BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Teori

1. Kebijakan Publik

Berbagai literatur studi kebijakan para ahli atau pakar banyak memberikan defenisi yang berbeda-beda mengenai kebijakan publik tergantug sudut pandangnya masing-masing.

Harold Laswell dan Abraham Kaplan (1970:119) mendefenisikan kebijakan publik sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktik-praktik tertentu.

Kraft dan Furdong (2004:119) mendefenisikan kebijakan publik sebagai *a course of government action (or inaction) taken in response to social problems. Social problems are conditions the publik widely perceives to be unacceptable and therefore requiring intervebtion.*

Thomas R. Dye (2011 : 120) mendefenisikan kebijakan publik sebagai segala sesuatu uang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda.

Menurut Carl Friedrich dalam Agustino (2008 : 7) mengatakan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan yang diusulkan oleh seseorang kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan/kesulitan-kesulitan dan kemungkinan kemungkinan/

kesempatan/kesempatan dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.

James Anderson dalam Agustino (2008:7) memberikan defenisi kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan.

Sedangkan LAN , (2009:16) dijelaskan bahwa kebijkan publik adalah suatu keputusan /seperangkat keputusan untuk menghadapi suatu atau permasalahan yang mengandung nilai tertentu, memuat keputusan untuk mengahadapi situasi atau permasalahan yang mengandung nilai tertentu, memuat tentang tujuan, cara dan sasaran serta kegiatan untuk mencapainya.

2. Formulasi Kebijakan

Formulasi kebijakan model kelembagaan secara sederhana bermakna bahwa tugas membuat kebijakan publik adalah tugas pemerintah. Jadi apa pun yang dibuat pemerintah dengan cara apa pun adalah kebijakan publik.

Menurut Brigman dan Davis dalam Baidjuri dan Yuwono (2003:92) bahwa perencanaan kebijakan publik itu mengandung beberapa pokok yaitu :

(1) Perencanaan kebijakan merupakan proses untuk menentukan dan mengatur persoalan-persoalan publik dalam rangka mencapai kesejahteraan bersama.

(2) Perencanaan kebijakan merupakan proses merumuskan keputusan yang diambil unuk mengatasi masalah-masalah publik.

(3) Perencanaan kebijakan merupakan proses pengaturan permasalahan umum yang hanya bisa dilakukan oleh lembaga (organisasi publik) yang sah

(4) Perencanaan publik harus dilakukan oleh organisasi publik yang sah oleh karena mempunyai kekuatan memaksa (*enforcemen rights*) kepada seluruh masyarakat tanpa pandang bulu

(5) Perencanaan publik memiliki dimensi luas karena menyangkut berbagai persoalan-persoalan publik, oleh karenanya perencanaannya harus dilakukan secara baik, matang, terfokus dan terorganisir.

3. Implementasi Kebijakan

Aspek penting dalam kajian kebijakan setelah perumusan kebijakan adalah implementasi kebijakan. Implementasi menurut Ali adalah mempraktekkan, memasangkan (Ali, 2005:104). Implementasi merupakan sebuah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta, baik secara individu maupun kelompok dengan maksud untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan.

Sementara implementasi menurut Nugroho, (2004:158) pada prinsipnya adalah cara yang dilakukan agar dapat mencapai tujuan yang

dinginkan Implementasi merupakan prinsip dalam sebuah tindakan atau cara yang dilakukan oleh individu atau kelompok orang untuk pencapaian tujuan yang telah dirumuskan.

Suatu kebijakan yang telah diputuskan atau ditetapkan atau direkomendasikan untuk dipilih, maka kebijakan tersebut tidak akan berhasil terwujud apabila kebijakan tersebut tidak diimplementasikan. Kebijakan yang telah dipilih oleh pembuat kebijkan (*policy makers*) tidak menjamin bahwa kebijkan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya.

Jika suatu kebijakan telah dirumuskan dan diputuskan maka dibutuhkan suatu sistem untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Kebijakan yang telah dirumuskan, diterima dan disahkan oleh pihak yag berwenang maka siap untuk diimplementasikan.

Masalah implementasi kebijakan tidak hanya terbatas pada perwujudan secara nyata dari kebijakan tersebut. Pembuat kebijakan tidak hanya ingin melihat kebijkannya dilihat oleh masyarakat akan tetapi juga ingin mengetahui seberapa jauh kebijakan tersebut memberikan konsekwensi positif dan negatif bagi masyarakat. Sebab pada dasarnya kebijakan itu dibuat untuk kepentingan rakyat banyak.

