

Analisis Pelaksanaan Aturan Terkait Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Bener Meriah

Anshar Husnainy¹, Rasyidin², Akmal³,

Prodi Magister Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Malikussaleh
Jln. Tengku Chik diTiro, No. 26, Lancang Garam, Lhokseumawe-24351 Korespondensi: e-mail:

Abstrak

Penelitian ini mengkaji tentang implementasi Qanun Kabupaten Bener Meriah Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah di Kabupaten Bener Meriah oleh BAPPEDA pada tahun 2019. Tujuan penelitian adalah untuk memahami bagaimana implementasi Qanun RPJMD beserta hambatan implementasinya. Perspektif teoritik yang digunakan adalah teori kebijakan public, implementasi kebijakan, perencanaan pembangunan daerah, pengawasan, politik dan proses birokrasi. Metode Penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Qanun RPJMD telah diterapkan selama tiga tahun dan masih belum diterapkan secara efektif dan efisien disebabkan oleh program pembangunan yang masuk dalam daftar perencanaan pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD), mengalami perubahan pada tahapan pelaksanaannya serta ketersediaan anggaran pelaksanaan pembangunan pada SKPK yang disediakan Pemerintah Kabupaten Bener Meriah. Hambatan BAPPEDA Kabupaten Bener Meriah Dalam Mengimplementasikan Qanun RPJMD disebabkan oleh hambatan politik berupa intervensi politik pemegang kekuasaan, hambatan ekonomi berupa ketersediaan anggaran yang minim, dan kelemahan institusi berupa masih belum maksimalnya pengawasan dan evaluasi yang dilakukan oleh BAPPEDA kepada seluruh SKPK terkait dengan pelaksanaan program pembangunan nonfisik yang ternyata masih belum sesuai dan mengalami beberapa perubahan yang tidak sesuai dengan perencanaan pembangunan pada RPJMD.

Kata Kunci: Implementasi, Perencanaan, Pembangunan Daerah, RPJMD

Pendahuluan

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) sebagai dokumen wajib dalam proses perencanaan yang dilakukan oleh pemerintah daerah merupakan salah satu dokumen vital yang menentukan seperti apa arah pembangunan suatu daerah ke depan. Hal ini dikarenakan sebagai perencanaan dengan periode lima tahunan, sinergi dan integrasi tiap Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) akan sangat kontributif dalam terwujudnya tujuan pembangunan jangka panjang di suatu wilayah. Untuk itu sebagai dokumen vital, setiap implementasi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) wajib dievaluasi, sehingga permasalahan maupun keberhasilan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dapat diidentifikasi dan dijadikan acuan bagi proses pembangunan ke depan.

Secara umum, perencanaan yang ideal menurut Solihin (2010) dicirikan berprinsip partisipatif: masyarakat yang akan memperoleh manfaat dari perencanaan harus turut serta dalam prosesnya. Prinsip kesinambungan: perencanaan tidak hanya berhenti pada satu tahap; tetapi harus berlanjut sehingga menjamin adanya kemajuan terus menerus dalam kesejahteraan, dan jangan sampai terjadi kemunduran. Prinsip holistik: masalah dalam perencanaan dan pelaksanaannya tidak dapat hanya dilihat dari satu sisi (atau sektor) tetapi harus dilihat dari berbagai aspek, dan dalam keutuhan konsep secara keseluruhan. Mengandung sistem yang dapat berkembang (*a learning and adaptive system*); dan terbuka dan demokratis (*a pluralistic social setting*).

Pembangunan Nasional dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali amandemen, terakhir dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, mengamanatkan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, Pemerintah Daerah berkewajiban menyusun perencanaan pembangunan daerah sebagai satu kesatuan sistem perencanaan pembangunan nasional. Perencanaan pembangunan daerah tersebut meliputi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) untuk jangka waktu 20 tahun, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) untuk jangka waktu 5 tahun dan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) untuk jangka waktu 1 tahun.

Sebagai dokumen perencanaan daerah yang strategis, RPJMD perlu memiliki dan memperhitungkan berbagai aspek, seperti: Tujuan akhir yang dikehendaki; Sasaran-sasaran dan prioritas untuk mewujudkannya (yang mencerminkan pemilihan dari berbagai alternatif); Jangka waktu mencapai sasaran-sasaran tersebut; Masalah-masalah yang dihadapi; Modal atau sumber daya yang akan digunakan serta pengalokasiannya; kebijakan-kebijakan untuk melaksanakannya; Orang, organisasi, atau badan pelaksananya; dan Mekanisme pemantauan, evaluasi, dan pengawasan pelaksanaannya.

Kabupaten Bener Meriah telah mengesahkan Qanun Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Bener Meriah Tahun 2017-2022, dalam artian saat ini sudah diimplementasikan selama lebih kurang tiga tahun pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kabupaten Bener Meriah.

