BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Teori

1. Kebijakan Publik

Dalam literatur studi kebijakan, para ahli mendefinisikan konsep kebijakan publik secara berbeda-beda berdasarkan sudut pandangnya masing-masing. Dari definisi ini tersirat pengertian bahwa agen pembuat kebijakan adalah pemerintah, baik secara individu maupun kelompok. Dengan demikian pembicaraan mengenai kebijakan publik akan menyangkut tindakan-tindakan pemerintah.

> Menurut Carl Friedrich dalam Agustino (2008 : 7) mengatakan kebijakan adalah serangkaian tindakan/kegiatan 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. Untuk maksud dari kebijakan sebagai bagian dari kegiatan menambahkan ketentuan bahwa kebijakan tersebut berhubungan dengan penyelesaian beberapa maksud dan tujuan. Meskipun maksud atau tujuan dari kegiatan pemerintah tidak selalu mudah untuk dilihat, tetapi ide bahwa kebijakan melibatkan perilaku yang mempunyai maksud, merupakan bagian penting dari definisi kebijakan. Bagaimanapun juga kebijakan harus menunjukan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.
>
> James Anderson dalam Agustino (2008:7) memberikan definisi 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.

Konsep kebijakan ini menitikberatkan pada apa yang sesungguhnya dikerjakan apa yang diusulkan atau dimaksud. Dan hal inilah yang membedakan kebijakan dari suatu keputusan yang merupakan pilihan di antara beberapa alternatif yang ada.

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

> Sementara itu, Howleth dan Ramesh dalam Kadji (2008:14) menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan sebagai berikut (1) Penyusunan agenda, yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah, (2) Formulasi kebijakan, yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah, (3) Pembuatan kebijakan, yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan, (4) Implementasi kebijakan, yakni proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil dan (5) Evaluasi kebijakan yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

Dari beberapa pandangan di atas, dapat ditekankan bahwa proses pembuatan kebijakan publik secara utuh dan komprehensif dan paling tidak bermuara pada tingkat yang paling ideal bahwa kebijakan publik itu berkenaan dengan issu penting yaitu apakah kebijakan yang dirumuskan itu melalui prosedur yang rasional atau tidak serta apakah kebijakan publik itu mampu mengakomodir tuntutan demokratisasi,transparansi dan akuntabel serta fleksibilitas untuk diimplementasikan ke masyarakat.

2. Formulasi Kebijakan Publik

Formulasi kebijakan sering juga disebut dengan perencanaan kebijakan atau tahapan dalam pembuatan kebijakan. Pada tingkat nasional tentunya pemerintah pusat dan DPR merupakan pihak resmi perencana kebijakan. Hal ini karena merekalah yang mempunyai *legitimate roles* dalam penentuan sebuah proposal kebijakan. Di level daerah, pemerintah daerah dan DPRD merupakan lembaga yang sah sebagai perencana kebijakan karena keduanya akan menghasilkan kebijakan daerah berupa peraturan daerah.

Menurut Brigman dan Davis dalam Baidjuri dan Yuwono (2003:92) bahwa perencanaan kebijakan publik itu mengandung beberapa pengertian 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 untuk 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 (*enforcement rights*) kepada seluruih 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.

Karena perencanaan kebijakan publik merupakan satu bagian dari siklus kebijakan, maka harus dipahami bahwa perencanaan kebijakan publik berakhir ketika perencanaan kebijakan tersebut menjadi kebijakan telah diputuskan, kemudian diundangkan, sedangkan siklus kebijakan

tidak pernah berakhir karena alirannya yang terus berjalan dari satu tahap ke tahap berikutnya, demikian seterusnya.

> Beberapa karakteristik perencanaan kebijakan yang baik antara lain: a) perencanaan kebijakan publik tersebut merupakan respon yang positif dan pro aktif terhadap kepentingan publik, b) perencanaan kebijakan publik tersebut merupakan hasil dari konsultasi publik,debat publik ataupun analisis yang mendalam,rasional dan memang ditujukan untuk kepentingan umum, c) perencanaan kebijakan publik tersebut merupakan hasil dari manajemen partisipatis yang tetap membuka diri terhadap masukan dan input sepanjang belum ditetapkan sebagai kebijakan, d) perencanaan kebijakan publik yang baik adalah yang menghasilkan rencana kebijakan yang mudah dipahami, mudah dilakukan, mudah dievaluasi, indikatornya jelas sehingga mekanisme akuntabilitasnya mudah pula, e) perencanaan kebijakan publik tersebut merupakan produk pemikiran yang panjang dan telah mempertimbangkan berbagai hal yang mempengaruhinya, f) perencanaan kebijakan publik tersebut merupakan perencanaan yang mempunyai visi ke depan dan berdimensi luas serta tidak diabdikan untuk kepentingan semata-mata (Baidjuri dan Yuwono, 2003 : 99)

3. Implementasi Kebijakan

Salah satu tahap penting dalam sebuah kebijakan adalah implementasi, karena pada tahap ini kebijakan diterapkan dan diukur sejauh mana kebijakan tersebut dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan dan mencapai tujuan-tujuan kebijakan yang diinginkan.

