

## Analisis Kinerja Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Padang Lawas Utara Tahun 2019-2023

### *Performance Evaluation of the Regional Medium-Term Development Plan (RPJMD) of Padang Lawas Utara Regency for 2019 – 2023*

Minta Ito Siregar, Adam & Isnaini\*

Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik, Program Pascasarjana,  
Universitas Medan Area, Indonesia

Diterima: 04 Juni 2022; Direview: 12 Juni 2022; Disetujui: 05 Juli 2022

\*Corresponding Email: [isnaini@staff.uma.ac.id](mailto:isnaini@staff.uma.ac.id)

#### Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kinerja dan faktor penghambat kinerja Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Padang Lawas Utara Tahun 2019-2023. Adapun bentuk penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu penelitian deskriptif dengan teknik pengumpulan data observasi, studi dokumentasi dan wawancara. Sedangkan analisis data yang digunakan yaitu deskriptif analisis. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat fakta kontradiktif dengan upaya maksimal yang telah dilakukan oleh Badan Penelitian dan Pengembangan (Bapelitbang) Kabupaten Padang Lawas Utara dalam penyusunan dan pengendalian namun belum memperlihatkan hasil yang maksimal terutama pada perbaikan IKU. Terdapat tujuh penghambat yang pada dasarnya menjadikan target-target yang ditetapkan setiap tahunnya belum terlaksana seperti target pada 2019 di mana Padang Lawas Utara berupaya menerapkan konsep membangun dan 2020 dengan konsep melayani tidak terlihat. Hal ini terlihat dari IKU terutama aspek kemiskinan dan perkembangan investasi yang stagnan. Kemudian dari enam aspek evaluasi kinerja yang dikemukakan Dunn, setiap aspek masih terdapat masalah yang perlu dipelajari lebih lanjut. Hal ini merupakan pekerjaan rumah bagi Bapelitbang Kabupaten Padang Lawas Utara dalam memenuhi target dan sasaran dari RPJMD setidaknya hingga akhir masa di tahun 2023.

**Kata Kunci:** Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah; Padang Lawas Utara; Bapelitbang; Analisis Kebijakan.

#### Abstract

*This study aims to analyze the form of evaluating the performance of the North Padang Lawas Regency Regional Medium-Term Development Plan (RPJMD) for 2019-2023 and analyze the inhibiting factors for the 2019-2023 Regional Medium-Term Development Plan (RPJMD) Performance Evaluation of North Padang Lawas Regency. The form of research used in this research is descriptive research with observation data collection techniques, documentation studies and interviews. While the data analysis used is descriptive analysis. The results of this study indicate that the evaluation of the Performance of the Regional Medium-Term Development Plan (RPJMD) of North Padang Lawas Regency for 2019-2023 shows that there are contradictory facts with the maximum efforts that have been made by the North Padang Lawas Regency Bapelitbang in the preparation and control but have not shown maximum results, especially on KPI improvement. Although the term of the RPJMD has not yet expired, every year there are evaluation aspects that can be seen. In other words, there are factors that hinder the implementation of the targets that must be achieved in the North Padang Lawas Regency RPJMD for 2019-2023. Furthermore, there are seven obstacles to the Regional Medium-Term Development Plan (RPJMD) of North Padang Lawas Regency for 2019-2023. These seven obstacles are basically what makes the targets set every year have not been implemented, such as the target in 2019 where North Padang Lawas seeks to implement the concept of building and 2020 with the concept of serving invisible. This can be seen from the KPI, especially the aspects of poverty and stagnant investment development. Then From the six aspects of performance evaluation that Dunn put forward, each aspect still has problems that need to be studied further. This is homework for Bapelitbang North Padang Lawas Regency in meeting the targets and targets of the RPJMD at least until the end of the period in 2023. Suggestions from this research are: the need for regulation socialization and collaboration with every stakeholder interested in strategic design, and it needs to be integrated where Bapelitbang who become the executor of the task need to improve their ability in supervision and control.*

**Keywords:** RPJMD of Padang Lawas Utara; Bapelitbang; Policy Evaluation.

**How to Cite:** Siregar, M.I. Adam. & Isnaini. (2022). Analisis Kinerja Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Padang Lawas Utara Tahun 2019-2023, *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences (JEHSS)*. 5 (2): 1367-1376.



## PENDAHULUAN

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 mengamanatkan kepada daerah untuk menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Dokumen RPJMD merupakan penjabaran visi, misi, dan program kepala daerah yang berpedoman kepada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) serta memperhatikan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (Undang-Undang (UU) Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, 2007). Selanjutnya berdasarkan pasal 15 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Rencana Pembangunan Daerah, dinyatakan bahwa Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) ditetapkan paling lama 6 (enam) bulan setelah kepala daerah terpilih dilantik pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 1 ayat (12) menyatakan bahwa Pemerintah Daerah berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (Wahab, 2005). Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, pemerintah memerlukan perencanaan mulai dari perencanaan jangka panjang hingga perencanaan jangka pendek yang substansinya saling berkaitan. Perencanaan yang baik akan menjadi arah bagi cita-cita pembangunan serta strategi dan cara pencapaiannya (Kabul & Trigunarso, 2017). Oleh karena itu, Kabupaten Padang Lawas Utara menyusun RPJMD untuk merefleksikan pembangunan yang menyejahterakan seluruh masyarakat Kabupaten Padang Lawas Utara. Pelaksanaan Pembangunan Daerah diawali dengan penyusunan perencanaan pembangunan oleh Pemerintah Daerah bersama para pemangku kepentingan berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing yang menghasilkan dokumen perencanaan pembangunan daerah (Kadji, 2015). Dokumen Perencanaan pembangunan daerah terdiri dari (1) Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah untuk pembangunan 20 tahun (2) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah untuk pembangunan 5 tahun serta (3) Rencana Kerja Pemerintah Daerah untuk pembangunan tahunan (Nugroho, 2003; Woll, 1996).

