

ANALISIS FORMULASI PERENCANAAN PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH DAERAH (RPJMD) KABUPATEN SIDOARJO TAHUN 2016-2021

Muhammad Zuhdi, Untag Surabaya

Abstract

The election and inauguration of the regional head and deputy The head of the region then attaches the obligation to prepare the Regional Medium-Term Development Plan (RPJMD) of Sidoarjo Regency in 2016-2021 as a development guideline for 5 (five) years. RPJMD is a document of Regional Development Planning for a period of 5 (five) years. Based on the above description, the research formulation is to describe, analyze and interpret the process of preparing RPJMD, supporting and inhibiting factors and preparing the RPJMD drafting model. The research method used is qualitative method. The results of research, preparation RPJMD Sidoarjo district through a political approach, technocratic and participatory. Implementation has not been done well, there are still many shortcomings. Constraints include time discipline, job responsibilities, lack of quality of human resources, lack of understanding of the implementation of tasks in every implementation of RPJMD arrangement to the errors in the mechanism of determining the RPJMD. Supporting factors are available instruments for assessing the performance of an implementative program. Strong working motivation with systemic and scheduled work patterns. Data and information are sufficient, their Musrenbang, availability planning studies can be used as a *line* in the planning *based* economy. Data and information is adequate, the role of technocrats in the preparation. The National Development Paradigm is humanity-based development. Inhibiting factors have not been optimal synergy of regional planning and sectoral adequate. There is no agreement between the planning and controllers related to the values of humanity. Have not done a deep study. Proposal of SKPD programs and activities and community aspirations has not been accompanied by accurate analysis. Bappekabnj merely quotes old data, not yet optimal planning based on bureaucratic transformation. The RPJMD drafting / formulation model in the New Public Service paradigm, deliberative policy must therefore accommodate 3 (three) models of policy formulation, ie public choice model, system model and democratic model. The model was then given the name of an objective and participatory system model.

Keywords: Policy formulation, RPJMD, Sidoarjo

Latar Belakang Masalah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004, tentang sistem pembangunan nasional, maka pemerintah daerah wajib memiliki dokumen perencanaan pembangunan berupa Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang berlaku selama 5 tahun. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) merupakan satu dokumen rencana resmi daerah yang berlaku dalam jangka waktu 5 (lima) tahun ke depan masa pimpinan kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih. Sebagai suatu dokumen rencana yang sudah sepatutnya Pemerintah Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan masyarakat memberikan perhatian penting pada kualitas proses penyusunan dokumen RPJMD dan tentunya diikuti dengan pemantauan, evaluasi dan *review* berkala atas

implementasinya. Karena dokumen RPJMD sangat terkait dengan visi dan misi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terpilih, maka kualitas penyusunan RPJMD akan mencerminkan sejauh mana kredibilitas Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terpilih dalam memandu, mengarahkan dan memprogramkan perjalanan kepemimpinannya dan pembangunan daerahnya dalam waktu 5 (lima) tahun ke depan dan mempertanggungjawabkan hasilnya kepada masyarakat di akhir masa jabatannya.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) daerah dengan periode 5 (lima) tahunan sebagai penjabaran visi, misi dan program kepala daerah terpilih, penyusunannya dengan berpedoman pada RPJP daerah dengan memperhatikan RPJM Nasional. Hal ini memungkinkan membuka peluang ketidak-sinkronan bahkan pertentangan antara RPJM Daerah dengan RPJM Nasional yang merupakan penjabaran visi, misi dan arah pembangunan Presiden terpilih.

RPJP maupun RPJM dalam penyusunannya melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) perlu mengikutsertakan masyarakat. Namun, justru terjadi kontradiksi dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), karena tidak disebutkan perlunya keterlibatan masyarakat dalam penyusunannya. Padahal, RKPD sebagai rencana tahunan merupakan perencanaan berdasarkan kebutuhan masyarakat yang paling up-to-date dan langsung dirasakan masyarakat. Sedangkan, mendorong partisipasi masyarakat dalam penyusunan RKPD yang dimaksud dalam undang-undang ini, hanya dalam hal pendanaan pembangunan. Selain itu, RKPD sebagai penjabaran RPJM daerah memiliki derajat hukum lemah, karena hanya ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah, padahal RKPD ini dijadikan pedoman dalam penyusunan APBD yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Artinya, jika terjadi ketidaksinkronan antara RKPD dan APBD, maka yang dijadikan acuan dan memiliki landasan aturan lebih kuat adalah APBD.

Pelaksanaan pembangunan di kabupaten Sidoarjo dikendalikan oleh Saiful Illah, S.H., M.Hum dan H. Nur Ahmad Syaifuddin, S.H. sebagai pemenang Pemilukada Kab. Sidoarjo tahun 2015. Bupati dan Wakil Bupati terpilih tersebut mengusung visi “Kabupaten Sidoarjo yang inovatif, Mandiri, sejahtera dan berkelanjutan”, jika dokumen penjabaran visi yang dibuat oleh pasangan calon terpilih, “dimana unsur visi “mandiri” dibreakdown menjadi dua misi yaitu (1) pemerintahan yang bersih dan akuntabel melalui penyelenggaraan pemerintahan yang aspiratif, partisipatif dan transparan, dan (2) meningkatnya perekonomian daerah melalui potensi basis industri pengolahan, pertanian, perikanan, pariwisata, UMKM dan koperasi serta pemberdayaan masyarakat”. Dalam melaksanakan program dan kegiatan dalam rangka pencapaian visi, misi dan arah pembangunan sebagaimana tertuang dalam RPJP Kabupaten Sidoarjo 2005-2025 maka pemerintah Kabupaten wajib menerapkan 3 (tiga) pilar dari Good Governance yang meliputi transparansi, akuntabilitas dan partisipasi. Pembangunan partisipatif merupakan perwujudan paradigma peran baru masyarakat dalam pembangunan.

Masyarakat tidak sekedar penerima manfaat atau obyek pembangunan semata. Melainkan subjek dan agen pembangunan yang mempunyai posisi yang setral, strategis dan penting Tiga prinsip dasar penyelenggaraan pemerintah yang baik tersebut merupakan prasyarat kecukupan atas terlaksananya perencanaan jangka panjang daerah dengan baik dengan melibatkan semua stakeholder pembangunan Kabupaten Sidoarjo (Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah atau RPJPD Tahun 2005-2025, bab 6 Kaidah Pelaksanaan, h. 3.)

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu bentuk partisipasi politik masyarakat yang sangat penting dalam rangka menciptakan good governance, nah apakah kebijakan-kebijakan pemerintah yang baru ini, akan melibatkan rakyat dalam mengambil sebuah keputusan, seperti kebijakan dalam regulasi atau produk hukum daerah dan kebijakan pembangunan lainnya di Kabupaten. Sidoarjo.

Proses pembentukan produk hukum daerah, mulai tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan dan penyebarluasan sangat penting untuk dilakukan. Perda partisipatif, asas keterbukaan menjadi penting untuk dilakukan, dimana proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan daerah.

Selama ini masih terlihat bahwa pembentukan produk hukum daerah di Kabupaten Sidoarjo, maka ada hal-hal sebagai berikut yaitu, tidak adanya prosedur yang menjamin publik bisa mengajukan rancangan Perda selain anggota DPRD dan Pemerintah, tidak adanya jaminan banding bagi masyarakat, bila proses pembentukan perda tidak dilakukan secara partisipatif, tidak adanya pertanggung jawaban yang jelas dan memadai bagi pembentukan peraturan daerah yang dengan sengaja menutup peluang masyarakat untuk berpartisipasi dan tidak adanya jaminan prosedur dan forum yang terbuka, efektif bagi masyarakat untuk terlibat dalam mengawasi proses dan tidak adanya kewajiban informasi dan dokumentasi yang sistematis, bebas dan aksesabel seperti naskah akademik dan Raperda.

Pelaksanaannya, masyarakat merasakan hasil pembangunan yang tidak merata di berbagai sektor. Masih banyak ketidakmerataan pembangunan yang terjadi sehingga proses evaluasi opini masyarakat sangat dibutuhkan demi penyempurnaan dalam proses pembangunan negara ke depan. Salah satu kasus masyarakat yang belum merasakan pembangunan secara merata yaitu Kabupaten Sidoarjo terkait dengan implementasi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Periode 2015-2020. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Sidoarjo yang didalamnya terdapat empat kebijakan utama, yakni di bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi dan infrastruktur wilayah, secara kasat mata masih dinilai belum optimal.

1.1. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian masalah tersebut di atas, untuk mengatasi masalah tersebut, dapat dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana proses penyusunan RPJMD di kabupaten Sidoarjo ?
2. Apakah faktor pendukung dan penghambat penyusunan RPJMD kabupaten Sidoarjo ?
3. Bagaimana model penyusunan visi- misi Bupati dan Wakil Bupati terpilih terwujud dalam RPJMD ?

Kajian Teori

Administrasi Negara

Administrasi Negara adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan aparatur negara/pemerintah untuk mencapai tujuan negara secara efisien. Administrasi negara merupakan suatu bahasa ilmu sosial yang mempelajari tiga elemen penting kehidupan bernegara yang meliputi lembaga legislatif, yudikatif dan eksekutif serta hal-hal yang berkaitan dengan publik yang meliputi kebijakan publik, tujuan negara dan etika yang mengatur penyelenggara negara. Terdapat hubungan interaktif antara administrasi negara dengan lingkungan sosialnya, diantara berbagai unsur lingkungan sosial, unsur budaya merupakan unsur yang paling banyak mempengaruhi penampilan (*performance*) administrasi negara.

Gerald Caiden (1982): Administrasi negara melingkupi segala kegiatan yang berhubungan dengan penyelenggaraan urusan publik atau kebutuhan publik. Ruang lingkup administrasi adalah bagaimana orang mengorganisir diri mereka sebagai publik secara kolektif dan dengan tugas dan kewajiban masing-masing memecahkan masalah publik untuk mencapai tujuan bersama.

Nigro dan Nigro (1984), Administrasi negara secara lebih khusus dapat dijelaskan sbg apa yg dilakukan oleh pemerintah, terutama lembaga eksekutif (dengan sarana birokrasi), di dalam memecahkan masalah kemasyarakatan/publik. Harmon dan Mayer menyatakan, pelaku utama dalam penyelenggaraan administrasi publik adalah administrator publik, birokrat atau pegawai negeri. Mereka ini yang dibebani tugas pemerintahan dan pelayanan publik sehari-hari. Namun karena proses administrasi publik sesungguhnya juga melibatkan banyak pihak di luar birokrasi pemerintah (seperti pekerja sosial, LSM, ormas, dan lain-lain), maka sektor non negara yang tindakannya mengatasnamakan kepentingan publik dan berdampak kepada masyarakat luas, juga menjadi pusat perhatian administrasi publik.

Menurut Marshall E. Dimock, Gladys O. Dimock dan Louis W. Koenig: Administrasi publik merupakan kegiatan pemerintah didalam melaksanakan kekuasaan politiknya. Dwight Waldo menyatakan administrasi publik merupakan manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah. Menurut Edward H. Litchfield, Administrasi publik merupakan suatu studi mengenai bagaimana bermacam-macam badan pemerintahan diorganisasikan, diperlengkapi dengan tenaga-tenaganya, dibiayai, digerakkan dan dipimpin. Menurut Arifin Abdurachman, Administrasi publik merupakan ilmu yang mempelajari pelaksanaan dari politik negara. Sementara itu Prajudi Atmosudirjo menyatakan, Administrasi publik merupakan administrasi dari negara-negara sebagai organisasi dan administrasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan. Ruang lingkup administrasi publik dalam bidang ilmu politik diantaranya adalah administrasi politik luar negeri, administrasi politik dalam negeri, administrasi partai politik dan administrasi kebijaksanaan pemerintah.

Pfiffner dan Preshtus. administrasi negara adalah suatu proses yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan negara (Public administration is a process concerned with carrying out public policies). John M. Pfiffer dan Robert V administrasi negara adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah pengarahannya kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberkan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang. Administrasi negara adalah segenap proses penyelenggaraan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah suatu negara untuk mengatur dan menjalankan kekuasaan negara, guna menyelenggarakan kepentingan umum.

Administrasi negara adalah segenap proses penyelenggaraan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah suatu negara untuk mengatur dan menjalankan kekuasaan negara, guna menyelenggarakan kepentingan umum.

Berdasarkan Pengertian Diatas maka dapat disimpulkan bahwa :

- a. Administrasi negara adalah merupakan kegiatan yang bersifat penyelenggaraan
- b. Administrasi negara disusun untuk mengatur kerja sama antar bangsa
- c. Administrasi negara diselenggarakan untuk oleh aparatur pemerintah dari suatu negara
- d. Administrasi negara diselenggarakan untuk kepentingan umum.

Seperti yang telah kita ketahui, bahwa Administrasi Negara adalah segenap proses penyelenggaraan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah suatu Negara, untuk mengatur dan menjalankan kekuasaan Negara, guna menyelenggarakan kepentingan umum. Jadi administrasi Negara adalah kunci dari suatu Negara. Bila proses Administrasi Negara. Dalam proses pemerintahan suatu Negara itu baik, maka bisa dipastikan kinerja aparatur Negara baik dan tujuan Negara bisa tercapai dengan baik.

Kebijakan publik

kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, mengapa suatu kebijakan harus dilakukan dan apakah manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang holistik agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan berdampak kecil dan sebaiknya tidak menimbulkan persoalan yang merugikan, walaupun demikian pasti ada yang diuntungkan dan ada yang dirugikan, disinilah letaknya pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan (Thomas Dye, 1992; 2-4).

