena disini dirumuskan batas – batas kebijakan itu sendiri.

> "Penelahaan terhadap kebijakan sosial, baik menggunakan model prospektif, retrospektif, maupun integratif, semuanya didasari pada kerangka analisi. Kerangka analisis berfokus kepada tiga fokus utama meliputi, definisi masalah sosial, implementasi kebijakan sosial, akibat – akibat kebijakan sosial. (Suharto, 2004 : 87)."

Model – model kebijakan yang digunakan semuanya didasari pada kerangka analisis yang berfokus pada definisi masalah sosial, implementasi kebijakan sosial,

serta akibat – akibat sosial. Kebijakan secara umum menurut Said Zainal Abidin dapat dibedakan dalam tiga tingkatan yaitu :

1. Kebijakan umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun yang bersifat negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.
2. Kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah tentang pelaksanaan suatu undang-undang.
3. Kebijakan teknis, kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan.
   (Abidin,2004:31-33).

Kebijakan pada umumnya akan menjadi bersifat positif jika pedoman ataupun petunjuknya baik dan dalam pelaksanaanya meliputi keseluruhan dari wilayah ataupun instansinya. Berdasarkan pemaparan diatas bahwa kebijakan secara umum terletak pada tingkatan – tingkatan pelaksanaannya serta teknis dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Kebijakan pada dasarnya menjadi pedoman yang sangat umum bagi seluruh instansi yang bersangkutan.Pemerintahan yang selalu mempunyai kebijakan dalam menjalankan kepentingan untuk kemajuan bersama. Hal ini sejalan dengan pendapat Marshall dalam bukunya Implementasi Kebijakan Publik bahwa “kebijakan adalah kebijakan pemerintah yang berkaitan langsung terhadap kesejahteraan warga Negara melalui penyediaan pelayanan sosial atau bantuan keuangan (Marshall,2003:21)”.

Menurut pemaparan tersebut bahwa kebijakan itu pada dasarnya suatu tindakan yang mempunyai dampak langsung terhadap kesejahteraan warganya.Kebijakan seyogyanya harus diarahkan kepada penyediaan bantuan pelayanan sosial. Pemerintah dalam hal ini sangat berpengaruh terhadap kebijakan yang ada dan yang akan dilaksanakan.

Pelayanan pemerintah kepada masyarakat pada hakekatnya identik dengan berbagai bentuk kebijakan yang dikeluarkan oleh tiap Departemen atau Dinas di Daerah . Satu kebijakan yang tepat dan sesuai dengan kebutuhan dalam kenyataanya tidak banyak menerima penolakan dan sebaliknya, manakala formulasi kebijakan yang dirumuskan tidak merepresentasikan kebutuhan rakyat banyak serta kurang merespon dari rakyat selaku pihak yang harus menerima kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. 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 cara pengabungan prosedur - prosedur umum yang dikaitkan dengan pemecahan masalah.

Pembuatan kebijakan peran serta masyarakat sangatlah penting.Disini terlihat karena suatu kebijakan yang dibuat adalah untuk masyarakat itu sendiri.Berikut bentuk-bentuk partisipasi masyarakat tersebut yangmeliputi :

1. Pada tahap pengidentifikasian dan pengagendaan masalah. Masyarakat dapat berpartisipasi dengan cara menyampaikan kebutuhan dan masalah-masalah yang sedang dihadapinya kepada pemerintah
2. Pada Tahap Perumusan (Formulasi) Rancangan Kebijakan. Pada tahap perumusan ini , masyarakat dapat memberikan opini, masukan, atau mengkritik rancangan kebijakan tersebut.
3. Pada tahap pelaksanaan kebijakan masyarakat mendukung dan melaksanakan kebijakan dengan konsekuen dan sepenuh hati.
4. Pada tahap evaluasi masyarakat memberikan masukan atau kritik terhadap kebijakan yang sudah dilaksanakan.

(http://ajengcua.blogspot.com/2010/10/bentuk-bentuk-partisipasi masyarakat.html **)**

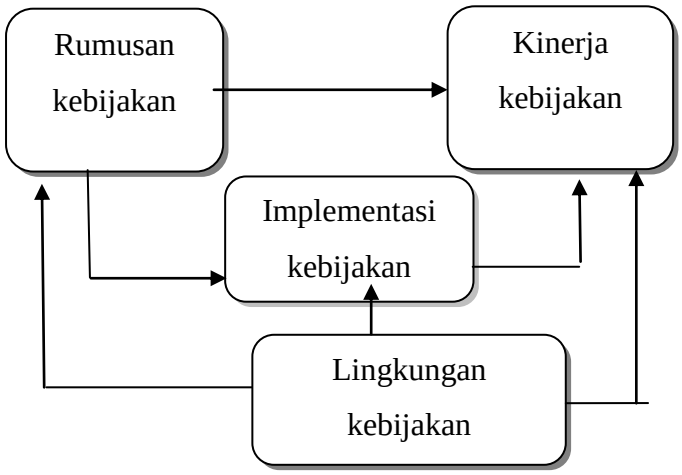
Analisis kebijakan menjadi salah satu kajian penting dalam ilmu sosial seperti yang dikatakan oleh Riant Nugroho dalam bukunya *Public Policy.*Sebagian besar akademis yang menulis tentang metode penelitian kebijakan dan riset kebijakan. Misalnya menurut Sudarman Danim, yang mendefinisikan penelitian kebijakan sebagai :