RPJMD Kabupaten Padang Lawas Utara ini akan dilaksanakan tiap tahun melalui RKPD 2019-2023 dan dijabarkan dalam Renstra OPD 2019-2023 RPJMD Kabupaten Padang Lawas Utara periode 2019-2023 telah memasuki tahun ke 3 (tiga) pelaksanaan RPJMD pada RKPD 2019, RKPD 2020 dan RKPD 2021 (berjalan). Sebagaimana amanat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah, sesuai pasal 344 Perubahan RPJMD berlaku mutatis mutandis.

Berdasarkan data indeks kinerja utama Kabupaten Padang Lawas Utara tahun 2019-2020 terlihat tren yang baik di beberapa sektor. Hal ini terlihat dari rencana dan realisasi yang terjadi. Seperti pada jumlah wirausaha muda yang ditargetkan pada tahun 2019 sebanyak 500 orang realisasinya sangat tinggi sebesar 14.579 orang begitu juga di tahun 2020 target 600 orang realisasinya sebanyak 2936 orang. Hal ini menunjukkan bahwa ada geliat yang bagus dari anak-anak muda untuk berusaha sendiri di Kabupaten Padang Lawas Utara (*Kabupaten Padang Lawas Utara Dalam Angka 2021*, 2021).

Data di atas tidak diikuti dengan aspek lain dalam data indeks kinerja utama Kabupaten Padang Lawas Utara. Hal ini terlihat dari tingkat kemiskinan daerah yang di tahun 2019 sebesar 9,7 % pada tahun 2020 justru naik menjadi 10,06 %. Kemudian pada aspek tingkat pertumbuhan investasi, di mana pada tahun 2019 targetnya bernilai 5 % namun realisasinya adalah 3,5 % begitu pula upaya menaikkan target menjadi 10 % namun realisasinya justru stagnan di 3,5 %. Hal ini tentu menjadi gap ataupun sebuah permasalahan yang menarik untuk dibahas bagaimana iklim pertumbuhan ekonomi masih menjadi masalah besar di Kabupaten Padang Lawas Utara



(Kabupaten Padang Lawas Utara Dalam Angka 2021, 2021). Berdasarkan pandangan tersebut, peneliti merasa tertarik untuk melihat lebih dalam terkait evaluasi kinerja rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) kabupaten Padang Lawas Utara tahun 2019-2023.

Penelitian Armando P.P.M. Maramis (2021), menyatakan bahwa konsepsi peran dipakai agar peran Bapelitbang dalam proses perencanaan dipercayai oleh masyarakat (Maramis, Nayoan, & Waworundeng, 2021). Ajeng Surati (2020), dalam penelitiannya menyatakan bahwa kompetensi pegawai Badan Perencanaan Penelitian Pengembangan Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara secara umum sudah sesuai dengan kebutuhan organisasi. Keterampilan Pegawai Bapelitbang 100% telah sesuai dengan kebutuhan organisasi yaitu keterampilan dasar mengoperasikan komputer seperti *Microsoft Office* serta telah memiliki kemampuan pemetaan spasial, analisis data dan administrasi anggaran, sehingga sangat menunjang penyelesaian tugas dan tanggung jawab pegawai (Putri, 2020). Tomi Satria Maggara (2021), menyatakan bahwa dampak budaya kerja dalam penerapan aplikasi *E-Planning* di Bapelitbang Kabupaten 50 Kota, dapat dikatakan sudah berdampak baik walau masih terdapat beberapa unsur-unsur yang belum sepenuhnya terpenuhi (Maggara & Frinaldi, 2021). Fikri, Nurpratiwi & Saleh (2015), bahwa upaya mencapai tujuan dari pelaksanaan Program satu milyar satu kecamatan atau biasa disebut dengan Samisake, Pemerintah Provinsi Jambi telah menentukan sasaran dari obyek program Samisake (Fikri, Nurpratiwi, & Saleh, 2015). Sukma (2017) secara yuridis normatif Mendagri memiliki keabsahan dalam pembatalan perda karena berpayung hukum pada Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (Sukma, 2017). Murni (2020) kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan semakin tinggi setelah ditetapkannya Kepmendagri No. 29 tahun 2002 namun kinerja keuangan pemerintah daerah Aceh tidak mengalami perubahan baik sebelum maupun sesudah ditetapkannya Kepmendagri No. 29 tahun 2002 (Murni, 2020). Hartomo (2018), menyatakan bahwa dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang menyatakan bahwa kewenangan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur selaku wakil pemerintah pusat dalam membatalkan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota inkonstitusional atau bertentangan dengan UUD 1945 (Hartomo, 2018).

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis Kinerja dan faktor penghambat Kinerja Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Padang Lawas Utara Tahun 2019-2023.