Untuk memahami kedudukan dan peran yang strategis dari pemerintah sebagai publik aktor, terkait dengan kebijakan publik maka diperlukan pemahaman bahwa untuk mengaktualisasinya diperlukan suatu kebijakan yang berorientasi kepada kepentingan rakyat. Seorang pakar mengatakan bahwa kebijakan adalah suatu upaya atau tindakan untuk mempengaruhi sistem pencapaian tujuan yang diinginkan, upaya dan tindakan dimaksud bersifat strategis yaitu berjangka panjang dan menyeluruh (Aminullah dalam Muhammadiyah, 2001: 371 – 372).

Demikian pula berkaitan dengan kata kebijakan ada yang mengatakan bahwa kata kebijakan berasal dari terjemahan kata policy, yang mempunyai arti sebagai pilihan terbaik dalam batas-batas kompetensi actor dan lembaga yang bersangkutan dan secara formal mengikat. (Ndraha 2003: 492-499). Meski demikian kata kebijakan yang berasal dari policy dianggap merupakan konsep yang relatif (Michael Hill, 1993: 8): *“The concept of policy has a particular status in the rational model as the relatively durable element against which other premises and actions are supposed to be tested for consistency.”*

Dengan demikian yang dimaksud kebijakan dalam Kybernology dan adalah sistem nilai kebijakan dan kebijaksanaan yang lahir dari kearifan aktor atau lembaga yang bersangkutan. Selanjutnya kebijakan setelah melalui analisis yang mendalam dirumuskan dengan tepat menjadi suatu produk kebijakan. Dalam merumuskan kebijakan Thomas R. Dye merumuskan model kebijakan antara lain menjadi: model kelembagaan, model elit, model kelompok, model rasional, model inkremental, model teori permainan, dan model pilihan publik, dan model sistem.

Selanjutnya tercatat tiga model yang diusulkan Thomas R. Dye, yaitu: model pengamatan terpadu, model demokratis, dan model strategis. Terkait dengan organisasi, kebijakan menurut George R. Terry dalam bukunya Principles of Management adalah suatu pedoman yang menyeluruh, baik tulisan maupun lisan yang memberikan suatu batas umum dan arah sasaran tindakan yang akan dilakukan pemimpin (Terry, 1964:278).

Menurut Brigman dan Davis, Kebijakan publik merupakan apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan. Hogwood dan Gunn, kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu. Namun dalam hal ini bukan berarti bahwa makna kebijakan hanyalah milik pemerintah saja. Edi Suharto, menyatakan kebijakan publik adalah sebuah instrument pemerintahan, bukan saja dalam arti pemerintahan yang hanya menyangkut aparat negara, melainkan pula pemerintahan yang menyentuh pengelolaan sumber daya publik.

Kebijakan publik merupakan semacam jawaban terhadap suatu masalah karena merupakan upaya memecahkan, menguraikan dan mencegah suatu keburukan sertasebaliknya, menjadi penganjur, inovasi dan pemuka terjadinya kebaikan dengan cara terbaik dan tindakan terarah.

Formulasi Kebijakan

Berkaitan dengan proses formulasi kebijakan, Abidin (2012:123) mengungkapkan bahwa proses formulasi kebijakan publik dapat didekati melalui model yang dinamakan dengan Kerangka Proses dan Lingkungan Kebijaksanaan (KPLK). Kerangka proses tersebut menggambarkan proses kebijakan dalam tiga dimensi, antara lain dimensi luar, dimensi

dalam dan tujuan. Diantara dimensi luar dan dimensi dalam terdapat jaringan keterkaitan (*linkages*).

Dalam membicarakan formulasi kebijakan publik terpenting untuk melihat siapakah aktor-aktor yang terlibat di dalam proses formulasi kebijakan tersebut. Winarno (2012:126) membagi aktor-aktor atau pemeran serta dalam proses pembentukan kebijakan dapat dibagi dalam dua kelompok, yakni para pemeran serta resmi dan pemeran serta tidak resmi.

Proses pembuatan kebijakan publik secara umum memiliki tahapan pengidentifikasian masalah, penetapan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah, pelaksanaan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Proses pembuatan kebijakan publik seperti ini dinilai terlampaui sederhana dan mekanistik, yang seringkali mengabaikan pengaruh berbagai faktor terutama faktor lingkungan dalam ataupun luar. Kenyataan lapangan menunjukkan bahwa proses pembuatan kebijakan publik itu kompleksitasnya sangat tinggi, di mana didalamnya terlibat banyak aktor yang memiliki banyak nilai dan kepentingan yang saling bertentangan satu sama lain. Dan proses formulasi kebijakan itu adalah merupakan adu kekuatan yang terlibat di dalamnya. Proses tarik-menarik, adu argumentasi, perang nilai, merebut kemenangan dengan saling 'menjatuhkan' adalah pemandangan yang nyata dan lazim terjadi dalam arena kebijakan. Gambaran proses kebijakan seperti ini luput dari perhatian atau mungkin sengaja hendak dihindari oleh proses pembuatan kebijakan yang linear mekanistik yang melukiskan proses "pembuatan kebijakan sebagai proses yang telah tertata / terencana dengan rapi, berurutan, lancar dan mudah dilaksanakan (Islamy;2012).

Pada dasarnya ada empat belas macam model formulasi kebijakan, dan keempat belas model tersebut dikelompokkan ke dalam dua model yaitu model elite dan model pluralis (Nugroho, 2012:544). Model elite merupakan model yang dipengaruhi kontinentalis yang terdiri dari model kelembagaan (*institutional*), model proses (*process*), model kelompok (*group*), model elit (*elite*), model rasional (*rational*), model inkremental (*incremental*) dan model pengamatan terpadu (*mixed scanning*). Sementara model pluralis yaitu model yang dipengaruhi oleh anglo-saxonis yaitu model teori permainan (*game theory*), model pilihan publik (*pilihan publik*), model sistem (*system*), model demokratis (*democratic*), model deliberatif (*deliberative*), model strategis (*strategic*), dan model tong sampah (*garbage can*).

Dengan semakin berkembangnya nilai-nilai demokrasi di masyarakat di mana mereka semakin banyak menuntut agar suara mereka didengar dan dilibatkan dalam proses pembuatan kebijakan publik, maka proses pembuatan kebijakan publik yang linear-mekanistik dan '*top-down*' perlu diragukan kelayakan atau efektifitasnya. Artinya kita sedang membutuhkan sebuah pendekatan dalam proses pembuatan kebijakan publik yang lebih demokratis.

Model formulasi kebijakan publik dari Patton & Sawicki menampilkan adanya 6 langkah (*steps*) yaitu (1) mendefinisikan masalah; (2) menetapkan kriteria evaluasi alternatif; (3) mengidentifikasi alternatif; (4) mengevaluasi alternatif; (5) membandingkan alternatif; dan (6) menilai dampak. Keenam langkah ini berjalan secara bertahap dan berurutan mulai dari pendefinisian masalah dan diakhiri dengan menilai dampak, dan kemudian dampak kebijakan akan dipakai sebagai masukan baru ke dalam proses selanjutnya.

Metode Penelitian

Landasan Filosofis Penelitian

Penelitian adalah proses yang dilakukan secara sistematis yang ditandai oleh dua proses. Proses pertama adalah pencarian yang tidak pernah berhenti proses kedua bersifat subyektif karena topik penelitian, model penelitian, obyek penelitian dan alat analisisnya sangat tergantung pada faktor subyektifitas si peneliti (Lincoln dan Guba 1986). Penelitian tidak hanya terfokus pada alat yang digunakan dalam penelitian tetap tergantung pada filsafat

yang melatarbelakangi penelitian yang dilakukan yaitu koherensi antara ontology, epistemology, dan methodology yang digunakan oleh peneliti.

Paradigma adalah pandangan yang digunakan peneliti yang berisi bagaimana peneliti melihat realita (*world views*), bagaimana mempelajari fenomena, cara-cara yang digunakan dalam penelitian dan cara-cara yang digunakan dalam menginterpretasikan temuan. Paradigma menjadi dasar bagi para saintis dan peneliti di dalam mencari fakta – fakta melalui kegiatan penelitian yang dilakukannya.(Arifin, 2012: 146). Paradigma menurut Bogdan dan Biklen (1982) dalam Tahir (2011:59), adalah sekumpulan anggapan dasar mengenai pokok permasalahan, tujuan, dan sifat dasar bahan kajian yang akan diteliti. Deddy Mulyana (2003) dalam Tahir (2011:59) mendefinisikan paradigma sebagai suatu kerangka berpikir yang mendasar dari suatu kelompok saintis (ilmuwan) yang menganut suatu pandangan yang dijadikan landasan untuk mengungkap suatu fenomena dalam rangka mencari fakta.

Sarantakos (1998) berpendapat bahwa ada beberapa paradigma dalam ilmu social yaitu:

1. Paradigma positivis, merupakan pendekatan yang menekankan pada kombinasi antara angka dan logika deduktif dan penggunaan alat-alat kuantitatif dalam menginterpretasikan suatu fenomena secara “objektif”.
2. Paradigma interpretative, memfokuskan pada sifat subjektif dari dunia social. Tujuan dari pendekatan interpretatif adalah menganalisis realita social dan bagaimana realita social tersebut terbentuk. Peneliti harus menyelami pengalaman subjektif para pelakunya untuk memahami lingkungan social yang spesifik. Penelitian interpretative tidak menempatkan objektivitas sebagai hal yang terpenting, tetapi untuk memperoleh pemahaman yang mendalam, maka subjektivitas pelakunya harus digali lebih dalam sehingga memungkinkan terjadinya trade-off antara objektivitas dan kedalaman temuan penelitian (Efferin et al.,2004)
3. Paradigma critical. pendekatan critical lebih bertujuan untuk memperjuangkan ide peneliti agar membawa perubahan substansial pada masyarakat (Neuman (2003), Penelitian tidak lagi menghasilkan karya tulis ilmiah yang netral/tidak memihak dan bersifat apolitis, tapi lebih bersifat sebagai alat mengubah institusi sosial, cara berpikir, dan perilaku masyarakat ke arah yang diyakini lebih baik.

Jadi, paradigma dapat didefinisikan sebagai acuan yang menjadi dasar bagi setiap peneliti untuk mengungkapkan fakta – fakta melalui kegiatan penelitian yang dilakukannya .(Arifin, 2012: 146).

Jenis Penelitian

Penelitian kualitatif adalah penelitian yang menggunakan metode observasi, wawancara, analisis isi, dan metode pengumpul data lainnya untuk menyajikan respons – respons dan perilaku subjek. Kirk dan Miller mengatakan, penelitian kualitatif adalah penelitian yang secara umum digunakan untuk meneliti tentang kehidupan masyarakat, tingkah laku, dan aktivitas sosial. Kegiatan ini berkaitan dengan telaah atas teori yang dapat digunakan untuk menjelaskan fenomena dan telaah penelitian sebelumnya untuk menunjukkan keterkaitan antara penelitian yang sedang dilakukan dengan yang telah dilakukan.

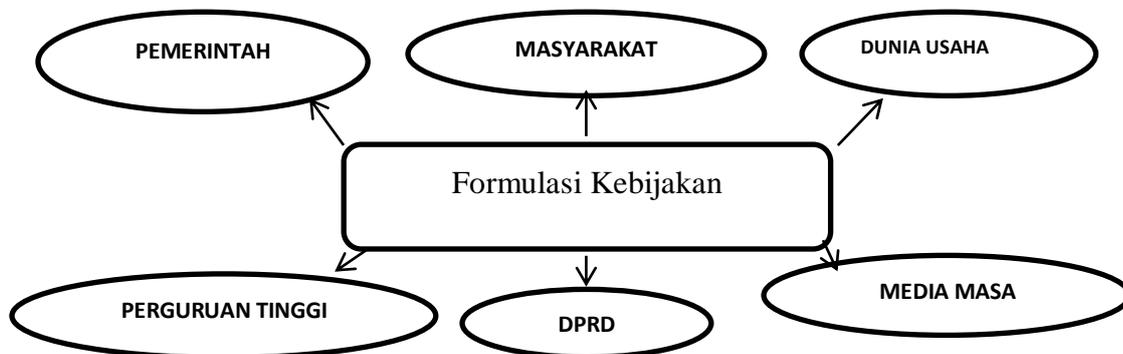
Informan

Informan adalah orang yang benar-benar tahu atau pelaku yang terlibat langsung dengan permasalahan penelitian. Informan dalam penelitian ini dipilih karena paling banyak mengetahui tentang proses formulasi kebijakan di Kabupaten Sidoarjo. Informan adalah orang yang benar – benar mengetahui dan atau terlibat langsung dengan fokus permasalahan sehingga peneliti dapat merangkum informasi yang penting dalam fokus penelitian.

Dengan melihat karakter informan tersebut, maka dalam penelitian ini belum dapat diketahui jumlah informan yang dibutuhkan karena tergantung pada perkembangan dilapangan. Pemilihan informan sebagai sumber data dalam penelitian ini adalah berdasarkan pada asas subjek yang menguasai permasalahan, memiliki data, dan bersedia memberikan informasi lengkap dan akurat. Informan yang bertindak sebagai sumber data dan informasi harus memenuhi syarat, yang akan menjadi informan narasumber (*key informan*) dalam penelitian. Awal penelitian telah ditetapkan beberapa informan yang menurut peneliti orang-orang yang terlibat langsung dan mengetahui tentang proses formulasi kebijakan di daerah, yaitu : Pemerintah Kabupaten Sidoarjo (Kasubag Perencanaan Bappeda Kabupaten Sidoarjo), akademisi, Organisasi Massa (LSM), dunia usaha, media massa, dan DPRD Kabupaten Sidoarjo. Untuk memperoleh data dan informasi yang sangat di perlukan bagi penelitian kualitatif ini, maka diperlukan adanya informan penelitian. Adapun informan penelitian ini adalah orang-orang yang mengikuti kegiatan musrenbang RPMJD Kabupaten Sidoarjo yang mewakili dari beberapa unsur yaitu : Pemerintah Kabupaten Sidoarjo, organisasi masyarakat (*civil society organitation*), dunia usaha, media massa, DPRD, dan akademisi perguruan tinggi.