Berdasarkan hasil observasi awal peneliti selama tiga tahun kebijakan tersebut diimplementasikan sebagai pedoman pelaksanaan pembangunan untuk Kabupaten Bener Meriah masih belum berjalan efektif dan efisien seperti harapan dari Qanun Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Bener Meriah Tahun 2017-2022 itu sendiri terkait dengan pembangunan daerah yang akan dilaksanakan di Kabupaten Bener Meriah.

Diketahui beberapa program pembangunan yang masuk dalam daftar perencanaan pembangunan jangka menengah, mengalami perubahan pada tahapan pelaksanaannya, sehingga berubah dari perencanaan awal dengan yang diimplementasikan kepada masyarakat dalam bentuk pembangunan.

Berdasarkan hasil observasi diketahui bahwa pada laporan perbandingan program yang direncanakan dalam RPJMD Kabupaten Bener Meriah dengan realisasinya selama 3 tahun yaitu 2018,2019, dan 2020 terdapat beberapa perbedaan antara perencanaan dengan yang direalisasikan diantaranya pada bidang pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan pemukiman, ketentraman ketertiban umum dan perlindungan masyarakat, social, non pelayanan dasar/fungsi penunjang tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan catatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi usaha kecil dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olahraga, statistic, kebudayaan, perpustakaan, kelautan dan perikanan, pariwisata, kehutanan, pertanian, energy dan sumberdaya mineral, perdagangan, perindustrian, transmigrasi, administrasi pemerintahan, keuangan, pengawasan, perencanaan, dan kepegawaian.

Semua bagian tersebut memiliki program-program yang direncanakan pada RPJMD 2017-2022 Kabupaten Bener Meriah dan sesuai dengan Qanun Kabupaten Bener Meriah Nomor 6 Tahun 2018 Tentang RPJMD, namun realisasi penerapannya tidak sesuai dengan perencanaan pada awalnya baik untuk perencanaan program pembangunan fisik, maupun nonfisik.

Atas dasar fenomena tersebut, peneliti tertarik untuk meneliti tentang Implementasi Qanun Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Bener Meriah oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Bener Meriah.

Landasan Teori

Teori merupakan landasan yang teramat penting dalam memahami, menafsirkan dan memaknai data, oleh karena itu untuk memudahkan penafsiran data dalam penelitian ini, maka penulis menggunakan beberapa teori sebagai berikut:

Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan bukti nyata penerapan kebijakan publik setelah para aktor-aktor berhasil merumuskan peraturan menjadi sebuah ketetapan. Implementasi direalisasikan berdasarkan tujuan-tujuan awal terbentuknya sebuah kebijakan. Grindle dalam Budi Winarno (2014:149) menyatakan implementasi ialah dengan membuat adanya keterkaitan antara tujuan kebijakan dengan penerapan atau realisasi dari keputusan/kebijakan sebagai suatu bentuk aktivitas yang dilakukan pemerintah.

Pengertian tentang implementasi kebijakan berbeda-beda, namun pada intinya tetap sama, implementasi kebijakan dianggap sebagai rangkaian proses penjemahan dan peraturan yang ditanggapi seperti aksi, kegiatan para actor yang melakukan pembangunan secara konsisten untuk mewujudkan keinginan yang telah ditargetkan (Hessel, 2002:7).

Menurut Grindle dalam Wirawan (2012:45) mengatakan implementasi kebijakan sesungguhnya adalah bentuk penguraian keputusan politik menjadi prosedur-prosedur melalui sistem birokrasi, malainkan secara umum, terkait konflik yang terjadi, keputusan, dan subjek yang mendapatkan sesuatu dari kebijaksanaan. Oleh sebab itu implementasi kebijaksanaan merupakan aspek vital dari keseluruhan rangkaian kebijaksanaan.

Implementasi atau pelaksanaan kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan, tanpa penerapan/implementasi, kebijakan yang sudah dirumuskan tidak akan memberikan manfaat. Pressman, Wildavsky dalam Nogi (2002:17), implementasi diartikan sebagai interaksi antara penyusun tujuan dengan sarana-sarana penyusun untuk mendapatkan sebab akibat dari kebijakan/aturan yang diterapkan.

Wibawa (1992:14) menyebutkan implementasi kebijakan merupakan pengetahuan keputusan mengenai hal utama, umumnya tercantum dalam satu Undang-Undang, tetapi dapat dalam bentuk lainnya seperti keputusan perundangan dari lembaga eksekutif. Keputusan-keputusan (tersebut) menjelaskan permasalahan yang ingin ditangani, menetapkan target pencapaian dalam berbagai macam penggambaran struktur dari proses implementasi tersebut.