## METODE PENELITIAN

*Bentuk* penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian lapangan (*field research*) dengan pendekatan kualitatif. Hal ini disebabkan penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris. Moleong (2018) mendefinisikan pendekatan kualitatif sebagai penelitian yang dimaksudkan untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian, misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dll, secara holistik, dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan metode alamiah (Bogdan & Taylor, 1992; Moleong, 2018).

Pendekatan kualitatif digunakan untuk memahami realitas secara utuh mengenai pengisian jabatan struktural di Bapelitbang Kabupaten Padang Lawas Utara. Menurut Creswell (2015), penelitian kualitatif lebih terfokus pada proses, arti dan pemahaman tentang pengalaman, serta penghayatan subjektif partisan (Creswell, 2015). Selain itu, penelitian kualitatif juga lebih tertarik pada arti (*meaning*), yakni upaya partisan menghayati pengalaman dan mengekspresikan dalam hidupnya. Penelitian kualitatif kurang mementingkan angka (kuantifikasi), tetapi cenderung kepada interpretasi dan sangat menerima subjektivitasnya terhadap situasi.

Oleh karena pendekatan penelitian ini adalah pendekatan kualitatif, maka rancangan penelitian ini lebih terbuka, relatif tidak terstruktur, dan menghindari konsep dan teori pada tahap awal. Penelitian ini sejak awal memang lebih banyak difokuskan pada temuan-temuan tertentu, lokalistik dan spesifik sehingga bisa menggambarkan dinamika yang terjadi. Dengan demikian, teori bukan saja sebagai landasan pembuktian tertentu, tetapi juga digunakan sebagai kerangka



berpikir untuk menjelaskan sebuah fenomena objektif yang kemudian diarahkan untuk pengujian atas teori tersebut. Dalam penelitian kualitatif menekankan kepada: (1)peneliti sebagai instrumen utama langsung mendatangi sumber data; (2) data yang dikumpulkan cenderung berbentuk kata-kata dari pada angka-angka; (3) penelitian lebih menekankan proses, bukan semata-mata pada hasil; (4)peneliti melakukan analisis induktif cenderung mengungkapkan makna dari keadaan yang diamati; (5) kedekatan peneliti dengan responden sangat penting dalam penelitian (Moleong, 2018).

Untuk memperoleh data secara holistik dan integratif, serta memerhatikan relevansi data dengan tujuan, maka dalam pengumpulan data penelitian ini memakai tiga teknik yang ditawarkan oleh Bogdan dan Biklen, yaitu : (1) Wawancara mendalam (*indept interview*); (2) Observasi (*observation*); (3) Studi dokumen (*study document*) (Bogdan & Taylor, 1992).

Selanjutnya John W. Creswell menambah, yaitu: *Audiovisual material* (Jhon, 1994:148-150). Sedangkan Robert K Yin menyarankan enam teknik, yaitu: (1) dokumen (*documentation*); (2) rekaman arsip (*archival record*); (3) wawancara (*interview*); (4) observasi langsung (*direct observation*); (5) observasi partisipan (*participant observation*); (6) perangkat fisik (*physical artifacts*) (Yin, 2002).

Wawancara merupakan teknik utama dalam metode kualitatif. Wawancara digunakan untuk mengungkap makna secara mendasar dalam interaksi yang spesifik. Pada saat melakukan wawancara, pertanyaan-pertanyaan dilakukan secara bebas (*free interview*) pada pertanyaan-pertanyaan umum tentang penerapan keputusan menteri dalam negeri nomor 050-3708 tahun 2020 pada Bapelitbang kabupaten padang lawas utara .

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Analisis RPJMD Kabupaten Padang Lawas Utara Tahun 2019-2023

Sebelum sampai pada tahap evaluasi, tentu perlu dijelaskan bagaimana proses penyusunan dan pengendalian yang dilakukan oleh Bapelitbang Kabupaten Padang Lawas Utara terhadap RPJMD. Upaya untuk menyusun perencanaan pembangunan di sebuah daerah adalah tahap dasar yang perlu diambil dalam upaya menyusun dengan tersistematis untuk menghasilkan tujuan dengan maksimal.

Berdasarkan hasil wawancara di atas terlihat bahwa dalam upaya penyusun perencanaan pembangunan, Bapelitbang banyak melibatkan SKPD-SKPD terkait yang ada di Padang Lawas Utara untuk berkoordinasi serta berkolaborasi menghasilkan sebuah rancangan pembangunan yang berintegrasi dari hulu ke hilir, contohnya Dinas Pertanian karena pendapatan daerah terbesar ini di Kabupaten Padang Lawas Utara adalah dari segi pertanian sehingga Bapelitbang sering kali bekerjasama dengan Dinas Pertanian dan juga seperti Dinas Kesehatan, kemudian dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pandangan Dunn terkait standard dan sasaran kebijakan, maka RPJMD Kabupaten Padang Lawas Utara memiliki beberapa fokus terutama pada pengembangan pertanian dan perbaikan fasilitas kesehatan. Sasaran ini merupakan bagian dari aspek penting bagaimana sebuah kebijakan tersebut dijalankan. Menurut Dunn (1998) ketika sebuah isu publik mendapatkan kedudukan sebagai masalah publik dan mendapat prioritas dalam agenda publik, maka isu publik tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih dari pada isu publik lainnya (Dunn, 2017). Dalam fase ini sangat penting untuk dapat menentukan isu kebijakan yang akan dijadikan masalah kebijakan dalam suatu agenda pemerintah. Isu kebijakan biasanya muncul ketika terjadi perang pendapat antar aktor mengenai tindakan yang akan maupun yang telah ditempuh, maupun pertentangan mengenai nilai pandang dari karakter masalah tersebut (Hayat, 2018).