Formulasi kebijakan pada prinsipnya adalah perencanaan yang mengisyaratkan keterlibatan komponen *civil society organitation* dalam merencanakan program pembangunan dan pengembangan masyarakatnya. Nurcholish Madjid (2001) mengilustrasikan adanya tiga komponen utama dalam *civil society organitation* yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat. Kolaborasi ketiga komponen ini dapat menciptakan konsep pemerintahan strategis yaitu pemerintah yang dibangun melalu pemanfaatan potensi-potensi yang ada dalam masyarakat. Kondisi ini menunjukkan pemerintah menganggap unsur lain sebagai mitra dan bukan menjadi rivalitas baginya. Penelitian ini secara lebih luas mencakup komponen *civil society organitation*, dapat diuraikan dalam gambar di bawah ini.

Gambar Ilustrasi Komponen Formulasi Kebijakan



Sumber : Data diolah, 2017

Penelitian kualitatif tidak dipersiapkan jumlah informan, tetapi bisa tergantung dari tepat tidaknya pemilihan informan kunci, dan kompleksitas dari keragaman fenomena sosial yang diteliti. Dengan demikian, informan ditentukan dengan teknik *snowball sampling*, yakni proses penentuan informan berdasarkan informan sebelumnya tanpa menentukan jumlahnya secara pasti dengan menggali informasi terkait topik penelitian yang diperlukan. Pencarian informan dihentikan setelah informasi penelitian dianggap sudah memadai.

Metode Pengumpulan Data

Metode penelitian kualitatif ini sering disebut metode penelitian naturalistik karena penelitiannya dilakukan pada kondisi yang alamiah (natural setting) karena data yang terkumpul dan analisisnya lebih bersifat kualitatif. Metode penelitian kualitatif ini berisi tentang bahan prosedur dan strategi yang digunakan dalam riset, serta keputusan-keputusan yang dibuat tentang desain riset. Empat macam teknik pengumpulan data, yaitu observasi, wawancara, dokumentasi dan gabungan/triangulasi.

a. Teknik Wawancara

Wawancara mendalam (in-depth wawancara) adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dengan informan atau orang yang diwawancarai, dengan atau tanpa menggunakan pedoman (guide) wawancara, di mana pewawancara dan informan terlibat dalam kehidupan sosial yang relatif lama (Sutopo 2006: 72). Jenis wawancara meliputi wawancara bebas, wawancara terpimpin, dan wawancara bebas terpimpin (Sugiyono, 2008: 233). Wawancara bebas, yaitu wawancara bebas menanyakan apa saja, tetapi juga mengingat akan data apa yang dikumpulkan.

b. Teknik Observasi

Pengamatan dalam istilah sederhana adalah proses peneliti dalam melihat situasi penelitian. Beberapa informasi yang diperoleh dari hasil observasi adalah ruang (tempat), pelaku, kegiatan, objek, perbuatan, kejadian atau peristiwa, waktu, perasaan. Alasan peneliti melakukan observasi adalah untuk menyajikan gambaran realistik perilaku atau kejadian, untuk menjawab pertanyaan, untuk membantu mengerti perilaku manusia, dan untuk evaluasi yaitu melakukan pengukuran terhadap aspek tertentu melakukan umpan balik terhadap pengukuran tersebut.

1) Observasi partisipatif

Metode pengumpulan data yang digunakan untuk menghimpun data penelitian melalui pengamatan dan pengindraan dimana observer atau peneliti benar-benar terlibat dalam keseharian responden.

2) Observasi terus terang atau tersamar

Dalam hal ini, peneliti dalam melakukan pengumpulan data menyatakan terus terang kepada sumber data, bahwa ia akan melakukan penelitian, sehingga mereka yang diteliti mengetahui sejak awal sampai akhir tentang aktivitas si peneliti. Tetapi dalam suatu saat peneliti juga tidak terus terang atau tersamar dalam observasi, hal ini untuk menghindari kalau suatu data yang dicari merupakan data yang masih dirahasiakan. Kemungkinan kalau si peneliti menyatakan terus terang maka peneliti tidak akan diijinkan untuk melakukan penelitian.

3) Observasi tak berstruktur

Observasi yang dilakukan tanpa menggunakan guide observasi. Pada observasi ini peneliti atau pengamat harus mampu mengembangkan daya pengamatannya dalam mengamati suatu objek. Manfaat dari observasi ini antara lain peneliti akan lebih mampu memahami konteks data dalam keseluruhan situasi sosial, jadi akan dapat diperoleh pandangan yang holistik atau menyeluruh, dengan observasi akan diperoleh pengalaman langsung, sehingga memungkinkan peneliti menggunakan pendekatan induktif, jadi tidak dipengaruhi oleh konsep atau pandangan sebelumnya. Pendekatan induktif ini membuka kemungkinan penemuan atau discovery.

c. Focus Group Discussion

Focus Group Discussion (FGD) adalah teknik pengumpulan data yang umumnya dilakukan pada penelitian kualitatif dengan tujuan menemukan makna sebuah tema menurut pemahaman sebuah kelompok. Teknik ini digunakan untuk mengungkap makna dari suatu kelompok berdasarkan hasil diskusi yang terpusat pada suatu permasalahan tertentu. FGD juga dimaksudkan untuk menghindari makna yang salah dari seorang peneliti terhadap fokus masalah yang sedang diteliti (Sutopo, 2006: 73).

d. Teknik Dokumen

Kata dokumen berasal dari bahasa latin yaitu *docere*, yang berarti mengajar. Pengertian dari kata dokumen menurut Louis Gottschalk (1986: 38) seringkali digunakan para ahli dalam dua pengertian, yaitu pertama, berarti sumber tertulis bagi informasi sejarah sebagai kebalikan daripada kesaksian lisan, artefak, peninggalan-peninggalan terlukis, dan petilasan-petilasan arkeologis. Pengertian kedua, diperuntukan bagi surat-surat resmi dan surat-surat negara seperti surat perjanjian, undang-undang, hibah, konsesi, dan lainnya. Lebih lanjut, Gottschalk menyatakan bahwa dokumen (dokumentasi) dalam pengertiannya yang lebih luas berupa setiap proses pembuktian yang didasarkan atas jenis sumber apapun, baik itu yang berupa tulisan, lisan, gambaran, atau arkeologis.

Analisis Data

Analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, sehingga dapat mudah dipahami dan temuannya dapat diinformasikan kepada orang lain. Analisis data dilakukan dengan mengorganisasikan data, menjabarkannya ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan di pelajari dan memuat kesimpulan yang dapat diceritakan kepada orang lain kepada orang lain (Sugiyono, dalam Riza Fahriansyah, 2008). Analisis data primer dan sekunder dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut : pengumpulan data, mengolah data, menyajikan data, menarik kesimpulan dan verifikasi, membuat laporan hasil penelitian. Untuk menjawab pertanyaan dalam penelitian ini digunakan teknik analisis dengan pendekatan kualitatif. Analisis kualitatif bermakna sebagai suatu pengertian analisis yang didasarkan pada argumentasi logika. Namun materi argumentasi didasarkan pada data yang diperoleh melalui kegiatan teknik perolehan data, baik studi lapangan (observasi) maupun studi pustaka. Penganalisaannya tidak berdasarkan pada perhitungan-perhitungan kuantitatif, tetapi pada kemampuan nalar peneliti dalam menghubungkan-hubungkan fakta, data dan informasi. Data yang diperoleh akan disusun secara sistematis pada tiap kategori. Kecenderungan masing-masing kategori akan dianalisis sehingga diharapkan muncul gambaran yang dapat mengungkapkan permasalahan penelitian.

Oleh karena itu, ketika data mulai terkumpul dari wawancara, observation dan archival sources, analisis data harus segera dilakukan untuk menentukan pengumpulan data berikutnya

a. Data Reduction

Data reduction adalah mengurangi data yang tidak penting sehingga data yang terpilih dapat diproses ke langkah selanjutnya. Dalam penelitian kualitatif, data yang diperoleh dapat berupa simbol, statement, kejadian, dan lainnya. Data reduction yang mencakup kegiatan berikut ini:

b. Organisasi Data, – Menentukan Kategori, Konsep, Tema dan Pola (Pattern)

Data dari wawancara ditulis lengkap dan dikelompokkan menurut format tertentu Responden dapat ditandai dengan inisial Dengan cara ini, peneliti dapat mengidentifikasi informasi sesuai pemberi informasi dengan misalnya jabatan

responden. Transkrip hasil wawancara kemudian dapat dianalisis dan key points dapat ditandai untuk memudahkan coding dan pengklasifikasian,

Narasi (deskripsi) yang telah diorganisir dapat dikelompokkan kedalam tema tertentu, dengan menggunakan code. Pengelompokan tema tersebut harus koheren dengan tujuan penelitian dan keyakinan yang dibuat oleh peneliti sesuai dengan fenomena penelitian.

c. Coding Data

Data yang diperoleh dikelompokkan dan diberi kode untuk melihat kesamaan pola temuan. Coding harus dilakukan sesuai dengan kerangka teoritis yang dikembangkan sebelumnya. Tahapan dalam coding data yaitu: 1) Open Coding (Pemberian kode serta menganalisis dan menentukan berbagai kategori tema). 2) Axial Coding (menganalisis keterkaitan satu tema dengan tema lainnya: cause & consequence, condition & interactions, strategy & process dan membuat “cluster” 3) Selective Coding Scanning data dan coding yang dilakukan sebelumnya setelah semua data lengkap

d. Pemahaman (understanding) dan Mengujinya

Proses ini dapat berupa “pemotongan” data hasil wawancara dan dimasukkan ke dalam folder khusus sesuai dengan tema/pattern yang ada. Hasil observasi dan analisis dokumen dapat dimasukkan ke dalam folder yang sama untuk mendukung pemahaman atas data hasil wawancara. Data kemudian dicoba dicari maknanya/diinterpretasi. Dalam melakukan interpretasi, peneliti harus berpegang pada koherensi antara temuan wawancara, observasi dan analisis dokumen

e. Interpretasi

Hasil interpretasi kemudian dikaitkan dengan teori yang ada sehingga interpretasi tidak bersifat bias tetapi dapat dijelaskan oleh teori tersebut. Untuk memudahkan analisis, peneliti dapat menggunakan strategi di bawah ini (Neuman 2003):

- 1) Narrative (detail kejadian dalam setting)
- 2) Ideal types (Bandingkan data kualitatif dengan model kehidupan sosial yang ideal)
- 3) Success approximation (Kaitkan data dengan teori secara berulang-ulang, sampai perbedaannya hilang)
- 4) Illustrative method (Isi “kotak kosong” dalam teori dengan data kualitatif)
- 5) Path Dependency and Contingency (Mulai dengan hasil kemudian lacak balik urutan kejadian untuk melihat jalur yang menjelaskan kejadian tersebut)
- 6) Domain analysis (masukkan istilah-istilah asli yang menunjukkan ciri khas obyek yang diteliti)
- 7) Analytical Comparison (identifikasi berbagai karakter dan temuan kunci diperoleh, bandingkan persamaan dan perbedaan karakter tersebut untuk menentukan mana yang sesuai dengan temuan kunci)

Hasil dan Pembahasan

Perumusan RPJMD

Proses formulasi kebijakan penyusunan RPJMD Kabupaten Sidoarjo dapat diartikan pula sebagai proses kronologis penyusunan RPJMD. Proses ini dimulai dengan tahap perumusan masalah sebagai titik awal (*starting point*) sampai dengan ditetapkannya dokumen RPJMD menjadi produk hukum yang bersifat mengikat (tahap legislasi). Tahapan penyusunan dokumen RPJMD Kabupaten Sidoarjo terdiri dari Rancangan Awal RPJMD, Rancangan RPJMD dan Rancangan Akhir RPJMD. Rancangan awal RPJMD adalah tahapan

perencanaan dokumen RPJMD Kabupaten Sidoarjo yang dirumuskan secara teknokratik (*top down*) dengan menyesuaikan terhadap visi misi Bupati terpilih, sedangkan rancangan RPJMD adalah dokumen perencanaan yang telah siap untuk dikonsultasikan kepada publik dan *stakeholder* terkait, dan rancangan akhir RPJMD adalah dokumen RPJMD yang telah melalui proses *top down* dan *bottom up* dan siap untuk dibahas dan disahkan oleh DPR Kabupaten Sidoarjo.

Dari tahapan penyusunan rancangan awal RPJMD, Pemerintah kabupaten Sidoarjo sudah melibatkan kalangan akademisi untuk dapat merumuskan dokumen RPJMD yang nantinya akan dikonsultasikan secara publik. Hal ini karena perumusan formulasi kebijakan berupa rancangan awal RPJMD bersifat kompleks sehingga dibutuhkan tenaga ahli yang handal, kompeten dan lintas sektoral. Pelibatan tenaga ahli dari kalangan akademisi tersebut bertujuan agar kualitas RPJMD kabupaten Sidoarjo maksimal, meskipun Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dalam hal ini Bappeda sudah memiliki sumber daya manusia yang cukup bagus dalam bidang perencanaan.

