



## **Implementasi Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 Dalam Penyusunan Perencanaan Pembangunan Daerah Di Kabupaten Tulungagung**

### ***Implementation of Permendagri Number 86 of 2017 in the Preparation of Regional Development Plans in the Tulungagung District***

**Devi Ismawati<sup>1)</sup>, Suwarno<sup>2)</sup>, Teguh Pramono<sup>3)</sup>, Imam Fachruddin<sup>4)</sup>, Muhamad  
Chairul Basrun Umanailo<sup>5)</sup>**

<sup>1,2,3,4)</sup>Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,  
Universitas Kadiri, Indonesia

<sup>5)</sup>Fakultas Pertanian dan Kehutanan, Universitas Iqra Buru, Namlea, Indonesia

#### **Abstrak**

Penelitian ini mendeskripsikan implementasi Permendagri 86/2017 dalam penyusunan perencanaan pembangunan di Kabupaten Tulungagung beserta faktor pendukung dan penghambatnya. Penelitian menggunakan metode kualitatif deskriptif untuk mengkonstruksi temuan data di lapangan dengan berbagai teori yang relevan sesuai konteks tersebut. Teknik pengumpulan data menggunakan wawancara kepada informan terpilih. Analisis data menggunakan model interaktif yaitu pengumpulan data, kondensasi data, penyajian data serta penarikan kesimpulan. Hasil penelitian menemukan bahwa implementasi Permendagri 86/2017 dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Tulungagung sudah berjalan baik namun belum optimal, dilihat dari faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan sesuai teori George C. Edwards III, yaitu: Komunikasi sudah berjalan baik pada level pelaksana teknis, namun perlu ditingkatkan pada level pimpinan; Sumber daya yang sudah terpenuhi secara kuantitas, namun perlu ditingkatkan dari sisi kualitas sumberdaya tersebut, khususnya SDM; Kecenderungan sudah berjalan baik, sikap implementor memberikan dukungan, adanya pemberian insentif; dan Struktur birokrasi berjalan baik, implementor melaksanakan tugas dengan baik, namun belum didukung dengan adanya SOP.

**Kata Kunci:** Implementasi; Perencanaan; Pembangunan Daerah

#### **Abstract**

*This study describes the implementation of Permendagri 86/2017 in preparing development plans in Tulungagung Regency and its supporting and inhibiting factors. The research uses descriptive qualitative methods to construct data findings in the field with various relevant theories. The data collection technique uses interviews with selected informants. Data analysis uses an interactive model: data collection, condensation, data presentation and drawing conclusions. The results of the study found that the implementation of Permendagri 86/2017 in the preparation of regional development planning in Tulungagung Regency has been going well but not optimal, judging from the factors that influence policy implementation according to the theory of George C. Edwards III, namely: Communication has been going well at the level technical implementation, but needs to be improved at the leadership level; Resources that have been fulfilled in quantity but need to be increased in terms of the quality of these resources, especially human resources; The trend has been going well, the attitude of the implementor is to provide support, there is an incentive; and The bureaucratic structure is running well, the implementor is carrying out the task well, but not yet supported by the SOP.*

**Keywords:** Implementation; Planning; Regional Development

**How to Cite:** Ismawati, D., Suwarno., Pramono, T., Fachruddin, I., & Umanailo, M.C.B. (2023). Implementasi Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 Dalam Penyusunan Perencanaan Pembangunan Daerah Di Kabupaten Tulungagung. *Jurnal Ilmu Pemerintahan, Administrasi Publik, Ilmu Komunikasi (JIPIKOM)*, 5(1) 2023: 58-68

\*E-mail: [deviisma.map@gmail.com](mailto:deviisma.map@gmail.com)

ISSN 2722-1148 (Online)



## **PENDAHULUAN**

Otonomi daerah memberi lebih banyak ruang bagi pemerintah daerah untuk merumuskan kebijakan dan peraturan daerah. Pemerintah daerah dalam melaksanakan pemerintahan di daerah harus melibatkan pihak-pihak terkait yang dengan pembangunan dan pelaksanaannya harus mengacu pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (Nur Wijayanti, 2017). Berdasarkan amanat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017, pembangunan daerah merupakan usaha yang sistematis untuk pemanfaatan sumber daya yang dimiliki daerah serta meningkatkan akses dan kualitas pelayanan publik dan daya saing daerah sesuai dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Rencana pembangunan daerah disusun untuk memastikan koordinasi dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pelaporan dan pemantauan. Perencanaan yang baik adalah menentukan arah tujuan pembangunan serta strategi dan metode untuk mencapainya. Landasan hukum pelaksanaan rencana daerah harus mengacu pada Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 (Rachayu, 2019). Undang-undang ini bertujuan untuk memberikan dasar bagi berbagai bentuk perencanaan dari pusat ke daerah. Selain itu, dasar hukum rencana pembangunan daerah juga harus mengacu pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Undang-undang ini menetapkan bahwa pemerintah daerah harus menyiapkan rencana pembangunan sebagai bagian dari pelaksanaan pemerintahan mereka (Pemerintah Republik Indonesia, 2014).

Visi dan misi harus ditetapkan untuk mencapai tujuan pembangunan daerah. Hal ini kemudian diterjemahkan ke dalam strategi pembangunan daerah dalam bentuk arah kebijakan dan program pembangunan, bersama dengan kerangka pembiayaan pembangunan dan prinsip-prinsip pelaksanaan yang ditetapkan dalam dokumen RPJMD. Selanjutnya, dokumen RPJMD perlu dijabarkan dalam perencanaan tahunan yaitu RKPD. RKPD ini menjadi pedoman dalam penyusunan Renstra dan Renja.