Hasil wawancara di atas menunjukkan penyusunan perencanaan pembangunan daerah dilakukan dengan menggunakan pendekatan partisipatif yaitu dengan menyaring aspirasi dari masyarakat karena tujuan dari pembangunan daerah adalah agar masyarakat dapat menikmati dan memanfaatkan pembangunan daerah ini agar daerah ini dapat berkembang dan maju.



Berdasarkan hasil wawancara di atas menjelaskan bahwa dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Padang Lawas Utara menggunakan *top to bottom and bottom-up* yang artinya dari atas ke bawah seperti dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang artinya pembangunan harus disesuaikan dengan ketentuan pemerintah pusat dan dari bawah ke atas yang artinya penyusunan perencanaan harus memuat hasil dari aspirasi masyarakat (Sabatier, 1986).

Berdasarkan penjelasan hasil penelitian di atas analisis pada evaluasi kebijakan menurut William Dunn menggambarkan bahwa penyusunan perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Padang Lawas Utara menggunakan sistem penyaringan aspirasi dari masyarakat melalui Musrengbang Desa, dan juga tetap menyesuaikan perintah dari pemerintah pusat dengan menyesuaikan dana yang tersedia dalam suatu dokumen pembangunan daerah. Penyusunan perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Padang Lawas Utara sesuai dengan Permendagri No. 86 tahun 2017 tentang Penyusunan Perencanaan, Pengendalian Pelaksanaan, dan Evaluasi Pembangunan Daerah, maka dari itu penyusunan perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Padang Lawas Utara sudah efektif dan efisien (Grindle, 2017).

Dalam konteks penelitian ini sesuai dengan pandangan Dunn (1998) yang menyatakan bahwa masalah yang telah berhasil masuk dalam agenda pemerintah, kemudian diolah dan didefinisikan oleh para pembuat kebijakan untuk dapat ditemukan alternatif-alternatif kebijakan sebagai solusi dari masalah kebijakan tersebut (Dunn, 2017). Sama halnya dengan pemilihan isu masalah, pemilihan alternatif kebijakan sebagai solusi pemecahan masalah kebijakan juga dipilih dan diseleksi agar didapat pilihan alternatif terbaik untuk memecahkan masalah kebijakan (Agustino, 2016).

Proses selanjutnya dalam rencana pembangunan daerah Kabupaten Padang Lawas Utara adalah tahap pengendalian pelaksanaan pembangunan Kabupaten Padang Lawas Utara. Berdasarkan hasil wawancara di atas menjelaskan proses selanjutnya setelah menyusun perencanaan pembangunan daerah adalah tahap pelaksanaan serta pengendalian pelaksanaan, dalam tahap pelaksanaan tentunya proses pengendalian pelaksanaan juga diharuskan.

Hasil wawancara di atas menjelaskan Bapelitbang telah di beri kewenangan atau tugas untuk melakukan proses pengendalian pelaksanaan perencanaan, hal ini dilakukan bermaksud untuk melihat dan mengendalikan proses pelaksanaan agar tetap sesuai dengan perencanaan yang telah dibuat semisal pelaksanaan pemberdayaan masyarakat yang telah dilakukan oleh SKPD di Kabupaten Padang Lawas Utara sebelumnya perencanaan yang telah disusun tim pengendali akan memeriksa dan memahaminya terlebih dahulu agar dalam proses pengendalian perencanaan dapat dikendalikan dengan sebaik mungkin sesuai dengan perencanaan yang telah dibuat.

Berdasarkan hasil wawancara di atas menunjukkan proses pengendalian pelaksanaan bukan hanya dilakukan oleh Bapelitbang namun dalam proses pelaksanaan telah terbentuk tim internal pengendalian pelaksanaan yang telah dibentuk, contohnya seperti Dinas Pendidikan dalam pengevaluasian pembangunan pendidikan Dinas Pendidikan memiliki tim evaluasi internal, namun untuk secara umumnya akan dilakukan oleh Bapelitbang sendiri, dalam proses pengendalian pelaksanaan perencanaan Kabupaten Padang Lawas Utara berdasarkan Permendagri No. 86 Tahun 2017 tentang perencanaan, pengendalian pelaksanaan, dan evaluasi pembangunan daerah.