Pilihan untuk memanfaatkan tenaga ahli dalam mengawal perencanaan partisipatif ini didukung dengan anggaran Kabupaten Sidoarjo. Tenaga ahli yang bekerja untuk Pemerintah Kabupaten Sidoarjo ini juga dapat diperankan untuk menilai kelayakan suatu rencana berikut kelayakan dukungan anggarannya. Diharapkan, keberadaan tenaga ahli ini juga dapat membuat pemerintah mampu melihat isu-isu krusial dalam perencanaan maupun penganggaran. Pelibatan tenaga ahli atau kalangan akademisi ini disampaikan salah seorang informan Kabupaten Sidoarjo yang mengatakan:

“Dalam hal penyusunan rencana pembangunan, Bappeda pertama-tama harus merumuskan terlebih dahulu isu-isu strategis yang berkaitan dengan kondisi pembangunan di Kabupaten Sidoarjo. Dalam merumuskan isu tersebut Bappeda Kabupaten Sidoarjo harus terlebih dahulu mengadakan analisis terhadap lingkungan strategis. Untuk itu, Bappeda di bantu oleh tenaga ahli dari perguruan tinggi”.

Dalam perumusan formulasi awal RPJMD Kabupaten Sidoarjo telah terjadi proses partisipasi yang cukup baik. Dalam tahapan rancangan awal RPJMD Kabupaten Sidoarjo telah terjadi partisipasi, konsultasi dan negosiasi yang cukup intens antara pihak SKPD, kalangan akademis dan lingkaran tim sukses bupati. Isu pembahasan yang mengemuka adalah perumusan isu-isu strategis, program-program prioritas dan kebijakan daerah lima tahun ke depan. Proses komunikasi, konsultasi, dan negosiasi terjadi cukup alot antara tim penyusun RPJMD yang dipimpin oleh Bappeda dengan “tim sukses”. Dalam penelitian ini tim sukses adalah kelompok pendukung yang bertindak sebagai “tim ahli” perumus visi dan misi yang diusung Bupati.

Tim sukses tersebut berasal dari kalangan politik dan birokrat sebagaimana status karir pasangan Bupati dan Wakil Bupati. Meskipun untuk pendukung dari kalangan birokrat tidak muncul secara formal yang disebabkan adanya peraturan yang melarang PNS untuk berpolitik praktis, namun tidak dapat dikesampingkan bahwa aktor-aktor intelektual yang merumuskan visi dan misi Bupati berprofesi sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS). Sedangkan dari pihak birokrasi banyak diwakili dari para pejabat dari Bappeda Sidoarjo.

Dari pihak birokrasi dalam hal ini banyak diwakili oleh Bappeda yang berpegang teguh dengan aturan dan nomenklatur resmi yang mengkhawatirkan visi misi tidak dapat diterjemahkan ke dalam program yang sesuai dengan nomenklatur yang ada. Menurut salah satu Kabag Perencanaan Pembangunan Bappeda, visi misi Bupati terpilih belum mencerminkan dan menjawab permasalahan yang ada di kabupaten Sidoarjo terutama bila dikaitkan dengan hasil evaluasi RPJMD dan RKPD yang lalu. Demikian pula dengan

program-program prioritas yang tercantum dalam visi misi tidak secara keseluruhan bisa diakomodasi dalam nomenklatur program yang telah ada.

Untuk itu visi misi Bupati yang akan dijadikan payung program RPJMD perlu disesuaikan. Menurut Kepala Bidang Perencanaan Bidang Pembangunan, Visi Misi bupati Sidoarjo Terpilih yang nantinya akan digunakan sebagai visi misi RPJMD Kabupaten Sidoarjo harus disesuaikan terlebih dahulu dengan perencanaan pembangunan jangka panjang Kabupaten Sidoarjo. Hal ini diperlukan untuk proses kesinambungan perencanaan dan pembangunan sehingga mudah terukur hasilnya dan dampaknya. Berikut kutipan lengkap wawancaranya.

“Jadi harusnya Bupati atau kepala daerah sebelum menyusun visi misi itu, harusnya melihat dulu dan mengacu pada RPJP itu. Jadi tidak lepas kan, harusnya itu proses-proses perencanaan pembangunan selama 20 tahun kan sudah ada di RPJP itu. Ya 20 tahun kan panjang, jadi ada empat periode kepala daerah, jadi perencanaan pembangunannya tidak putus. Siapa pun yang jadi, apa pun visi misinya, tapi arahnya harus kesana. Ya memang secara tertulis dalam penyusunan RPJMD itu bahannya dari kepala daerah, tetapi kan secara teknokrasi nya kan di birokrasi. Memang secara normatifnya kadang-kadang, pokoknya saya (Bupati) kepingin begini, ini yang kadang-kadang menyusahkan birokrasi. Karena terlalu spesifik terlalu khusus pun juga susah. Jadi, ini memang kesulitan dalam penyusunan RPJMD. Belum nanti kalau kepala daerahnya itu dibuat begini, dia ndak mau berubah sebenarnya, dari visi misi pun dia ndak mau berubah. Padahal itu kalau secara teknokrasinya di birokrasi, harusnya terukur wacana nya, jadi indikator nya jelas. Soalnya kalau mengacu secara aturan di Permen itu, *output* maupun *outcome* nya itu harus terukur. Itu yang kita bingung itu indikator nya apa, terutama indikator *outcome*, susah itu.”

Menurut Ketua Tim Sukses Bupati, visi misi Bupati tidak dapat diganggu gugat, karena hal ini merupakan janji Bupati terpilih kepada masyarakat pemilih kabupaten Sidoarjo. Visi misi Bupati merupakan representasi suara rakyat yang akan mengarahkan berbagai program-program pembangunan di Kabupaten Sidoarjo. Perumusan visi misi Bupati telah diadakan serangkaian penelitian dan studi-studi kebijakan yang telah ada. RPJMD merupakan wewenang Bupati yang nantinya akan dipertanggungjawabkan Bupati terpilih di hadapan DPRD.

Dari komunikasi dan konsultasi yang alot di atas, kemudian ditemukan titik temu agar proses penyusunan rancangan awal RPJMD Kabupaten Sidoarjo dapat terus berlanjut pada tahapan selanjutnya. Sinkronisasi visi misi Bupati nantinya ada ditingkatkan program. Demikian pendapat Kepala Bappeda Kabupaten Sidoarjo. Menurut Kepala Bappeda, visi misi Bupati terpilih Sidoarjo telah mencakup dan mewakili program-program pembangunan kabupaten Sidoarjo lima tahun ke depan. Berikut kutipan wawancanya:

“Apa yang sudah disampaikan Bupati ke masyarakat, itu kan ada mana yang bisa dikerjakan dengan jangka pendek, mana yang harus bisa ditunda pelaksanaannya. Yang terpenting dari RPJMD 5 tahun itu harus ada visi misi Bupati. Tahun pertama apa yang harus bisa dikerjakan, tahun kedua apa, tahun ketiga apa, tahun keempat apa, tahun kelima apa. Lha itu harus ada komitmen dari SKPD untuk melaksanakan program-program yang sudah dicanangkan dalam RPJMD itu.”

Pada tahap penyusunan agenda kebijakan, masalah-masalah yang telah dirumuskan telah saling berkompetisi. Berbagai kalangan mencari dan mengemukakan masalah layak

untuk dijadikan agenda kebijakan. Dalam hal ini yang menjadi agenda kebijakan adalah permasalahan yang telah dirumuskan harus berpegang pada visi dan misi Bupati terpilih.

Pada proses diskusi tersebut terjadi interaksi yang dinamis yang dipengaruhi berbagai kepentingan dan persepsi serta interpretasi *stakeholder* atas permasalahan yang dibahas sehingga muncul konflik-konflik di antara mereka. Tercapainya kesepakatan atas resolusi konflik yang terjadi tersebut merupakan titik keseimbangan (*equilibrium*) sebagai hasil dari interaksi dalam kelompok sehingga model yang digunakan dalam formulasi ini adalah model teori kelompok (*group*).

Kebijakan-kebijakan yang diambil merupakan variasi atau kelanjutan kebijakan di masa lalu sehingga dapat dikatakan sebagai model pragmatis/praktis atau model inkremental (*incremental*). Pendekatan ini diambil karena pertimbangan keterbatasan waktu, ketersediaan informasi dan kecukupan dana untuk melakukan evaluasi kebijakan secara komprehensif, sedangkan substansi permasalahan yang diangkat tidak jauh berbeda dengan substansi permasalahan periode pemerintahan sebelumnya.

Secara umum diselenggarakannya Musrenbang RPJMD kabupaten Sidoarjo telah memenuhi kriteria perencanaan partisipatif. Prosesnya pun telah transparan bagi publik yaitu dengan melibatkan begitu banyak pihak yang berkepentingan. Namun demikian, Musrenbang RPJMD sendiri cenderung menjadi forum publik yang terbatas untuk mengumpulkan “daftar usulan”. Walaupun proses umum perencanaan sudah bersifat “*bottom-up*” dan terdapat keterbukaan bagi publik untuk terlibat namun masih bersifat mekanistik bahkan seremonial. Penyelenggaraan Musrenbang hanya dalam waktu 1 (satu) hari sedangkan substansi permasalahan yang dibahas begitu kompleks dan aktor-aktor yang terlibat begitu banyak menjadikan Musrenbang terkesan hanya sebagai *event* untuk memenuhi ketentuan sebagaimana yang ditetapkan undang-undang.

Faktor Pendukung dan Penghambat

Faktor Pendukung

Proses RPJMD Kabupaten Sidoarjo disusun dengan memadukan pendekatan teknokratis, demokratis, partisipatif, politis, *bottom-up* dan *top down*. Penyusunan rancangan awal telah melibatkan tenaga ahli dari kalangan akademisi. Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dalam hal ini Bappeda sudah memiliki sumber daya manusia yang cukup bagus dalam bidang perencanaan. Dan juga perencanaan didukung anggaran Kabupaten Sidoarjo yang memadai. Dalam tahapan rancangan awal RPJMD Kabupaten Sidoarjo telah terjadi partisipasi, konsultasi dan negosiasi yang cukup intens antara pihak SKPD, kalangan akademis dan lingkaran tim sukses bupati. Kemauan dan komitmen politik Bupati memadai dan juga motivasi aparat birokrasi untuk melaksanakan program tersebut.

Faktor Penghambat

Visi misi Bupati terpilih belum mencerminkan dan menjawab permasalahan yang ada di kabupaten Sidoarjo terutama bila dikaitkan dengan hasil evaluasi RPJMD dan RKPD yang lalu. Demikian pula dengan program-program prioritas yang tercantum dalam visi misi tidak secara keseluruhan bisa diakomodasi dalam nomenklatur program yang telah ada.

Musrenbang RPJMD menjadi forum publik terbatas untuk mengumpulkan “daftar usulan”. Proses perencanaan memang bersifat “*bottom-up*” dan keterlibatan publik namun masih bersifat mekanistik bahkan seremonial. Pelaksanaan Musrenbang hanya dalam waktu 1 (satu) hari sedangkan substansi permasalahan yang dibahas begitu kompleks dan aktor-aktor yang terlibat begitu banyak menjadikan Musrenbang terkesan hanya sebagai *event* untuk memenuhi ketentuan sebagaimana yang ditetapkan undang-undang.

Penentuan *stakeholder* pemerintah menggunakan inisiatif sendiri dan dengan pertimbangan sepihak sesuai kepentingannya. Pemilihan *stakeholder* dari akademisi Pemerintah Kabupaten Sidoarjo memilih akademisi yang sudah memiliki ikatan-ikatan atau

kedekatan pribadi dengan pihak Pemerintah Kabupaten Sidoarjo. Untuk wakil organisasi masyarakat biasanya pihak Pemerintah Kabupaten Sidoarjo memilih organisasi masyarakat yang merupakan binaan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo.

Penyampaian informasi sangat terlambat sehingga tidak tersedia waktu yang cukup bagi ormas untuk membuat program yang matang pada saat Musrenbang tersebut. Demikian pula sosialisasi rencana pembangunan, masyarakat belum dapat secara utuh dan keseluruhan untuk mengetahui rencana pembangunan, apa sebenarnya visi, misi dan tujuan dari pembangunan Kabupaten Sidoarjo. Kondisi lainnya media masa masih belum maksimal memberikan kerja samanya dalam perumusan program pembangunan partisipatif Kabupaten Sidoarjo. Hal tersebut juga disebabkan keterbatasan ruang dan akses yang dimiliki sehingga tidak bisa secara maksimal mensinergikan publikasi program pembangunan yang ada.

Proses perumusan didapatkan data masih rendahnya partisipasi masyarakat dalam penyusunan RPJMD terutama pada saat pelaksanaan Musrenbang RPJMD. Dampaknya perumusan kebijakan RPJMD bisa akan didominasi kalangan elit eksekutif. Dapat dikatakan partisipasi politik dalam penyusunan RPJMD kabupaten Sidoarjo masih dalam tataran elit.

Sementara itu faktor pendukung dan penghambat mewujudkan visi dan misi bupati dan wakil bupati terpilih, yaitu *Visi : Sidoarjo Yang Inovatif, Mandiri, Sejahtera Dan Berkelanjutan* ke dalam RPJMD terlihat pada tabel di bawah ini.