Pembangunan daerah harus didasarkan pada kemampuan dan kebutuhan masing-masing daerah. Oleh karena itu, diperlukan rencana pembangunan yang terarah, menyeluruh dan sistematis yang disesuaikan dengan kebutuhan daerah. Masyarakat sebagai komunitas lokal yang akan merasakan langsung dampak pembangunan dan karenanya perlu dilibatkan dalam proses perencanaan pembangunan. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan akan dimungkinkan melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang juga diamanatkan oleh Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 (Muh Kamim et al., 2018). Musrenbang merupakan tahapan yang berfungsi untuk menghubungkan program pemerintah dengan kebutuhan nyata masyarakat.

Pelaksanaan pembangunan perlu dikoordinasikan dari tingkat bawah sampai dengan pemerintah pusat. Koordinasi rencana pembangunan pemerintah pusat bertujuan untuk membentuk wadah bagi pemerintah daerah untuk mengumpulkan data dan informasi rencana pembangunan daerah melalui Sistem Informasi Pemerintahan Daerah (SIPD). SIPD sebagai amanat Permendagri Nomor 70 Tahun 2019 merupakan sarana dari Kemendagri yang memberikan pedoman penggunaan hasil pengelolaan data yang didukung secara elektronik sebagai dasar penyusunan dokumen perencanaan dan penganggaran.

Keberhasilan pelaksanaan tahap perencanaan masih dipertanyakan dan dapat dilihat bahwa masih terdapat berbagai permasalahan dalam setiap tahap penyusunan rencana yang dilakukan dengan menggunakan aplikasi SIPD. Kurangnya integritas usulan dalam Musrenbang, penyelesaian partisipasi masyarakat hingga Musrenbang tingkat kecamatan, belum optimalnya proses koordinasi terkait usulan desa/Kelurahan yang terintegrasi dengan prioritas pembangunan daerah, belum optimalnya keterlibatan anggota DPRD dan pemanfaatan aplikasi SIPD yang belum optimal.

Berdasarkan hal tersebut, maka penulis tertarik meneliti implementasi Permendagri No. 86 Tahun 2017 dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah yang dilaksanakan melalui

pemanfaatan SIPD, dengan pemilihan lokus di Kabupaten Tulungagung. Dengan latar belakang di atas, masalah dapat dirumuskan adalah bagaimana implementasi Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Tulungagung dan apa saja yang menjadi faktor pendukung dan penghambat dalam implementasinya. Sedangkan tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Tulungagung serta mendeskripsikan dan menganalisis faktor pendukung dan penghambat dalam implementasinya.

Penelitian tentang implementasi Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 ini bukanlah penelitian baru karena sudah ada banyak penelitian yang serupa, salah satunya yaitu penelitian yang dilakukan oleh Muhlisin Sahdi pada tahun 2012 dengan judul Proses Penyusunan Rencana Pembangunan Tahunan Daerah di Daerah Baru (Kasus di Kabupaten Sumbawa Barat), merupakan penelitian kualitatif yang berlandaskan pada filsafat postpositivisme dan bertujuan untuk menjelaskan proses penyusunan rencana pembangunan tahunan daerah di Kabupaten Sumbawa Barat sebagai daerah yang baru terbentuk dan mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi proses penyusunan rencana pembangunan tahunan daerah di Kabupaten Sumbawa Barat.

## **METODE PENELITIAN**

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik deskriptif-eksplanatif yang merupakan penelitian kualitatif yang tidak saja bertujuan memahami dan memaknai apa yang ada dibalik gejala, tetapi juga membangun teori baru (grounded theory) yang berupaya menemukan temuan baru dengan teknik coding dan komparatif atau kategorisasi yang dikembangkan dengan penelusuran pertanyaan hipotik, dengan kata lain, disamping menggambarkan secara rinci apa, siapa, dimana, kapan, bagaimana, mengapa, dan sejenisnya terhadap subjek yang diteliti, selanjutnya berupaya menggambarkan hal-hal baru yang ditemukan dilapangan penelitian (Ayu & Budiasih, 2013).

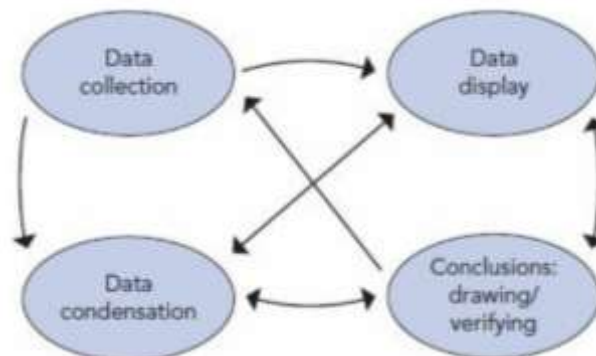
Lokasi penelitian ini adalah di lingkup Pemerintah Kabupaten Tulungagung. Fokus penelitian ini adalah untuk melihat implementasi Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Tulungagung dilihat dari faktor: (1) Komunikasi, untuk mengetahui bagaimana proses komunikasi kebijakan yang terdiri dari transmisi, konsistensi dan kejelasan; (2) Sumber Daya, untuk mengetahui bagaimana peran sumber daya yang menjadi faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik yang terdiri dari staf, informasi, wewenang dan fasilitas-fasilitas; (3) Kecenderungan/Disposisi, untuk mengetahui bagaimana watak dan karakteristik atau sikap yang dimiliki oleh implementor, terdiri dari pengangkatan birokrasi dan insentif; dan (4) Struktur Birokrasi, untuk mengetahui bagaimana badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, yang secara sadar atau tidak sadar memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif, dalam rangka memecahkan masalah-masalah sosial dalam kehidupan modern, yang terdiri dari prosedur kerja/SOP dan fragmentasi.