Tujuan penerapan sebuah kebijakan merupakan penetapan dari target yang mau dicapai. Kebijakan publik dilaksanakan dari hasil aktivitas pemerintah (Wibawa, 1992:14). Keseluruhan proses penetapan baru ini dapat dicapai jika target yang sudah dirincikan serta program yang telah dirancang menggunakan alokasi dana untuk memenuhi target yang ingin dicapai.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)

Perencanaan merupakan suatu proses aktivitas yang berorientasi ke depan dengan memperkirakan berbagai hal agar aktivitas di masa depan dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Karena orientasinya ke masa depan, perencanaan bersifat memperkirakan dan memprediksikan (meramalkan) berdasarkan pertimbangan-pertimbangan rasional, logis dan dapat dilaksanakan.

Pemerintah (Daerah) sebagai penyelenggara pembangunan dan sekaligus abdi masyarakat, harus dapat merencanakan pembangunan, kini dan di masa yang akan datang. Sehingga untuk mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan, mengoptimalkan partisipasi masyarakat, menjamin tercapainya sumber daya secara efisien dan berkeadilan serta menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergis diperlukan suatu dokumen perencanaan, yaitu Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) yang sesuai dengan amanah Pasal 3 dalam UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Selanjutnya, karena berfungsi sebagai dokumen publik yang merangkum daftar rencana kegiatan lima tahunan di bidang pelayanan umum pemerintahan, maka proses penyusunan RPJM Daerah ini juga dilakukan melalui serangkaian forum musyawarah perencanaan partisipatif, dengan melibatkan seluruh unsur pelaku pembangunan setempat seperti Musrenbang. Karena pertimbangan itu, walaupun RPJM ini bermula dari rumusan visi, misi, arah kebijakan dan rencana indikatif program kerja Bupati, maka matriks rencana program dan kegiatan lima tahunan yang diuraikan di dalam dokumen ini adalah hasil kesepakatan seluruh unsur pelaku pembangunan daerah ini, dengan tetap memperhatikan kebijakan dan program strategis nasional dan provinsi.

RPJM Daerah ini disusun dengan maksud sebagai berikut:

- 1) menjadi pedoman dalam penyusunan rencana pembangunan tahunan Daerah Kabupaten/Kota, yaitu RKPD;
- 2) menyediakan satu acuan resmi bagi seluruh jajaran Pemerintah Kabupaten/Kota dan DPRD Kabupaten/Kota dalam menentukan prioritas program dan kegiatan tahunan yang akan dibiayai APBD Kabupaten/ Kota, APBN dan sumber pembiayaan lainnya;
- 3) menyediakan satu tolok ukur untuk melakukan evaluasi kinerja tahunan setiap SKPD;
- 4) menjabarkan gambaran tentang kondisi umum daerah sekarang dalam konstelasi regional dan nasional sekaligus memahami arah dan tujuan yang ingin dicapai dalam rangka mewujudkan visi dan misi Kabupaten/Kota;
- 5) memudahkan seluruh jajaran aparatur Pemerintah Kabupaten/Kota dan DPRD Kabupaten/Kota dalam mencapai tujuan dengan cara menyusun program dan kegiatan secara terpadu, terarah dan terukur;
- 6) memudahkan seluruh jajaran aparatur Pemerintah Kabupaten/Kota dan DPRD Kabupaten/Kota untuk memahami dan menilai arah kebijakan dan program serta kegiatan operasional tahunan dalam rentang waktu lima tahunan.

Birokrasi dan Proses Politik

Dalam khazanah administrasi publik tema birokrasi *via a vis* politik merupakan persoalan klasik yang terkait dengan salah satu paradigma utama dalam ilmu administrasi publik yakni paradigma dhikotomi politik-administrasi. Tetapi, karena tema ini sangat *debatable* dan perubahan dunia selalu meminta kepada manusia untuk merekonstruksi ide-ide sebelumnya, maka tema ini selalu menarik dibicarakan. Tema ini terkait dengan konsep netralitas birokrasi.

Dalam khazanah pemikiran klasik, seperti terungkap dalam pemikiran Woodrow Wilson (1887) yang tertuang dalam paper *The Study of Administration*, politik dan birokrasi (sebagai institusi yang mewakili dunia administrasi) adalah dua hal yang berbeda, terpisah, dan dominatif. Bagi Woodrow Wilson, politik adalah urusan formulasi kebijakan yang menjadi hak para politisi yang dipilih melalui pemilihan umum.

Sementara itu, administrasi adalah persoalan bagaimana mengimplementasikan kebijakan yang dibuat para politisi secara efektif dan efisien (Wilson, 1887, dalam Shafritz & Hyde, 1997: 14 - 26). Sejarah mencatat bahwa pemikiran ini sangat mempengaruhi perkembangan pemikiran generasi ilmuwan administrasi publik pasca Wilson. Leonard D. White (1926), misalnya, dengan sangat berani mengungkapkan bahwa administrasi terkait dengan masalah bagaimana memanje orang-orang dan barang-barang material untuk mencapai tujuan tertentu (White, 1926, dalam Shafritz & Hyde, 1997: 44). Bahkan, Frank J. Goodnow (1900) dengan tegas mengatakan bahwa kendati sama-sama melekat pada institusi government, tetapi politik dan administrasi merupakan dua fungsi yang berbeda. Politik adalah fungsi yang berkaitan dengan masalah *expression the state will* dan administrasi adalah fungsi yang berkenaan dengan soal *the execution of these policies* (Goodnow, 1900, dalam Shafritz & Hyde, 1997: 27).