> Menurut Meter dan Horn dalam Winarno (2007:146) bahwa implementasi diinterpretasikan sebagai tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok-kelompok,pemerintah atau swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam kebijakan sebelumnya.
>
> Sementara Gow dan Morrs dalam Pasolong (2010:59) mengemukakan hambatan yang ditemui dalam implementasi terdiri dari hambatan politik, ekonomi,lingkungan kelemahan institusi,ketidakmampuan sumber daya manusia di bidang teknis dan administratif, kekurangan dalam bantuan teknis, kurangnya

desentralisasi dan partisipasi,pengaturan waktu, sistem informasi yang kurang mendukung, perbedaan agenda tujuan antar aktor dan dukungan yang berkesinambungan.

Ripley dan Franklin dalam Winarno (2008:145) berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*) .

Sementara itu, Grindle dalam Winarno (2008:146) juga memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan.

Implementasi pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya tidak lebih dan kurang untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau peraturan daerah adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan penjelas atau sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksana. Kebijakan publik yang bisa langsung dioperasionalkan antara lain Keputusan Presiden,Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dan lain-lain (Riant Nugroho,2004:158).

Pengertian Implementasi di atas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam bentuk positif seperti Undang-undang dan kemudian didiamkan serta tidak dilaksanakan atau diimplementasikan tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak dan tujuan yang diinginkan.

4. Evaluasi Kebijakan

Pada dasarnya, kebijakan publik dijalankan dengan maksud tertentu, untuk meraih tujuan-tujuan tertentu yang berangkat dari masalah-masalah yang telah dirumuskan sebelumnya. Evaluasi dilakukan karena tidak semua program kebijakan publik meraih hasil yang diinginkan. Seringkali terjadi, kebijakan publik gagal meraih maksud dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dengan demikian evaluasi kebijakan atau untuk mengetahui apakah kebijakan publik yang dijalankan meraih dampak yang diinginkan(Jones dalam Winarno, 2008:226).

Menurut Baidjuri dan Winarno(2003:132) evaluasi kebijakan merupakan salah satu 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 keefisienannya.

Nawawi (2009:157) menyatakan evaluasi merupakan kegiatan untuk menilai atau melihat keberhasilan atau kegagalan suatu organisasi atau unit kerja dalam melakukan tugas dan fungsi yang dibebankan kepadanya. Dalam melakukan evaluasi hasil agar dikaitkan dengan sumber daya manusia, dana/keuangan, sarana dan prasarana, metode kerja dan hal-hal yang berkaitan.

Selanjutnya Nawawi (2009:157) mengemukakan suatu hasil evaluasi tidak hanya tergantung pada “fakta” semata namun juga terhadap “nilai” untuk memberikan pernyataan bahwa suatu kebijakan, program atau kegiatan telah mencapai hasil yang maksimal atau minimal bagi seseorang, kelompok orang atau masyarakat; haruslah didukung dengan bukti-bukti (“fakta”) bahwa hasil kebijakan, program dan kegiatan merupakan konsekuensi dari tindakan-tindakan yang telah dilakuikan dalam mengatasi/memecahkan suatu masalah tertentu. Dalam hal ini kegiatan monitoring merupakan suatu persyaratan yang penting bagi suatu evaluasi.

Dari pengertian tersebut dapat dipahami bahwa evaluasi merupakan kegiatan yang saling berhubungan mulai dari proses perencanaan sampai dengan akhir pelaksanaan suatu kegiatan. Kegiatan dalam evaluasi merupakan upaya untuk mengembangkan nilai-nilai standar yang telah ditetapkan pada saat perencanaan dengan nilai hasil

pelaksanaan kegiatan yang akan membentuk nilai akhir dari pelaksanaan kegiatan tersebut.

Sementara itu Finance dalam Baidjuri dan Winarno (2003:135) ada 4 dasar tipe evaluasi yaitu :

a. Evalusi kecocokan (apprpriateness)
   Menguji dan mengevaluasi tentang apakah kebijakan yang sedang berlangsung cocok untuk dipertahankan? Juga, apakah kebijakan baru dibutuhkan untuk mengganti kebijakan ini?Pertanyaan pokok dalam evaluasi kecocokan ini adalah siapakah semestinya yang menjalankan kebijakan publik tersebut pemerintah atau swasta? Jawaban atas pertanyaan ini memungkinkan penentuan tingkat kecocokan implentasi kebijakan ;
b. Evaluasi efektivitas
   Menguji dan menilai apakah program kebijakan tersebut menghasilkan hasil dan dampak kebijakan yang diharapkan? Apakah tujuan yang dicapai dapat terwujud? Apakah dampak yang diharapkan sebanding dengan usaha yang telah dilakukan? Tipe evaluasi ini memfokuskan diri pada mekanisme pengujian berdasar tujuan yang ingin dicapai yang biasanya secara tertulis tersedia dalam setiap kebijakan publik ;
c. Evaluasi efesiensi
   Merupakan pengujian dan penilaian berdasarkan tolok ukur ekonomis yaitu apakah input digunakan telah digunakan dan hasilnya sebanding dengan out put kebijakannya? Apakah cukup efisien dalam penggunaan keuangan publik untuk mencapai dampak kebijakan?
d. Meta evaluasi
   Menguji dan menilai terhadap proses evaluasi itu sendiri. Apakah evaluasi yang dilakukan oleh lembaga berwenang sudah profesional ? Apakah evaluasi tersebut sensitif terhadap kondisi sosial, kultural dan lingkungan ? Apakah evaluasi tersebut menghasilkan laporan yang mempengaruhi pilihan-pilihan manajerial ?

Seperti telah diuraikan diatas, tujuan evaluasi adalah untuk menilai secara keseluruhan pengaruh dan dampak pada akhir program, yang akan menjadi landasan untuk meningkatkan atau menyempurnakan kebijakan program berikutnya. Jadi evaluasi di lakukan pada akhir pelaksanaan suatu program. Namun demikian secara konseptual ada

pandangan yang menyatakan bahwa evaluasi dapat dilakukan pada seluruh proses kegiatan, artinya bisa dilakukan pada saat kegiatan belum dilaksanakan, kegiatan berjalan dan setelah kegiatan dilaksanakan.

Berdasarkan pandangan tersebut, Riyadi dan Dedy (2003:268) membedakan evaluasi menjadi :

(1) Pra evaluasi**,** yaitu evaluasi yang dilakukan pada saat program belum berjalan/beroperasi pada tahap perencanaan. Evaluasi pada periode ini biasanya lebih difokuskan pada masalah-masalah persiapan dari suatu kegiatan. Dapat pula evaluasi itu didasarkan pada hasil-hasil pelaksanaan kegiatan sebelumnya yang secara substansial memiliki keterkaitan dengan kegiatan yang akan dilaksanakan. Evaluasi pada periode ini biasanya meliputi analisis aspek keuangan dan ekonomis dari suatu kegiatan (cost benefis *analysis*)
(2) Evaluasi pada saat program tengah berjalan**,** yaitu evaluasi yang memfokuskan pada penilaian dari setiap tahap kegiatan yang sudah dilaksanakan, walaupun belum bisa dilakukan penilaian terhadap keseluruhan proses program. Dalam prakteknya, evaluasi seperti ini berbentuk seperti laporan triwulan, semester atau tahunan (untuk kegiatan jangka menengah). Pada saat program / proyek tengah berjalan, analisis evaluasi bersumber pada hasil pemantauan yang dilaksanakan terhadap tahapan-tahapan kegiatan secara berkelanjutan dan akan memberikan umpan balik untuk perencana dan pelaksana kegiatan.
(3) Evaluasi setelah program selesai atau setelah program berakhir*,* yaitu evaluasi yang melakukan penilaian terhadap seluruh tahapan program yang dikaitkan dengan tingkat keberhasilannya, sesuai dengan indikator yang ditetapkan dalam rumusan sasaran atau tujuan program. Pada saat berakhirnya implementasi, analisis evaluasi lebih ditekankan pada dampak program, khususnya dampak ekonomi dan sosial terhadap kelompok sasaran dan masyarakat sekitarnya.

Dalam penelitian ini, evaluasi dalam Musrenbang dilakukan untuk menilai hasil pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan yang dilaksanakan di Kelurahan Taipa Kecamatan Palu Utara Kota Palu. Hasil evaluasi dijadikan sebagai dasar untuk upaya perbaikan terhadap

pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan di Kelurahan Taipa Kecamatan Palu Utara Kota Palu.

5. Konsep Pembangunan

Pembangunan adalah proses multidimensional yang menyangkut reorganisasi dan reorientasi sistem ekonomi dan sosial secara keseluruhan. Di samping untuk peningkatan suatu pendapatan dan output pembangunan menyangkut perubahan radikal dalam struktur kelembagaan, struktur sosial, administrasi, perubahan sikap, adat serta kepercayaan (Todaro dalam Safi'i, 2009:1).

> Kartasasmita dalam Safi'i (2009:1) mengatakan pembangunan adalah usaha meningkatkan harkat martabat masyarakat yang dalam kondisinya tidak mampu melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan. Membangun masyarakat berarti memampukan atau memandirikan mereka. Dimulainya proses pembangunan dengan berpijak pada pembangunan masyarakat, diharapkan akan dapat memacu partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan itu sendiri.

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

Disamping itu strategi desa atau kelurahan yang telah dikembangkan antara lain pendekatan dari atas *(top down)*, pendekatan dari bawah *(bottom up)* dan pendekatan pengelolaan mandiri oleh

masyarakat desa *(community base management)*. Pendekatan *'top down'* dilaksanakan berdasarkan jalan pikiran bahwa masyarakat desa adalah pihak yang bodoh dan belum dapat memikirkan serta mengerjakan apa yang baik untuk mereka. Jadi semua segi kehidupan dirancang dan diturunkan dari pemerintahan. Pendekatan *'bottom up'* dilaksanakan dengan asumsi bahwa masyarakat desa telah memiliki kemampuan untuk memikirkan dan mengerjakan kebutuhannya sendiri dan pemerintah hanya turut serta dalam sistem administrasinya. Pendekatan *'community base management'* sebenarnya bukan gagasan baru namun muncul dan digali dari masyarakat setempat yang diangkat dari praktek masyarakat tradisional dalam mengelola sumber daya alam untuk kesejahteraan ekonomi bersama dalam desa tanpa campur tangan pemerintah.

Pembangunan partsipatif adalah suatu proses pembangunan yang memberdayakan masyarakat mulai dari tahap perencanaan,pelaksanaan hingga pengawasan pembangunan. Di samping itu diharapkan pula masyarakat dapat menempati prioritas sebagai penikmat hasil pembangunan. Namun untuk mencapai keadaan itu kemandirian masyarakat tidaklah cukup melainkan diperlukan partsipasi aktif dan keteribatan dari berbagai stakeholder. yang bersama-sama dengan masyarakat dan pemerintah berupa dukungan moril dan materil pada setiap tahapan perencanaan pembangunan. Tanpa upaya ke arah itu maka paradigma program perencanaan pembangunan partisipatif sulit terwujud bahakan dapat dinyatakan sebagai suatu cita-cita indah yang

tidak pernah tercapai. Keterlibatan stakeholder pada era otonomi daerah sangat penting, karena mereka diharapkan dapat tampil untuk mengurangi terjadinya stagnasi pembangunan yang dihadapi pemerintah daerah dan masyarakat dalam menerima proses pelimpahan kebijakan yang bersifat sentralistik dan *top down* ke desentralistik dan *bottom up.*

6. Konsep Perencanaan Pembangunan

Perencanaan pembangunan menjadi suatu bagian tak terpisahkan dari sistem pemerintahan dan pembangunan di negara manapun. Perencanaan pembangunan daerah merupakan suatu usaha yang dapat mempengaruhi tingkat kesejahteraan masyarakat. Pentingnya perencanaan pembangunan adalah untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat, pengentasan kemiskinan, pemerataan pembangunan, penyediaan prasarana dan sarana sosial, pengendalian dan stabilitas.

Faktor lain yang mendorong perencanaan pembangunan adalah adanya tuntutan kebutuhan untuk mempercepat laju perkembangan tingkat pembangunan dan kesejahteraan masyarakat. Dengan perencanaan pembangunan maka tujuan pembangunan nasional dapat dipadukan dengan tujuan dan kondisi spesifik daerah. Aspirasi masyarakat dari bawah ditampung dan diakomodasikan. Kesemuanya itu dapat mempertinggi efisiensi, efektivitas, produktivitas serta kemandirian yang dapat mewujudkann otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab.

Perencanaan pada dasarnya merupakan cara,teknik atau metode untuk mencapai tujuan yang diinginkan secara tepat, terarah dan efisien sesuai dengan sumber daya yang tersedia. Dengan demikian, secara umum perencanaan pembangunan adalah cara atau teknik untuk mencapai tujuan pembangunan secara tepat, terarah dan efisien sesuai dengan kondisi negara atau daerah yang bersangkutan. Sedangkan tujuan pembangunan pada umumnya adalah untuk mendorong proses pembangunan secara lebih cepat guna mewujudkan masyarakat yang maju, makmur dan sejahtera.

> Arthur W.Lewis dalam Sjafrizal (2014:24) mendefinisikan perencanaan pembangunan sebagai ‘suatu kumpulan kebijaksanaan dan program pembangunan untuk merangsang masyarakat dan swasta untuk menggunakan sumber daya yang tersedia secara lebih produktif’.
>
> M.L.Jhingan dalam Sjafrizal (2014:25) memberikan definisi yang lebih konkrit tentang perencanaan pembangunan yaitu ‘perencanaan pembangunan pada dasarnya adalah merupakan pengendalian dan pengaturan perekonomian dengan sengaja oleh suatu penguasa (pemerintah) pusat untuk mencapai suaru sasaran dn tujuan tertentu di dalam jangka waktu tertentu pula’.

Khusus untuk meluruskan pemahaman dan pelaksanaan perencanaan pembangunan di Indonesia, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 mendefinisikan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah suatu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan jangka panjang, jangka menengah dan tahunan, yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat atau daerah. Perbedaan definisi ini dengan yang terdahulu adalah bahwa di samping perencanaan

pembangunan pada tingkat nasional, pad definisi ini secara eksplisit sudah dinyatakan pula peranan dari perencanaan pembangunan pada tingkat daerah.

Dari beberapa definisi dan pengertian perencanaan pembangunan di atas terlihat jelas bahwa komponen utama dari perencanaan pembangunan pada dasarnya adalah :

1. Merupakan usaha pemerintah secara terencana dan sistematis untuk mengendalikan dan mengatur proses pembangunan
2. Mencakup periode jangka panjang, menengah dan tahunan
3. Menyangkut dengan variabel-variabel yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi dan pembangunan secara keseluruhan baik secara langsung maupun tidak langsung
4. Mempunyai suatu pembangunan yang jelas sesuai dengan keinginan masyarakat.

Sementara itu Riyadi dan Deddy (2005: 3) menyimpulkan unsur-unsur yang terkandung dalam perencanaan yaitu:

1. Adanya asumsi-asumsi yang didasarkan fakta-fakta.
2. Adanya alternatif-alternatif atau pilihan-pilihan sebagai dasar penentuan kegiatan yang dilakukan.
3. Adanya tujuan yang ingin dicapai.
4. Bersifat memprediksi sebagai langkah mengantisipasi kemungkinan yang dapat mempengaruhi pelaksanaan perencanaan.
5. Adanya kebijaksanaan sebagai hasil keputusan yang harus dilaksanakan.

Uraian tersebut menjelaskan bahwa perencanaan dapat diartikan sebagai perumusan sebelumnya atas suatu tindakan yang akan dilakukan sebagai hasil dari suatu usaha secara sadar dan terorganisir dalam

memilih alternatif terbaik dari serangkaian alternatif yang ada guna membuat keputusan yang terbaik dalam memanfaatkan sumber daya secara optimum dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu. Secara sederhana dapat dipahami sebagai suatu proses menyusun langkah-langkah dalam mempersiapkan secara sistematis kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai suatu tujuan.

Dalam suatu proyek pembangunan, perencanaan merupakan tahapan awal. Perencanaan pembangunan akan menjadi bahan/pedoman/acuan dasar bagi pelaksanaan kegiatan pembangunan *(action plan).* Karena itu, perencanaan pembangunan hendaknya bersifat implementatif dan aplikatif.

> Riyadi dan Deddy (2005: 7) mengartikan perencanaan pembangunan sebagai suatu proses perumusan alternatif-alternatif atau keputusan-keputusan yang didasarkan pada data-data dan fakta-fakta yang akan digunakan sebagai bahan untuk melaksanakan suatu rangkaian kegiatan/kegiatan kemasyarakatan, baik yang bersifat fisik (material) maupun non fisik (mental dan spiritual), dalam rangka mencapai tujuan yang lebih baik.
>
> Sementara Abe Alexander (2002: 50) berpendapat, untuk menyusun perencanaan pembangunan setidaknya ada dua hal yang perlu diperhatikan, yaitu:
> 1. Mengakui lokalitas (perencanaan merupakan rencana dari tindakan-tindakan yang khas di suatu lokal tertentu)
> 2. Mengakui integrasi (perencanaan lokalitas harus ada dalam bingkai perencanaan nasional).
>
> Menurut Adisasmita (2006: 41) perencanaan dan implementasi program pembangunan dalam masyarakat itu adalah untuk mencapai peningkatan produksi dan pendapatan masyarakat, perluasan lapangan kerja, berkembangnya kegiatan lokal baru, peningkatan kuantitas dan kualitas pendidikan serta berkembangnya kegiatan lokal baru, derajat kesehatan, peningkatan keswadayaan masyarakat.

Perencanaan pembangunan disimpulkan sebagai proses berkesinambungan yang mencakup keputusan-keputusan ataupun pilihan berbagai alternatif penggunaan sumberdaya oleh masyarakat dalam rangkaian kegiatan masyarakat yang bersifat fisik/non fisik, sebagai upaya mencapai tujuan tertentu pada masa mendatang.

Menurut Kuncoro dalam Safi;i (2009:17) setidaknya ada tiga unsur dasar dari perencanaan pembangunan ekonomi daerah jika dikaitkan hubungan pusat dan daerah :

1. Perencanaan pembangunan ekonomi daerah yang realistik memerlukan pemahaman tentang hubungan antar daerah dengan lingkungan nasional di mana daerah tersebut merupakan bagian darinya, keterkaitan secara mendasar antara keduanya dan konsekuensi akhir dari interaksi tersebut.
2. Sesuatu yang tampaknya baik secara nasional belum tentu baik untuk daerah, atau sebaliknya baik bagi daerah belum tentu baik secara nasional.
3. Perangkat kelembagaan yang tersedia untuk pembangunan daerah misalnya, administrasi, proses pengambilan keputusan, otoritas, biasanya sangat berbeda pada tingkat daerah dengan yang tersedia pada tingkat pusat. Derajat pengendalian kebijakan sangat berbeda pada dua tingkat tersebut. Perencanaan daerah yang efektif harus menggunakan berbagai sumber daya pembangunan yang sebaik mungkin dan benar-benar dapat dicapai, serta mengambil manfaat dari informasi lengkap dan tersedia pada tingkat daerah karena kedekatan para perencananya dengan obyek perencanaan.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dalam rangka mendorong proses pembangunan secara terpadu dan efisien, pada dasarnya perencanaan pembangunan nasional di Indonesia mempunyai lima tujuan dan fungsi pokok.

Tujuan dan sasaran pokok tersebut adalah sebagai berikut:

1. Mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan;

2. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergi antar daerah,waktu dan fungsi pemerintah, baik pusat maupun daerah;
3. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan;
4. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan;
5. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif dan adil.

7. Perencanaaan Partisipatif

Sejalan dengan pemberian kepercayaan penuh kepada daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepadanya maka pembuatan perencanaan pembangunan harus memberi keleluasaan dan kesempatan yang luas kepada masyarakat. Pelibatan masyarakat (*stakeholders*) tersebut sangat penting karena pada dasarnya pelaku utama pembangunan dalam sistem otonomi daerah adalah masyarakat. Dalam hal ini masyarakat bukan sebagai obyek pembangunan tapi sebagai subyek pembangunan daerahnya. Model perencanaan pembangunan yang melibatkan masyarakat dan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) dikenal dengan perencanaan pembangunan partisipatif.

Dalam membahas partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah, perlu kiranya diketahui perkembangan pembangunan di daerah yang selama ini dilakukan oleh pemerintah karena bagaimanapun peran pemerintah dalam pembangunan yang selama ini tidak terlepas dari peran masyarakat maka keberadaan masyarakat juga tidak dapat dipandang sebelah mata dalam kehidupan bernegaradan dalam kegiatan pembangunan.

Untuk dapat meningkatkan optimalisasi peran serta masyarakat dalam perencanaan pembangunan maka penyusunan dokumen perencanaan pembangunan tersebut haruslah dilakukan secara partisipatif (Participatory Planning). Melihat dampak penting dan positif dari perencanaan partsisipatif, dengan adanya partisipasi masyarakat yang optimal dalam perencanaan diharapkan dapat membangun rasa pemilikan yang kuat di kalangan masyarakat terhadap hasil-hasil pembangunan yang ada.