Tabel: Faktor Pendukung dan Penghambat Visi dan Misi terwujud dalam RPJMD kabupaten Sidoarjo

No.	Misi dan Program	Faktor	
		Pendukung	Penghambat
1.	Isi Visi dan Misi	Adanya dukungan timses dan dewan.	belum mencerminkan dan menjawab permasalahan yang ada di kabupaten Sidoarjo terutama bila dikaitkan dengan hasil evaluasi RPJMD dan RKPD
1.	Pemerintahan yang bersih dan akuntabel melalui penyelenggaraan pemerintahan yang aspiratif, partisipatif dan transparan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Telah tersedia instrumen untuk menilai kinerja program/ kegiatan yang implementatif 2. Motivasi kerja yang kuat dengan pola kerja yang sistemik dan terjadwal 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pengusulan program dan kegiatan SKPD dan dari aspirasi masyarakat belum disertai analisis yang akurat. 2. Bappeda sekedar kopi paste 3. Belum optimalnya perencanaan yang berprinsip pada transformasi birokrasi
2.	Meningkatnya perekonomian daerah melalui optimalisasi potensi basis Industri pengolahan, pertanian, perikanan, pariwisata, UMKM dan Koperasi serta	<ol style="list-style-type: none"> 1. Data dan informasi sudah memadai 2. Adanya Musrenbang 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Belum optimalnya perencanaan perekonomian yang didukung dengan data kewilayahan dan

	Pemberdayaan Masyarakat	3. Tersedianya kajian perencanaan yang dapat digunakan sebagai <i>based line</i> dalam perencanaan bidang ekonomi.	sektoral yang memadai
3.	Meningkatnya kualitas dan Standar Pelayanan Pendidikan dan Kesehatan	1. Data dan informasi sudah memadai 2. Adanya peran teknokrat dalam penyusunan	1. Belum melakukan kajian secara mendalam 2. Pengusulan program dan kegiatan SKPD dan dari aspirasi masyarakat belum disertai analisis yang akurat.
4.	Meningkatnya tatanan Kehidupan Masyarakat yang berbudaya dan berakhlakul Karimah kepada Tuhan Yang Maha Esa, serta dapat memelihara kerukunan, ketentraman dan Ketertiban	1. Paradigma Pembangunan Nasional adalah pembangunan Berbasis kemanusiaan (<i>people centered development</i>). 2. Motivasi kerja yang kuat dengan pola kerja yang sistemik dan terjadwal	Belum adanya kesepahaman diantara para pengampu perencanaan dan pengendalian terkait nilai-nilai kemanusiaan
5.	Infrastruktur Publik yang memadai dan berkualitas sebagai penunjang pertumbuhan ekonomi dengan memperhatikan kelestarian lingkungan	Motivasi kerja yang kuat dengan pola kerja yang sistemik dan terjadwal	Belum optimalnya sinergitas perencanaan kewilayahan dan sektoral yang memadai.

Sumber : hasil olahan data lapangan

Dengan demikian tampak bahwa dalam melaksanakan setiap peranannya dalam penyusunan RPJMD Kabupaten Sidoarjo Bappeda menghadapi berbagai kendala baik dari internal Bappeda sendiri dan juga dari eksternal. Kendala yang dihadapi oleh Bappeda dari dalam atau internal adalah :

1. Kurangnya kualitas sumber daya manusia kurang memadai dalam melakukan perencanaan
2. Keterbatasan jumlah Sumber Daya Manusia (SDM).
3. Belum mantapnya koordinasi antara bidang-bidang.

Sedangkan kendala yang dihadapi dari eksternal atau dari luar adalah :

1. Rendahnya koordinasi dinas-dinas Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dengan Bappeda Kabupaten Sidoarjo
2. Rendahnya penyampaian data dari perangkat dinas tepat waktu
3. Kurangnya peran serta masyarakat dalam menyampaikan usulan pembangunan ke Bappeda Kabupaten Sidoarjo

Membangun Model Perumusan Kebijakan Rasional – Obyek - Partisipatif

Formulasi kebijakan selain sebagai sebuah proses politik juga merupakan sebagai sebuah proses teknis. Dalam proses ini yang lebih ditekankan adalah peran dan kapasitas fasilitator untuk mendefinisikan dan mengidentifikasi stakeholder secara tepat. Selain itu proses ini juga diarahkan untuk memformulasikan masalah secara kolektif, merumuskan strategi dan rencana tindak kolektif, serta melakukan mediasi konflik kepentingan dalam pemanfaatan sumberdaya publik. Salah satu hal penting dalam proses teknis ini adalah upaya pembangunan institusi masyarakat yang cukup legitimasi sebagai wadah bagi masyarakat untuk melakukan proses mobilisasi pemahaman, pengetahuan, argumen dan ide menuju terbangunnya sebuah konsensus, sebagai awal tindak kolektif penyelesaian persoalan publik. Hal ini disesuaikan dengan pernyataan salah seorang informan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo (Kasubag Perencanaan Bappeda Kabupaten Sidoarjo) yang mengatakan :

“Partisipasi' masyarakat dalam sistem perencanaan pembangunan jangka menengah daerah bermaksud untuk menjamin agar setiap kebijakan yang diambil mencerminkan aspirasi masyarakat. Dalam rangka mengantisipasi berbagai isu yang ada, pemerintah daerah menyediakan saluran komunikasi agar masyarakat mengarahkan pendapatnya. Jalur komunikasi ini meliputi pertemuan, temu wicara, konsultasi dan penyampaian pendapat secara tertulis. Bentuk lain untuk merangsang keterlibatan masyarakat adalah melalui formulasi kebijakan untuk menyiapkan agenda pembangunan, pemanrauan, evaluasi dan pengawasan secara partisipatif dan mekanisme konsultasi untuk menyelesaikan isu sektoral.”

Pentingnya partisipasi masyarakat ini juga terakomodir dalam UU N0. 25 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dalam penyusunan RPJMD melibatkan unsur masyarakat yang terdiri dari organisasi masyarakat, organisasi profesi, tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh masyarakat, media massa, DPRD, serta perguruan tinggi. Keterlibatan mereka secara luas diakomodir dalam Lapangan musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) RPJMD. RPJMD merupakan penjabaran visi, misi dan program Gubernur Kabupaten Sidoarjo yang berpedoman kepada RPIP Provinsi dan memperhatikan RPJMN, memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah, Lintas Satuan Perangkat Kerja Daerah dan program kewilayahan disertai dengan rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Implementasi konsep formulasi kebijakan dalam pelaksanaan RPJMD Kabupaten Sidoarjo diwujudkan dengan penyelenggaraan musrenbang dengan melibatkan masyarakat dan seluruh stakeholder pembangunan di Kabupaten Sidoarjo. Musrenbang ini melibatkan stakeholders hadir dari berbagai elemen masyarakat seperti organisasi masyarakat, assiosiasi

profesi, DPRD, tokoh masyarakat, media massa dan lain- lain. Namun dalam hal penentuan ataupun pemilihan kriteria stakeholder yang berperan serta dalam proses musrenbang ini terdapat sebuah kondisi yang mengingkari makna dari proses partisipasi yang sebenarnya. Penentuan keterlibatan *stakeholder* tidak terdapat transparansi dari pihak pemerintah dalam hal kriteria-kriteria *stakeholder* yang mengikuti musrenbang tersebut.

Kondisi yang terjadi adalah dalam penentuan *stakeholder* pemerintah menggunakan inisiatif sendiri dan dengan pertimbangan sepihak sesuai dengan kepentingannya. Fakta ini dapat dilihat dari para stakeholder yang ada pada proses musrenbang para pihak atau elemen yang memiliki kedekatan dengan pemerintah Kabupaten Sidoarjo. Gambaran umum akan kondisi yang lazim terjadi dalam hal pemilihan *stakeholder* yang mewakili pihak akademisi yang biasanya pihak pemerintah Kabupaten Sidoarjo akan mewakili para akademisi yang sudah memiliki ikatan-ikatan atau kedekatan pribadi dengan pihak pemerintah Kabupaten Sidoarjo. Stakeholder yang mewakili organisasi biasanya akan memilih organisasi masyarakat yang merupakan binaan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo itu sendiri. Kondisi tersebut di atas tentunya akan mematikan proses makna partisipasi yang sangat didambakan oleh masyarakat. Hal ini sesuai dengan pernyataan salah seorang informan dari Ormas mengatakan bahwa :

“terungkap bahwa posisi masyarakat masih lemah tingkat keterwakilannya. Kondisi tersebut di atas tentunya tidaklah harus terjadi apabila Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dapat mengidentifikasi stakeholder pembangunan yang ada di Kabupaten Sidoarjo secara baik dengan melibatkan stakeholder tersebut untuk mendata secara lebih rinci tentang keberadaan dan stakeholder yang ada di Kabupaten Sidoarjo. ”

Pelaksanaan musrenbang RPJMD Kabupaten Sidoarjo dapat dilihat beberapa point penting mengenai partisipasi masyarakat yaitu : usaha Pemerintah Kabupaten Sidoarjo yang terlihat kurang maksimal dalam mengajak masyarakat Kabupaten Sidoarjo untuk menghadiri musrenbang atau pun sosialisasi tentang rencana pembangunan. Pemerintah Kabupaten Sidoarjo hanya menyampaikan informasi penyelenggaraan musrenbang melalui Pemerintah Kabupaten dan belum sepenuhnya menyebarkan informasi yang lebih luas kepada masyarakat.

Begitu juga halnya dalam sosialisasi rencana pembangunan, masyarakat belum dapat secara utuh dan keseluruhan untuk mengetahui rencana pembangunan visi, misi, dan tujuan dari pembangunan Kabupaten Sidoarjo. Seharusnya media massa mempunyai peran penting pada proses ini. Sebagai perbandingan, dapat dilihat bagaimana peranan media massa dalam menginformasikan tentang rencana pembangunan Kabupaten Sidoarjo. Partisipasi bisa dijalankan dengan beberapa persyaratan : adanya keterbukaan informasi, equality (tidak ada perbedaan ras, suku, agama, dan kondisi sosial ekonomi), adanya komitmen dari pembuat keputusan (baik eksekutif maupun legislatif), adanya kesadaran kritis Warga, masyarakat yang terorganisir, serta iklim politik yang kondusif untuk berpartisipasi. Partisipasi ini digerakkan oleh eksekutif, legislatif, dan civil society. Untuk menghasilkan kebijakan yang pro partisipasi, maka strategi yang dilakukan bisa berupa sosialisasi, pelibatan *experts*, lobby, dan pengorganisasian.

Partisipasi Warga didalam RPJMD diwujudkan dalam bentuk pelibatan masyarakat dalam proses Musrenbang. Dimana dalam musrenbang tersebut memiliki dasar yang jelas dalam penyelenggaraan, memiliki tujuan sosial, ada akuntabilitas publik, dan keterlibatan Warga sebagai *stakeholder* dalam proses pembangunan yang dilaksanakan. Kegiatan itu mempunyai kerangka perencanaan yang bersamaan untuk menetapkan tujuan, kegiatan, pelaksanaan, dan penerimaan manfaat, serta metode pemantauan dan evaluasi program. Aktivitas itu pun selalu mengedepankan atau berangkat dari aspirasi Warga. Dengan

demikian, ada ruang dibuka untuk berpartisipasi, Warga harus didorong untuk menciptakan aktivitas, oleh karena itu rakyat harus terorganisir.

Kegiatan partisipatif yang diawali dengan pertemuan antar pemerintah dengan kelompok masyarakat yang menjadi sasaran proyek. Masyarakat pun akan berkontribusi sesuai bidang keahlian masing-masing. Dan juga harus diterapkan prinsip persamaan dan kesejahteraan. Karena harus ada pembagian peran yang adil dan jelas. Didalam kegiatan, semua lapisan masyarakat dilibatkan. Mereka terlibat aktif sejak perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, hingga evaluasi. Dengan catatan rakyat atau perwakilan harus atau ditunjuk oleh sektor masing-masing. Pengambilan keputusan pun didasarkan pada mekanisme yang ditetapkan bersama dan dapat dipertanggung jawabkan gugatnya. Dengan demikian masyarakat sadar bahwa program ini berguna untuk mereka, dan mereka dapat mengorganisir program tanpa tekanan eksternal. Karena kegiatan itu ditunjukkan untuk menjawab kebutuhan masyarakat, maka tujuannya harus bersifat spesifik. Mereka terlibat langsung dalam suatu program. Hal ini seperti yang dinyatakan informan dari DPRD (Komisi II) bahwa :

“adapun indikator keberhasilan dari adanya partisipasi dapat dilihat dari meningkatnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah, meningkatnya jumlah masyarakat yang berpartisipasi dalam pembangunan daerah, meningkatnya kuantitas dan kualitas masukan kritik dan saran) untuk pembangunan daerah dan terjadinya perubahan sikap masyarakat menjadi lebih peduli terhadap setiap langkah pembangunan. ”

Keterlibatannya itu mulai dari merencanakan, merancang, hingga dan membangun, sedangkan keputusan dan Wewenang pengelolaan ada ditangan masyarakat. Kegiatan monitoring dan evaluasi, harus tersedia akses untuk melakukan pengawasan. Dengan demikian ada ruang yang disediakan bagi Warga dalam proses mengevaluasi program. Masyarakat pun mendapat suatu kebebasan untuk melakukan kontrol atau pengawasan. Untuk menciptakan pelayanan yang mengerti penuh dengan tugas-tugasnya, maka diperlukan kontrol yang baik dari semua pihak terkait. Karena itu informasi harus bisa diakses oleh semua orang.

Harus pula tersedia ruang publik sebagai Wahana komunikasi dan informasi bagi masyarakat dalam program pembangunan. Fungsi layanan publik sangat luas. mulai dari peraturan, pemberian pelayanan langsung hingga menyediakan fasilitas. Partisipasi berdampak signifikan terhadap peningkatan kualitas hidup masyarakat. Dengan demikian masyarakat akan merasa memiliki atas pembangunan yang dilakukan. Dengan adanya partisipasi, masyarakat akan mendukung sumber daya dengan sadar dan diakui.