Argumen-argumen yang dikembangkan framework Wilsonian ini tidak mampu mencegah keterlibatan birokrasi dalam proses politik. Asumsi paradigmatis Wilsonian yang mengandaikan peran birokrasi semata-mata sebagai eksekutor dan implementor yang dituntut memiliki kemampuan teknis-manajerial dan tidak memiliki kepentingan apapun ternyata bertolak belakang dengan realitas di lapangan. Birokrasi ternyata bukan hanya kumpulan robot, sistem, dan prosedur belaka. Lebih dari itu, birokrasi merupakan kumpulan orang yang memiliki perbedaan pandang, kepentingan, nilai, motivasi, kompetensi teknis, dan sebagainya. Lagi pula, seperti diungkapkan Owen B. Hughes (1994: 225), proses administrasi publik tidak terjadi dalam ruang hampa tetapi melekat inherent dalam proses politik. Basis politic administrasi publik inilah yang pada akhirnya membawa kita kepada kesimpulan bahwa proses administrasi secara fundamental merupakan proses politik.

Argumen ini didukung temuan para ilmuwan administrasi publik yang mengelaborasi ranah implementasi kebijakan yang menunjukkan tendensi kentalnya muatan politik dalam fase implementasi kebijakan publik (Wildavsky, 1998; Ripley, 1985; Grindle, 1987). Disamping itu, terutama dalam konteks negara-negara berkembang, unsur politis birokrasi tidak bisa dilepaskan

dari posisi institusi birokrasi yang sangat dibutuhkan negara-negara berkembang dalam rangka menopang pencapaian tujuan pembangunan ekonomi.

Dalam konteks negara-negara maju birokrasi menjadi semakin dibutuhkan ketika kompleksitas masyarakat dan perubahan sosial semakin meningkat. Bahwa argumen administrasi merupakan bagian dari proses politik mengandaikan peluang keterlibatan birokrasi dalam proses politik. Tentunya, aktor politik hanya akan bisa terlibat aktif dalam proses politik ketika ia memiliki power. Masalahnya, power seperti apa yang dimiliki birokrasi? Secara teoritik, birokrasi beberapa sumber kekuasaan yakni: penguasaan informasi dan keahlian, kewenangan yang terkait dengan pengambilan kebijakan, memonopoli legitimasi politik dan instrumen koersif, sifatnya yang permanen dan stabil, diskresi, penguasaan resources, perannya sebagai personifikasi negara (Peter, 1987: 50; Caiden, 1982: 90-92; Mas'oed, 1995: 35). Dengan power ini birokrasi melakukan proses tawar menawar dengan aktor politik lainnya. Dan, seperti diungkapkan Long (1949), *the lifeblood of administration is power*.

Metodologi Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif analisis, karena persoalannya sangat komprehensif, mendalam dan sangat luas. Pengumpulan data dilakukan dengan observasi, wawancara dan dokumentasi.

Hasil Penelitian

Perencanaan pembangunan daerah adalah suatu proses penyusunan tahapan-tahapan kegiatan yang melibatkan berbagai unsur pemangku kepentingan di dalamnya, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya yang ada, dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial dalam suatu lingkungan wilayah/daerah dalam jangka waktu tertentu. Begitu penting dan besarnya dampak sebuah perencanaan pembangunan daerah bagi kesejahteraan masyarakat, sehingga menjadi keniscayaan untuk disusun, dilaksanakan dan dikendalikan serta dievaluasi dengan baik.

Sejalan dengan itu, Pasal 260 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa daerah sesuai dengan kewenangannya menyusun rencana pembangunan daerah sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Perencanaan pembangunan yang dimaksud meliputi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

Implementasi Qanun Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah oleh BAPPEDA Kabupaten Bener Meriah pada tahun 2019 diketahui masih belum efektif dan efisien penerapannya. Sebagaimana permasalahan yang terjadi bahwa selama lebih kurang tiga tahun pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kabupaten Bener Meriah, beberapa program pembangunan yang masuk dalam daftar perencanaan pembangunan jangka menengah, mengalami perubahan pada tahapan pelaksanaannya, sehingga berubah dari perencanaan awal dengan yang diimplementasikan kepada masyarakat dalam bentuk pembangunan.

Pada hakikatnya implementasi Qanun Kabupaten Bener Meriah Nomor 6 Tahun 2018 Tentang RPJMD adalah sebuah kebijakan public yang diterapkan oleh pemerintah kepada public yaitu masyarakat, dan kebijakan public sendiri memiliki pengertian bahwa apa saja yang pemerintah ingin lakukan atau tidak lakukan sama sekali seperti menurut Dye dalam Agustino (2008:7), mendefinisikan bahwa kebijakan publik adalah "apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan". Melalui definisi ini kita mendapat pemahaman bahwa terdapat perberdaan antara apa yang dikerjakan oleh pemerintah dan apa yang sesungguhnya harus dikerjakan oleh pemerintah.