> "Penelitian yang dimaksudkan guna melahirkan rekomendasi untuk pembuat kebijakan dalam rangka pemecahan masalah sosial.Penelitian kebijakan dapat didefinisikan sebagai kegiatan penelitian yang dilakukan untuk mendukung kebijakan. Kekhasan penelitian kebijakan terletak pada fokusnya, yaitu berorientasi pada tindakan untuk memecahkan masalah sosial yang unik, yang jika tidak segera dipecahkan akan memberi efek negative yang sangat luas.(Damin: 2005:23)".

Menurut pemaparan diatas bahwa penelitian kebijakan dilakukan untuk mendukung suatu kebijakan tersebut.Dengan adanya kebijakan suatu penelitian kebijakan dikhususkan untuk melahirkan rekomendasi pada pembuat kebijakan tersebut.Penelitian kebijakan dilaksanakan untuk memecahkan suatu masalah sosial yang harus berorientasi pada tindakannya.Hill mengemukakan ada dua jenis analisis kebijakan yaitu analisis tentang suatu (atau berapa) kebijakan (*studies of policies*), dan analisis untuk (merumuskan suatu atau beberapa) kebijakan (*studies for policies*). Penelitian tentang proses kebijakan berkenaan dengan bagaimana kebijakan dibentuk dan dilaksanakan dalam suatu lingkungan kebijakan tertentu.

Berdasarkan pemaparan diatas bahwa dalam penelitian kebijakan hal yang utama perlu adanya proses kebijakan yaitu rumusan, implementasi, kinerja, dan lingkungan kebijakan. Berikut ini gambar dimana proses kebijakannya:

Bagan 2.2
Proses Kebijakan



Sumber: Riant Nugroho 2009:272

2.1.1.3 Pembuatan Kebijakan

Proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan didalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis disini adalah sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai tahap yang saling bergantungan. Pada dasarnya tahapan yang saling bergantungan itu yakni mulai dari urutan waktu yaitu penyusunan agenda , formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan.

Analisis kebijakan dilakukan untuk menciptakan, secara kritis menilai dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam satu atau lebih tahap proses pembuatan kebijakan. Tahap – tahap tersebut mencerminkan aktivitas yang terus berlangsung yang terjadi sepanjang waktu. Setiap tahap berhubungan dengan tahap berikutnya. Dunn dalam bukunya menjelaskan tahap – tahap dari proses pembuatan kebijakan yaitu :

1. Fase Penyusunan Agenda
2. Fase Formulasi Kebijakan
3. Adopsi Kebijakan
4. Implementasi Kebijakan
5. Penilaian Kebijakan

(Dunn 2003: 24)".

Dunn menggambarkan bahwa tahap – tahap dari proses pembuatan kebijakan meliputi 5 (lima) tahap yaitu sebagai berikut :

1. Fase Penyusunan Agenda , karakteristik para pejabat yang dipilih dan di angkat menempatkan masalah pada agenda publik. Banyak masalah tidak disentuh sama sekali, sementara lainnya ditunda untuk waktu lama.
2. Fase Formulasi Kebijakan , karakteristik para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat perintah eksekutif, keputusan peradilan, dan tindakan legislatif.
3. Adopsi Kebijakan, karakteristik alternatif kebijakan yang di adopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, consensus diantara direktur lembaga atau keputusan peradilan.
4. Implementasi Kebijakan, karakteristik kebijakan yang telah di ambil dilaksanakan oleh unit – unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finasial manusia.
5. Penilaian Kebijakan, karakteristik unit – unit pemeriksaan dan akuntasi dalam pemerintahan menentukan apakah badan – badan eksekutif, legislatif, dan peradilan memenuhi persyaratan undang- undang dalam pembuatan kebijakandan pencapaian tujuan.

Pada proses analisis kebijakan Riant Nugroho dalam bukunya " *Public Policy*" sebagai berikut yaitu : *Pertama*, merumuskan masalah, yaitu nilai, kebutuhan

atau kesempatan yang belum terpenuhi, yang dapat di identifikasi, untuk kemudian diperbaiki atau dicapai melalui tindakan publik. Fase- fase perumusan masalah kebijakan disusun sebagai berikut:

1. Pencarian Masalah
2. Pendefinisian Masalah
3. Spesifikasi Masalah
4. Pengenalan Masalah

"(Nugroho,2009:279)"

Menurut pendapat diatas bahwa dalam proses analisis kebijakan ada beberapa tahapan didalamnya seperti merumuskan masalah. Namun dalam merumuskan masalah ada yang disebut pencarian masalah, pendefinisian masalah, spesifikasi masalah, pengenalan masalah.