Secara etimologis pengertian implementasi menurut Kamus Webster yang dikutip oleh Wahab, (2004:64) berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical*

effect to (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)". Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menim bulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

Implementasi merupakan proses untuk mencapai suatu sasaran program melalui bebarpa tahapan, sesuai pendapat Grindle (1980:7) bahwa " proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran". Pendapat ini didukung oleh Jones (1991:71) " jika proses pembuatan merasa cukup sulit, maka lebih sulit lagi mengiimplementasikannya sesuai dengan yang diinginkan dalam suatu program ".

Implementasi menurut Van Meter dan Van Horn (1975:447), Menjelaskan bahwa implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Proses implementasi terkait erat dengan kebijakan, implementasi melibatkan usaha dari *policy makers* untuk mempengaruhi "*street level bureaucats*" untuk memberikan pelayann atau mengatur perilaku kelompok

sasaran (*target group*). Untuk kebijakan yang sederhana, implementasi hanya melibatkan satu badan yang berfungsi sebagai implementor. Sebaliknya untuk kebijakan yang bersifat makro, maka usaha-usaha implementasi akan melibatkan berbagai institusi.

Setelah ditetapkannya suatu kebijakan bukan berarti masalah yang dihadapi sudah terselesaikan, masalah yang masih harus dihadapi adalah apakah kebijakan itu langsung dapat diterima oleh masyarakat dan mempunyai kesediaan diri untuk mengimplementasikannya.

Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh karena itu tidak tidak terlalu salah apabila dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasi kkebijakan publik, maka dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivat* atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Menurut Santosh Mehrotra, implementasi *top down* berkaitan dengan kemampuan meningkatkan akuntabilitas pemerintah. Struktur pemerintah adalah suatu hirarki tatanan birokrasi, dan akuntabilitas dalam hal ini

biasanya berarti *answerability* ke tingkat yang lebih tinggi dalam pemerintah. Yang pada akhirnya pertanggungjawaban ini harus disampaikan kepada warga negara.

Berdasarkan pengertian di atas maka implementasi mempunyai unsur yaitu program, target dan pelaksanaan dalam mewujudkan tujuan yang diinginkan. Sehingga dalam pelaksanaannya kecil kemungkinan terjadi kesalahan, kalaupun ada kesalahan maka akan dapat disadari dengan cepat.

Van Meter dan Van Horn 1975:471) mengetengahkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan:

(1) Kompetisi dan ukuran staf suatu badan, (2) Tingkat pengawasan hierarkis terhadap keputusan-keputusan sub-unit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana, (3) Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan diantara anggota-anggota legislative dan eksekutif), (4) Vitalitas suatu organisasi, (5) Tingkat komunikasi-komunikasi "terbuka", yang di definisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horizontal dan vertical secara bebas serta tingkat kebebasan yang karakteristik yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baikseperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan dalam menilai kinerjakeberhasilan implementasi kebijakan.

Jadi, implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat. Van Meter dan Van Horn (dalam Subarsono, 2006:95-100) mengemukakan model implementasi kebijakan yang menghadirkan bahwa implementasi kebijakan publik, implementor dan kinerja kebijakan publik.

Implementasi menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Solichin (2004:65-68) menjelaskan bahwa memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijasanaan, yakni kejadian-kejadian atau kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannyapedoman-pedoman kebijasanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian. Mazmanian dan Sabatier juga memberikan defenisi lain tentang implementasi yaitu pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk Undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan.

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplimentasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Suatu kebijakan hanya akan menjadi catatan elit saja jika tidak diimplementasikan.

Implementasi kebijakan pada dasarnya adalah sebuah cara agar suatu kebijakan dapat mencapai tujuannya. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan (Lester dan Stewart dalam Winarno, 2002:101-102). Suatu kebijakan yang telah dirumuskan seberapapun baiknya tetap mengadung resiko kegagalan.