Diketahui pula bahwa RPJMD merupakan rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) merupakan salah satu dokumen perencanaan pembangunan yang diwajibkan penyusunannya kepada pemerintah tingkat daerah, RPJMD merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah yang memuat tujuan, sasaran, strategi, arah kebijakan, pembangunan Daerah dan keuangan Daerah, serta program Perangkat Daerah dan lintas Perangkat Daerah yang

disertai dengan kerangka pendanaan bersifat indikatif untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang disusun dengan berpedoman pada RPJPD Kabupaten, RPJMD Provinsi dan RPJMN. serta penyusunan RPJMD dalam pemerintahan dan pengelolaan pembangunan suatu daerah. Lebih jauh lagi bahwa setelah penyusunan RPJMD tersebut, pemerintah daerah dalam hal ini setiap SKPK serta pihak pendukung lainnya dituntut untuk melaksanakan dengan baik dan maksimal setiap program dan kegiatan yang telah ditetapkan pada dokumen perencanaan tersebut.

Hal tersebut sesuai dengan pengertian kebijakan public menurut Carl Fedrich dalam Agustino (2008:7), yang mengatakan bahwa kebijakan publik 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”. Dengan demikian diketahui bahwa RPJMD merupakan salah satu bentuk kebijakan kepada public dalam bentuk program-program yang diusulkan oleh seluruh SKPK Kabupaten Bener Meriah kepada BAPPEDA untuk kemudian diimplementasikan dalam bentuk pembangunan fisik maupun nonfisik. Dan Qanun Kabupaten Bener Meriah Nomor 6 Tahun 2018 Tentang RPJMD merupakan landasan dasar bagi BAPPEDA untuk kemudia merangkumkan RPJMD yang bermanfaat bagi public.

Kebijakan publik merupakan ranah tempat bergantung banyak pihak untuk menyelesaikan suatu masalah publik secara rasional dan dapat diterima oleh berbagai kelompok kepentingan yang terlibat. kebijakan publik adalah apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan, dan perilakudari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu (Widodo, 2009:13).

Berdasarkan pendapat tersebut diketahui bahwa kebijakan negara tidak hanya berupa tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, namun mencakup juga keputusan pemerintah untuk tidak melakukan suatu tindakan tertentu, sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Kebijakan publik dalam kerangka substansif adalah segala aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah untuk memecahkan masalah publik yang dihadapi, dengan demikian kebijakan publik merupakan pilihan kegiatan oleh pemerintah.

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa terdapat permasalahan belum efektifnya implementasi Qanun Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah oleh BAPPEDA Kabupaten Bener Meriah adalah terkait dengan perubahan program dan permasalahan penyesuaian anggaran. Oleh sebab itu permasalahan anggaran dan program, dapat dikaitkan dengan poin lainnya mengenai persyaratan untuk terjaminnya pelaksanaan rencana yang diungkapkan Sjafrizal yaitu menjaga konsistensi perencanaan dan anggaran. Bila konsistensi dapat dijaga maka pelaksanaan dari apa yang telah direncanakan menjadi lebih terjamin karena pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan sangat tergantung pada ketersediaan anggaran.

Nugroho (2008:456) menyarankan bahwa pada prinsipnya ada empat hal yang harus tepat agar kebijakan yang diimplementasikan menjadi efektif dan efisien, antara lain:

1. Ketepatan kebijakan, dilihat dari sejauhmana kebijakan yang ada memuat hal-hal untuk pemecahan masalah yang ingin dipecahkan, apakah kebijakan telah dirumuskan melalui masalah yang ada, serta apakah peraturan dibuat melalui lembaga yang memiliki kewenangan. Hal ini menunjukkan bahwa BAPPEDA Kabupaten Bener Meriah masih belum membuat kebijakan yang tepat sesuai dengan prioritas pembangunan maupun ketersediaan anggaran, sehingga pada waktunya diimplementasikan menjadi belum efektif RPJMD nya.
2. Ketepatan pelaksanaan, yakni pihak yang berwenang, mempunyai kemampuan menjalankan peraturan yang dibentuk dan ada usaha yang dilakukan, sedangkan seperti yang diketahui pada tahapan pelaksanaan ada beberapa program pembangunan yang mengalami perubahan program melalui SKPK di Kabupaten Bener Meriah, sehingga mengindikasikan RPJMD juga masih belum efektif menjadi pedoman dasar pembangunan di Kabupaten Bener Meriah.
3. Ketepatan target, berkenaan dengan tiga hal; apakah target sesuai rencana, apakah tidak bertentangan dengan kebijakan lain, apakah tidak ada penumpukan pada kebijakan lain. RPJMD merangkumkan target pembangunan di Kabupaten Bener Meriah selama 5 tahun,

dan saat ini masih sedang berlangsung selama 3 tahun sedangkan untuk menilai ketepatan target pencapaian daripada yang sudah dilaksanakan masih dikatakan belum mencapai ketepatan target, karena implementasi RPJMD masih belum sesuai dengan yang direncanakan pada awal tersusunnya rencana-rencana strategis dari SKPK.