Kedua, peramalan masa depan kebijakan, yaitu dimana prosedur membuat informasi aktual tentang situas sosial dimasa depan.Peramalan mengambil tiga bentuk yaitu peramalan ekstrapolasi, peramalan teoretis, peramalan penilaian pendapat. *Ketiga*, rekomendasi kebijakan, yaitu dimana kebijakan mengahruskan menganalisis dan menentukan alternatif yang terbaik dan alasasnnya karena prosedur analisis kebijakan berkaitan dengan masalah etika dan moral..

2.1.1.4 Proses Komunikasi Kebijakan

Analisis kebijakan adalah awal, bukan akhir dari upaya pada proses pembuatan kebijakan. Pada proses komunikasi kebijakan adalah suatu proses yang sangat penting dalam pembuatan kebijakan tersebut, maka dari itu disebutkan sebagai pengkomunikasian yang dinilai kritis, serta pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tersebut. Proses Komunikasi Kebijakan Adalah upaya untuk

meningkatkan proses pembuatan kebijakan berikut hasilnya. Dalam hal ini sebagai penciptaan dan penilaian kritis, pengetahuan yang relevan dengan kebijakan pada tingkat akomodasi usulan musrenbang dikota Bandung. Proses komunikasi kebijakan meliputi Dokumen yang relevan, Presentasi,Penggunaan pengetahuan. Menurut pemaparan diatas bahwa komunikasi kebijakan yang ada pada proses analisis yaitu:

1. Dokumen adalah dokumen yang berisi pengetahuan dan memaparkan informasi tentang Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 05 Tahun 2009 Tentang Tahapan Tatacara, Pengendalian, Dan Evaluasi Rencana Pembangunan Serta Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Bandung Pada Pelaksanaan Musrenbang tahun 2013
2. Presentasi adalah percakapan, konferensi dengar pendapat berkomunikasi secara positif tentang Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 05 Tahun 2009 Tentang Tahapan Tatacara, Pengendalian, Dan Evaluasi Rencana Pembangunan Serta Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Bandung Pada Pelaksanaan Musrenbang tahun 2013
3. Penggunaan pengetahuan adalah memperbaiki kebijakan dengan cara menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan pembuatan Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 05 Tahun 2009 Tentang Tahapan Tatacara, Pengendalian, Dan Evaluasi Rencana Pembangunan Serta Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Bandung Pada Pelaksanaan Musrenbang tahun 2013

2.1.1.5 Proses Pengkajian Kebijakan

Analisis kebijakan merupakan proses dari pembuatan kebijakan dengan menggunakan metode – metode yang relevan dengan pengetahuan. Dalam analisis kebijakan terdapat proses pengkajian dari kebijakan itu sendiri. Proses pengkajian adalah proses dimana suatu kebijakan dikaji dan dikomunikasikan secara kritis yang relevan dengan kebijakan tentang tingkat akomodasi usulan musrenbang di kota Bandung. Proses pengkajian kebijakan ini meliputi :

1. Metodologi adalah suatu proses dalam menciptakan menilai dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan pembuatan Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 05 Tahun 2009 Tentang Tahapan Tatacara, Pengendalian, Dan Evaluasi Rencana Pembangunan Serta Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah Di Kota Bandung Pada Pelaksanaan Musrenbang tahun 2013
2. Informasi adalah dasar pengetahuan Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 05 Tahun 2009 Tentang Tahapan Tatacara, Pengendalian, Dan Evaluasi Rencana Pembangunan Serta Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah Di Kota Bandung Pada Pelaksanaan Musrenbang tahun 2013
3. Prosedur adalah proses yang menggambarkan keterkaitan antara metode dan teknik – teknik Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 05 Tahun 2009 Tentang Tahapan Tatacara, Pengendalian, Dan Evaluasi Rencana Pembangunan Serta Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah Di Kota Bandung Pada Pelaksanaan Musrenbang tahun 2013

2.1.2 Perencanaan Pembangunan Daerah

Perencanaan Pembangunan Daerah dilaksanakan berdasarkan kepastian hukum, tertib penyelenggaraan pemerintah, responsif, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, akuntabel, partisipatif, terukur, berkeadilan dan berkelanjutan.Dalam perencanaan pembangunan daerah terdapat Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi perencanaan pembangunan daerah, sebagaimana disebutkan dalam Perda No 5 Tahun 2009 pasal 1.Pada Perencanaan Pembangunan Daerah terdapat suatu program didalamnya.Berdasarkan Perda No 5 Tahun 2009 pasal 2 bahwa Perencanaan Pembangunan Daerah dilakukan oleh pelaku pembangunan dengan melibatkan pemangku kepentingan berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing. Berdasarkan hasil observasi dilapangan bahwa pembangunan daerah dalam perencanaan mempunyai tujuan yaitu sebagai berikut:

1. Mengurangi disparitas atau ketimpangan pembangunan antar-daerah dan antar sub-daerah serta antar-warga masyarakat;
2. Menanggulangi kemiskinan;
3. Menciptakan atau menambah lapangan kerja;
4. Meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat daerah;
5. Mempertahankan atau menjaga kelestarian sumberdaya alam agarbermanfaat bagi generasi sekarang dan generasi masa datang (pembangunan berkesinambungan)

2.1.2.1Pengertian Perencanaan

Suatu kegiatan hal yang pertama dilakukan adalah melakukan perencanaan agar dalam setiap kegiatan yang akan dilakukan dapat berjalan dengan baik dan terstruktur. Perencanaan atau *(Planning)* adalah fungsi dasar *(Fundamental)* manajemen karena *Organizing, Staffing Directing,* dan *Controlling* pun harus terlebih dahulu direncanakan.. Dalam suatu rencana ditetapkanlah tujuan yang ingin dicapai dan pedoman-pedoman untuk mencapai tujuan itu. Menurut G.R. Terry yang tertulis dalam Buku karya Malayu S.P. Hasibuan yang berjudul Manajemen Dasar, Pengertian dan Masalah, yaitu:

> "Perencanaan adalah memilih dan menghubungkan fakta dan membuat serta menggunakan asumsi-asumsi mengenai masa datang dengan jalan menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan. (*Planning is the selecting and relating of fact and the making and using of assumptions regarding the future in the visualization and formulation of proposed activations believed necessary to achieve desired results*)." (Malayu, 1996:94).

Berdasarkan pemaparan diatas bahwa perencanaan adalah suatu kegiatan yang didalamnya menggunakan asumsi – asumsi yang sesuai dengan fakta yang ada untuk mencapai hasil yang diinginkan, serta diperlukan fakta yang dirumuskan dan dihubungkan dalam kegiatan- kegiatan dimasa yang akan datang. Berdasarkan Peraturan Daerah No 5 Tahun 2009 tentang Tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan serta Musrenbang. Bahwa perencanaan Perencanaaan adalah proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan mempertimbangkan sumber daya yang tersedia.

2.1.2.2 Asas – Asas Perencanaan

Malayu dalam bukunya ”Manajemen Dasar, Pengertian dan Masalah”proses perencanaan terdapat asas-asas perencanaan yaitu:

1. *Principle of contribution of objective*
   Setiap perencanaan dan segala perubahannya harus di tujukan kepada pencapaian tujuan.
2. *Principle of efeciency of planning*
   Suatu perencanaan efisien, jika perencanaan itu dalam pelaksanaannya dapat mencapa tujuan dengan biaya uang yang sekecil-kecilnya.
3. *Principle of primacy of objective (asas pengutamaaan peencanaan)*
   Perencanaan adalah keperluan utama para pemimpin dan fungsi-fungsi lainnya,”organizing, staffing, directing, dan controlling”. Seorang tidak akan dapat fungsi-fungsi manajemen lainnya, tanpa mengetahui tujuan dan pedoman dalam menjalankan kebijaksanaaan.
4. *Principle of pervasivenese of planning (asas pemerataan perencanaan)*
   Asas pemerataan perencanaan memegang peran penting mengingat pemimpin pada tingkat tinggi banyak mengerjakan perencanaan dan bertanggung jawab atas berhasilnya rencana itu.
5. *Principle of planning premise (asas ptokan peerncanaan)*
   Patokan-patokan dalam perencanaan sangat berguna bagi ramalan, sebab premis-premis perencanaanan dapat menunjukan kejadian-kejadian yang akan datang.
6. *Principle of policy frame (asas kebijaksanaan pola kerja)*
   Kebijaksanaan ini menunjukan pola kerja, prosedur-prosedur kerja, dan program-program kerja tersusun
7. *Principle of timming (asas waktu)*
   Perencanaan waktu yang relatif singkat
8. *Principle of planning communication (asas tata hubungan perencanaan)*
   Perencanaan dapat disusun dan di koordinasikan dengan baik, jika setiap orang bertanggung jawab terhaadappekerjaannya dan memperoleh penjelasan yang memadai mengenai bidang yang akan di lakasanakannya.
9. *Principle of alternative (asas alternatif)*
   Alternatif ada pada setipa rangkaian dan perencanaan meliputi pemlhan rangkaian alternatif dalam pelaksanaan pekerjaan, sehingga tercapai tujuan yang telah di tetapkan.
10. *Principle of limmting factor (asas pembatasan factor)*
    Dalam pemilihan alternatif- alternative, pertama-tama harus di tujukan pada faktor-faktor yang strategis dan dapat membantu pemecahan masalah asas alternatif dan pembatasan faktor merupakan syarat mutlak dalam penetapan keputusan.
11. *The commitment principle (asas keterikatan)*
    Perencanaan harus memperhitungkan jangka waktu keterikatan yang diperlukan untuk pelaksanaan pekerjaan.