Selanjutnya dalam pengambilan informasi, peneliti menggunakan teknik purposive sampling, dimana penentuan subjek maupun informan penelitian dipilih atau dicari berdasarkan kriteria yang dipilih sebelumnya. Adapun yang menjadi informan dalam penelitian ini adalah aktor-aktor yang terkait dalam implementasi Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 terutama dalam penyusunan perencanaan pembangunan di Kabupaten Tulungagung melalui pemanfaatan SIPD, antara lain: perwakilan pegawai Bappeda Kabupaten Tulungagung, perwakilan masyarakat; perwakilan desa dan perwakilan DPRD.

Teknik pengumpulan data kualitatif yang digunakan dalam penelitian ini adalah: Observasi. Dalam penelitian ini dilakukan pengamatan terhadap tindakan setiap jenis pengguna baik itu pejabat ataupun pemangku kepentingan dalam tahapan penyusunan perencanaan pembangunan. Wawancara. Teknik wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara terstruktur dan wawancara tak terstruktur. Dalam wawancara terstruktur peneliti (pewawancara) menetapkan sendiri masalah dan pertanyaan yang akan diajukan. Sedangkan metode wawancara tak berstruktur/terbuka, menurut Mulyana (2002: 181) bersifat luwes, susunan pertanyaannya dan susunan kata dalam setiap pertanyaan dapat diubah pada saat wawancara, disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi saat wawancara. Dokumentasi. Mengumpulkan data-data yang terkait dengan fokus penelitian yang berasal dari sumber penelitian, dalam hal ini adalah dokumen perencanaan pada setiap tahapan penyusunan perencanaan baik pada tahap perencanaan desa, kecamatan ataupun kabupaten, yang terkait dengan permasalahan yang dikaji.

Uji kredibilitas data atau kepercayaan terhadap data hasil penelitian kualitatif dilakukan dengan (1) meningkatkan ketekunan dalam penelitian dan (2) melakukan triangulasi data (triangulasi metode, triangulasi sumber data dan triangulasi teori), untuk mengecek kebenaran data atau informasi yang diperoleh peneliti dari berbagai sudut pandang yang berbeda dengan cara mengurangi sebanyak mungkin bias yang terjadi pada saat pengumpulan dan analisis data. Sedangkan untuk tahap analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: Kondensasi Data (Data Condensation), merupakan proses pemilihan, penyederhanaan data yang muncul dalam kumpulan catatan dari catatan tertulis, lapangan, transkrip mewawancarai, dokumen dan bahan empiris lainnya, sehingga akan dapat membuat data yang lebih kuat/valid.

Penyajian Data (Data Display), merupakan sekumpulan informasi yang tersusun, yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Dalam penyajian data ini akan diperoleh gambaran keseluruhan atau bagian tertentu dari gambaran keseluruhan. Pada tahap ini peneliti berupaya mengklasifikasikan dan menyajikan data sesuai dengan pokok permasalahan yang diawali dengan pengkodean pada setiap sub pokok permasalahan. Penarikan Kesimpulan atau Verifikasi (Drawing and Verifying Conclusions). Pada penelitian ini menggunakan analisa data kualitatif karena penelitian ini merupakan penelitian deskriptif yang akan berusaha menggambarkan dan menjelaskan suatu fenomena yang ada di lapangan, dalam upaya memberi penjelasan tentang fenomena itu akan lebih banyak berupa kata-kata ataupun kalimat (data kualitatif) daripada data yang berupa angka-angka. Penarikan kesimpulan dilakukan dengan membandingkan kesesuaian pernyataan dari subyek penelitian dengan makna yang terkandung dengan konsep-konsep dasar dalam penelitian tersebut



Gambar 1. Komponen Analisis Data Model Interaktif

Sumber: Miles and Huberman, *Qualitative Data Analysis*, 2014

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Peneliti menggunakan definisi implementasi dari George Edwards III yang mengatakan implementasi kebijakan adalah tahap yang menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan diperhatikan

dari isi kebijakan tersebut dan konsekuensi atau dampak apa yang diberikan kepada masyarakat yang dipengaruhinya serta bagaimana keseluruhan faktor yang ada di dalamnya (komunikasi, sumberdaya, stuktur birokrasi dan disposisi) saling berinteraksi dalam pelaksanaannya karena menurut Edward tidak ada faktor tunggal dalam implementasi kebijakan (Rachmawati & Faedlulloh, 2021). Satu kondisi akan dipengaruhi oleh kondisi lain yang disebabkan oleh faktor-faktor yang saling berinteraksi. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak bisa mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan tersebut diimplementasikan dengan sangat baik. Sementara itu suatu kebijakan yang cemerlang mungkin juga akan mengalami kegagalan jika kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan.

Salah satu faktor terpenting dalam implementasi sebuah kebijakan adalah sosialisasi kepada pihak-pihak yang melaksanakan maupun yang dikenakan kebijakan tersebut. Hal itu diperlukan agar mereka mengetahui kegiatan apa yang akan dilaksanakan dan bagaimana kegiatan itu dilakukan serta apa tujuan dan sasaran yang ingin dicapai. Komunikasi ini dapat dilihat dari penyaluran informasi kepada implementor tentang kebijakan penyusunan perencanaan pembangunan daerah yang mengacu pada ketentuan Permendagri Nomor 86 Tahun 2017, kejelasan informasi dan konsistensi kebijakan yang dipahami oleh pegawai Bappeda dan pegawai di Perangkat Daerah di lingkup Pemerintah Kabupaten Tulungagung yang menangani penyusunan perencanaan ("IMPLIKASI, URUSAN DAN PROSPEK OTONOMI DAERAH," 2020).