Begitu juga apabila melihat fungsi DPRD sebagai salah satu stakeholder dalam proses RPJMD ini kiranya sudah saatnya DPRD Kabupaten Sidoarjo mempertegas peran dalam penyusunan rencana pembangunan, baik itu Perencanaan Jangka Panjang, Jangka Menengah, maupun Jangka Pendek. DPRD akan menunggu dokumen sampai perencanaan jangka panjang dan mencegah daerah sampai kepada mereka berpotensi terjadi. Baru setelah itu mereka akan mengadakan public hearing dengan masyarakat. Mengapa dengan formulasi kebijakanperan untuk melakukan penjangkaran aspirasi lebih banyak dipikul oleh eksekutif? Bukankah DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat seharusnya terlibat lebih jauh?. Berangkat dari fenomena-fenomena yang menggambarkan proses keterlibatan masyarakat dalam proses RPJMD Kabupaten Sidoarjo, dapat dilihat masih banyak hambatan-hambatan bagi partisipasi masyarakat. Hambatan dan tantangan terbesar yang sering ditemui dari penerapan formulasi kebijakandalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah adalah arogansi dan resistensi birokrasi (mental block) dan politisi, serta menganggap

kapasitas masyarakat dan perangkat pemerintah daerah masih sangat terbatas baik secara teknis maupun sikap/prilaku berdemokrasi. Resistensi biokrasi terutama berkaitan dengan pembagian/pendegelasan kewenangan dan perimbangan keuangan sebagian besar birokrat masih keberatan apabila kewenangannya diserahkan yang akan membawa konsekuensi berkurangnya anggaran dinas/instansi yang dikuasainya.

Dalam membahas peran serta aktor-aktor dalam proses perumusan kebijakan, ada perbedaan cukup penting yang perlu diperhatikan antara negara-negara berkembang dengan negara-negara maju, yang dikenal dengan ekologi administrasi negara. Pada negara-negara berkembang, struktur pembuatan kebijakan cenderung lebih sederhana dibandingkan dengan negara-negara maju. Kecenderungan struktur pembuatan keputusan di negara-negara maju adalah lebih kompleks. Perbedaan ini antara lain disebabkan oleh peran aktor-aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan. Di negara berkembang, di mana perumusan kebijakan lebih dikendalikan oleh elit politik dengan pengaruh massa rakyat yang sedikit, maka proses perumusan kebijakan publik lebih sederhana. Sementara itu, di negara-negara Eropa Barat dan Amerika di mana setiap warga negara mempunyai kepentingan terhadap kebijakan publik, maka kondisi ini akan mendorong struktur yang semakin kompleks.

Pembahasan mengenai siapa saja yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan dapat dilihat misalnya dalam tulisan Anderson (1979), Lindblom (1980), maupun Lester dan Joseph Stewart, Jr (2000). Aktor-aktor atau pemeran serta dalam proses pembuatan kebijakan dapat dibagi ke dalam dua kelompok, yakni para pemeran serta resmi dan para pemeran serta tidak resmi. Yang termasuk ke dalam pemeran serta resmi adalah agen-agen pemerintah (birokrasi), presiden (eksekutif), legislatif, dan yudikatif. Sedangkan yang termasuk dalam kelompok pemeran serta tidak resmi meliputi: kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, dan warganegara individu. Kita akan menjelaskan masing-masing aktor ini dalam uraian selanjutnya beserta peran yang dapat dijalankan oleh aktor-aktor tersebut.

Banyak faktor yang mempengaruhi dalam meningkatkan kualitas perumusan kebijakan, diantara faktor yang perlu mendapatkan perhatian utama adalah mengidentifikasi faktor utama perumusan kebijakan daerah yaitu menganalisis personalia dalam perumusan kebijakan daerah. Berkaitan dengan upaya peningkatan kualitas perumusan kebijakan di Kabupaten Sidoarjo, tahapan-tahapan dalam peningkatan perumusan kebijakan daerah, adalah sebagai berikut:

1. Identifikasi faktor utama perumusan kebijakan.

- a) Identifikasi kebutuhan

Mengidentifikasi dengan jelas apa jenis kebijakan yang akan dibuat dan siapa saja yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan di Kabupaten Sidoarjo. Mengidentifikasi dengan jelas siapa yang menjadi target kebijakan yang secara langsung merasakan dampak kebijakan tersebut. Masyarakat pengguna yang secara tidak langsung merasakan dampak kebijakan tersebut. Mengidentifikasi harapan masyarakat, dapat dilakukan melalui survei dengan berbagai teknisnya, agar mendapatkan masukan dari masyarakat tentang kebijakan mengenai apa saja yang diharapkan dari kebijakan yang dikeluarkan Kabupaten Sidoarjo. Merancang mekanisme pengaduan keluhan dari masyarakat, hal ini merupakan upaya untuk meningkatkan kualitas perumusan kebijakan.

- b) Analisis Personalia Pembuat Kebijakan Daerah.

Analisis personalia dilakukan dalam rangka merancang dan mengidentifikasi kebutuhan sumber daya manusia (SDM) yang diperlukan dalam rangka merumuskan kebijakan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan. Identifikasi kebutuhan SDM secara riil dalam upaya menghasilkan kebijakan daerah yang telah ditetapkan.

Identifikasi kebutuhan dan perencanaan kebutuhan SDM, dilakukan dengan membandingkan hasil identifikasi kompetensi dan kualifikasi yang telah dilakukan pada butir(1), dengan kondisi SDM secara riil pada unit-unit terkait. Selanjutnya menyusun rencana pengembangan SDM yang sistematis sesuai dengan kompetensi dan kualifikasi yang benar-benar dibutuhkan tersebut secara nyata.

2. Menetapkan Kewenangan dalam perumusan kebijakan daerah.

Agar kebijakan daerah dapat memenuhi harapan masyarakat luas, maka perlu diidentifikasi kewenangan dan sistem pengambilan keputusan. Atas dasar hasil identifikasi kegiatan-kegiatan yang telah ditetapkan sebelumnya, selanjutnya dilakukan identifikasi kewenangan-kewenangan apa saja yang melekat pada setiap tahapan perumusan kebijakan daerah, selanjutnya kewenangan-kewenangan tersebut diklasifikasikan dalam kelompok-kelompok tertentu, untuk diberikan kepada petugas sesuai dengan bidangnya masing-masing. Dalam rangka meningkatkan kualitas perumusan kebijakan daerah di kabupaten Sidoarjo dapat dilakukan dengan pendekatan model analisis kesisteman dalam pengembangan sumber daya, dimana pengembangan sumber daya aparatur bukan merupakan sistem yang berdiri sendiri, akan tetapi merupakan bagian dari sistem pengembangan aparatur yang lebih luas, bergerak dinamis dan bersifat terbuka sehingga peka terhadap pengaruh faktor eksternal.

Dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan di masa mendatang, harus ada upaya perbaikan strategi dalam pengembangan aparatur. Karakter spesifik dari pengembangan aparatur dalam rangka meningkatkan kualitas perumusan kebijakan daerah adalah upaya untuk lebih memberdayakan partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan daerah, terutama dalam rangka sosialisasi kebijakan. Strategi peningkatan kualitas perumusan kebijakan daerah dilakukan dengan tahapan sebagai berikut.

Tahap pertama yang merupakan situasi sekarang, dalam perumusan kebijakan di Kabupaten Sidoarjo pada saat ini ditandai dengan kinerja aparatur perumus kebijakan yang belum optimal, sehingga kualitas kebijakan daerah yang dirasakan oleh masyarakat khususnya masyarakat Kabupaten Sidoarjo masih kurang. Belum optimalnya kinerja aparatur di Kabupaten Sidoarjo selama ini, diduga karena belum optimal/efektifnya kemampuan dan perilaku aparatur Kabupaten/kota dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai perumus kebijakan daerah.

Pada tatanan input ditunjukkan dengan masih banyaknya kelemahan pada unsur jumlah, kualitas dan sikap mental dari aparatur. Sistem jaringan kerja yang belum tersedia, fasilitas dan anggaran yang masih terbatas, kurangnya dukungan kebijakan operasional dari pemerintah daerah dalam perumusan kebijakan, dan lemahnya kemampuan aparatur dalam perumusan kebijakan.

Dari berbagai kelemahan pada tatanan input dan proses akan menghasilkan output yang belum memadai pula, yaitu kebijakan daerah yang belum menyentuh kebutuhan masyarakat. Hal tersebut ditandai dengan tingkat pencapaian hasil kegiatan yang rendah, seperti masyarakat yang dilayani, masih banyaknya keluhan masyarakat mengenai rendahnya kualitas pelayanan.

Tahap kedua merupakan tahap antara, yang merupakan tahap pemecahan masalah perumusan kebijakan daerah, melalui perbaikan terhadap berbagai kelemahan baik pada tatanan input maupun proses. Pada tatanan input dilakukan berbagai perbaikan meliputi pemberdayaan aparatur baik melalui pendidikan dan pelatihan praktis, menambah jumlah aparatur sesuai jumlah ideal berdasarkan peraturan kepegawaian daerah. Dengan demikian untuk meningkatkan kualitas sumber daya aparatur, perlu melakukan analisis personalia dalam rangka merancang kebutuhan aparatur dalam perumusan kebijakan daerah sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.

Kelemahan penganggaran yang selama ini dialami Kabupaten Sidoarjo, yang berdampak kepada penyelenggaraan pelayanan pada dinas-dinas terkait, dapat diatasi dengan

cara merubah pola penyusunan program dan anggaran. Pada tahap ini juga perlu menganalisis proses dan prosedur, prasyarat, sarana dan prasarana, waktu, dan biaya pelayanan. Proses dan prosedur pelayanan perlu dirancang dengan baik dan sederhana, mulai dari awal pelaksanaan hingga akhir proses pelayanan.

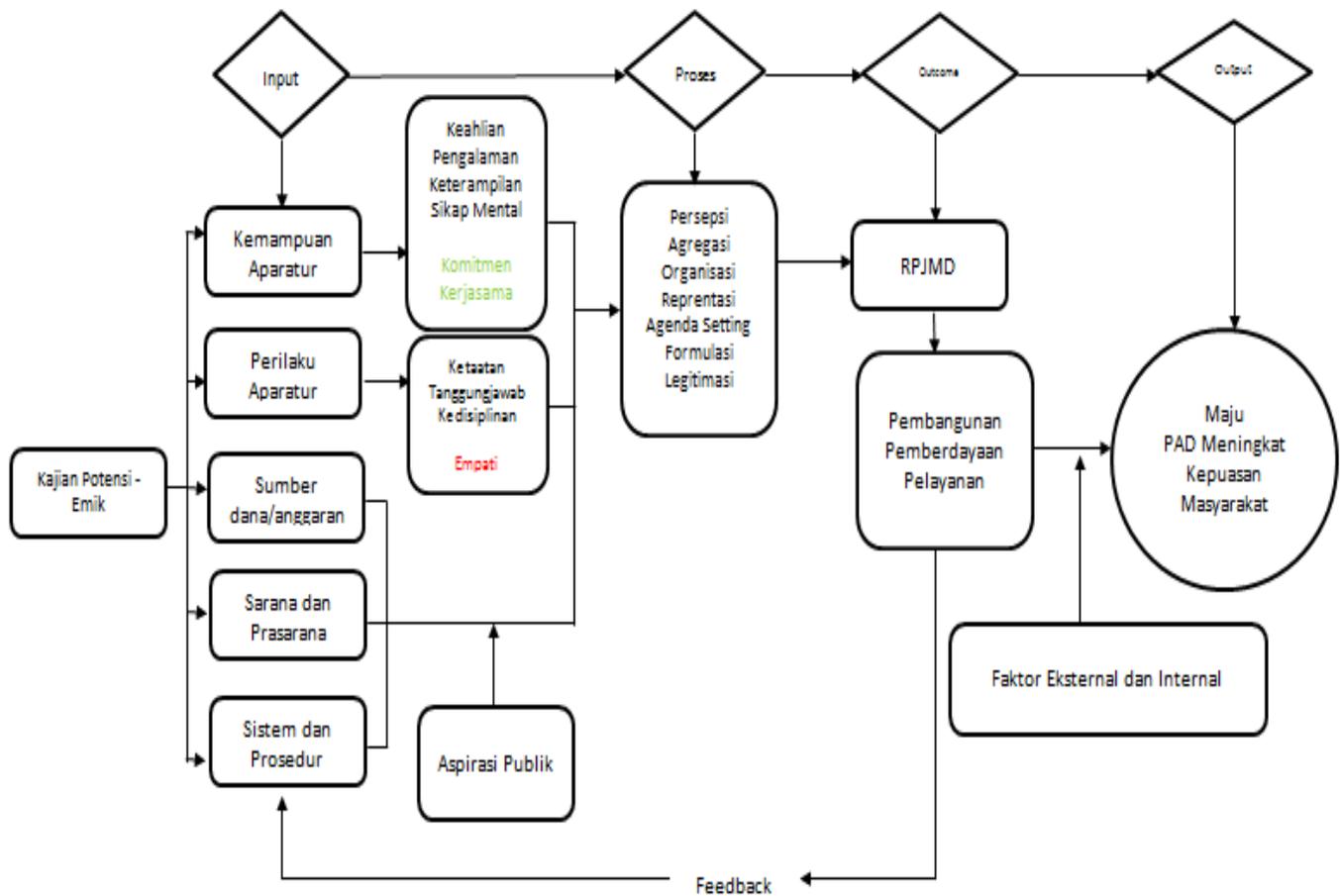
Untuk meningkatkan dukungan lingkungan dapat dilakukan dengan membentuk forum komunikasi yang melibatkan komponen-komponen pimpinan daerah, LSM, tokoh masyarakat dan sebagainya. Forum ini dapat dipergunakan sebagai ajang diskusi, pembahasan dan perencanaan program-program yang dapat memecahkan masalah dalam masyarakat.