Van Meter dan Van Horn membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya (dalam Winarno, 2002:102). Daniel. A. Mazmanian dan Paul.A. Sabatier (dalam Wahab, 1990:50) menyatakan bahwa fokus perhatian implementasi kebijakan yaitu memahami kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah kebijakan ditetapkan yang mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat yang nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Wahab,1997:79-81) bahwa kebanyakan implementasi akan berhasil apabila perubahan yang dikehendaki relatif sedikit, sementara kesepakatan terhadap tujuan terutama mereka yang mengoperasikan program di lapangan relatif tinggi, bahwa jalan yang menghubungkan implementasi dengan keberhasilan program (prestasi kerja) dipisahkan oleh sejumlah variabel yang saling berkaitan, variabel-variabel tersebut adalah ; (1). Ukuran dan tujuan kebijaksanaan, (2). Sumber-sumber kebijaksanaan, (3). Ciri-ciri atau sifat badan pelaksana, (4). Komunikasi anatar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksana, (5). Sikap para pelaksana dan (6). Lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

Menurut teori yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn maupun Sabatier dan Mazmanian, suatu implementasi akan efektif apabila pelaksananya mematuhi apa yang telah digariskan oleh peraturan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk tehnis atau dengan menggunakan model *top down*. Kebijakan yang bersifat *top down* hampir tidak memberikan ruang kepada aparat pelaksana untuk melakukan inovasi dalam bekerja. Segala tindakan sudah diatur dengan detail dan bersifat mengikat. Kencenderungan aparat untuk melaksanakan kebijakan sesuai dengan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk tehnis sangat kuat.

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi,

prosedur dan tehnik yang bekerjasama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan, (Winarno,2002).

Implementasi tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menumbuhkan ketaatan pada diri sendiri kelompok sasaran. Implementasi juga mennyangkut jaringan-jaringan kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terkait dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak yang diharapkan maupun tidak diharapkan.

Jika organisasi pelaksana program tidak memiliki kemampuan melaksanakan tugas yang diisyaratkan oleh program maka organisasinya tidak dapat menyampaikan output program dengan tepat. Atau jika syarat yang ditetapkan organisasi pelaksana program tidak dapat dipenuhi oleh kelompok sasaran maka kelompok sasaran tidak mendapatkan output program.

Pada umumnya tugas implementasi adalah mengkaitkan realisasi tujuan kebijakan dengan hasil kegiatan atau program pemerintah. Beberapa kebijakan bersifat "*self executing*" arinya dapat dirumuskannya kebijakan itu sekaligus (dengan sendirinya) kebijakan itu terimplementasikan. Akan tetapi jumlah kebijakan yang *self executing* ini tidak banyak. Kebanyakan kebijakan negara itu berbentuk berbentuk peraturan perundang-undangan baik berupa undang-undang, peraturan pemerintah, ataupun berbagai macam ketentuan

yang sejenis dengan itu yang lebih bersifat *non self executing*, artinya bahwa kebijakan negara perlu diwuudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak sehingga nampak efeknya.

Dari pendapat-pendapat mengenal implementasi di atas, maka dapat diartikan bahwa implementasi adalah suatu rangkaian kegiatan penjabaran keputusan kebijaksanaan yang dilakukan oleh beberapa elemen baik pihak pemerintah maupun masyarakat dalam rangka mencapai tujuan atau sasaran.

4. Evaluasi Kebijakan

Evaluasi adalah kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan. Evaluasi baru dapat dilakukan kalau suatu kebijakan sudah berjalan cukup waktu. Memangtidak ada batasan waktu yang pasti kapan sebuah kebijakan harus dievaluasi. Untuk dapat mengetahui *out come*, dan dampak dari suatu kebijakan sudah tentu diperlukan waktu tertentu, misalnya, 5 tahun semenjak kebijakan itu diimplementasikan. Sebab kalau evaluasi dilakukan terlalu dini, maka *outcome* dan dampak dari suatu kebijakan belum tampak. Semakin strategis suatu kebijakan, maka diperlukan tenggang waktu yang lebih panjang untuk melakukan evaluasi. Sebaliknya, semakin tehnis sifat dari suatu kebijakan atau program, maka evaluasi dapat dilakukan dalam kurun waktu yang relatif lebih cepat semenjak diterapkannya kebijakan yang bersangkutan.

Menurut Baidjuri dan Winarno (2003 : 132) evaluasi kebijakan merupakan salaj ssatu tahapan penting dalam siklus kebijakan. Pada umumnya evaluasi kebijakan dilakukan setelah kebijakan publik tersebut diimplementasikan. Ini tentunya dalam rangka menguji tingkat kegagalan dan keberhasilan, keefektifan dan keefesienannya.