4. Ketepatan lingkungan, terdapat 2 lingkungan kebijakan antara lain lingkungan kebijakan internal dan lingkungan kebijakan eksternal, secara rinci:
 - a. Lingkungan kebijakan internal, yaitu interaksi antara pembuat peraturan dengan pelaksana kebijakan.
 - b. Lingkungan kebijakan eksternal, yang terdiri atas; anggapan public terhadap kebijakan yang diterapkan, serta penggambaran lembaga strategis seperti media massa.

Berdasarkan pembahasan di atas dapat diketahui bahwa implementasi Qanun Kabupaten Bener Meriah Nomor 6 Tahun 2018 Tentang RPJMD masih belum diterapkan secara efektif dan efisien disebabkan oleh:

1. Program pembangunan yang masuk dalam daftar perencanaan pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD), mengalami perubahan pada tahapan pelaksanaannya.
2. Ketersediaan anggaran pelaksanaan pembangunan pada SKPK yang disediakan Pemerintah Kabupaten Bener Meriah mempengaruhi belum efektif dan efisiennya penerapan program-program pembangunan sesuai dengan yang direncanakan pada RPJMD.

BAPPEDA Kabupaten Bener Meriah Dalam Mengimplementasikan Qanun Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah mengalami hambatan dalam proses penerapannya. Adapun hambatan yang dialami oleh BAPPEDA peneliti rangkum sesuai dengan hambatan-hambatan implementasi kebijakan menurut Gow dan Morss dengan indikator hambatan diantaranya hambatan politik dan ekonomi, serta kelemahan institusi.

Berdasarkan hasil penelitian, pada hambatan politik diketahui bahwa sering sekali adanya intervensi dari para pemegang kekuasaan di Kabupaten Bener Meriah untuk memberi pengaruh terhadap jalannya suatu program atau batalnya suatu program yang sudah direncanakan. Meskipun diketahui pula bahwa para birokrat tidak akan pernah secara gamblang atau terang-terangan mengatakan bahwa hambatan dalam mengimplementasikan Qanun Kabupaten Bener Meriah Nomor 6 Tahun 2018 Tentang RPJMD di Kabupaten Bener Meriah adalah salah satunya disebabkan oleh banyaknya intervensi politik dari pemegang kuasa yang mampu mempengaruhi berubahnya sebuah kebijakan-kebijakan ataupun program-program.

Sebagaimana diketahui kebijakan publik merupakan keputusan politik yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah. Karena itu karakteristik khusus dari kebijakan publik adalah bahwa keputusan politik tersebut dirumuskan oleh apa yang disebutkan David Easton dalam Agustino (2008: 8) sebagai "otoritas" dalam sistem politik, yaitu: "para senior, kepala tertinggi, eksekutif, legislatif, para hakim, administrator, penasehat, para raja, dan sebagainya". Easton mengatakan bahwa mereka-mereka yang berotoritas dalam sistem politik dalam rangka memformulasikan kebijakan publik itu adalah: orang-orang yang terlibat dalam urusan sistem politik dan mempunyai tanggung jawab dalam suatu masalah tertentu.

Dalam penelitian ini diketahui BAPPEDA dan SKPK sebagai instansi pemerintah dibidang administrator masih belum efektif dalam mengimplementasikan Qanun RPJMD karena masih sering adanya intervensi politik yang mempengaruhi jalannya perencanaan-perencanaan program pembangunan yang sudah direncanakan pada RPJMD. Browne dan Wildavsky (Usman, 2004: 7) mengemukakan bahwa "implementasi adalah kegiatan memperluas aktivitas yang saling menyesuaikan. Syaukani (2004: 295) menyatakan bahwa implementasi merupakan suatu rangkaian kegiatan memberikan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil seperti yang diharapkan bersama.

Rangkaian kegiatan tersebut meliputi peraturan-peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut, menyiapkan sumber daya untuk melakukan penggerakkan terhadap suatu kegiatan pelaksanaan atau implementasi yang termasuk adanya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan dan penetapan siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijaksanaan tersebut, kemudian bagaimana memberikan kebijaksanaan kepada masyarakat secara

nyata. Keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh indicator-indikator yang saling berhubungan.

Birokrasi dan prorses politik merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan, terutama dalam hal perencanaan program pembangunan baik fisik dan nonfisik, karena sebagaimana diketahui sering adanya pesan-pesan titipan sponsor pendukung kepala daerah terpilih yang menjadi kebingungan bagi birokrat untuk bersih dalam melaksanakan program pembangunan.