Hasil penelitian di atas menjelaskan pengendalian pelaksanaan pembangunan daerah Kabupaten Padang Lawas Utara di atas sesuai dengan pandangan evaluasi kebijakan William Dunn terutama pada aspek Komunikasi antar organisasi dan pengukuran aktifitas. Proses pengendalian yang dilakukan sudah tentu melibatkan instansi-instansi terkait sehingga koordinasi menjadi sesuatu yang pasti dan harus dilakukan. Hal ini juga mengacu pada Permendagri No. 86 tahun 2017 tentang Penyusunan Perencanaan, Pengendalian Pelaksanaan, dan Evaluasi Pembangunan Daerah, di mana dalam proses pengendalian pelaksanaan dilakukan oleh Bapelitbang bertujuan untuk setiap proses pelaksanaan pembangunan daerah tetap sesuai dengan visi misi perencanaan, tujuan perencanaan, dan juga jumlah dana yang tersedia dalam penganggaran pembangunan tersebut, maka dari itu dapat disimpulkan pengendalian pelaksanaan pembangunan daerah Kabupaten Padang Lawas Utara oleh Bapelitbang sudah efektif dan efisien (Kadji, 2008).



Selanjutnya Dunn (1998) menyatakan bahwa proses pengendalian tidak ubahnya sebuah proses legitimasi terhadap kebijakan. Tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Dengan kata lain RPJMD digunakan untuk melegitimasi agar arah pembangunan sesuai dengan standar Permendagri No. 86 Tahun 2017 dan ditujukan untuk kesejahteraan rakyat (Bastian, 2009).

Selain itu Dunn (1998) menyatakan bahwa Semua program hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah. Kebijakan yang telah dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasi sumber daya finansial dan manusia. Pada implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementers*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana (Tachjan, 2006).

Tahap terakhir adalah evaluasi dimana evaluasi pembangunan daerah merupakan tahap untuk melihat sejauh mana keberhasilan dari suatu program pembangunan daerah yang telah terlaksana. Menurut Dun (1998) Secara umum, evaluasi merupakan fase atau tahapan fungsional yang berkaitan dengan estimasi dan nilai dari sebuah kebijakan. Evaluasi bukan hanya sekedar sebuah tahapan yang akan dilakukan pada agenda terakhir sebuah proses kebijakan. Namun juga mencakup seluruh aspek dalam sebuah kebijakan. Mulai dari perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk memecahkan masalah kebijakan, implementasi kebijakan hingga dampak yang ditimbulkan dari kebijakan itu sendiri.

Berdasarkan hasil wawancara di atas menunjukkan tahap evaluasi pembangunan daerah dilakukan oleh Bapelitbang dengan melihat apakah pembangunan daerah telah tercapai sesuai dengan perencanaan yang telah disusun sebelumnya dan yang menjadi indikator penilaian dalam mengevaluasi pembangunan daerah adalah dengan melihat berapa dana yang tersedia dalam pembangunan tersebut, melihat berapa jumlah dana yang digunakan atau di keluarkan dalam pembangunan daerah tersebut, serta melihat sejauh mana keberhasilan pembangunan daerah tersebut dengan jumlah dana yang tersedia dan pengeluaran dana yang telah dilakukan dalam pembangunan daerah tersebut.

Tahap evaluasi pembangunan daerah merupakan pertanggungjawaban dari Bapelitbang kepada Bupati.

Hasil wawancara di atas menjelaskan hasil dari evaluasi pembangunan yang telah dilakukan oleh Bapelitbang akan di laporkan kepada bupati Padang Lawas Utara dan menjadi suatu gambaran untuk pembangunan selanjutnya ketika pembangunan sebelumnya terdapat kekurangan yang mengakibatkan pembangunan daerah tidak dapat tercapai secara maksimal yang diakibatkan oleh perencanaan yang belum sempurna atau jumlah dana yang belum mencukupi maka dalam pembangunan selanjutnya dapat lebih efektif dan efisien.

Melihat beberapa capaian yang telah terjadi Berdasarkan data indeks kinerja utama di mana dari tingkat kemiskinan daerah yang di tahun 2019 sebesar 9,7 % pada tahun 2020 justru naik menjadi 10,06 %. Kemudian pada aspek tingkat pertumbuhan investasi, di mana pada tahun 2019 targetnya bernilai 5 % namun realisasinya adalah 3,5 % begitu pula pada tahun 2020 upaya menaikkan target menjadi 10 % namun realisasinya justru stagnan di 3,5 %. Fakta ini tidak sejalan dengan target capaian pembangunan Kabupaten Padang Lawas Utara yang menargetkan jargon Padang Lawas Utara membangun pada tahun 2019 dan Padang Lawas Utara melayani pada tahun 2020. Naiknya angka kemiskinan yang terjadi dalam kurun waktu tahun 2019 ke 2020 adalah sebuah bukti bahwa upaya membangun yang dicanangkan melalui RPJMD tahun 2019-2023 belum berjalan dengan baik. Hal ini sejalan juga dengan stagnannya pertumbuhan investasi dari tahun 2019 ke 2020. Dengan kata lain upaya pembangunan dan sikap untuk melayani belum mampu meningkatkan iklim investasi di Padang Lawas Utara.



Fakta di atas tentu kontradiktif dengan upaya maksimal yang telah dilakukan oleh Bapelitbang Kabupaten Padang Lawas Utara dalam penyusunan dan pengendalian. Meskipun masa RPJMD ini belum habis namun setiap tahunnya memiliki aspek-aspek evaluasi yang dapat dilihat. Dengan kata lain ada faktor yang pada akhirnya menghambat berjalannya target-target yang harus dicapai dalam RPJMD Kabupaten Padang Lawas Utara Tahun 2019-2023.