Evaluasi memiliki beberapa tujuan yang dapat dirinci ebagai berikut :

1. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan. Melalui evaluasi dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan
2. Mengukur tungkat efisiensi suatu kebijakan. Dengan evaluasi juga dapat diketahui berapa biaya dan manfaat dari suatu kebijakan.
3. Mengukur tingkat keluaran (*outcome*) suatu kebijakan. Salah satu tujuan evaluasi adalah mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran atau *output* dari suatu kebijakan.
4. Mengukur dampak dari suatu kebijakan. Pada tahap lebih lanjut, evaluasi ditujukan untuk melihat dampak dari suatu kebijakan, baik dampak positif maupun dampak negatif.
5. Untuk mengetaui apabila ada penyimpangan. Evaluasi juga bertujuan untuk mengetahui adanya penyimpangan yang mungki terjadi, dengan cara membandinkan antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target.

6. Sebagai bahan masukan (*input*) untuk kebijakan yang akan datang. Tujuan akhir dari evaluasi adalah untuk memberikan masukan bagi proses kebijakan ke depan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik.

5. Konsep Pembangunan

Todaro melihat pembangunan sebagai: “proses yang multi dimensionnal dari struktur masyarakat, perilaku, kelembagaan, perkembangan ekonomi, pengurangan kepincangan, dan penghapusan kemiskinan absolut dari masyarakat”. Tiga nilai yang menjadi tujuan pembangunan adalah : (1) *Live sustainance* atau terpenuhinya kebutuhan dasar manusia berupa sandang, pangan papan, kesehatan, dan perlindungan dari ancaman, (2) Self esteem, kemampuan untuk menjadi diri sendiri, (3) *Freedom For survitude*, yaitu kemampuan untuk memilih secara bebas.

Masalah-masalah dalam administrasi pembangunan menurut Riggs, Fred W (1986:89), adalah masalah lingkungan fisik, masalah di lingkungan manusia dan masalah di lingkungan budaya.

Tjokroamidjojo (1995:85) bahwa majunya pendekatan administrasi pembangunan mempunyai dua ciri pokok utama yaitu : ciri pokok pertama adalah orientasinya kepada usahya-usaha ke arah perubahan-perubahan yang dianggap lebih baik. Bahkan administrasi pembangunan dimaksudkan

untuk membantu dan mendorong ke arah perubahan – perubahan besar (basic changes) di berbagai kegiatan atau bidang kehidupan yang saling berkaitan dan akan memberikan hasil akhir terdapat proses pembangunan, ciri pokok yang kedua pendekatan administrasi pembangunan adalah bahwa perbaikan dan penyempurnaan administrasi dikaitkan dengan aspek pembangunan di bidang-bidang lain seperti ekonomi, sosial, politik dan lain-lain.

Pendekatan administrasi pembangunan merupakan cara pendekatan yang merupakan bagian dari suatu keseluruhan proses pembangunan sebagai suatu proses perubahan sosial yang menyeluruh (Tjokroamidjojo, 1995:51).

6. Sistim Perencanaan Pembangunan Daerah

Definisi pembangunan secara umum dapat diartikan sebagai suatu proses perubahan kearah yang lebih baik. Untuk melakukan pembangunan tidak dapat terlepas dari perencanaan, sebelum melakukan pembangunan harus dilakukan perencanaan dengan melihat kenyataan-kenyataan yang ada di lapangan. Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, perencanaan pembangunan memiliki 4 tahapan yaitu :

(1) Penyusunan rencana;

Tahap penyusunan rencana dilaksanakan untuk menghasilkan rancangan lengkap suatu rencana yang siap untuk ditetapkan yang terdiri dari 4 (empat) langkah. Langkah pertama adalah penyiapan rancangan rencana pembangunan yang bersifat teknokratik, menyeluruh, dan terukur.

(2) Penetapan rencana;

Langkah kedua, masing-masing instansi pemerintah menyiapkan rancangan rencana kerja dengan berpedoman pada rancangan rencana pembangunan yang telah disiapkan . Langkah berikutnya adalah melibatkan masyarakat (*stakeholders*) dan menyelaraskan rencana pembangunan yang dihasilkan masing-masing jenjang pemerintahan melalui musyawarah perencanaan pembangunan. Sedangkan langkah selanjutnya adalah penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan Berikutnya adalah penetapan rencana menjadi produk hukum sehingga mengikat semua pihak untuk melaksanakannya.