Penyaluran komunikasi yang baik akan menghasilkan suatu implementasi yang baik pula, karena persyaratan utama bagi implementasi kebijakan adalah bahwa para implementor harus memahami apa yang harus mereka kerjakan, kegiatan apa yang akan dilaksanakan, bagaimana mengerjakannya serta apa tujuan dan sasaran yang ingin dicapai (Irfan, 2020). Dengan kata lain bahwa sesungguhnya seluruh pegawai di lingkup Pemerintah Kabupaten Tulungagung yang menangani penyusunan perencanaan pembangunan haruslah sudah memahami sistem penyusunan perencanaan yang mengacu pada Permendagri Nomor 86 Tahun 2017, mulai dari tahapan penyusunannya, mekanisme penyusunannya melalui SIPD, substansi dokumen perencanaan, sampai pada tujuan dan mandat yang didapatkan.

Jika dilihat dari cara penyampaiannya, informasi terkait penyusunan perencanaan pembangunan telah disampaikan kepada seluruh Perangkat Daerah di Kabupaten Tulungagung baik secara resmi melalui Surat Sekretaris Daerah dan Surat Kepala Bappeda terkait penyusunan Renja Perangkat Daerah, maupun melalui rapat koordinasi, sosialisasi ataupun bimbingan teknis terkait penyusunan perencanaan pembangunan dan pemanfaatan aplikasi SIPD. Selain itu juga disediakan media komunikasi melalui grup Whatsapp untuk mempermudah koordinasi dengan seluruh Perangkat Daerah dalam setiap tahapan penyusunan perencanaan. Dari hal di atas peneliti melihat bahwa transmisi (penyaluran informasi) kepada seluruh pegawai di lingkup Pemerintah Kabupaten Tulungagung dirasakan sudah baik, akan tetapi dalam hal pemahaman yang mendalam dari setiap pegawai yang terkait dengan penyusunan perencanaan pembangunan masih perlu ditingkatkan lagi. Berdasarkan penelitian, komunikasi kepada pimpinan terkait perencanaan masih perlu ditingkatkan lagi agar lebih mempunyai komitmen untuk dapat menyusun perencanaan yang lebih berkualitas. Komitmen pimpinan menjadi satu hal yang sangat penting dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan, karena pimpinanlah yang dapat menentukan arah kerja sebuah Perangkat Daerah sehingga dapat secara optimal mendukung pencapaian target kinerja Kepala Daerah yang sudah ditetapkan dalam dokumen RPJMD.

Dalam hal kejelasan bahwa komunikasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan harus jelas dan tidak membingungkan atau tidak ambigu. Kurangnya kejelasan memberikan para implementor ruang untuk memberikan makna baru terhadap kebijakan, artinya terkadang berlawanan dengan maksud sebenarnya dari kebijakan tersebut. Jika komunikasi tidak jelas, maka para implementor akan mendapatkan diskresi yang lebih banyak didalam menginterpretasikan kebijakan. Berdasarkan hasil wawancara diketahui bahwa para informan memiliki pemahaman yang jelas terkait implementasi Permendagri Nomor 86 Tahun

2017 dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah, tahapan-tahapan dan mekanisme penyusunannya serta pemanfaatan aplikasi SIPD dalam setiap tahapan tersebut. Oleh sebab itu, seluruh komponen dari sistem penyusunan perencanaan pembangunan daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan dalam Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 (Rakhmawanto, 2020).

Aspek lain dari komunikasi adalah konsistensinya. Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas untuk ditetapkan atau dijalankan. Jika ditinjau dari segi konsistensinya, dapat dilihat bahwa pengimplementasian Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 ini bertujuan untuk mengatur keseluruhan proses perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Tulungagung yang akan menjadi pondasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini sesuai dengan pengertian perencanaan pembangunan daerah yaitu sebagai suatu proses untuk menentukan kebijakan masa depan, melalui urutan pilihan yang melibatkan berbagai unsur pemangku kepentingan, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya yang ada dalam jangka waktu tertentu di daerah (Irtanto, 2020). Perencanaan pembangunan daerah bertujuan untuk mewujudkan visi, misi dan tujuan pembangunan daerah dalam rangka peningkatan dan pemerataan pendapatan masyarakat, perluasan kesempatan kerja, peningkatan lapangan usaha, pemerataan akses dan kualitas pelayanan publik dan peningkatan daya saing daerah. Dalam hal ini, Pemerintah Kabupaten Tulungagung telah menjadikan dokumen perencanaan pembangunan daerah (RKPD) sebagai acuan dalam penyusunan penganggaran daerah, yang juga dipedomani dalam tahap pelaksanaan pembangunan daerah, sebagai upaya pencapaian tujuan pembangunan melalui visi dan misi kepala daerah dengan mempedomani pada target keberhasilan indikator kinerja yang telah ditentukan. Konsistensi dalam implementasi Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 juga dapat dilihat dari ketepatan waktu dalam penyusunan dokumen perencanaan pembangunan daerah sebagaimana ketentuan dalam Permendagri Nomor 86 Tahun 2017.

Secara keseluruhan, komunikasi dalam Implementasi Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 sudah berjalan baik namun belum optimal. Tata cara, tahapan dan jadwal pelaksanaan telah disampaikan dengan baik dan jelas pada level pelaksana teknis melalui berbagai media, namun demikian komunikasi pada level pimpinan masih perlu ditingkatkan agar dapat meningkatkan komitmen pimpinan akan pentingnya implementasi Permendagri 86/2017 dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah.