> Abe Alexander (2002 : 81) mengemukakan “perencanaan partisipatif adalah perencanaan yang dalam tujuannya melibatkan kepentingan masyarakat, dan dalam prosesnya melibatkan rakyat (baik secara langsung maupun tidak langsung) tujuan dan cara harus dipandang sebagai satu kesatuan. Suatu tujuan untuk kepentingan rakyat dan bila dirumuskan tanpa melibatkan masyarakat, maka akan sangat sulit dipastikan bahwa rumusan akan berpihak pada rakyat”.

> Pusic dalam Adi (2001 :206-207) menyatakan bahwa perencanaan pembangunan tanpa memperhatikan partsipasi masyarakat akan menjadi perencanaan di atas kertas. Berdasarkan pandangannya, partisipasi atau keterlibatan warga masyarakat dalam pembangunan dilihat dari 2 hal yaitu :
> a. Partisipasi dalam perencanaan

Segi positif dari partisipasi dalam perencanaan adalah program-program pembangunan yang telah direncanakan bersama sedangkan segi negatifnya adalah adanya kemungkinan tidak dapat dihindari pertentangan antar kelompok dalam masyarakat yang dapat menunda atau bahkan menghambat tercapinya keputusan bersama.

b. Partsipasi dalam pelaksanaan

Segi positif dari partisipasi dalam pelaksanaan adalah bahwa bagian terbesar dar program (penilaian kebutuhan dan perencanaan program) telah selesai dikerjakan. Tetapi segi negatifnya adalah kecenderungan menjadikan warga negara sebagai obyek pembangunan, dimana warga hanya dijadikan pelaksana pembangunan tanpa didorong untuk mengerti dan menyadari permasalahan yang mereka hadapi, sehingga masyarakat tidak secara emosional terlibat dalam program, yang berakibat kegagalan seringkali tidak dapat dihindari.

Pendekatan partisipatif dalam perencanaan pembangunan menjadikan masyarakat tidak hanya dianggap sebagai obyek pembangunan semata, tetapi juga sebagai subyek dalam pembangunan. Pembangunan berorientasi pada masyarakat berarti hasil pembangunan yang akan dicapai akan bermanfaat dan berguna bagi masyarakat.

8. Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kelurahan

Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Kelurahan adalah forum musyawarah tahunan para pemangku kepentingan kelurahan untuk menyepakati Rencana Kerja tahunan tahun anggaran berikutnya. Musrenbang Kelurahan dilaksanakan setiap bulan Januari dengan mengacu kepada Rencana Strategis (Renstra) Kelurahan.

Musrenbang adalah forum perencanaan yang diselenggarakan oleh lembaga publik yaitu pemerintah kelurahan bekerjasama 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 dalam maupun dari luar kelurahan.

Pembangunan tidak bergerak maju apabila salah satu dari tiga komponen tata pemerintahan yaitu pemerintah, masyarakat dan swasta tidak berperan atau berfungsi. Karena itu Musrenbang juga merupakan forum pendidikan warga agar menjadi bagian aktif dari tata pemerintahan dan pembangunan.

Payung hukum untuk pelaksaaan Musrenbang diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang secara teknis pelaksanaannya diatur dengan Surat Edaran Bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional / Kepala Bappenas dan menteri Dalam Negeri tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaran Musrenbang yang diterbitkan setiap tahun.

Tujuan Musrenbang Kelurahan adalah :

1) Menyepakati prioritas kebutuhan, masalah dan kegiatan kelurahan yang akan menjadi bahan penyusunan Rencana Kerja Kelurahan dengan pemilahan sebagai berikut :
   a) Prioritas kegiatan Kelurahan yang akan dilaksanakan oleh kelurahan dan dibiayai melalui alokasi anggaran kelurahan atau dana swadaya masyarakat kelurahan;
   b) Prioritas masalah dan kegiatan kelurahan yang akan diusulkan melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kecamatan untuk menjadi kegiatan pemerintah daerah dan dibiayai melalui Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Kota atau Provinsi.
2) Menyepakati Tim Delegasi kelurahan yang akan memaparkan persoalan daerah yang ada di kelurahannya pada Forum Musrenbang Kecamatan untuk penyusunan program pemerintah daerah atau SKPD tahun berikutnya.

Keluaran Musrenbang Kelurahan adalah :

1. Daftar prioritas kegiatan untuk menyusun Rencana kerja kelurahan untuk tahun anggaran yang direncanakan
2. Daftar prioritas masalah daerah yang ada di kelurahan untuk disampaikan di Musrenbang kecamatan
3. Daftar nama tim delegasi kelurahan yang akan mengikuti Musrenbang kecamatan

Pada tahap pelaksanaan Musrenbang Kelurahan dibutuhkan materi/data/informasi sebagai berikut :

1. Dokumen Renstra Kelurahan
2. Hasil kajian kelurahan (per-RT/RW dan atau per-sektor/urusan/bidang pembangunan)
3. Hasil evaluasi Renja Kelurahan tahun sebelumnya
4. Rancangan awal Renja Kelurahan tahun yang sedang berjalan
5. Program prioritas masing-masing SKPD
6. Program daerah dan nasional yang masuk ke Kelurahan.

Musrenbang kelurahan akan lebih ideal apabila diikuti oleh berbagai komponen masyarakat(individu atau kelompok)yang terdiri atas :

1. Keterwakilan wilayah (RT/RW)
2. Keterwakilan berbagai sektor seperti ekonomi,pertanian, kesehatan, pendidikan,lingkungan
3. Keterwakilan kelompok usia (generasi muda dan genarasi tua)
4. Keterwakilan kelompok sosial dan perempuan (tokoh masyarakat,tokoh adat,tokoh agama dan kelompok marjinal)
5. Keterwakilan 3 unsur tata pemerintahan (pemerintah kelurahan,swasta dan masyarakat umum)
6. Keterwakilan berbagai organisasi yang menjadi pemangku kepentingan dalam upaya pembangunan kelurahan

Peran dan tugas utama peserta adalah berpartisipasi secara aktif dalam proses musyawarah sampai pengambilan keputusannya,

Berpartisipasi secara aktif bukan hanya berarti pandai dan banyak bicara, melainkan juga mampu mendengarkan aspirasi dan pandangan orang lain serta menjaga agar Musrenbang benar-benar menjadi forum musyawarah bersama.

Meskipun semua warga kelurahan berhak berpartisipasi dalam Musrenbang kelurahan tetapi terdapat kriteria atau persyaratan yang sebaiknya disampaikan kepada warga yang ingin menjadi peserta, yaitu :

1. Peserta menjunjung tinggi prinsip-prinsip musyawarah yaitu kesetaraan, menghargai perbedaan pendapat, anti-dominasi,diskriminasi, mengutamakan kepentingan umum dan keberpihakan terhadap kalangan marjinal
2. Peserta bersedia mempersiapkan diri dengan cara ikut serta mengumpulkan dan mempelajari berbagai informasi, dokumen dan materi yang relevan untuk pelaksanaan Musrenbang kelurahan. Untuk memperoleh informasi, peserta dapat menghubungi sumber informasi yaitu Tim Pemandu atau Tim Penyelenggara Musrenbang
3. Peserta berminat membangun kapasitasnya dalam hal kebijakan, aturan, arah program pemerintah, berbagai isu pembangunan dan sebagainya, sehingga bisa berperan sebagai peserta Musrenbang yang aktif. Untuk penguatan kapasitas, baik Tim Pemandu maupun Tim Penyelenggara Musrenbang kelurahan dapat menyelenggarakan simulasi Musrenbang Kelurahan.

Prinsip-prinsip Musrenbang Kelurahan, berlaku bagi semua pihak yang terlibat dalam pelaksanaan Musrenbang, baik untuk pemandu, peserta maupun nara sumber, Prinsip-prinsip ini tidak boleh dilanggar agar Musrenbang kelurahan benar-benar menjadi forum musyawarah pengambilan keputusan bersama dalam rangka penyusunan program kegiatan pembangunan kelurahan.

Adapun prinsip-prinsip itu adalah :

1. Prinsip Kesetaraan

   Peserta musyawarah adalah warga kelurahan, baik laki-laki,perempuan,kaya,miskin,tua maupun muda, dengan hak yang setara untuk menyampaikan pendapat, berbicara dan dihargai meskipun terjadi perbedaan pendapat. Sebaliknya, juga memiliki kewajiban yang setara untuk mendengarkan pandangan orang lain, menghargai perbedaan pendapat dan menjunjung tinggi hasil keputusan forum meskipun tidak sependapat

2. Prinsip Musyawarah

   Peserta Musrenbang kelurahan memiliki keberagaman tingkat pendidikan, latar belakang, kelompok usia, jenis kelamin dan status sosial ekonomi. Perbedaan dan berbagai sudut pandang tersebut diharapkan menghasilkan keputusan terbaik bagi kepentingan masyarakat banyak dan kelurahan di atas kepentingan individu atau golongan.

3. Prinsip anti-dominasi

   Dalam musyawarah, tidak boleh ada individu atau kelompok yang mendominasi sehingga keputusan-keputusan yang dibuat tidak lagi melalui proses musyawarah semua komponen masyarakat secara seimbang.

4. Prinsip keberpihakan

   Dalam proses musyawarah, dilakukan upaya untuk mendorong individu atau kelompok yang paling ‘diam’ untuk menyampaikan aspirasi dan pendapatnya terutama kelompok masyarakat miskin,perempuan dan generasi muda

5. Prinsip anti-diskriminasi

   Semua warga kelurahan memiliki hak dan kewajiban yang sama dalam menjadi peserta Musrenbang. Kelompok marjinal dan perempuan, juga punya hak untuk menyatakan pendapat dan pikirannya.

6. Prinsip pembangunan kelurahan secara holistik

Musrenbang kelurahan dimaksudkan untuk menyusun rencana pembangunan kelurahan, bukan rencana kegiatan kelompok atau sektor tertentu saja. Musrenbang kelurahan dilakukan sebagai upaya mendorong kemajuan dan meningkatkan kesejahteraan kelurahan secara utuh dan meyeluruh sehingga tidak boleh muncul ego-sektor dan ego-wilayah dalam menentukan prioritas kegiatan pembangunan kelurahan.

Pada saat musrenbang kelurahan diupayakan interaktif dialogis, sehingga membuka peluang warga untuk menyampaikan aspirasi mereka dalam rangka identifikasi masalah maupun potensi yang ada di masyarakat. Untuk memperjelas gambaran situasi yang ada di masyarakat, masalah dan potensi ini kemudian dikelompokkan perbidang sosial budaya, ekonomi serta fisik atau lingkungan.