(3) Pengendalian pelaksanaan rencana;

Pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dimaksudkan untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan yang tertuang dalam rencana melalui kegiatan-kegiatan koreksi dan penyesuaian selama pelaksanaan rencana tersebut oleh pimpinan.

(4) Evaluasi pelaksanaan rencana.

Evaluasi pelaksanaan rencana adalah bagian dari kegiatan perencanaan pembangunan yang secara sistematis mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi untuk menilai pencapaian sasaran, tujuan dan kinerja pembangunan. Evaluasi ini dilaksanakan berdasarkan indikator dan sasaran kinerja yang tercantum dalam dokumen rencana pembangunan. Indikator dan sasaran kinerja mencakup masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil (*result*), manfaat (*benefit*) dan dampak (*impact*).

Keempat tahapan diselenggarakan secara berkelanjutan sehingga secara keseluruhan membentuk satu siklus perencanaan pembangunan yang utuh.

Pembangunan memerlukan perencanaan karena kebutuhan pembangunan lebih besar daripada sumber daya tersedia . melalui perencanaan ingin dirumuskan kegiatan pembangunan yang secara efisian dan efektif dapat memberi hasil yang optimal dalam memanfaatkan sumber daya yang tersedia dan mengembangkan potensi yang ada.

Perencanaan pembangunan di Kelurahan Pantoloan Boya dilakukan melalui suatu musyawarah yang disebut Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Musrenbang sendiri dilakukan secara bertahap dari tingkat Kelurahan, dimana hasil dari Musrenbang tingkat Kelurahan

menjadi bahan masukan dalam Musrenbang tingkat Kecamatan. Hasil dari Musrenbang Kelurahan digunakan juga sebagai dasar penyusunan Rencana Kerja Kecamatan dan Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten/Kota pada tahun berikutnya. Hasil Musrenbang akan menjadi bahan masukan bagi Musrenbang tingkatan yang lebih tinggi.

Kegiatan *multi-stakeholder processes* dapat dilihat pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dengan dikeluarkannya undang-undang tersebut maka dalam perencanaan pembangunan terjadi perubahan yang sebelum undang-undang tersebut ditetapkan, perencanaan pembangungan bersifat *top down* dimana banyak mengabaikan kepentingan local sehingga banyak aspirasi masyarakat diabaikan. Sehingga masyarakat tidak dapat menikmati hasil pembangunan. Dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 ini perencanaan pembangunan bersifat *bottom up* yang menekankan partisipasi dari banyak pihak. Sehingga pembangunan dapat dirasakan oleh banyak pihak seperti masyarakat, sektor swasta, dan pemerintah.

6. Musyawarah Perencanaan Pembangunan

Musrenbang adalah forum Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang diselenggarakan oleh lembaga publik yaitu pemerintah kelurahan dengan warga dan para pemangku kepentingan lainnya. Musrenbang yang bermakna, akan mampu membangun kesepahaman

tentang kepentingan dan kemajuan Kelurahan, dengan cara memotret potensi dan sumber-sumber pembangunan yang tersedia baik dari dalammaupun dari luar kelurahan.

Pembangunan tidak akan bergerak maju apabila salah satu dari tiga komponen tata pemerintahan (pemerintah, masyarakat, swasta) tidak berperan atau berfungsi. Karena itu, Musrenbang juga merupakan forum pendidikan warga agar menjadi bagian aktif dari tata pemerintahan dan pembangunan. Perlu disadari bahwa bagi masyarkat, mengikuti proses Musrenbang tidak selalu menjadi pengalaman yang kaya dan aspiratif. Bahkan di kebanyakan tempat, Musrenbang seringkali hanya bagian “ritual” proses perencanaan yang memiliki makna yang sempit bagi warga setempat, bahkan dinilai tidak relevan lagi. Padahal, Musrenbang adalah suatu metode bottom up yang tidak dimiliki oleh setiap negara berkembang.