Sementara itu, administrasi adalah persoalan bagaimana mengimplementasikan kebijakan yang dibuat para politisi secara efektif dan efisien (Wilson, 1887, dalam Shafritz & Hyde, 1997: 14 - 26). Namun realisasi yang terjadi di Kabupaten Bener Meriah adalah adanya intervensi politik yang mempengaruhi perubahan kebijakan public sehingga kebijakan birokrasi yang seharusnya berjalan sesuai dengan perencanaan menjadi tidak efektif dan efisien.

Bahkan, Frank J. Goodnow (1900) dengan tegas mengatakan bahwa kendati sama-sama melekat pada institusi *government*, tetapi politik dan administrasi merupakan dua fungsi yang berbeda. Politik adalah fungsi yang berkaitan dengan masalah *expression the state will* dan administrasi adalah fungsi yang berkenaan dengan soal *the execution of these policies* (Goodnow, 1900, dalam Shafritz & Hyde, 1997: 27). Basis politik administrasi publik inilah yang pada akhirnya membawa kita kepada kesimpulan bahwa proses administrasi secara fundamental merupakan proses politik.

Hambatan berikutnya adalah hambatan secara ekonomi, diketahui bahwa berdasarkan hasil penelitian hambatan ekonomi adalah hambatan yang timbul dari ketersediaan anggaran pembangunan yang disediakan oleh pemerintah Kabupaten Bener Meriah sehingga mempengaruhi jalannya program pembangunan yang sudah direncanakan pada RPJMD dapat dilaksanakan atau tidak dilaksanakan.

Menurut Edward dalam Subarsono (2004: 48) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah apa yang dikatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan negara berupa sasaran atau tujuan dari berbagai program pemerintahan, selalu berhubungan dengan keputusan-keputusan pemerintah yang sangat berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat melalui instrumen-instrumen kebijakan yang dimiliki oleh pemerintah berupa hukum, pelayanan, transfer dana, pajak dan anggaran-anggaran. Sehingga dapat dikatakan bahwa ketersediaan anggaran merupakan indikator paling berpengaruh pula sebagai penghambat efektifnya penerapan Qanun RPJMD di Kabupaten Bener Meriah oleh BAPPEDA maupun bagi SKPK yang ada untuk menerapkan pembangunan sesuai yang sudah direncanakan pada RPJMD.

Hambatan selanjutnya bagi BAPPEDA Kabupaten Bener Meriah dalam mengimplementasikan Qanun RPJMD adalah kelemahan institusi. Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa masih belum maksimalnya pengawasan dan evaluasi yang dilakukan oleh BAPPEDA kepada seluruh SKPK terkait dengan pelaksanaan program pembangunan fisik dan nonfisik yang ternyata masih belum sesuai dan mengalami beberapa perubahan yang tidak sesuai dengan perencanaan pembangunan pada RPJMD Kabupaten Bener Meriah tahun 2017-2022 yang saat ini sudah dijalankan selama tiga tahun.

Berdasarkan hasil penelitian diketahui pula bahwa pada Qanun Kabupaten Bener Meriah Nomor 6 Tahun 2018 Tentang RPJMD, pasal 7 menyebutkan bahwa Bupati memiliki peran serta dalam melakukan pengendalian dan evaluasi terhadap perencanaan pembangunan daerah di Wilayah Kabupaten Bener Meriah. Pengendalian dan evaluasi sebagaimana dimaksud meliputi kebijakan perencanaan pembangunan daerah, dan pelaksanaan rencana pembangunan daerah, dan mengenai hal tersebut bupati juga dapat mengeluarkan Peraturan Bupati untuk menindaklanjuti hal-hal yang mungkin akan terjadi kedepannya.

Kesimpulan

Berdasarkan temuan penelitian dan uraian hasil tersebut, adapun kesimpulan peneliti terhadap hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Implementasi Qanun Kabupaten Bener Meriah Nomor 6 Tahun 2018 Tentang RPJMD telah diterapkan selama tiga tahun dan masih belum diterapkan secara efektif dan efisien disebabkan oleh program pembangunan yang masuk dalam daftar perencanaan

pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD), mengalami perubahan pada tahapan pelaksanaannya serta ketersediaan anggaran pelaksanaan pembangunan pada SKPK yang disediakan Pemerintah Kabupaten Bener Meriah.