B. Definisi Konsep

Dalam penelitian evaluasi Musyawarah Perencanaan Pembangunan definisi konsep yang dimaksud adalah penilaian dari tahapan pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan. di Kelurahan Taipa Kecamatan Palu Utara Kota Palu.

Untuk memberikan arti dari masing-masing variabel yang berhubungan dengan evaluasi tahapan dalam pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan di Kelurahan Taipa Kecamatan Palu Utara Kota Palu sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 4 Tahun 2010 tentang Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kota Palu ditindaklanjuti dengan Surat Edaran Walikota Palu Nomor 050/0445/BappedaTahun 2013 tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang maka dalam penelitian ini diberi definisi konsep tentang tahapan pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kelurahan sebagai berikut :

1) Tahap Persiapan

Tahap Persiapan adalah tahap yang dilaksanakan oleh pemerintah kelurahan sebelum Musrenbang kelurahan dilaksanakan. Adapun kegiatan yang dilaksanakan pada tahap ini adalah Kepala Kelurahan menetapkan Tim Penyelenggara Kelurahan dengan menunjuk Lembaga Pemberdayaan Masyarakat sebagai pelaksananya serta menyusun tugas-tugas dari Tim Penyelenggara Musrenbang untuk mempersiapkan dan memfasilitasi segala sesuatunya untuk kelancaran kegiatan musrenbang kelurahan.

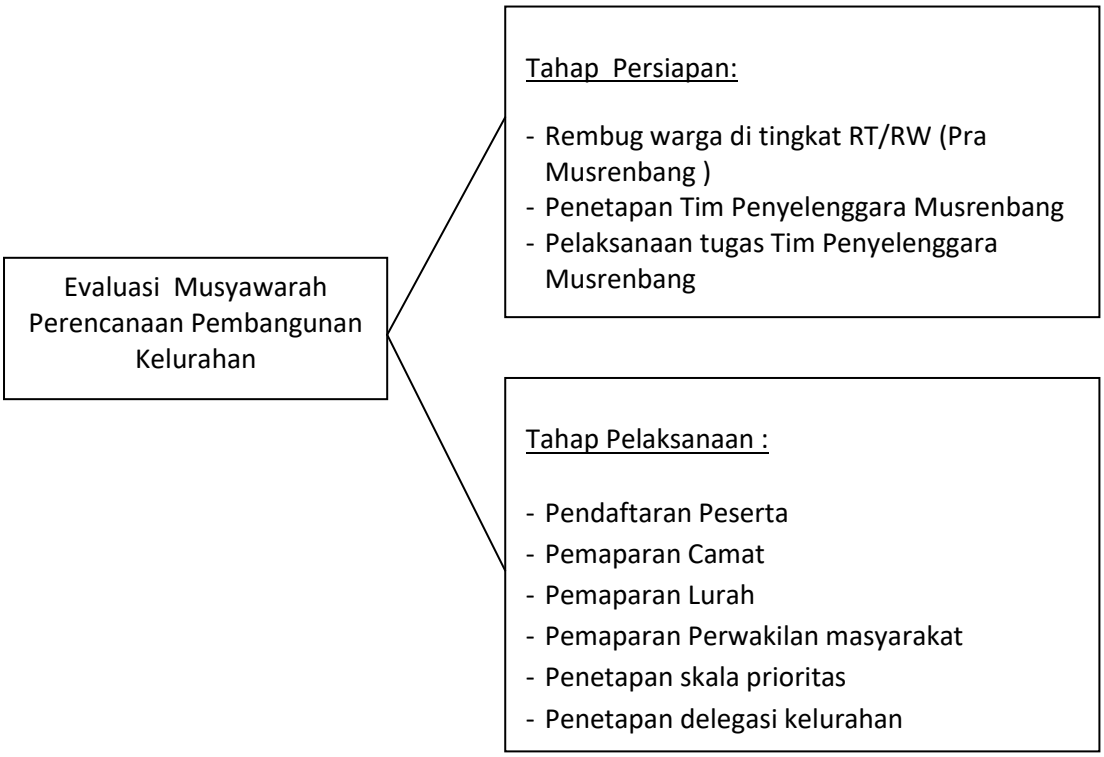
2) Tahap Pelaksanaan

Tahap pelaksanaan adalah tahap dimana proses pelaksanaan musrenbang kelurahan dilaksanakan. Kegiatan-kegiatan pada tahap pelaksanaan ini adalah pendaftaran peserta, pemaparan Camat pemaparan Lurah, pemaparan nara sumber lain dalam hal ini perwakilan masyarakat, perumusan prioritas kegiatan,penetapan prioritas kegiatan serta penetapan daftar nama delegasi kelurahan.

C. Model Berpikir

Model berpikir bertujuan untuk memberikan gambaran tentang dasar yang digunakan dalam penelitian ini 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, maka dapat dilihat dalam gambar model berpikir di bawah ini:



Gambar 1 Model Berpikir

D. Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan model berpikir penelitian sebagaimana gambar di atas, maka akan dikemukakan pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimanakah evaluasi Musyawarah Perencanaan Pembangunan ditinjau dari tahap persiapan di Kelurahan Taipa Kecamatan Palu Utara Kota Palu ?

2. Bagaimanakah evaluasi Musyawarah Perencanaan Pembangunan ditinjau dari tahap pelaksanaan di Kelurahan Taipa Kecamatan Palu Utara Kota Palu ?