Pelaksanaan Kegiatan Musrenbang Kelurahan di Kelurahan Pantoloan Boya Kecamatan Tawaeli benar-benar menerapkan prinsip pendekatan bottom up, sehingga tahapan dimana kebutuhan masyarakat bisa diidentifikasikan dan dianggarkan. Konsep musyawarah dalam kegiatan Musrenbang Kelurahan betul-betul diimplementasikan sehinggan jalannya kegiatan Musrenbang Kelurahan bersifat partisipatif dan dialogis. Proses Musrenbang Kelurahan Pantoloan Boya disusun bukan sebagai suatu acara seremonial yang separuh atau sebagian besar dari waktunya diisi dengan sambutan-sambutan atau pidato-pidato karena inti dari Musrenbang

Kelurahan adalah partisiaptif. Mudah-mudahan pelaksanaan Musrenbang Kelurahan yang telah dilaksanakan bisa mengakomodir kebutuhan-kebutuhan masyarakat khususnya masyarakat Kelurahan Pantoloan Boya Kota Palu yang meliputi Ekonomi, Sosial Budaya dan sarana lingkungan, yang dalam penyusunan kegiatannya berdasarkan skala prioritas.

Dalam upaya mewujudkan mekanisme perencanaan pembangunan dari bawah ke atas (*bottom –up*) dan dari atas ke bawah (*top down*) serta untuk lebih komprehensif dan terpadu sehingga dapat dicapai titik temu antara aspirasi dan kebutuhan daerah yang mendesak dengan kebijaksanaan dan strategi pembangunan nasional, oleh karena itu pemerintah telah mengeluarkan peraturan dan kebijaksanaan :

a. Undang – undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistim Perencanaan Pembangunan Nasional.
b. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008,
c. Peraturan Mendagri Nomor 54 Tahun 2010
d. Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 4 Tahun 2010 tentang Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Kota Palu.
e. Surat Edaran Walikota Palu Nomor : 050 / 0445 /Bappeda/Tahun 2014, tentang Petunjuk Tehnis Penyelenggaraan Musrenbang Kota Palu.

Musrenbang Desa/Kelurahan menurut Indra Bastian (2009;110) adalah :

1) Musrenbang Desa/Kelurahan adalah forum musyawarah tahunan para pemangku kepentingan Desa/Kelurahan (pihak yang berkepentingan untuk mengatasi permasalahan di Desa/Kelurahan dan pihak yang akan terkena dampak dari hasil musyawarah) untuk menyepakati rencana kegiatan tahun anggaran berikutnya.
2) Musrenbang Desa/Kelurahan dilaksanakan dengan memperhatikan rencana pembangunan jangka menengah Desa/Kelurahan, kinerja implementasi rencana tahun berjalan, serta masukan dari nara sumber, dan peserta yang menggambarkan permasalahan nyata yang sedang dihadapi.
3) Narasumber adalah pihak pemberi informasi yang perlu diketahui peserta Musrenbang untuk proses pengambilan keputusan hasil Musrenbang.
4) Peserta adalah pihak yang memiliki hak pengambilan keputusan dalam Musrenbang melalui pembahasan yang disepakati bersama. Hasil Musrenbang Desa/Kelurahan terdiri dari :

(a) Daftar prioritas kegiatan yang akan dilaksanakan sendiri oleh Desa/Kelurahan yang bersangkutan
(b) Daftar kegiatan yang akan dilaksanakan melalui Alokasi Dana Desabaik secara swadaya maupun melalui pendanaan lainnya.
(c) Daftar prioritas kegiatan yang akan diusulkan ke Kecamatan untuk didanai melalui APBD Kaabupaten/Kota dan APBD Provinsi.
(d) Daftar nama-nama delegasi yang akan membahas hasil Musrenbang Desa/Kelurahan pada forum Musrenbang Kecamatan.

Mekanisme pelaksanaan Musyawarah perencanaan pembangunan mengacu pada Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008, Pertauran Mendagri Nomor 54 Tahun 2010, dan Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 4 Tahun 2010 serta Surat

Edaran Walikota Palu Nomor 050/0445/Bappeda Tahun 2014, tentang Petunjuk Tehnis Penyelenggaran Musrenbang Kota Palu, adalah :

1. Persiapan pelaksanaan yang meliputi : (1) pembentukan tim penyelenggara yang melibatkan aparat pemerintah Kelurahan dan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM), (2) Pembagian undangan peserta (masyarakat dan SKPD/DPRD), (3) persiapan format untuk penggaian gagasan/usulan dari masyarakat.
2. Pelaksanaan Musrenbang yang meliputi : (1) peserta dari masyarakat : tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh pemuda, tokoh perempuan, lembaga-lembaga yang ada di tingkat Kelurahan, pihak swasta, dan partisipan lainnya, (2) penggalian usulan, (3) penentuan skala prioritas, (4) sinkronisasi kegiatan dengan SKPD.