Jika para implementor kekurangan sumber daya yang perlu untuk menjalankan kebijakan, implementasi mungkin menjadi tidak efektif. Sumber daya bisa menjadi faktor kritis di dalam mengimplementasikan kebijakan publik. Sumber daya penting meliputi staf dengan jumlah yang cukup dan dengan ketrampilan yang tepat untuk melakukan tugasnya, informasi, wewenang serta fasilitas yang perlu untuk menterjemahkan ke dalam pemberian pelayanan public (Sari, 2016). Kemampuan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan mungkin dihambat oleh faktor-faktor seperti staf yang kurang terlatih dan terlalu banyak beban kerja, informasi yang tidak memadai dan sumber-sumber keuangan atau hambatan-hambatan waktu yang tidak memungkinkan. Personalia dalam mengimplementasikan kebijakan publik yang tidak konsekuen, menimbulkan inefektivitas dalam menjalankan kebijakan. Baik itu merupakan individu privat, atau organisasi, atau level pemerintah lainnya yang diatur, maupun staf pelaksana.

Keterampilan sebagaimana juga jumlahnya adalah sebuah karakteristik penting dari staf untuk mengimplementasikan kebijakan. Semua pejabat publik yang terlalu sering kekurangan di dalam keahlian, baik secara substatif maupun manajerial akan sulit untuk mengimplementasikan kebijakan secara efektif. Jelasnya, semakin teknis kebijakan yang terlibat dan semakin banyak keahlian yang diisyaratkan pada pihak implementor, semakin banyak kekurangan personalia yang terampil akan merintang implementasi kebijakan. Kurangnya staf terampil ini khususnya menjadi masalah didalam program baru yang memerlukan keahlian, karenanya dibutuhkan beberapa personalia yang siap dan berpengalaman.

Menurut Geoge Edward III sumber daya bisa menjadi faktor kritis di dalam mengimplementasikan kebijakan publik. Sumber daya penting meliputi staf dengan jumlah yang cukup dan dengan keterampilan untuk melakukan tugasnya serta informasinya, otoritas dan fasilitas yang perlu untuk menterjemahkan ke dalam pemberian pelayanan publik akibat tidak tersedianya sumber daya yang tidak memadai, maka akan

mendatangkan rintangan terhadap implementasi kebijakan (Habibie, 2019). Ada satu hal yang harus diingat adalah bahwa jumlah tidak selalu mempunyai efek positif bagi implementasi kebijakan. Hal ini berarti bahwa jumlah personel yang banyak tidak secara otomatis mendorong implementasi yang berhasil.

Jumlah PNS di Bappeda Kabupaten Tulungagung, apabila dilihat dari latar belakang pendidikan, status kepegawaian dan kepangkatannya dipandang cukup memadai dan mempunyai potensi untuk dikembangkan. Berdasarkan jumlah pegawai yang masuk dalam Tim Penyusun RKPD dirasa juga sudah mencukupi kebutuhan sumber daya staf, dimana terdapat 4 kelompok kerja sesuai dengan bidang teknis yang ada di Bappeda Kabupaten Tulungagung. Dengan adanya susunan keanggotaan Tim Penyusun RKPD, pembagian tugas untuk setiap personil yang terlibat dalam penyusunan menjadi sangat jelas tertuang dalam rincian tugas pokok masing-masing anggota Tim Penyusun RKPD yang tercantum dalam Surat Keputusan Bupati Tulungagung. Di sisi personil Bappeda Kabupaten Tulungagung, secara kompetensi sudah cukup bagus, tapi secara atensi masih kurang karena dirasa dari sisi personil masih kurang fokus dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Sedangkan terkait personil di Perangkat Daerah yang menangani perencanaan, pada beberapa Perangkat Daerah masih terdapat beberapa staf yang kurang memiliki kompetensi terkait penyusunan perencanaan pembangunan daerah dan juga dalam pemanfaatan aplikasi SIPD dalam setiap tahapan penyusunannya.

Informasi merupakan sumber penting kedua dalam implementasi kebijakan, yaitu mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan. Terkait dengan implementasi Permendagri Nomor 86 Tahun 2017, pelaksana-pelaksana perlu mengetahui apa yang dilakukan dan bagaimana mereka harus melakukannya. Implementasi Permendagri ini mendatangkan tantangan baru bagi Pemerintah Kabupaten dalam tahapan penyusunan perencanaan pembangunan daerah, seiring dengan ditetapkannya Permendagri Nomor 70 Tahun 2019 tentang SIPD yang mengharuskan proses penyusunan perencanaan dilaksanakan melalui pemanfaatan SIPD. Berdasarkan hasil wawancara dapat diketahui bahwa informasi terkait Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 dan terkait pemanfaatan SIPD dalam penyusunan perencanaan, secara garis besar telah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang terkait dalam prosesnya. Namun demikian, di beberapa Perangkat Daerah masih terdapat kendala terkait informasi ini, dimana terdapat personil yang sudah ditunjuk namun belum memahami dengan baik konsep penyusunan perencanaan pembangunan ataupun cara pemanfaatan aplikasi SIPD dalam setiap tahapan penyusunan perencanaan, dan juga masih adanya intervensi-intervensi dari beberapa pihak yang menyebabkan pengimplementasian di Kabupaten Tulungagung ada yang belum sesuai dengan ketentuan dalam Permendagri.

Kewenangan merupakan sumber penting lain untuk implementasi kebijakan. Kurangnya otoritas efektif mengarah pada para pejabat untuk mengadopsi pelayanan bukan pada orientasi peraturan terhadap mereka yang terlibat dalam peraturan. Menurut beberapa informan batasan wewenang Bappeda Kabupaten Tulungagung dicantumkan dalam Peraturan Bupati Nomor 76 Tahun 2019 dan Surat Keputusan Bupati Tulungagung Nomor 188.45/489/013/2021. Dalam pelaksanaannya, Bappeda Kabupaten Tulungagung telah menggunakan wewenangnya dengan baik dalam menggerakkan semua sumber daya yang ada pada seluruh tahapan proses penyusunan perencanaan pembangunan melalui pemanfaatan SIPD, namun demikian dalam pelaksanaan terkadang terhambat oleh kurangnya konsentrasi/fokus pada wewenang yang dimiliki.

Menurut Edwards, berbagai fasilitas fisik mungkin juga menjadi sumber kritis dalam implementasi. Seorang implementor mungkin memiliki staf cukup, mungkin memahami apa yang ia duga harus kerjakan, mungkin memiliki otoritas untuk mengamalkan tugasnya, namun tanpa fasilitas yang memadai implementasi tidak akan berhasil. Jika ditinjau dari fasilitas, sarana dan prasarana yang terdapat di Bappeda Kabupaten Tulungagung dan di semua Perangkat Daerah lingkup Pemerintah Kabupaten Tulungagung sudah cukup baik meliputi ruangan kerja, perangkat komputer dan jaringan internet yang memadai di semua Perangkat Daerah yang ada di Kabupaten Tulungagung (Nurdin, 2019). Dari segi dana, informan

menyatakan bahwa dukungan anggaran dalam implementasi Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 berasal dari APBD untuk memfasilitasi seluruh kegiatan penyusunan dokumen perencanaan pembangunan daerah dan berasal dari Alokasi Dana Desa ataupun Dana Desa untuk memfasilitasi seluruh kegiatan penyusunan dokumen perencanaan desa.

Secara keseluruhan, sumber daya dalam implementasi Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 belum optimal. Sumber daya staf dan fasilitas telah dapat terpenuhi, informasi sudah tersampaikan dengan baik dan wewenang juga telah dimanfaatkan dengan baik, namun demikian di lapangan masih terdapat sumber daya staf yang perlu ditingkatkan pemahamannya, agar dapat mendukung implementasi kebijakan secara lebih optimal.

Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Sikap terbentuk dari adanya kognisi yang dilihat dari pernyataan lisan tentang keyakinan dan perilaku yaitu tindakan yang tampak dari orang atau kelompok. Apabila persepsi masyarakat terhadap suatu kebijakan tidak baik, maka dapat menimbulkan perbedaan sikap maupun penilaian yang kurang baik terhadap implementasi kebijakan tersebut (Soleman et al., 2020; Salma Yusuf et al., 2020).

Dari hasil wawancara dan observasi yang dilakukan selama penelitian informan menyatakan bahwa setiap pegawai di Bappeda Kabupaten Tulungagung telah dapat melaksanakan semua kecenderungan/disposisi dengan baik. Menurut keterangan beberapa informan sebenarnya tetap terdapat respon yang saling bertolakbelakang dari para pegawai. Sebagian pegawai menganggap bahwa kebijakan penyusunan perencanaan pembangunan ini memang merupakan kebutuhan dan keharusan dari setiap instansi untuk dapat melaksanakan pembangunan yang terarah dan terukur. Walaupun pesimis bahwa kebijakan ini mungkin akan membawa dampak yang signifikan terhadap tujuan yang diharapkan, namun mereka menerima dan mendukung. Pegawai yang lainnya memandang bahwa perencanaan pembangunan hanya disusun sebagai suatu formalitas, dalam artian menjadi suatu kebijakan yang harus dikerjakan karena kewajiban, oleh karena peraturan belaka. Sedangkan terkait dengan insentif, di Kabupaten Tulungagung telah diberikan insentif kepada personil yang menangani penyusunan perencanaan pembangunan baik berupa pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) ataupun reward berupa keikutsertaan dalam kunjungan kerja, yang selama ini dapat dikatakan berhasil meningkatkan semangat dan motivasi personil terkait.

Secara keseluruhan, kecenderungan dalam implementasi Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 dapat dikatakan optimal. Sikap dari para implementor yang memberikan dukungan dalam implementasi, yang didukung dengan adanya pemberian insentif kepada pihak-pihak yang terkait dengan implementasi Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah.

Implementasi kebijakan yang bersifat kompleks menuntut adanya kerjasama banyak pihak. Ketika struktur birokrasi tidak kondusif terhadap implementasi suatu kebijakan, maka hal ini akan menyebabkan ketidakefektifan dan menghambat jalannya pelaksanaan kebijakan. Struktur organisasi yang mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh signifikan dalam implementasi. Salah satu dari aspek struktur paling mendasar dari organisasi apapun adalah Standart Operating Procedure (SOP) atau prosedur kerja. SOP merupakan perkembangan dari tuntutan internal dari kepastian waktu, sumber daya serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas. Dengan menggunakan SOP, para pelaksana dapat mengoptimalkan waktu yang tersedia dan dapat berfungsi untuk menyeragamkan tindakan-tindakan pejabat dalam organisasi yang kompleks dan tersebar luas, sehingga dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar dan kesamaan yang besar dalam penerapan peraturan.

Dalam pengimplementasian Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 dalam perencanaan pembangunan di Kabupaten Tulungagung, Bappeda Kabupaten Tulungagung tidak memiliki SOP yang baku, dikarenakan alur tahapan penyusunan perencanaan yang ada di dalam Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 sudah sangat jelas. Bappeda Kabupaten Tulungagung dalam mengkoordinasikan penyusunan perencanaan pembangunan mengikuti alur tahapan proses yang dicantumkan dalam Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 (S. Yusuf et al., 2019). Sedangkan dalam pemanfaatan aplikasi SIPD dalam setiap tahapan

perencanaan, Bappeda Tulungagung mengacu pada User Manual (petunjuk pengguna) dan tutorial aplikasi SIPD, dikarenakan sampai dengan saat ini masih belum ada Peraturan/Instruksi/Keputusan/Surat Edaran dari Kemendagri terkait alur proses aplikasi SIPD. Bappeda melakukan analisis atas aplikasi SIPD, sehingga dapat mengetahui alur aplikasi dan selanjutnya merumuskan langkah teknis yang kemudian diinformasikan kepada seluruh Perangkat Daerah, dalam setiap tahapan penyusunan perencanaan pembangunan daerah. Berdasarkan keterangan dari informan, ketiadaan SOP ini tidak menjadi penghalang yang cukup besar untuk mengimplementasikan Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 melalui SIPD, proses pelaksanaannya masih tetap terarah dan berjalan dengan teratur.

Sifat kedua dari struktur birokrasi yang berpengaruh dalam pelaksanaan kebijakan adalah fragmentasi. Fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi. Terkait fragmentasi, informan menyatakan bahwa sudah ada pembagian tugas dan beban kerja yang diatur dan disesuaikan secara proporsional berdasarkan bidang yang menangani seperti yang tertera dalam Peraturan Bupati Nomor 76 Tahun 2019 dan secara spesifik diatur dalam Keputusan Bupati Tulungagung Nomor 188.45/489/013/2021.

Dalam tim tersebut secara spesifik diatur beban tugas dari setiap anggota Tim, dan selanjutnya setiap anggota tim harus saling bekerjasama untuk mengumpulkan data dan melakukan penyusunan pada setiap bagian/ bidang/ kelompok kerja ataupun pada Perangkat Daerah. Jadi pada masing-masing Perangkat Daerah melakukan penyusunan Rencana Kerja (Renja) yang selanjutnya diserahkan kepada Tim Penyusun RKPd untuk diakumulasikan dalam RKPd Kabupaten Tulungagung. Tim Penyusun RKPd selanjutnya akan berkoordinasi secara langsung dengan tiap bidang/bagian/kelompok kerja yang ada di Bappeda Kabupaten Tulungagung. Dengan kata lain penyusunan RKPd ini secara khusus memang dikerjakan oleh Tim Penyusun RKPd, namun dalam semua prosesnya setiap bidang/bagian/kelompok kerja di Bappeda Kabupaten Tulungagung bertanggung jawab sehingga harus ada koordinasi yang baik diantara semuanya. Kerjasama dan koordinasi antara Tim Penyusun RKPd dan tiap bidang dalam Bappeda Kabupaten Tulungagung menurut informan sudah cukup baik walau tidak dapat dipungkiri tidak adanya kesesuaian waktu membuat agak sulit untuk bertemu dan berdampak juga pada keterlambatan masuknya laporan hasil kerja dari tiap bagian.

Secara keseluruhan, struktur birokrasi dalam implementasi Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 sudah berjalan baik namun belum optimal. Implementasi Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 dalam setiap tahapan sudah dapat dilaksanakan dengan baik karena Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 sudah mengatur mekanisme, tahapan dan jadwal penyusunan secara jelas dan rinci, dan setiap pihak yang terlibat dalam proses implementasi juga telah dapat melaksanakan tugasnya dengan baik. Namun demikian, belum adanya SOP dapat memungkinkan munculnya ketidakefektifan dalam implementasi Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 di Kabupaten Tulungagung dan dapat menghambat jalannya pelaksanaan kebijakan.

Dalam setiap implementasi kebijakan publik berdasar ketentuan peraturan perundangan tertentu, seringkali terdapat faktor pendukung dan faktor penghambat yang perlu diperhatikan secara khusus demi dan untuk terpenuhinya tujuan dari pemberlakuan kebijakan. Secara keseluruhan implementasi Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 dipengaruhi oleh keterkaitan faktor-faktor komunikasi, sumber daya, kecenderungan/disposisi dan struktur birokrasi. Adapun faktor pendukung implementasi Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 di Kabupaten Tulungagung dalam proses penyusunan perencanaan melalui pemanfaatan SIPD adalah:

Pemerintah Kabupaten Tulungagung telah mengkomunikasikan Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 terkait penyusunan perencanaan pembangunan, baik dalam hal tata cara, tahapan dan jadwal pelaksanaan penyusunan RKPd dan Renja Perangkat Daerah, dengan baik dan jelas kepada level teknis melalui berbagai media komunikasi; Pemerintah Kabupaten Tulungagung mempunyai sumber daya staf yang mempunyai kompetensi dalam penyusunan perencanaan dan pemanfaatan SIPD, fasilitas berupa sarana dan prasarana yang memadai, informasi terkait Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 telah

disampaikan dengan baik dan wewenang juga telah dimanfaatkan dengan baik; Di Pemerintah Kabupaten Tulungagung terdapat kecenderungan sikap dari para pelaksana yang memberikan dukungan dalam implementasi, yang didukung dengan adanya pemberian insentif kepada pihak-pihak yang terkait dengan implementasi; Pemerintah Kabupaten Tulungagung mempunyai struktur birokrasi yang baik sehingga dalam implementasi Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah, setiap pihak yang terlibat dalam implementasi dapat melaksanakan tugasnya dengan baik dan tepat waktu.

Sedangkan faktor penghambat implementasi Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 di Kabupaten Tulungagung dalam proses penyusunan perencanaan melalui pemanfaatan SIPD adalah: Masih kurangnya komunikasi pada level pimpinan akan pentingnya implementasi Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 dalam penyusunan perencanaan pembangunan; Masih terdapat sumber daya staf yang perlu ditingkatkan kompetensi dan pemahamannya, agar dapat mendukung implementasi kebijakan secara lebih optimal dan lebih bertanggung jawab dalam pelaksanaannya; Belum adanya SOP terkait implementasi Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Tulungagung.

## **SIMPULAN**

Berdasarkan hasil penelitian di atas, dapat disimpulkan bahwa: Implementasi Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Tulungagung sudah berjalan baik namun belum optimal, yang dapat dilihat dari: komunikasi yang sudah berjalan baik pada level pelaksana teknis melalui berbagai media namun perlu ditingkatkan pada level pimpinan; sumber daya yang sudah terpenuhi secara kuantitas, namun perlu ditingkatkan dari sisi kualitas sumberdaya tersebut, khususnya SDM; kecenderungan/disposisi yang sudah berjalan baik, yang dapat dilihat dari sikap para implementor yang memberikan dukungan dalam implementasi, didukung dengan adanya pemberian insentif kepada pihak-pihak yang terkait dengan implementasi; dan struktur birokrasi sudah berjalan baik, setiap pihak yang terlibat dalam proses implementasi telah dapat melaksanakan tugasnya dengan baik. Faktor pendukung dan faktor penghambat implementasi adalah; Faktor pendukung meliputi Komunikasi dilaksanakan dengan baik dan jelas di level teknis melalui berbagai media komunikasi, Adanya dukungan sumber daya staf, fasilitas dan wewenang; dan Adanya pemberian insentif kepada implementor. Faktor penghambat meliputi: Kurangnya komunikasi pada level pimpinan; Terdapat sumber daya staf yang perlu ditingkatkan kompetensi dan pemahamannya; dan Belum adanya SOP.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Ayu, I. G., & Budiasih, N. (2013). Metode Grounded Theory Dalam Riset Kualitatif. *Jurnal Ilmiah Akuntansi Dan Bisnis*, 19–27.
- Habibie, D. K. (2019). CITIZEN-CENTRIC E-GOVERNMENTPELAYANAN PUBLIK. *Jurnal Kebijakan Publik*, 10(1). <https://doi.org/10.31258/jkp.10.1.p.1-8>
- IMPLIKASI, URUSAN DAN PROSPEK OTONOMI DAERAH. (2020). *Kebijakan: Jurnal Ilmu Administrasi*, 11(1). <https://doi.org/10.23969/kebijakan.v11i1.2233>
- Irfan, M. (2020). Mewujudkan Sistem Perencanaan Sukses Nasional Melalui Pembangunan Manajemen Talenta Di Lingkungan Instansi Pemerintah. *Civil Service Journal*, 14(1).
- Irtanto, I. (2020). Kinerja Birokrasi Pelayanan Sektor Publik: Perspektif Perkembangan Teori. *CAKRAWALA*.
- Muh Kamim, A. B., Amal, I., & Khandiq, M. R. (2018). Analisis Perumusan Kebijakan Perencanaan Pembangunan Visi DIY “Menyongsong Abad Samudera Hindia” dalam Perancangan RPJMD DIY 2017-2022. *Jurnal Wacana Kinerja: Kajian Praktis-Akademis Kinerja Dan Administrasi Pelayanan Publik*, 21(2). <https://doi.org/10.31845/jwk.v21i2.107>
- Nur Wijayanti, S. (2017). Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. *Jurnal Media Hukum*, 23(2). <https://doi.org/10.18196/jmh.2016.0079.186-199>
- Nurdin, I. (2019). Kualitas Pelayanan Publik (Perilaku Aparatur Dan Komunikasi Birokrasi Dalam Pelayanan Publik). *Journal Artikel*.

- Pemerintah Republik Indonesia. (2014). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. *Kementerian Sekretariat Negara RI*.  
<https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Rachayu, K. (2019). EFEKTIVITAS OTONOMI DAERAH DALAM MEMBANGUN PEMBERDAYAAN SUMBER DAYA MANUSIA PADA MASYARAKAT PEDESAAN. *Sosiohumaniora*, 21(1).  
<https://doi.org/10.24198/sosiohumaniora.v21i1.11974>
- Rachmawati, V., & Faedlulloh, D. (2021). Dinamika Pelaksanaan Kebijakan Program Pelayanan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Anak Jalanan. *Journal of Political Issues*, 2(2).  
<https://doi.org/10.33019/jpi.v2i2.38>
- Rakhmawanto, A. (2020). Pengembangan Karier Aparatur Sipil Negara Dalam Perspektif Perencanaan Suksesi Berbasis Merit System. *Civil Service: Jurnal Kebijakan Dan Manajemen PNS*, 14(1).
- Sari, R. M. (2016). Rencana Anggaran Keuangan Daerah Basis Konsep Peran Akuntansi Sektor Publik (Studi pada Pemda Kabupaten Tulungagung). *Jurnal Kompilasi Ilmu Ekonomi*, 8(1).
- Soleman, K., Latuconsina, Y. M., Marasabessy, Y., & Umanailo, M. C. B. (2020). Investigation of factors that affect the quality of village financial statements in Buru district. *Proceedings of the International Conference on Industrial Engineering and Operations Management*, 0(March).
- Yusuf, S., Chairul Basrun Umanailo, M., Putri, R. N., Ely, D. Q. M., & Darma, D. (2019). Village institution relations in the utilization of village funds in namlea district. *International Journal of Scientific and Technology Research*, 8(8).
- Yusuf, Salma, Umanailo, M. C. B., & AR, N. (2020). RELASI KEPALA DESA DAN BADAN PERWAKILAN DESA DALAM PEMANFAATAN DANA DESA DI KECAMATAN NAMLEA. *SOSIOGLOBAL : Jurnal Pemikiran Dan Penelitian Sosiologi*, 4(2).