Tahap ketiga merupakan situasi yang diharapkan, yang merupakan kondisi ideal dari proses perumusan kebijakan daerah yang partisipatif di Kabupaten Sidoarjo. Pada tatanan ketiga ini ditandai dengan peran dan partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan daerah di Kabupaten Sidoarjo yang meningkat, termasuk didalamnya adalah dukungan dana, kemampuan, sikap dan perilaku aparatur dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang semakin meningkat.

Dengan mendasarkan pada model proses kebijakan yang dikembangkan oleh David Easton (1984) di mana kebijakan merupakan hasil atau *output* dari sistem (politik) yang terdiri atas *input*, *throughout* dan *output* maka dapat dipetakan model-model formulasi kebijakan yang digunakan dalam penyusunan kebijakan RPJMD di Kabupaten Sidoarjo. Proses formulasi kebijakan publik yaitu penyusunan RPJMD di Kabupaten Sidoarjo berada dalam sistem politik dengan mengandalkan pada masukan (*input*) yang terdiri atas dua hal yaitu tuntutan dan dukungan. Tuntutan dari masyarakat baru bisa diwujudkan dan dinegosiasikan secara efektif melalui visi misi kepala daerah yang telah dijabarkan dalam program pembangunan lima tahun ke depan. Namun demikian beberapa agenda politik masyarakat berhasil didesain melalui visi misi Bupati terpilih. Hal ini dikarenakan visi dan misi kepala daerah terpilih merupakan kesepakatan politik dari berbagai elemen termasuk elemen politik yang mengusung kepala daerah terpilih dalam arena pemilihan, sehingga visi dan misi tersebut sangat kental nuansa politisnya. Selain itu proses pemilihan kepala daerah sendiri adalah manifestasi dari suatu proses politik yang kental dengan tuntutan-tuntutan politis dari simpatisan pemilih dan konstituen partai politik sebagai 'tim sukses' atas keberhasilan terpilihnya kepala daerah. Kentalnya nuansa politis dalam formulasi kebijakan penyusunan RPJMD ini dapat dikategorikan sebagai model proses (*process*). Proses politik dalam perubahan dan pembangunan suatu bangsa dan dijadikan sebagai instrumen politik untuk memperkuat *participatory democracy* (Pitschas, 2001).

Dari sejumlah faktor tersebut, maka peranan kepemimpinan merupakan faktor yang sangat menentukan. Karenanya yang perlu dilakukan untuk dapat mendorong reformasi birokrasi dan *good governance* di daerah lainnya adalah bagaimana kita dapat turut memastikan terpilihnya figur-figur yang memiliki komitmen dan kepemimpinan terhadap reformasi birokrasi untuk dapat menjadi Kepala Daerah. Karenanya momentum pemilihan Kepala Daerah secara langsung dapat menjadi batu pijakan utama guna mewujudkan kondisi itu. Selain itu, partisipasi secara aktif dari masyarakat serta keberadaan aturan perundangundangan yang memadai terkait reformasi birokrasi dan *good governance* yang akan menjadi payung dalam proses pelaksanaan reformasi birokrasi dan *good governance* tersebut. Berdasarkan kondisi emik dan pendekatan teoretis maka model ideal dalam perumusan kebijakan RPJMD di kabupaten Sidoarjo sebagai berikut :

Gambar 7.1. Model Perumusan RPJMD Sistem – Obyektif - Partisipatif



Kesimpulan

Kesimpulan yang dapat diambil dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Formulasi kebijakan bersifat partisipatif dalam konteks *multistakeholder*, sudah berlangsung di kabupaten Sidoarjo. Keterlibatan Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, organisasi masyarakat, perguruan tinggi, dunia usaha dan media massa. Namun demikian keterlibatan masyarakat dan dunia usaha terlihat masih seremonial formalitas dan masih sekedar membatalkan wajib saja. Dalam penyusunan RPJMD Kabupaten Sidoarjo masih menghadapi banyak masalah dan kendala, dimana masalah disipin waktu, tanggung jawab kerja, kurangnya kualitas SDM, kurangnya pemahaman terhadap pelaksanaan tugas dalam setiap pelaksanaan penyusunan RPJMD hingga pada kesalahan dalam mekanisme penetapan Perda RPJMD.
2. Faktor Pendukung, telah tersedia instrumen untuk menilai kinerja program/ kegiatan yang implementatif. Motivasi kerja yang kuat dengan pola kerja yang sistemik dan terjadwal. Penghambat, pengusulan program dan kegiatan SKPD dan dari aspirasi masyarakat belum disertai analisis yang akurat. Bappeda sekedar mengutip data lama, Belum optimalnya perencanaan yang berprinsip pada transformasi birokrasi. Faktor Penghambat, belum optimalnya perencanaan perekonomian yang didukung dengan data kewilayahan dan sektoral yang memadai. Meningkatnya kualitas dan Standar Pelayanan Pendidikan dan Kesehatan. Belum melakukan kajian secara mendalam. Pengusulan program dan kegiatan SKPD dan dari aspirasi masyarakat belum disertai analisis yang akurat. Belum adanya kesepahaman diantara para pengampu perencanaan dan

pengendalian terkait nilai-nilai kemanusiaan. Infrastruktur Publik yang memadai dan berkualitas sebagai penunjang pertumbuhan ekonomi dengan memperhatikan kelestarian lingkungan. Penghambat, Belum optimalnya sinergitas perencanaan kewilayahan dan sektoral yang memadai.

3. Model penyusunan/perumusan RPJMD pada paradigma New Public Service, kebijakan deliberatif dengan demikian harus mengakomodasi 3 (tiga) model perumusan kebijakan, yaitu model pilihan publik, model sistem dan model demokratis. Model itu kemudian diberi nama model sistem-obyektif dan partisipatif.

9.2. Saran

Berdasarkan kesimpulan penelitian, maka peneliti merekomendasikan berupa saran sebagai berikut :

1. Penyusunan Visi dan Misi calon bupati dan wakil bupati harusnya berdasarkan kajian ilmiah yang mendalam dengan mempertimbang geografis, topografis, permasalahan struktural dan kultural di kabupaten bersangkutan sehingga ketika diterjemahkan kedalam RPJMD berkesinambungan dengan RKD tahun-tahun sebelumnya dan juga kontekstual serta implementatif.
2. Penyusunan RPJMD seharusnya *stakeholder* pembangunan Kabupaten Sidoarjo dilibatkan dalam proses Musrenbang dalam komposisi yang lebih utuh dan juga terlibat dari proses awal, tidak hanya terlibat pada saat musrenbang saja. Artinya, Pemerintah Kabupaten Sidoarjo harus memikirkan model alternatif selain musrenbang dalam menjangkau aspirasi masyarakat secara lebih mendalam.
3. Sosialisasi tentang proses penyusunan RPJMD kepada unsur-unsur yang terlibat dan tidak terlibat dalam penyusunan RPJMD sehingga pemahaman masyarakat dan dunia usaha meningkat atau bertambah.
4. Pemerintah Kabupaten Sidoarjo perlu mengidentifikasi *stakeholder* secara lebih luas, dengan mengakomodir pihak-pihak swasta/pengusaha sebagai pelaku pembangunan lainnya. Fakta yang dapat dilihat bahwa pembangunan Kabupaten Sidoarjo tidak terlepas dari peran pihak swasta/pengusaha. Keterlibatan pihak ini akan sangat memberi kontribusi terhadap proses perencanaan pembangunan Kabupaten Sidoarjo.
5. Dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) ke depan seharusnya semua *stakeholder* pembangunan Kabupaten Sidoarjo dilibatkan dalam proses Musrenbang dalam komposisi yang lebih utuh dan juga terlibat dari proses awal. Tidak hanya terlibat pada saat Musrenbang saja. Artinya, Pemerintah Kabupaten Sidoarjo harus memikirkan model alternatif selain Musrenbang dalam menjangkau aspirasi masyarakat secara lebih mendalam.
6. Sosialisasi tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah hendaknya disosialisasikan kepada unsur lain dalam masyarakat Kabupaten Sidoarjo yang tidak terlibat dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah.

Daftar Pustaka

- Abidin, Said Zainal. 2004. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Penerbit Pancur Siwah
- Afifuddin & Beni Ahmad Saebani . (2009). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Pustaka Setia.
- Agus Dwiyanto dan Bevaola Kusumasari . (2003). *Reformasi Pelayanan Publik: Apa yang Harus Dilakukan*. dalam Policy Brief, No. II/PB/2003.
- Agus Dwiyanto, dkk. (2003). *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSKK-UGM, Kompas, 23 September 2003.

- Akil, S. (2001). *Penataan Ruang dalam Rangka Mendorong Pengembangan Ekonomi Wilayah*. Tangerang: Cipta.
- AAndersen, L.B. and M. Blegvad. (2006). Does Ownership Matter for the Delivery of Professionalized Public Services? Cost Efficiency and Effectiveness in Private and Public Dental Care for Children in Denmark . *Public Administration*, 84(1), 147-164.
- Anderson, James. 2003. *Public Policy-making*. USA: Houghton Mifflin Company.
- Anggara, S. (2014). *Kebijakan Publik*. Bandung: CV Pustaka Setia.
- Budiarjo, M. (1993). *Dasar-dasar ilmu politik*. Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Budi, W. (2007). *Kebijakan Publik Teori & Proses*. . Yogyakarta: Media Pressindo.
- Burhan, B. (2009). *Penelitian Kualitatif, Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik Dan Ilmu Sosial Lainnya*. Jakarta: PT Fajar Interpratama Offset.
- Burhan, B. (2010). *Analisis Data Penelitian Kualitatif Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Caiden E. Gerald. 1991. *Administrative Reform Comes of Age*. New York 19: Walter de Gruyter.
- Chalid, P. (2005). *Otonomi Daerah Masalah, Pemberdayaan dan Konflik* . Cetakan Pertama. Jakarta: Penebar Swadaya .
- Cheyne, Christine, Mike O'Brien, Michael Belgrave. (1998). *Social Policy in Aotearoa New Zealand: A Critical Introduction*. Auckland: Oxford University Press.
- Coleman, S. (2004). *From service to commons: re-inventing a space for public communication*. In: D. Tambini and J. Cowling, eds. *From public service broadcasting to public service communications*. . London: IPPR, 88–99.
- Creswell, J. W. (2002). *Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches*. London: Sage Publication.
- Creswell, W. J. (2015). *Educational Research: Planning, Conducting, and Evaluating Quantitative and Qualitative Research* . Boston: Pearson.
- David. C Korten. (1984). *Pembangunan yang Memihak Rakyat*. . Jakarta: Lembaga Studi Pembangunan.
- David Osborne dan Peter Plastrik. (2000). *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, terj. Abdul Rasyid dan Ramelan. Jakarta: PPM.
- David Osborne dan Ted Gaebler. (1996). *Mewirausahakan Birokrasi*, terj. Abdul Rasyid. Jakarta : Pustaka Binaman Pressindo.
- Dedy.Mulyadi. (2015). *Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik*. Bandung: Penerbit Alfabeta.
- Denhardt, J.V. & Denhardt, R.B. 2003.*The New Public Service: Serving Not Steering*. New York: M.E. Sharpe.
- Denhart, Robert B. (1984). *Theories of Public Organization*. Monterey CA: Books/ Cole Publishing Company .
- Derick W Brinkerhoff with Omar Azfar. (Oktober 2006,). Decentralization and Community Empowerment : Does Community Empowerment Deepen Democracy and Improve Service Delivery? . . *Paper Prepared for : US Agency for International Development Office of Democracy and Governance, Contract No.DFD I-00-05-00128-00 Task Order No. 2*.
- Dimock dan Dimock. 1992. *Administrasi Negara*, Cetakan Kelima, Alih Bahasa Husni Thamrin Pane, Rineka Cipta, Jakarta.
- Djam'an Satiri Aan Komariah. (2011). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Penerbit Alfabet .
- Dunn, D. D. (1997). *Politics and Administration at the Top: Lessons from Down Under*. Pittsburg, Pennsylvania, United States: University of Pittsburg Press .