Adapun yang menjadi tujuan dari pelaksanaan Musrenbang Kelurahan tahun 2013 Kota Palu, adalah sebagai berikut :

1. Menampung dan menetapkan prioritas kebutuhan masyarakat yang diperoleh dari musyawarah perencanaan pada tingkat di bawahnya berupa FGD dan musyawarah RT/RW.
2. Menetapkan kegiatan prioritas Kelurahan yang akan dibiayai APBD Kota maupun sumber pendanaan lainnya berupa hibah (grand) dan pinjaman lunak (*loan*).

3. Menetapkan prioritas kegiatan yang terkait dengan Kelurahan lain dalam 1 kawasan.
4. Menetapkan prioritas kegiatan yang akan diajukan untuk dibahas pada Musrenbang Kecamatan sesuai dengan nomenklatur dan format yang ditetapkan.

Dalam penyelenggaraan musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) Kelurahan ada beberapa hal yang perlu kita siap antara lain sebagai berikut :

1. Daftar permasalahan Kelurahan, seperti peta kerawanan kemiskinan dan pengangguran, banjir dan lain-lain.
2. Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Kelurahan.
3. Hasil evaluasi pelaksanaan pembangunan Kelurahan pada tahun sebelumnya.
4. Daftar prioritas masalah yang dihasilkan dari proses Musrenbang, seperti kelompok perempuan, kelompok tani, kelompok nelayan, RT/RW dan sebagainya.

B. **Defenisi Konsep**

Defenisi konsep dalam penelitian ini adalah Implementasi penyelenggaraan musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) di Kelurahan Pantoloan Boya Kecamatan Tawaeli Kota Palu.

Untuk memberikan arti dari masing–masing variabel yang berhubungan dengan mekanisme dan implemntasi dalam penyelenggaran musyawarah perencanaan pembangunan di Kelurahan Pantoloan Boya Kecamatan Tawaeli Kota Palu agar sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 4 Tahun 2010 tentang Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kota Palu maka dalam penelitian ini diberi defenisi konsep tentang mekanisme penyelenggaran Musyawarah Perencanaan Pembangunan sebagai berikut :

1) Tahap Persiapan

   Tahap persiapan adalah tahapan yang dilaksanakan oleh pemerintah Keluarahan sebelum Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kelurahan dilaksanakan. Adapun kegiatan yang dilaksanakan pada tahap ini adalah Kepala Keluarahan menetapkan tim penyelenggara musyawarah perencanaan pembangunan dengan menunjuk Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) sebagai pelaksana serta menyusun tugas-tugas dari tim penyelenggara Musrenbang untuk mempersiapkan dan memfasilitasi segala sesuatu keperluan terkait dengan penyelenggara Musrenbang Kelurahan agar kegiatan tersebut dapat berjalan dengan lancar dan sesuai dengan harapan.

2) Tahap Pelaksanaan

   Tahap pelaksanaan adalah tahap dimana proses penyelenggaran Musrenbang Kelurahan dilaksanakan. Kegiatan-kegiatan pada tahap pelaksanaan ini adalah pendaftaran peserta, pemaparan Camat,

pemaparan Lurah, pemaparan perwakilan masyarakat, perumusan prioritas kegiatan, penetapan prioritas kegiatan serta penetapan daftar nama-nama delegasi Kelurahan.