### **Faktor Penghambat Evaluasi Kinerja Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Padang Lawas Utara Tahun 2019-2023**

**Kinerja Bapelitbang belum Optimal.** Salah satu upaya peningkatan kinerja aparatur Bapelitbang adalah dengan melakukan evaluasi kinerja aparatur di lingkungan Bapelitbang. Evaluasi Kinerja digunakan untuk menguji efektifitas dan efisiensi kinerja para pegawai di lingkungan Bapelitbang dengan beberapa indikator seperti kedisiplinan, tanggung jawab, hingga capaian kinerja. Evaluasi kinerja yang maksimal dihadapkan dapat meningkatkan kualitas kelembagaan Bapelitbang terutama dalam mengembangkan sumberdaya manusia (Jones, 1970).

**Kualitas Perencanaan, Pengendalian Dan Evaluasi Pembangunan Daerah belum optimal.** Penyelenggaraan pembangunan daerah pada prinsipnya berkaitan dengan dua pilar utama, yaitu negara dan rakyat. Pembangunan yang di kelola secara bertanggungjawab akan menghasilkan manfaat kepada rakyat secara seimbang dengan pembangunan sumberdaya, dalam jangka pendek dan jangka panjang. Penyelenggaraan pembangunan di Padang Lawas Utara yang dikoordinasi oleh Bapelitbang belum optimal di lihat dari belum tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan yang telah ditetapkan.

Dalam konteks pembangunan, tahap perencanaan merupakan bagian hulu yang sangat menentukan ke mana arah pembangunan akan bermuara, sehingga kualitas dokumen perencanaan memiliki kontribusi terhadap keberhasilan/kegagalan suatu pembangunan yang direncanakan. Adapun kelemahan-kelemahan dalam penyusunan dokumen perencanaan yang kerap terjadi meliputi (1) adanya intervensi kepentingan individu/golongan sehingga perencanaan mengarah pada hal yang diinginkan, bukan hal yang diperlukan; (2) kurangnya jumlah SDM yang memiliki kompetensi dalam perencanaan pembangunan; (3) belum optimalnya keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan. Hal tersebut mengakibatkan struktur kinerja anggaran dalam dokumen perencanaan tidak jelas antara input, output dan outcome. Kemudian sulit melihat relevansi antara input-output-outcome dan outcome terhadap need/problem, serta informasi kinerja (indikator dan sasaran kinerja output dan outcome) tidak jelas dan sulit diukur. Perencanaan pembangunan di Kabupaten Padang Lawas Utara sampai sejauh ini masih belum optimal, hal ini dapat dilihat dari masih belum sinkronnya perencanaan jangka panjang (RPJPD), jangka menengah (RPJMD) dan tahunan (RKPD), belum sinkronnya perencanaan daerah dengan Perangkat Daerah serta belum terupdatenya data pembangunan.

**Pelaksanaan Sistem Perencanaan dan Penganggaran Terpadu belum optimal.** Anggaran merupakan instrumen akuntabilitas, kredibilitas dan pengawasan manajemen untuk mewujudkan tujuan organisasi. Dalam fungsi manajemen, perencanaan dan penganggaran merupakan dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan, keduanya merupakan tahapan yang saling terkait dan menguatkan satu sama lain. Perencanaan tanpa penganggaran ibarat "macan kertas" dan sebaliknya penganggaran tanpa perencanaan akan cenderung menghasilkan kegagalan dalam pembangunan. Sinergi dan sinkronisasi merupakan kata kunci agar pembangunan di Padang Lawas Utara makin efektif dan efisien. Perencanaan pembangunan di Padang Lawas Utara masih belum terintegrasi yaitu perencanaan dan penganggaran yang tidak segaris, tidak sinkron, dan antara yang direncanakan berbeda dengan yang dianggarkan sehingga tujuan pembangunan meleset dari sasaran pembangunan yang ingin di capai. Perencanaan pembangunan harus benar-benar terintegrasi, terkonsolidasi, tidak ego sektoral, serta terorganisasi antar sektor, antar wilayah, antar pusat dan daerah (Wibowo, 2008).

Mengintegrasikan tahap perencanaan pembangunan dengan penganggaran merupakan salah satu kata kunci keberhasilan penyelenggaraan pemerintah daerah. Sistem perencanaan pembangunan dan penganggaran terpadu merupakan satu kesatuan tata cara untuk menyusun,



mengendalikan dan mengevaluasi pelaksanaan rencana pembangunan daerah guna meningkatkan disiplin fiskal dan menjamin kebijakan pembangunan yang berkesinambungan, transparan dan partisipatif serta membentuk siklus perencanaan pembangunan dan penganggaran yang utuh, menyeluruh (holistik-tematik), terfokus dan terintegrasi (terpadu) (Starling, 2011).

Pemerintah Kabupaten Padang Lawas Utara sampai saat ini masih belum bisa menerapkan sistem perencanaan dan penganggaran terpadu. Sistem yang dibangun saat ini masih terpisah antara sistem perencanaan dengan sistem penganggaran, hal ini menyebabkan beberapa tujuan pembangunan sulit dicapai karena apa yang direncanakan tidak teranggarkan dan apa yang dianggarkan tidak melalui proses perencanaan, sehingga masalah-masalah yang dihadapi oleh pemerintah masih saja belum bisa terpecahkan.

**Pencapaian Hasil Evaluasi Pembangunan Daerah belum optimal.** Siklus dalam sistem perencanaan pembangunan adalah tahap penyusunan dokumen perencanaan, pelaksanaan dokumen perencanaan dan evaluasi hasil rencana pembangunan. Evaluasi dalam perencanaan pembangunan adalah suatu penilaian objektif dan sistematis dalam proses perumusan kebijakan yang digunakan sebagai acuan untuk melaksanakan suatu program pembangunan. Dalam perspektif perencanaan pembangunan, evaluasi merupakan bagian integral yang tidak dapat dipisahkan dari siklus perencanaan pembangunan. Kabupaten Padang Lawas Utara saat ini masih belum optimal dalam melaksanakan hasil evaluasi dari pelaksanaan dokumen rencana, setiap tiga bulan perangkat daerah belum rutin melaporkan hasil pelaksanaan DPA kepada Bapelitbang dan sering kali hasil evaluasi baru dilaporkan pada saat akhir tahun, hal ini mengakibatkan tidak dapat mengetahui kebijakan yang telah dirumuskan sudah sesuai atau belum karena tidak adanya evaluasi tersebut (Keban, 2014). Sering kali Perangkat Daerah pada saat menyampaikan hasil evaluasi hanya berupa laporan hasil evaluasi output kegiatan dan realisasi anggaran bukan hasil kinerja program (*outcome*) bahkan sasaran (*impact*).

Dalam perspektif pembangunan daerah, tahap-tahap dalam proses kebijakan publik diwujudkan dalam tahapan perencanaan program/kegiatan, implementasi program/kegiatan, dan evaluasi program/kegiatan. Perencanaan Pembangunan Daerah sebagai sebuah kebijakan publik tidak terlepas dari permasalahan-permasalahan proses kebijakan publik. Paling tidak terdapat dua tahapan dalam proses yang kadang ditemui kendala dan permasalahan yakni: *Pertama*, bagaimana tujuan pembangunan yang dicantumkan dalam visi dan misi kepala daerah dijabarkan dalam program kegiatan. *Kedua*, kendala dan permasalahan implementasi program kegiatan untuk mencapai tujuan pembangunan, yang mengakibatkan terjadinya inkonsistensi antara perencanaan dengan implementasi-nya. kendala dan permasalahan tersebut di atas tidak terlepas dari bagaimana proses kebijakan publik dirumuskan dengan keterlibatan banyak pihak sesuai dengan kapasitas dan kepentingan masing-masing pihak (Mangkunegara, 2017). Proses kebijakan publik di daerah tidak terlepas dari kendala dan masalah, terutama distorsi-distorsi yang terjadi di dalam prosesnya

Secara mudah dapat dikatakan kebijakan publik adalah usaha pemerintah untuk mengatasi permasalahan-permasalahan publik. Penyelesaian permasalahan-permasalahan publik oleh negara yang dalam hal ini diwakili pemerintah diwujudkan dalam bentuk fungsi pelayanan. Fungsi pelayanan kepada masyarakat oleh pemerintah dilakukan melalui alokasi kebijakan publik di mana alokasi kebijakan publik dirumuskan bersama antar pelaku yang terlibat di dalam sistem pemerintahan.

Secara menyeluruh beberapa hambatan dalam pelaksanaan RPJMD Kabupaten Padang Lawas sejauh ini yang meliputi:

- Belum optimalnya kualitas dan kuantitas SDM serta ketercukupan sarana dan prasarana guna mendukung pelayanan kepada Perangkat Daerah maupun internal;
- Belum optimalnya keselarasan dokumen perencanaan dan penganggaran daerah antara RKPD dengan RPJMD, renstra dengan renja, renstra dengan RPJMD;
- Belum optimalnya tingkat keselarasan antara program dan kegiatan yang disusun dengan program dan kegiatan yang diimplementasikan;
- Belum optimalnya kualitas evaluasi hasil pembangunan daerah;



- Masih lemahnya integrasi sistem data perencanaan dan evaluasi antara Bappeda dengan perangkat daerah termasuk *e-planing* untuk menyerap usulan masyarakat berdasarkan usulan renja Perangkat daerah; dan
- Belum optimalnya pemanfaatan hasil-hasil kajian sebagai dasar dalam implementasi kebijakan sosial, pemerintahan, infrastruktur dan ekonomi.
- Belum optimalnya sinkronisasi antar sektor dalam mengintervensi permasalahan kemiskinan, ketimpangan pendapatan penduduk dan tingkat ketimpangan kesejahteraan antar wilayah.

## SIMPULAN

Evaluasi Kinerja Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Padang Lawas Utara Tahun 2019-2023 memperlihatkan bahwa terdapat Fakta kontradiktif dengan upaya maksimal yang telah dilakukan oleh Bapelitbang Kabupaten Padang Lawas Utara dalam penyusunan dan pengendalian namun belum memperlihatkan hasil yang maksimal terutama pada perbaikan IKU. Meskipun masa RPJMD ini belum habis namun setiap tahunnya memiliki aspek-aspek evaluasi yang dapat dilihat. Dengan kata lain ada faktor yang menghambat berjalannya target-target yang harus dicapai dalam RPJMD Kabupaten Padang Lawas Utara Tahun 2019-2023.