- Dunn, W. N. (2001). *Muhadjir Darwin (Editor), Analisis Kebijakan Publik*, . Yogyakarta: Hanindita Graha Widya.
- Dwiyanto, A. (1997). Pemerintahan yang Efisien, Tanggap, dan Akuntabel: Kontrol atau Etika? *Jurnal Kebijaksanaan Administrasi Publik (JKAP) Yogyakarta: MAP UGM, Vol. I, No.2, Juli 1997.*
- Dye, T. R. (1978). *Understanding Public Policy*, . New Jersey: Prentice Hall, Inc.
- Easton, David. (1953). *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*, New York: Knopf.
- Edward III, George C. (1980), *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press, Washington.
- Eko, S. (2004). *Reformasi Politik dan Pemberdayaan Masyarakat*. . Yogyakarta: APMD Press.
- Elcock, Howard. 2005. *Local Government: Policy and Management in Local Authority*. New York: Routledge.
- Elfindri, P. D. (2008). *Strategi Sukses Membangun Daerah*, . Jakarta: Gorga Media.
- Emzir. (2011). *Metodologi Penelitian Kualitatif : Analisis Data*. Jakarta: Rajawali Press.
- Esman, M. J. (1991). *Management Dimensions of Development : Perspective and Strategies*. Connecticut : Kumarian Press.
- Esmara, H. (1986). *Perencanaan dan Pembangunan di Indonesia*. Jakarta : Gramedia.
- Evans, Mark, 2010. *Building the Capacity for Local Government Innovation*. Australian Centre for Excellence in Local Government, (ACELG).
- Ezzy, Douglas. 2003. *Qualitative Analysis: Practice and Innovation*. Crows Nest: Allen & Unwin.
- Fadel, Muhammad. 2009. *Reinventing Local Government: Pengalaman dari Daerah*. Jakarta: Gramedia.
- Feldman, E. J. (1978). "Comparative Public Policy: Field or Method?" . *Comparative Politics* 10(2):, 287-305.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy, Discursive Politics and Deliberative Practices*. . Oxford: Oxford University Press. .
- Friedman, J. (1992). *Empowerment The Politics of Alternative Development*. Cambridge, USA: Blackwell Publishers .
- Gerald M Meier alih bahasa oleh Sahat Simamora. . (1965). *Ekonomi Pembangunan Negara Berkembang : Teori dan Kebijaksanaan*. Jakarta : Bina Aksara.
- Grindle, Merilee S. ed. . (1980). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton University Press .
- Harmon, Michael M. dan Richard T. Mayor. (1986). *Organization Theory for Public Administration*. Boston: Little, Brown & Co.
- Hasibuan, M. S. (2003). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Henry, Nicholas. (1988). *Administrasi Negara dan Masalah-masalah Kenegaraan*. Jakarta: Rajawali Pers .
- Hill, G. (1998). *A Review of State and Local Government Initiatives* . Washington: The Urban Institute Press.
- Hill, M Hupe, P., *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*, SAGE Politics Texts series
- Hill, Michael (ed). (1997). *The Policy Process: A Reader. Second Edition*. . London: Prentice Hall. .
- Hogwood & Gunn. (1986). *Reality-Centered People Management*. New York : AMACON.
- Holsti, K. J. (2000). *Politik Internasional, Kerangka Untuk Analisis. Jilid II. Terjemahan M. Tahrir Azhari*. . Jakarta: Erlangga. .

- Howlett, Michael dan Ramesh, . (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*. Toronto: Oxford University Press.
- Indiahono, D. (2009). *Perbandingan Administrasi Publik: Model, Konsep, dan Aplikasi*. Yogyakarta.: Gava Media.
- Islamy, I. (2001). *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Cetakan X, Bumi Aksara, .
- Islamy, I. M. (2009). *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara. Cetakan ke-15. .* Jakarta: Bumi Aksara.
- James P. Lester, Joseph Stewart . (2000). *Public Policy: An Evolutionary Approach. Second Edition*. Australia: Wadsworth.
- Janet V. Denhardt dan Robert B. Denhardt. . (2002). *The New Public Service: Serving, not Steering*, . New York: ANSI.
- Jay M. Shafritz dan Albert C. Hyde. (1978). *Classics of Public Administration*. USA: Harcourt Brace & company.
- Jhon Connel , Biplab Dasgupta, Roy Laishley, Marchael Lipton. (1976). *Migration From Rural Areas, The Evidence from Village Studies*. Oxford University Press: Delhi.
- Jones, C. O. (Penterjemah Ricky Ismanto, Kebijakan Publik (Public Policy), Edisi, Kedua). 1994. Jakarta.: Erlangga.
- Jones, C. O. (1996). *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy), Terjemahan Ricky Ismanto*. Jakarta: P.T. Raja Grafindo Persada.
- Kasim, M. (2006). *Karakteristik Kemiskinan & Strategi Penanggulangannya Studi Kasus: Padang Pariaman*. Jakarta: Indomedia.
- Keban, Yeremias T. (1994). *Manajemen Publik dalam Konteks Normatif dan Deskriptif, Laporan Penelitian Jurusan Ilmu Administrasi Negara*. Yogyakarta : Fisipol UGM.
- Keban, Yeremias T. (1995). *Pengantar Administrasi Negara, Modul Untuk Matrikulasi PS Administrasi Negara Program Pasca Sarjana UGM .* Yogyakarta: UGM.
- Lane, Frederick S. (1986). *Current Issues in Public Administration (third edition)*. New York: St. Martin's Press.
- Lexy, M. (1994). *Metodologi Penelitian Kualitatif*, . Bandung: Rosdakarya.
- Mafruhah, I. (2009). *Multidimensi Penelitian*. Surakarta: LPPM UNS.
- Mardiasmo. (2002). *Otonomi Daerah dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta.
- Marvasti, A. B. (2004). *Qualitative Research in Sociology*. . London: Sage Publications. .
- Mazmanian, Daniel H., dan Paul A. Sabatier, (1983), *Implementation and Public Policy*, New York: HarperCollins.
- Merilee S. Grindle, (ed.). (1980). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Metter & Horn. . (1975). *Handbook of Research design and Social Measurement*. . New York: Logman Inc.
- Miles, Matthew B. & A. Michael Huberman. 1994. *Qualitative Data Analysis*. London: Sage Publications.
- Morales, Armando dan Bradford W. Sheafor. (1989). *Social Work: A profession of Many Faces* . Massachusset: Allyn and Bacon.
- Muhadjir, N. (1993). *Metode Penelitian Kualitatif: telaah Positivistik, Rasionalistik, Fenomenologik dan Realisme Metaphisik*. Yogyakarta: Rake Sarasin.
- Muhajir, N. (2000). (2000). *Metode Penelitian Kualitatif*, . Yogyakarta: Rake Sarasin.
- Mulyana, D. (2001). *Metodologi Penelitian Kualitatif: Paradigma Baru Ilmu Komunikasi dan Ilmu Sosial Lainnya* . Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Mustopadidjaja AR,. 2003. *Manajemen Proses Kebijakan Publik, Formulasi,Implementasi Dan Evaluasi Kinerja, Lembaga Administrasi Negara, Republik Indonesia*. Jakarta: Duta Pertiwi Foundation

- Mustopadidjaja. (1995). *Dimensi-dimensi Teoritis Manajemen Modern dalam Manajemen Pembangunan, No. 10/III*.
- Nasution, S. (1998). *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, . Bandung: Transito.
- Neill, J. (2006). *Meta-analysis research methodology*. Dipetik Juni 22 , 2010 , dari <http://wilderdom.com>.
- Neuman, W. L. (2003). *Social research methods, qualitative and quantitative approaches (5th)*. Boston: Pearson Education Inc Worthen, B. R., & Sanders, J. R. (1973). *Educational evaluation: Theory and practice*. . Worthington, Ohio: Charles A. Jones Publish.
- Nugroho D, Riant. . (2006). *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang*. Jakarta: Penerbit PT Elex Media Komputindo.
- Nugroho, Riant. (2008). *Public Policy*. Jakarta : PT. Gramedia. Halaman 356.
- Nurcholis, H. (2007). *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: P.T. Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Osborne, David and Peter Plastrik. (1997). *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies For Reinventing Government*. New York : Addison Wesley Publishing. Express. Tuesday, January 4:10.
- Osborne, David and Ted Gae Mer. (1991). *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector* . New York : Penguin Book.
- Osborne, Stephen P. & Kerry Brown. 2005. *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. New York: Routledge.
- Patton, Carl V. & David S. Savicky. . (1993). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. . London: Prentice Hall. .
- Pollitt, C. and G. Bouckaert. (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford, United Kingdom.: Oxford University Press.
- Prasetyo, B. (2008). *Politik Kebijakan Proses Politik dalam Arena Kebijakan*. Surabaya: Lutfansah Mediatama .
- Purdon, S. (2001). *Research methods for policy evaluation*. London: Majesty's Stationery Office (HMSO). Diambil kembali dari www.hmsogov.uk.
- Purwanto, Erwan Agus. Sulistyastuti, Dyah Ratih. . (t.thn.). *Implementasi Kebijakan Publik "Konsep dan "Aplikasinya di Indonesia"*.2012. Yogyakarta : Gava Media.
- R.Dye, T. (1992). *Understanding Public Policy*. USA: Prentice-Hall, INC., Englewood Cliffs, NJ. .
- Ripley, Ronald B and Grace Franklin. 1986. *Policy Implementation Beraucracy*. Chicago : Dorsey Press.
- Ripley, R. B. (1985). *Political Analysis in Political Science*. . Chicago: Nelson Hall Inc.
- Rondinelli, Dennis A & Cheema, G. Shabbir, 1983.*Decentralization and Development Policy Implementation in Developing Countries*.Beverly Hills London: Sage Publications.
- Rostow dan Musgrave. (1996). *Pembangunan Ekonomi. Ekonomi Perencanaan Pembangunan*. . Jakarta: PT. Raja Grafindo Pustaka.
- Rusli, B. (2013). *Kebijakan Publik. Membangun Pelayanan Publik yang Responsif*. . Bandung: Hakim Publisher. .
- Sabatier, P. And HC Jenkins-Smith (Eds). (1993). *Policy Change And Learning An Advocacy*.
- Salusu, J. (1996). *Pengambilan Keputusan Stratejik untuk Organisasi Publik dan Organisasi Non Profit*. . Jakarta.: Grasindo.
- Shafritz J.M., Ott J.S, A.C. Hyde, . (1991). *Public Management: The Essential Reading*. Chicago, Il: Lyceum Books/ Nelson-Hall Publisher .

- Shafritz, J.M., A.C. Hyde, . (1987). *Classics of Public Administration* . Pacific Grove, CA : : Brooks/ Cole Publishing Company.
- Siddiquee, Noore Alam. 2007. "Public service innovations, policy transfer and governance in the Asia-Pacific region: The Malaysian experience". *JOAAG*, Vol. 2. No: 1.
- Sidney. (2007). *Perumusan Kebijakan Publik. Diterjemahkan oleh Amidjaya* . Jakarta: BNSP. .
- Sinambela, L.P., dkk. (2006). *Reformasi Pelayanan Publik* . Jakarta: Bumi Aksara.
- Soenarko SD, H. (1998). *Public Policy Pengertian Pokok Untuk Memahami Dan Analisa Kebijaksanaan Pemerintah*. Surabaya: CV Papyrus .
- Spicker, P. (1995). *Social Policy: Themes and Approaches*, . London: Prentice-Hall.
- Subarsono, A. (2006). *Pelayanan Publik Yang Efisien, Responsif, Dan Non-Partisan dalam Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik* . Yogyakarta: GadjahMada University Press.
- Subarsono, A. (2011). *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*. . Yogyakarta.: Pustaka Pelajar.
- Sugiyono. (2008). *Metode Penelitian Kuantitatif Dan Kualitatif Dan R & D* . Bandung: Alfabeta.
- Suharto, E. (1997). *Pembangunan, Kebijakan Sosial dan Pekerjaan Sosial: Spektrum Pemikiran*. Bandung: Lembaga Studi Pembangunan STKS (LSP-STKS).
- Suharto, E. (2001). *Menyoal Pembangunan Kesejahteraan Sosial*. Media Indonesia, edisi 1 Maret.
- Suharto, E. (2005). *Analisis Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Sumaryadi, I. N. (2005). *Perencanaan Pembangunan daerah otonom dan Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta: Citra Utama.
- Sutopo, H. (2006). *Metode Penelitian Kualitatif*. Surakarta : UNS Press.
- Suyanto, Bagong dan Sutinah. (2005). *Metode Penelitian Sosial; Berbagai Alternatif Pendekatan*,. Jakarta: Pranada Media.
- Syafiie, I. K. (2006). *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta: P.T. Rineka Cipta.
- Tachjan. (2006). *Implementasi Kebijakan Publik* . Bandung: Puslit KP2W Lemlit UNPAD. .
- Tahir, A. (2014). *Kebijakan Publik&Transparansi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Bandung: Penerbit Alfabeta.
- Tjokrowinoto, M. (2007). *Pembangunan Dilema dan Tantanga*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Todaro. (1999). *Faktor Yang Mempengaruhi Pertumbuhan Ekonomi Suatu Daerah. Ekonomi Perencanaan dan Pembangunan* . Jakarta.: PT. Raja Grafindo Pustaka. .
- Todaro, Michael, P. Dan Stephen C. Smith. (2006). *Pembangunan Ekonomi. Edisi Kesembilan*. Jakarta: Erlangga.
- Topatimasang, Roem, Fakhri, Mansour, Raharjo, Toto. (2005). *Mengubah Kebijakan Publik* . Yogyakarta: Insist Pers.
- Turner and Hulme (1997), *Governance, Administration and Development: Making The State Work*, London, Macmillan Press Wahab, S. A. (1997). *Analisis Kebijaksanaan, Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Penerbit P.T. Bumi Aksara.
- Van Meter, D.S, and Van Horn, C.E. 1975. *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*. Administration Society
- Varma, S. (1992). *Teori politik modern*. Jakarta : Rajawali Pers.
- Wahab, S. A. (2005). *Analisis Kebijakan. Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. . Jakarta: Bumi Aksara.
- Wibawa, S. (1994). *Administrasi Negara Isu-isu Kontemporer, (editor)* . Yogyakarta: Graha Ilmu .
- Wibawa, S. (2011). *Politik Perumusan Kebijakan Publik* . Yogyakarta.: :Graha Ilmu.

- Wijono, N. (1994). Mobilitas Penduduk dan Revolusi Potensi Konflik. . *Warta Demografi*, No 6, hal. 4 -7.
- Wu, C. T. (2001). *Cross-Border Development in a Changing World: Redefining Regional Development Policies*. . London: Greenwood Press.
- Winarno, B. (2008). *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. . Jakarta: Media Pressindo.