12. *The principle of flexibility (asas fleksibilitas)*
    Perencanaan yang efektif memerlukan fleksibilitas, tetapi tidak berarti mengubah tujuan.
13. *The principle of navigation change (asas ketetapan arah)*
    Perencanaan yang efektif memerlukan pengamatan yang terus-menerus terhaadap kejadian-kejadian yang timbul dalam pelaksanaanya untuk mempertahankan tujuan.
14. *Principle of strategic planning (asas perencanaaan strategis)*
    Dalam kondisi tertentu manajer harus memilih tindakan-tindakan yang di perlukan untuk menjamin pelaksanaan rencana agar tujuan tercapai dengan efektif. (Malayu, 1996: 104)

Berdasarkan pemaparan diatas bahwa asas-asas perencanaan merupakan fungsiutama manajer. Bahwa tujuan dari perncanaan harus didasarkan kenyataan obyektif dan rasional untuk mewujudkan adanya kerjasama yang efektif.

2.1.2.3 Pembangunan Daerah

Peraturan Daerah No 5 Tahun 2009 tentang Tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan serta Musrenbang pasal 2 bahwa Pembangunan Daerah diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan daerah dan nasional. Perencanaan Pembangunan Daerah dilaksanakan berdasarkan kepastian hukum, tertib penyelenggaraan pemerintah, responsif, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, akuntabel, partisipatif, terukur, berkeadilan dan berkelanjutan.Dalam pembangunan daerahpun terdapat rencana pembangunan daerah sebagaimana disebutkan dalam pasal 2 Perda no 5 Tahun 2009 yaitu Rencana Pembangunan Daerah merupakan satu kesatuan dalam sistem

perencanaan pembangunan nasional yang disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh dan tanggap terhadap perubahan.

2.1.3 Pengertian Musrenbang

Musrenbang adalah hasil assesmen paling penting terhadap usulan program yang prioritas dari masyarakat karena apa yang dihasilkan merupakan kebutuhan masyarakat yang sebenarnya. Dijelaskan, mengacu pada aturan hukum yang berlaku, dalam hal ini UU No 25 Tahun 2004 tentang Strategi Perencanaan Pembangunan Nasional, maka partisipasi masyarakat harus menjadi prioritas utama dalam merencanakan pembangunan sebagai bentuk dari proses demokrasi.Untuk itu, agar Musrenbang lebih bermakna serta kelanjutan pembangunan.

Kita berharap kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) mensinkronkan kegiatan yang ada di unit kerjanya dengan kebutuhan masyarakat, sehingga dana yang ada di SKPD pemanfataannya lebih maksimal untuk kepentingan masyarakat. Musrenbang kita tahu adalah proses musyawarah masyarakat tentang pembangunan daerah yang di laksanakan guna untuk mendapatkan suatu kesepakatan di antara masyarakat di setiap daerah yang akan di adakan pembangunan.

Musrenbang adalah forum di mana masyarakat dapat menyampaikan aspirasi mereka,dalam proses pembangunan yang akan di laksanakan tentang bagaimana yang seharusnya di lakukan pemerintah serta sebaliknya yang harus di lakukan masyarakat dalam pembnguna yang akan di laksanakan.musrenbang adalah proses memajukan setiap daerah mulai dari desa atau kelurahan, kecamatan, kabupaten atau

kota ,provinsi hingga pusat.Peranan dan kedudukan Musrenbang RKPD merupakan wahana publik (*'public event'*) yang penting untuk membawa para pemangku kepentingan (*stakeholders*) memahami isu-isu dan permasalahan pembangunan daerah mencapai kesepakatan atas prioritas pembangunan, dan *consensus* untuk pemecahan berbagai masalah pembangunan daerah.Musrenbang lazimnya dilaksanakan setelah selesainya 'tahap persiapan' penyusunan rencana (analisis situasi dan rancangan rencana) dari keseluruhan proses perencanaan partisipatif.

Musrenbang RKPD bertujuan menstrukturkan permasalahan,mencapai kesepakatan prioritas issu dan permasalahan daerah, serta mekanisme penanganannya.Musrenbang RKPD merupakan wahana untuk mensinkronisasikan dan merekonsiliasikan pendekatan "*top-down*" dengan "*bottom-up*",pendekatan penilaian kebutuhan masyarakat (*community need assessment*) dengan penilaian yang bersifat teknis (*technical assessment*); resolusi konflik atas berbagai kepentingan pemerintah daerah dan non *government stakeholders* untuk pembangunan daerah, antara kebutuhan program pembangunan dengan kemampuan dan kendala pendanaan, dan wahana untuk mensinergikan berbagai sumber pendanaan pembangunan.Musrenbang RKPD disebut juga Musrenbangda, untuk tingkat kabupaten atau kota disebut juga Musrenbang Kabupaten atau Kota dan untuk tingkat provinsi disebut Musrenbang Provinsi. Musrenbang kabupaten atau kota merupakan puncak kegiatan musyawarah pembangunan yang diawali dari kegiatan Musrenbang Desa atau Kelurahan, Musrenbang Kecamatan, dan Forum SKPD, sedangkan Musrenbang Provinsi dilaksanakan setelah pelaksanaan

Musrenbang Kabupaten atau Kota diwilayahnya, Forum SKPD Provinsi dan Rakornas RKP.

Ruang lingkup perencanaan meliputi :

1. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) = 20 tahun
2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) = 5 tahun
3. Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD) = 5 tahun
4. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) = 1 tahun
5. Rencana Kerja (RK-SKPD) = 1 tahun

Peran dan fungsi Musrenbang ialah untuk mencapaikonsensus dan kesepakatan mengenai prioritas program dan kegiatan SKPD untuk dibahas dalam Forum SKPDpenentuan perwakilan dari kecamatan yang akan menghadiri Musrenbang kabupaten.Pada tinggkat kabupaten kota Musrenbang bertujuan untuk mencapai *consensus* dan kesepakatan tentang draft final RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah)yaitu :

1. Arah kebijakan pembangunan daerah.
2. Arah program dan kegiatan prioritas SKPD berikut perkiraan anggarannya atauRenja (Rencana Kerja) SKPD.
3. Kerangka ekonomi makro dan keuangan.
4. Prioritas program dan kegiatan yang akan dibiayai oleh APBD, APBD Provinsi,dan sumber-sumber biaya lainnya
5. Rekomendasi dukungan peraturan dari Pemerintah Provinsi dan Pusat.
6. Alokasi anggaran untuk ADD.

Didalam penentuan kebijakan pembangunan daerah, aspirasi masyarakat dapat dilakukan melalui tiga jalur yaitu :

1. Jalur Musrenbang dimana masyarakat dapat menayulurkan aspirasinya secara langsung sesuai dengan tingkatannnya.
2. Jalur Politik atau melalui partai politik yang dilakukan oleh anggota dewan dalam masa reses.
3. Jalur birokrasi yang dapat langsung disampaikan melalui SKPD maupun kepala daerah.

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.Walaupun dikatakan sebagai jalur utama aspirasi masyarakat, aspirasi yang disampaikan dijalur ini juga dapat dikatakan sebagai jalur yang paling lemah pada proses perumusan agenda dan usulan kegiatan. Masyarakat tidak banyak tahu 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. Inilah problem utama partisipasi masyarakat yang dihadapi didalam proses kebijakan penentuan perencanaan pembangunan di Indonesia.

Berdasarkan dokumen yang didapat dari Bappeda bahwa prinsip- prinsip Penyelenggaraan Musrenbangsebagai bagian penting dari proses perencanaan partisipatif, maka musrenbang perlu memiliki karakter sebagai berikut:

1. Merupakan ‘*demand driven process’* artinya aspirasi dan kebutuhan pesertamusrenbang berperanan besar dalam menentukan keluaran hasil musrenbang.
2. Bersifat inkusif artinya musrenbang melibatkan dan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada semua stakeholders untuk menyampaikan masalahnya, mengidentifikasi posisinya, mengemukakan.

   pandangannya, menentukan peranan dan kontribusinya dalam pencapaian hasil musrenbang.
3. Merupakan proses berkelanjutan artinya merupakan bagian integral dari proses penyusunan rencana daerah (RKPD).
4. Bersifat *‘strategic thinking process’* artinya proses pembahasan dalam musrenbang distrukturkan, dipandu, dan difasilitasi mengikuti alur pemikiran strategis untuk menghasilkan keluaran nyata; menstimulasi diskusi yang bebas dan fokus, dimana solusi terhadap permasalahan dihasilkan dari proses diskusi dan negosiasi.
5. Bersifat partisipatif dimana hasil merupakan kesepakatan kolektif peserta musrenbang.
6. Mengutamakan kerjasama dan menguatkan pemahaman atas issu dan permasalahan pembangunan daerah dan mengembangkan *consensus*.
7. Bersifat resolusi konflik artinya mendorong pemahaman lebih baik dari peserta tentang perspektif dan toleransi atas kepentingan yang berbeda; menfasilitasi landasan bersama dan mengembangkan kemauan untuk

menemukan solusi permasalahan yang menguntungkan semua pihak (*mutually acceptable solutions*).

Musrenbang itu sendiri mempunyai tujuan yaitu pengintegrasian kebutuhan pembangunan dari bawah (masyarakat) dengan kebutuhan skala kabupaten/kota (bottom-up & top-down);Sinkronisasi prioritas kegiatan pembangunan antara kecamatan dengan SKPD dan antara Kabupaten/Kota dengan provinsi atau nacional,menetapkan arah kebijakan dan kesepakatan prioritas pembangunan daerah yang akan dilaksanakan pada tahun rencana optimalisasi pemanfaatan dana yang tersedia terhadap kebutuhan pembangunan (penyesuaian prioritas dengan plafon dan daftar kegiatan menurut sumber pendanaan) dan alokasi dana desa, merumuskan usulan kebijakan regulasi (kab/kota, prov, dan/atau pusat), menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan.

2.1.3.1 Kerangka Regulasi Musrenbang

Regulasi musrenbang meliputi :

1. UU-25/2004 tentang SPPN (khususnya Pasal.20 s.d 27)
2. UU-32/2004 tentang Pemerintahan Daerah; (Pasal 150 dan 151)
3. Peraturan Pemerintah Nomor 08 Tahun 2008 tentang Tahapan Tata Cara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan PP Nomor 08 Tahun 2008

5. Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 07 Tahun 2008 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kota Bandung Tahun 05 Tahun 2009, tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan serta MUSRENBANG
6. Peraturan Walikota Bandung Nomor 121 Tahun 2010 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan serta MUSRENBANG

2.1.3.2 Tahapan Musrenbang

Pada proses perencanaan pembangunan daerah tahapan penyusunan dalam hal yang utama dalam proses penyusunan RKPD yang selanjutnya dilaksanakan musrenbang tersebut. 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 ditentukan, dan mampu meningkatkan pembangunan kearah yang lebih baik, dan tentunya melalui masukan – masukan masyarakat.

2.2 Kerangka Pemikiran

Analisis kebijakan dilakukan untuk menciptakan secara kritis menilai dan mengkomunikasikan pengetahuan secara relevan dengan kebijakan dalam satu atau lebih tahap dalam proses pembuatan analisis kebijakn tersebut. Menurut Dunn analisis kebijakan merupakan aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan secara kritis menilai dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan dalam proses kebijakan. Berdasarkan pemahaman tersebut bahwa analisis kebijakan merupakan suatu komunikasian pengetahuan yang bersifat secara kritis dalam menilai, dan relevan dengan kebijakan yang satu atau lebih. Pada pemahamannya analisis kebijakan perencanaan pembangunan pada proses pelaksanaan musrenbang

merupakan hal yang paling utama dalam perencanaan pembangunan ke arah yang lebih baik lagi.

Peraturan daerah Kota Bandung No 05 Tahun 2009 tentang Tahapan Tatacara Penyusunan, Pengendalian, Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Serta Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah di jelaskan lebih jelas bahwa pelakasanaan pembangunan daerah merupakan pengoptimalkan peran serta masyarakat dan menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan,penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan. Selain itu setiap usulan pada pelaksanaan musrenbang ada 30% yang di akomodir berdasarkan hasil musrenbang dari usulan kecamatan dan hasil reses DPRD. Berdasarkan peraturan daerah Kota Bandung No 07 Tahun 2008 bahwa Tata cara pelaksanaan Musrenbang Jangka Panjang Daerah,Musrenbang Jangka Menengah Daerah, Musrenbang Tahunan tingkat Daerah dilakukan melalui dua tahapan yaitu persiapan dan pelaksanaan.

Keberadaan analisis kebijakan perencanaan pembangunan daerah pada pelaksanaan musrenbang adalah hal yang paling utama dalam meningkatkan pembangunan yang ditujukan untuk masyarakat, namun kebijakan dianggap tidak memecahkan masalah, bahkan menciptakan masalah baru. Analisis kebijakan, diperlukan untuk mengetahui kebijakan apa yang cocok dalam proses pembuatan kebijakan. Dengan di adakannya musrenbang kebijakan yang ditujukan untuk masyarakat harus bisa terselenggara, karena itu merupakan kebutuhan masyarakat.Dunn mengemukakan bahwa dalam analisis kebijakan terdapat tipe – tipe pembuatan kebijakan yaitu, perumusan masalah, peramalan, rekomendasi,

pemantauan, penilaian (Dunn, 2003:5).Dalam analisis kebijakan proses keberhasilan pada perencanaan pembangunan terutama pada pelaksanaan musrenbang ini akan berhasil apabila dilihat dari pembuatan kebijakannyayaitu: proses pengkajian, proses pembuatan kebijakan, proses komunikasi kebijakan untuk keberhasilan.Pada 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. Yang jelas, kualitas analisis kebijakan adalah penting sekali untuk meperbaiki kebijakan dan hasilnya.

Pada proses perencanaan pembangunan daerah tahapan penyusunana dalam hal yang utama dalam proses penyusunan RKPD yang selanjutnya dilaksanakan musrenbang tersebut. RKPD itu sendiri merupakan dokumen perencanaan daerah Kabupaten dan Kota untukperiode 1 (satu) tahun. Pada proses penyusunan perencanaan pembangunan terdapat tahap-tahapnya yaitu persiapan penyusunan, penyusunan rancangan dokumen perencanaan, pelaksanaan musrenbang, perumusan rancangan akhir dokumen perencanaan, penetapan dokumen perencanaan. Dalam perspektif analisis kebijakan, perumusan kebijakan harus memahami kebijakan sebagai suatu proses. 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.

Berdasarkan kerangka pemikiran diatas maka definisi operasionalnya adalah :

1. Analisis adalah proses pengkajian pemerintah daerah terhadap pelaksanaan musrenbang tahun 2013 dikota Bandung.
2. Kebijakan adalah suatu program yang diterapkan oleh pemerintah daerah khususnya oleh Badan Perencanaan Pembangunan kota Bandung terhadap pelaksanaan musrenbang tahun 2013 dikota Bandung.
3. Analisis kebijakan adalah proses menganalisa. Proses tersebut berkaitandengan pelaksanaan musrenbang, serta memberikan informasi mengenai Analisis Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 05 Tahun 2009 Tentang Tahapan Tatacara, Pengendalian, Dan Evaluasi Rencana Pembangunan Serta Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah Di Kota Bandung pada Pelaksanaan Musrenbang. Analisis kebijakan mempunyai beberapa dimensi, meliputi :
   A. Proses pengkajian adalah proses dimana suatu kebijakan dikaji dan dikomunikasikan secara kritis yang relevan dengan Kebijakan pada Pelaksanaan Musrenbang. Proses pengkajian kebijakan ini meliputi :
      a. Metodologi adalah suatu proses dalam menciptakan menilai dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan pembuatan kebijakan pada Pelaksanaan Musrenbang tahun 2013
      b. Informasi adalah dasar pengetahuan Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 05 Tahun 2009 Tentang Tahapan Tatacara, Pengendalian, Dan Evaluasi Rencana Pembangunan Serta Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah Di Kota Bandung pada Pelaksanaan Musrenbang tahun 2013.

c. Prosedur adalah proses yang menggambarkan keterkaitan antara metode dan teknik – teknik kebijakan terhadap Kebijakan pada Pelaksanaan Musrenbang tahun 2013.

B. Proses Pembuatan Kebijakan Adalah serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu yaitu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 05 Tahun 2009 Tentang Tahapan Tatacara, Pengendalian, Dan Evaluasi Rencana Pembangunan Serta Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah Di Kota Bandung pada Pelaksanaan Musrenbang tahun 2013. Proses pembuatan kebijakan meliputi :

a. Perumusan Masalah adalah pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi- asumsi yang mendasari definisi masalah dan memasuki proses Kebijakan Pelaksanaan Musrenbang tahun 2013.

b. Peramalan adalah pengetahuan yang relevan pada proses yang dapat menguji masa depan, serta mengenali kendala- kendala yang akan terjadi untuk pencapaian tujuan dari kebijakan pada Pelaksanaan Musrenbang tahun 2013.

c. Rekomendasi adalah membantu mengestimasi tingkat resiko dan ketidakpastian, mengenali ekstrenalitas dan akibat ganda, menentukan kriteria dalam pembuatan Kebijakan pada Pelaksanaan Musrenbang tahun 2013.

d. Pemantauan adalah menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan terhadap pelaksanaan musrenbang Kota Bandung tahun 2013.

e. Evaluasi adalah proses penilaian dimana ketidaksesuaian dari pembuatan Kebijakan tentang Pelaksanaan Musrenbang tahun 2013

C. Proses Komunikasi Kebijakan Adalah upaya untuk meningkatkan proses pembuatan kebijakan berikut hasilnya. Dalam hal ini sebagai penciptaan dan penilaian kritis, pengetahuan yang relevan dengan kebijakan terhadap pelaksanaan musrenbang Kota Bandung tahun 2013. Proses komunikasi kebijakan meliputi :

a. Dokumen adalah dokumen yang berisi pengetahuan dan memaparkan informasi pada pelaksanaan musrenbang tahun 2013 di Kota Bandung.

b. Presentasi adalah percakapan, konferensi dengar pendapat berkomunikasi secara positif pada pelaksanaan musrenbang tahun 2013 di Kota Bandung.

c. Penggunaan pengetahuan adalah memperbaiki kebijakan dengan cara menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan pembuatan kebijakan pada pelaksanaan musrenbang Kota Bandung tahun 2013.

Dari kerangka pemikiran yang telah dijelaskan secara singkat diatas, maka dibawah ini adalah model dari kerangka pemikirannya.

Gambar 2.1
Model kerangka pemikiran