Terdapat tujuh penghambat Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Padang Lawas Utara Tahun 2019 – 2023. Ketujuh penghambat ini pada dasarnya yang menjadikan target-target yang ditetapkan setiap tahunnya belum terlaksana seperti target pada 2019 dimana Padang Lawas Utara berupaya menerapkan konsep membangun dan 2020 dengan konsep melayani tidak terlihat. Hal ini terlihat dari IKU terutama aspek kemiskinan dan perkembangan investasi yang stagnan. Dari enam aspek evaluasi Kinerja yang dikemukakan Dunn, setiap aspek masih terdapat masalah yang perlu dipelajari lebih lanjut. Hal ini merupakan pekerjaan rumah bagi Bapelitbang Kabupaten Padang Lawas Utara dalam memenuhi target dan sasaran dari RPJMD setidaknya hingga akhir masa di tahun 2024.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, L. (2016). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Bastian, I. (2009). *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Salemba Empat.
- Bogdan, R., & Taylor. (1992). *Pengantar Metode Penelitian Kualitatif* (A. Rurchan, Trans.). Surabaya: Usaha Nasional.
- Creswell, J. W. (2015). *Penelitian Kualitatif dan Desain Riset*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Dunn, W. N. (2017). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: UGM Press.
- Fikri, R., Nurpratiwi, R., & Saleh, C. (2015). Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Penanggulangan Kemiskinan (Studi Tentang Perencanaan Pembangunan Melalui Program Satu Miliar Satu Kecamatan (SAMISAKE) di Kota Jambi). *REFORMASI: Jurnal Ilmiah Sosial Dan Ilmu Politik*, 5(2), 500–510. <https://doi.org/10.33366/REFR.V5I2.325>
- Grindle, M. S. (2017). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- Hartomo, W. (2018). Implikasi Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 Tentang Pembatalan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub, dan Perbup/Perwal. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 15(2), 27–39. <https://doi.org/10.54629/ILI.V15I2.180>
- Hayat. (2018). *Kebijakan Publik*. Malang: Intrans Publishing.
- Jones, C. O. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont, CA: Wadsworth.
- Kabul, M. A., & Trigunarso, S. I. (2017). *Perencanaan Pembangunan Daerah, Teori dan Aplikasi*. Jakarta: Kencana.
- Kabupaten Padang Lawas Utara Dalam Angka 2021*. (2021). Aek Kanopan: BPS Padang Lawas Utara.
- Kadji, Y. (2008). Implementasi Kebijakan Publik Melalui MSN Approach. *Jurnal Teknologi Dan Manajemen Informatika*, 6(Special Issue).
- Kadji, Y. (2015). *Formulasi dan Implementasi Kebijakan Publik, Kepemimpinan dan Perilaku dalam Fakta Realitas*. Gorontalo: UNG Press.



- Keban, Y. T. (2014). *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Gava Media.
- Maggara, T. S., & Frinaldi, A. (2021). Dampak Budaya Kerja dalam Penerapan Aplikasi E-Planning Untuk Mewujudkan Good Governance. *Jurnal Manajemen Dan Ilmu Administrasi Publik (JMIAP)*, 3(2), 135–143. <https://doi.org/10.24036/jmiap.v3i2.196>
- Mangkunegara, A. P. (2017). *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan* (Edisi ke-1). Banda Aceh: Remaja Rosdakarya.
- Maramis, A. P., Nayoan, H., & Waworundeng, W. (2021). Peran Badan Perencanaan Penelitian dan Pengembangan (BAPELITBANG) dalam Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) di Kabupaten Minahasa Utara. *Jurnal Governance*, 1(1).
- Moleong, L. J. (2018). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Murni, C. D. S. (2020). Analisis kinerja keuangan pemerintah daerah sebelum dan setelah ditetapkannya keputusan menteri dalam negeri no. 29 tahun 2002. *J-EBIS (Jurnal Ekonomi Dan Bisnis Islam)*, 5(2), 172–186. <https://doi.org/10.32505/j-ebis.v5i2.1835>
- Nugroho, R. (2003). *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Putri, A. S. (2020). Studi Tentang Kompetensi Pegawai Badan Perencanaan Penelitian dan Pengembangan (BAPELITBANG) Kabupaten Penajam Paser Utara. *E-Journal Ilmu Pemerintahan*, 8(3).
- Sabatier, P. A. (1986). Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21–48. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00003846>
- Starling, G. (2011). *Managing The Public Sector* (8 th edition). Belmont, CA: Wadsworth Cengage Learning.
- Sukma, N. M. (2017). Analisis Yuridis Pembatalan Perda Oleh Menteri Dalam Negeri. *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi*, 5(1), 1–22. Retrieved from <https://jurnal.unigal.ac.id/index.php/galuhjustisi/article/view/150>
- Tachjan. (2006). *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI Press.
- Undang-undang (UU) tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025. , Pub. L. No. 17, peraturan.bpk.go.id (2007). Indonesia: LN.2007/NO.33, TLN NO.4700, LL SETNEG : 6 HLM.
- Wahab, S. A. (2005). *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara* (kedua). Jakarta: Bumi Aksara.
- Wibowo, E. (2008). Perencanaan dan Strategi Pembangunan di Indonesia. *Jurnal Ekonomi Dan Kewirausahaan*, 8(1).
- Woll, P. (1996). *Public Administration and Policy*. New York: Harper Torchbooks.
- Yin, R. K. (2002). *Studi Kasus: Desain dan Metode*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