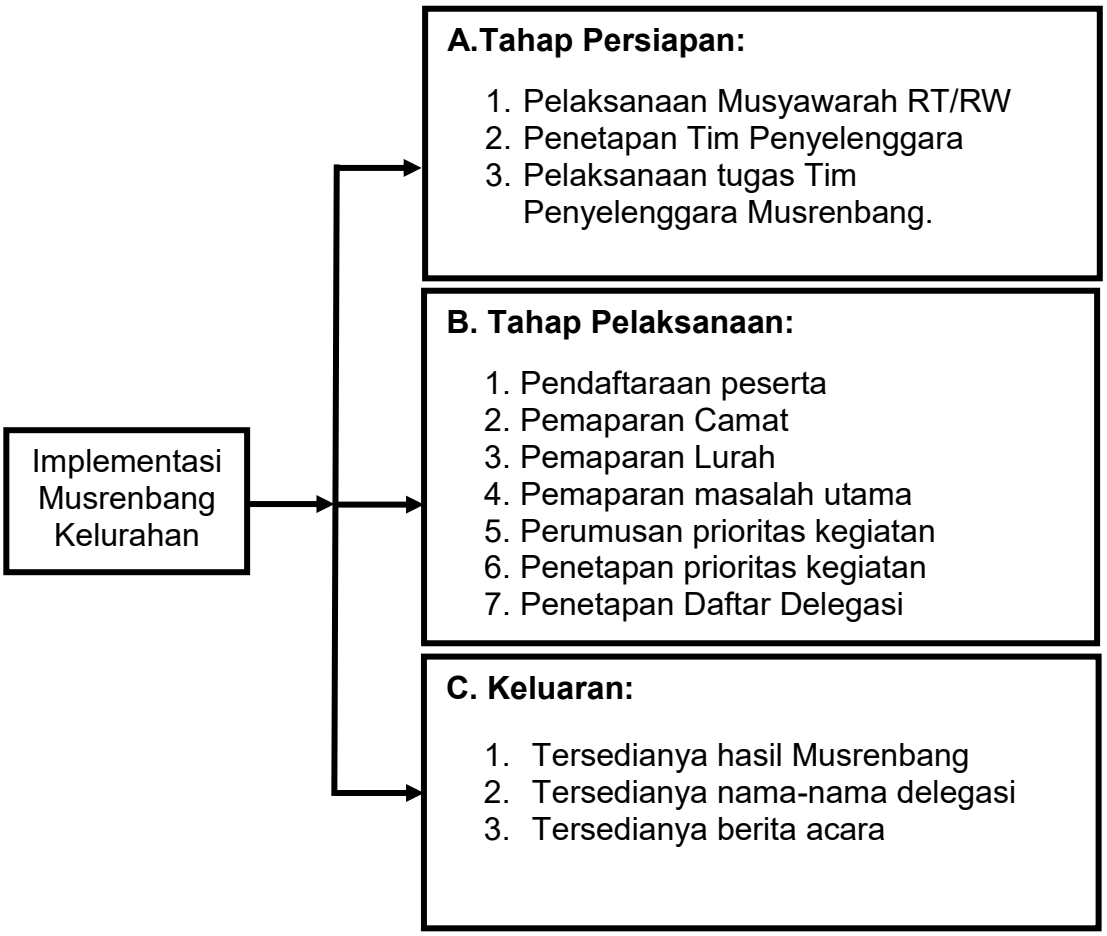
3) Keluaran

Tahap keluaran ini adalah merupakan tahap akhir dari penyelenggaraan Musrenbang Kelurahan yang menghasilkan berupa tersedianya data hasil Musrenbang Kelurahan, tersedianya daftar nama-nama delegasi Kelurahan untuk mengikuti/menghadiri Musrenbang tingkat Kecamatan serta tersedianya berita acara Musrenbang Kelurahan.

C. Model Berpikir

Model berpikir dalam penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran tentang dasar yang akan digunakan sehingga dapat menunjukkan alur berpikir secara tepat sekaligus mampu mengakomodasikan semua permasalahan-permasalahan yang ada serta model dan cara pemecahannya. Agar model berpikir yang dideskripsikan lebih terarah dan teratur maka hal tersebut dapat dilihat dalam gambar Model Berpikir di bawah ini :

Model Berpikir



D. Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah dan kajian teori serta model berpikir yang telah dijelaskan di atas maka pertanyaan penelitian-penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana Implementasi musyawarah perencanaan pembangunan di Kelurahan Pantoloan Boya Kota Palu ditinjau dari tahap persiapan ?
2. Bagaimana Implementasi musyawarah perencanaan pembangunan di Kelurahan Pantoloan Boya Kota Palu ditinjau dari tahap pelaksanaan?
3. Bagaimana Implementasi musyawarah perencanaan pembangunan di Kelurahan Pantoloan Boya Kota Palu ditinjau dari keluarannya ?