2. Hambatan BAPPEDA Kabupaten Bener Meriah Dalam Mengimplementasikan Qanun Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah disebabkan oleh:
 - a. Hambatan Politik, diketahui bahwa sering sekali adanya intervensi dari para pemegang kekuasaan di Kabupaten Bener Meriah untuk memberi pengaruh terhadap jalannya suatu program atau batalnya suatu program yang sudah direncanakan
 - b. Hambatan Ekonomi, diketahui bahwa hambatan ekonomi adalah hambatan yang timbul dari ketersediaan anggaran pembangunan yang disediakan oleh pemerintah Kabupaten Bener Meriah sehingga mempengaruhi jalannya program pembangunan yang sudah direncanakan pada RPJMD dapat dilaksanakan atau tidak dilaksanakan
 - c. Kelemahan Institusi, diketahui bahwa masih belum maksimalnya pengawasan dan evaluasi yang dilakukan oleh BAPPEDA kepada seluruh SKPK terkait dengan pelaksanaan program pembangunan fisik dan nonfisik yang ternyata masih belum sesuai dan mengalami beberapa perubahan yang tidak sesuai dengan perencanaan pembangunan pada RPJMD Kabupaten Bener Meriah tahun 2017-2022.

Saran-saran

Berdasarkan hasil penelitian dan kesimpulan di atas, maka saran peneliti terhadap penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Diharapkan kepada BAPPEDA Kabupaten Bener Meriah untuk dapat melakukan pemeriksaan ulang program-program pembangunan yang ada pada RPJMD dan yang telah direalisasikan oleh SKPK agar memiliki kesinambungan dalam penerapan berlangsungnya RPJMD.
2. Diharapkan BAPPEDA Kabupaten Bener Meriah untuk dapat melakukan pengawasan secara berkala terhadap program-program pembangunan yang sesuai perencanaan pembangunan pada RPJMD sesuai dengan ketersediaan anggaran yang disediakan oleh Pemerintah Kabupaten Bener Meriah
3. Diharapkan Bupati Kabupaten Bener Meriah sebagai kepala daerah dapat melakukan pengendalian terhadap keberlangsungan pembangunan yang sesuai dengan pedoman pembangunan daerah yaitu RPJMD kepada seluruh instansi ataupun SKPK terkait yang melakukan perubahan-perubahan program tidak sesuai dengan yang direncanakan pada RPJMD.

Daftar Pustaka

- Ag, Subarsono. 2013. Analisis Kebijakan Publik; Konsep, Teori, dan Aplikasi. Yogyakarta: Pustaka Belajar.
- Agostiono. 2006. Implementasi Kebijakan Publik Model Van Meter dan Van Horn, <http://kertyawitaradya.wordpress.com>, diakses tanggal 7 Agustus 2019
- Agustino, Leo. 2008. Dasar-dasar Kebijakan Publik. Alfabeta: Bandung.
- Akib, Haedar dan Antonius Tarigan. "Artikulasi Konsep Implementasi Kebijakan: Perspektif, Model dan Kriteria Pengukurannya," Jurnal Baca, Volume 1 Agustus 2008, Universitas Pepabari Makassar.
- Anderson, James E. 1969. *Public Policy Making*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Arikunto, S. 2010. Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik. Jakarta: Rineka Cipta.
- Arikunto, Suharsimi, 2002. Prosedur Penelitian ; Suatu Pendekatan Praktek. Edisi Revisi VI, Penerbit PT. Rineka Cipta, Jakarta.
- Budi Winarno. 2014. Kebijakan Publik; Teori, Proses, dan Studi Kasus. Yogyakarta : CAPS.
- Bungin, Burhan. 2007. Penelitian Kualitatif, Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik dan Ilmu Sosial Lainnya. Edisi I, Cetakan IV. Surabaya : Kencana Prenada Media Group Jakarta.
- Charles Lindblom. 1984. Proses Penetapan Kebijakan Publik. Edisi Kedua. Penerjemah: Ardian Syamsudin. Jakarta: Airlangga.

- Edi Suharto. 2011. *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Eyestone, Robert. 1971. *The Threads of Policy: A Study in Policy Leadership*. Indianapolis: Bobbs-Merril.
- Goodnow, Frank J., 1900. *Politics and Administration*, dalam Shafritz, Jay M., dan Hyde, Albert C., 1997. *Classics of Public Administration*. Forth Worth, Harcourt Brace Colleges Publishers.
- Hughes, Owen E., 1994. *Public Management and Administration*. London, MacMillan Press Ltd.
- Mahmud Yunus. 1989. *Kamus Arab-Indonesia*. PT Hidakarya Agung, Jakarta.
- Milles dan Huberman. 2004. *Metode Penelitian Kualitatif*, Jakarta : Gholia Offset.
- Moleong, Lexy J. 1999. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, Pusat Pembinaan Dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka: Jakarta.
- Qanun Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Bener Meriah Tahun 2017-2022
- Sugiyono. 2001. *Metode Penelitian Administrasi*, Bandung: Alfabeta,
- Wahab, Solichin A. 1991. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan*, Bumi Aksara Jakarta.
- Wibawa, Samodra. 1994. *Kebijakan Publik*, Intermedia Jakarta.
- Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo Yogyakarta.
- Yin, Robert K. 2005. *Case Study Research: Design and Methods (Applied Social Research Methods)*. Illinois: Sage Publications, Inc.
- Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil.