

**KEBERKESANAN PERANCANGAN
STRATEGIK PEMBANGUNAN PERTANIAN
DI ACEH: SUATU PENELITIAN KUALITATIF**

RUSTAM EFFENDI

UNIVERSITI SAINS MALAYSIA

2022

**KEBERKESANAN PERANCANGAN
STRATEGIK PEMBANGUNAN PERTANIAN
DI ACEH: SUATU PENELITIAN KUALITATIF**

oleh

RUSTAM EFFENDI

**Tesis yang diserahkan untuk
memenuhi keperluan bagi
Ijazah Doktor Falsafah**

September 2022

PENGHARGAAN

Segala pujian ke hadrat Allah SWT, serta selawat dan salam kepada junjungan Nabi Muhammad SAW, para sahabat, *tabi'in*, *tabi' al-tabi'in*, dan seluruh umat Islam. Penyelidik amat bersyukur kepada Allah SWT kerana dengan izin dan *inayah*-Nya kajian ini dapat diselesaikan. Kejayaan ini merupakan hasil penglibatan dan bantuan banyak pihak. Penyelidik mengucapkan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Penyelia Utama, Prof. Madya Dr. Nor Malina Malek yang telah banyak membantu memberi panduan, penyeliaan, dan sokongan dalam penyelesaian tesis ini.

Seterusnya, terima kasih kepada Dekan Pusat Pengajian Sains Kemasyarakatan Universiti Sains Kemasyarakatan, Prof. Madya Dr. Mohamad Shahrudin Samsurijan, dan semua pensyarah di Bahagian Perancangan dan Pengurusan Pembangunan (PPP) USM.. Berikutnya, penyelidik mengucapkan terima kasih kepada pihak Pemeriksa Dalam dan Luar pada *Viva Voce*, iaitu Prof. Madya Dr. Khoo Suet Leng, Dr. Parthiban S. Gopal, dan Prof. Madya Dr. Sivapalan Selvadurai. Secara khas, terima kasih juga kepada Prof. Dr. Zahri Hamat, Dr. Radin Firdaus Radin Badaruddin, dan Dr. Suziana Mat Yasin, serta kepada Prof. Madya Dr. Zakaria Bahari (ISDEV) USM. Ucapan terima kasih juga kepada pihak Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kerajaan Aceh, Bappeda Aceh Besar, Bappeda Pidie Jaya, serta pihak Agensi Pertanian Kerajaan Aceh, Aceh Besar, dan Pidie Jaya.

Terima kasih tidak terkira juga kepada ahli keluarga, khususnya Allahyarhamah ibunda Hajjah Djuairiah binti Abu Daud, Allahyarham ayahanda M. Daud bin Ralibi, dan mertua penyelidik, Hajjah Siti Aminah. Untuk isteri penyelidik tercinta, Hajjah Faradina binti Azhar, SE dan Allahyarhamah Nena Fitriyani, serta anak-anak penyelidik iaitu Farah Dineva Rustam, Fandi Hadiz Rustam, Fayla Syifa Rustam, dan

Fayza Asyifa Rustam, juga penyelidik ucapkan terima kasih. Ucapan terima kasih yang sama juga kepada kakanda Yusnizar Daud dan keluarga, adinda Imran Zubir Daud, SH, Ppat dan keluarga (di Lhokseumawe), adinda Yusmaniar dan keluarga (di Salatiga-Jawa Tengah), serta adinda Patty Nazaruddin dan keluarga (di Lhokseumawe) dan abangda Allahyarham Ir. Indra Azhar dan keluarga.

Ribuan terima kasih turut penyelidik persembahkan kepada Haji En. MD Ismail dan Hajjah Puan Balqis, serta untuk Adinda Arif bin Ismail di Pulau Pinang. Seterusnya terima kasih kepada Dr. Syahrul Nizam dan Kak As sekeluarga di Sg. Petani-Kedah, serta Ayah Long dan Kak Jan sekeluarga di Kelantan dan En. Naim sekeluarga di Putrajaya.

Penyelidik juga merakamkan penghargaan yang tidak terhingga kepada Dekan Fakulti Ekonomi dan Bisnis (FEB) Universiti Syiah Kuala (USK), Prof. Dr. Faisal, MA dan para mantan Dekan FEB USK iaitu Dr. Mirza Tabrani, MBA, Prof. Dr. Raja Masbar, M. Sc, Prof. Dr. Chairul Ichsan, M. Sc, dan Allahyarham Prof. Dr. M. Nasir Aziz, MBA, serta seluruh Staf Pengajar di FEB USK yang telah menyokong penyelidik mengikuti pengajian di PPP dan PPSK USM. Kepada Dr. Alamsyah Alwi, Dr. Taufiq C. Dawood, Dr. Muhammad Abrar, M. Si, Dr. Chenny Seftarita, Dr. M. Nizam, Dr. Fifi Yusmita, alm Yusri, SE, M. Si, serta rakan-rakan sepengajian iaitu Fairuzzabadi, Maisarah, Dr. Asariah, Dr. Ahmad Shaifful, En. Khairul, En Anuar, dan lain-lain atas segala sokongan dan kebersamaan selama penyeldik belajar di USM, penyelidik mengucapkan terima kasih.

Akhirnya, penyelidik berharap semoga Prof. Madya Dr. Nor Malina Malek dan para ahli keluarga penyelidik serta kita semua sentiasa berada dalam lindungan *Allah Subhanahu Wata'ala* serta selamat di dunia dan akhirat. *Aamin Yaa Rabbal 'Alamiin.*

SENARAI KANDUNGAN

PENGHARGAAN	iii
SENARAI KANDUNGAN.....	v
SENARAI JADUAL.....	x
SENARAI RAJAH.....	xiv
SENARAI GAMBAR.....	xv
SENARAI SINGKATAN	xvi
SENARAI LAMPIRAN.....	xvii
ABSTRAK	xviii
ABSTRACT.....	xx
BAB 1 PENDAHULUAN.....	1
1.1 Pengenalan	1
1.2 Latar Belakang Kajian	2
1.3 Pernyataan Masalah.....	14
1.4 Persoalan Kajian.....	16
1.5 Objektif Kajian.....	17
1.6 Definisi Operasional.....	17
1.6.1 Perancangan Pembangunan	18
1.6.2 Perancangan Strategik.....	19
1.6.3 Rancangan Strategik	20
1.6.4 Faktor Dalaman dan Faktor Luaran	21
1.7 Skop dan Batasan Kajian.....	22
1.8 Kepentingan Kajian.....	23
1.9 Organisasi Tesis	24

BAB 2 SOROTAN KARYA	26
2.1 Pengenalan	26
2.2 Huraian Konsep Pembangunan dan Perancangan Pembangunan	26
2.2.1 Konsep Pembangunan.....	26
2.2.2 Perancangan Pembangunan	34
2.2.3 Teori Perancangan	41
2.2.4 Perancangan Strategik.....	48
2.3 Sorotan Kajian Lepas	53
2.3.1 Perancangan Strategik Di Sektor Swasta	54
2.3.2 Perancangan Strategik Di Sektor Awam	63
2.4 Lompang Kajian	74
2.5 Kerangka Konseptual Kajian	87
2.6 Kesimpulan	89
BAB 3 LATAR BELAKANG KAWASAN KAJIAN	91
3.1 Pengenalan	91
3.2 Kawasan Kajian	91
3.2.1 Geografi	92
3.2.2 Topografi	95
3.2.3 Geologi	96
3.2.4 Hidrologi (Sungai dan Danau)	96
3.3 Demografi.....	97
3.4 Ekonomi dan Sosial.....	98
3.5 Perancangan Pembangunan Sektor Pertanian Di Aceh.....	108
3.5.1 Visi dan Misi Pembangunan Jangka Panjang Aceh.....	108
3.5.2 Visi dan Misi Pembangunan Jangka Menengah Aceh.....	111

3.5.3	Visi, Misi, Strategi, Dasar, dan Program Pembangunan Agensi Kerajaan Pengurusan Sektor Pertanian.....	117
3.5.4	Perancangan Strategik Pembangunan Pertanian Di Aceh.....	121
3.5.5	Rancangan Kerja Kerajaan Aceh Untuk Sektor Pertanian	123
BAB 4 KAEDAH PENYELIDIKAN		127
4.1	Pengenalan	127
4.2	Reka Bentuk Kajian.....	127
4.3	Kaedah Pengumpulan Data	131
4.3.1	Kajian Lapangan	132
4.3.2	Pengumpulan Data Sekunder.....	143
4.4	Kaedah Analisis Data	143
4.5	Kesimpulan.....	149
BAB 5 ANALISIS DAPATAN KAJIAN.....		150
5.1	Pengenalan	150
5.2	Analisis Dapatan Kajian.....	150
5.2.1	Profil Informan.....	151
5.2.2	Analisis Faktor-Faktor Penyebab Perancangan Strategik Pembangunan Pertanian Belum Berkesan Meningkatkan Taraf Kesejahteraan Masyarakat Aceh	155
5.2.3	Keselarasan Perancangan Strategik Pembangunan Pertanian Dengan Keadaan Semasa Sektor Pertanian Di Aceh	189
	5.2.3(a) Kedudukan Sektor Pertanian Dalam Dasar Pembangunan	190
	5.2.3(b) Pemahaman Visi dan Misi Pembangunan Pertanian....	192
	5.2.3(c) Ketepatan Strategi Pembangunan Pertanian.....	199
	5.2.3(d) Keselarasan Strategi Pembangunan Dengan Keadaan Semasa Sektor Pertanian.....	203
	5.2.3(e) Keselarasan Perancangan Strategik Pembangunan Pembangunan Dengan Perancangan Pembangunan	

	Daerah	206
5.2.4	Implementasi Perancangan Strategik Pembangunan Pertanian Dalam Rancangan Kerja Kerajaan Di Aceh	210
	5.2.4(a) Implementasi Program dan Projek Perancangan Strategik	210
	5.2.4(b) Peruntukan Bajet Oleh Pihak Kerajaan.....	212
	5.2.4(c) <i>Political Will</i> dan Komitmen Pembuat Dasar	216
5.2.5	Cadangan Untuk Penambahbaikan Peranan Strategik Pembangunan Pertanian Di Aceh	222
5.3	Kesimpulan.....	228
BAB 6 PERBINCANGAN.....		230
6.1	Pengenalan	230
6.2	Faktor-Faktor Penyebab Perancangan Strategik Pembangunan Pertanian Belum Berkesan Meningkatkan Taraf Kesejahteraan Masyarakat Aceh	230
6.3	Keselarasn Perancangan Strategik Pembangunan Pertanian Dengan Keadaan Semasa Sektor Pertanian Di Aceh.....	240
6.4	Implementasi Perancangan Strategik Pembangunan Pertanian Dalam Rancangan Kerja Kerajaan Di Aceh.....	253
6.5	Cadangan Untuk Penambahbaikan Perancangan Strategik Pembangunan Pertanian Di Aceh	260
6.3	Kesimpulan.....	262
BAB 7 PENUTUP.....		265
7.1	Pengenalan	265
7.2	Ringkasan Analisis Dapatan Kajian	265
	7.2.1 Ringkasan Faktor-Faktor Penyebab Perancangan Strategik Pembangunan Pertanian Belum Berkesan Meningkatkan Taraf Kesejahteraan Masyarakat Aceh	265
	7.2.2 Ringkasan Keselarasn Perancangan Strategik Pembangunan Pertanian Dengan Keadaan Semasa Sektor Pertanian Di Aceh	266

7.2.3	Ringkasan Implementasi Perancangan Strategik Pembangunan Pertanian Dalam Rancangan Kerja Kerajaan Di Aceh	268
7.2.4	Ringkasan Cadangan Untuk Penambahbaikan Perancangan Strategik Pembangunan Pertanian Di Aceh.....	269
7.3	Implikasi Kajian	271
7.3.1	Implikasi Teoritikal.....	271
7.3.2	Implikasi Praktikal.....	273
7.4	Cadangan Kajian Untuk Masa Hadapan	274
7.5	Kesimpulan.....	275
	BIBLIOGRAFI.....	277

LAMPIRAN

SENARAI JADUAL

	Halaman
Jadual 1.1	Dana Autonomi Khusus Aceh Bermula Tahun 2008 Sehingga Tahun 2018..... 7
Jadual 1.2	Bilangan Penduduk Aceh Berumur 15 Tahun Ke Atas yang Menganggur Mengikut Jantina10
Jadual 1.3	Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) Di Aceh Mengikut Jantina Bermula Tahun 2017 Sehingga Tahun 2018.....10
Jadual 1.4	Paras Kemiskinan Di Aceh Bermula Tahun 2012 Sehingga Tahun 2018.....11
Jadual 2.1	Objektif dan Dapatan Daripada Beberapa Sorotan Karya81
Jadual 3.1	Bilangan Penduduk Provinsi Aceh Mengikut Daerah (Kabupaten/Kota) Tahun 201798
Jadual 3.2	Keluaran Dalam Negeri Kasar Aceh Tahun 2015 dan Tahun 2018 (Tanpa Mengira Minyak dan Gas)..... 100
Jadual 3.3	Purata Pertumbuhan Empat Sektor Ekonomi Utama Aceh Dalam Tempoh 2013 Sehingga 2018 (Tanpa Mengira Minyak dan Gas) 101
Jadual 3.4	Pertumbuhan Ekonomi Aceh Bermula Tahun 2013 Sehingga Tahun 2018 (Tanpa Mengira Minyak dan Gas)..... 102
Jadual 3.5	Pertumbuhan Ekonomi Beberapa Daerah Di Sumatera Tahun 2018..... 103
Jadual 3.6	Bilangan Pengangguran Di Aceh Bermula Tahun 2014 Sehingga Tahun 2017..... 104
Jadual 3.7	Keadaan Nilai Tukar Petani Di Aceh Bermula Tahun 2013 Sehingga

	Tahun 2018.....	105
Jadual 4.1	Objektif Kajian, Persoalan Kajian, dan Kaedah Analisis.....	147
Jadual 5.1	Profil Mengenai Informan.....	152
Jadual 5.2	Keberkesanan Perancangan Strategik Terhadap Kesejahteraan Masyarakat Mengikut Informan.....	155
Jadual 5.3	Keberkesanan Perancangan Strategik Terhadap Pembasmian Kemiskinan Mengikut Informan	158
Jadual 5.4	Keberkesanan Perancangan Strategik Terhadap Penyediaan Peluang Pekerjaan Mengikut Informan.....	161
Jadual 5.5	Faktor-Faktor Penyebab Ketidakberkesanan Perancangan Strategik Mengikut Informan	165
Jadual 5.6	Bilangan Perkara Penyebab Ketidakberkesanan yang Dinyatakan Oleh Informan	167
Jadual 5.7	Pemahaman Informan Mengenai Isu-isu Kritikal Semasa Sektor Pertanian.....	168
Jadual 5.8	Pemahaman Perancang Mengenai Proses dan Kaedah Analisis Isu-Isu Kritikal Semasa Sektor Pertanian	173
Jadual 5.9	Informan yang Memahami Undang-Undang Perancangan Pembangunan Nasional.....	176
Jadual 5.10	Tempoh Masa Informan Memahami Undang-Undang Perancangan Pembangunan Nasional.....	178
Jadual 5.11	Bilangan Perancang yang Mengikuti Bengkel Latihan (<i>Workshop</i>) Teknikal dan Bukan Teknikal	179
Jadual 5.12	Penggunaan Data Dalam Proses Perancangan dan Menganalisis Isu-Isu Kritikal Semasa Sektor Pertanian.....	182

Jadual 5.13	Pemahaman Perancang Mengenai Kaedah Merancang Strategi Pembangunan Pertanian Semasa.....	182
Jadual 5.14	Pembabitan Perancang Dalam Penyusunan Perancangan Strategik Pembangunan Pertanian	184
Jadual 5.15	Kesungguhan Dalam Menyusun Perancangan Strategik Pembangunan Pertanian Mengikut Informan.....	186
Jadual 5.16	Pemberian <i>Reward/Insentif</i> Bagi Perancang yang Terbabit Dalam Proses Perancangan	189
Jadual 5.17	Kedudukan Pembangunan Pertanian Dalam Dasar Pembangunan Mengikut Informan	190
Jadual 5.18	Pemahaman Perancang Mengenai Visi Agensi Pertanian Provinsi.....	192
Jadual 5.19	Pemahaman Perancang Mengenai Visi Agensi Pertanian Kabupaten	195
Jadual 5.20	Pemahaman Perancang Mengenai Misi Agensi Pertanian Provinsi	196
Jadual 5.21	Pemahaman Perancang Mengenai Misi Agensi Pertanian Kabupaten	197
Jadual 5.22	Strategi Sebagai Keluaran Daripada Proses Analisis Keadaan Semasa Mengikut Informan	200
Jadual 5.23	Ketepatan Strategi Dalam Mengatasi Isu-Isu Kritikal Semasa Sektor Pertanian Mengikut Informan.....	202
Jadual 5.24	Keselarasan Strategi Pembangunan Dengan Keadaan Semasa Sektor Pertanian	204
Jadual 5.25	Keselarasan Perancangan Strategik Pembangunan Pertanian	

	Dengan Perancangan Pembangunan Daerah Mengikut Informan.....	207
Jadual 5.26	Implementasi Perancangan Strategik Dalam Rancangan Kerja Kerajaan Mengikut Informan.....	211
Jadual 5.27	Peruntukan Bajet Pembangunan Sektor Pertanian Dalam Rancangan Kerja Kerajaan Mengikut Informan	213
Jadual 5.28	<i>Political Will</i> dan Komitmen Daripada Pembuat Dasar Pembangunan Mengikut Informan.....	217
Jadual 5.29	Kesedaran Mengenai Terhadapnya Implementasi Perancangan Strategik Pembangunan Pertanian Mengikut Informan	220
Jadual 5.30	Cadangan Informan Untuk Penambahbaikan Perancangan Strategik Pembangunan Sektor Pertanian.....	222

SENARAI RAJAH

	Halaman
Rajah 2.1	Perubahan Paradigma Pembangunan.....33
Rajah 2.2	Paradigma Perancangan.....36
Rajah 2.3	Kedudukan Dokumen Perancangan Di Indonesia Mengikut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004.....40
Rajah 2.4	Teori Perancangan46
Rajah 2.5	Unsur dan Sifat Teori Perancangan47
Rajah 2.6	Proses Perancangan Strategik.....61
Rajah 2.7	Fasa Amalan Perancangan Strategik Dalam Pembangunan64
Rajah 2.8	Penentu Kejayaan Perancangan Pembangunan Negeri68
Rajah 2.9	Kerangka Konseptual Kajian.....88
Rajah 3.1	Kedudukan Rancangan Strategik Pembangunan Pertanian..... 123
Rajah 3.2	Kaitan Dokumen Perancangan Pembangunan Daerah 126
Rajah 4.1	Kaedah Pengumpulan Data 132
Rajah 4.2	Kaedah Analisis Kandungan 145
Rajah 4.3	Kaedah Analisis Data Kualitatif..... 146
Rajah 4.4	Keseluruhan Proses Kajian..... 148
Rajah 6.1	Keseluruhan Strategi Dalam Rancangan Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Aceh Dengan Strategi Dalam Rancangan Strategik Agensi Kerajaan (Renstra).....246

SENARAI GAMBAR

	Halaman
Gambar 3.1 Peta Wilayah Aceh	93
Gambar 3.2 Keadaan tanaman padi menjelang masa menuai di Kabupaten Aceh Besar	106
Gambar 3.3 Keadaan jalan di sebuah kawasan pertanian dan perladangan di Kabupaten Pidie Jaya, Aceh.....	107
Gambar 5.1 Keadaan rumah miskin di Kabupaten Pidie Jaya, Aceh.....	160
Gambar 5.2 Tapak persawahan yang baru mulai ditanam padi di Kabupaten Pidie Jaya, Aceh	162

SENARAI SINGKATAN

APBA	Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh
APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBK	Anggaran Pendapatan dan Belanja Kota
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
Bappeda	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
Bappenas	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BPS	Badan Pusat Statistik
DAK	Dana Alokasi Khusus
DAU	Dana Alokasi Umum
IPM	Indeks Pembangunan Manusia
NTP	Nilai Tukar Petani
Permendagri	Peraturan Menteri Dalam Negeri
Permenkeu	Peraturan Menteri Keuangan
Renja	Rencana Kerja
Renstra	Rencana Strategis
RI	Republik Indonesia
RKP	Rencana Kerja Pemerintah
RPJM	Rencana Pembangunan Jangka Menengah (Sederhana)
RPJP	Rencana Pembangunan Jangka Panjang
SKPA	Satuan Kerja Perangkat Aceh
UU	Undang-Undang
UUPA	Undang-Undang Pemerintahan Aceh

SENARAI LAMPIRAN

LAMPIRAN PANDUAN TEMU BUAL

**KEBERKESANAN PERANCANGAN STRATEGIK
PEMBANGUNAN PERTANIAN DI ACEH:
SUATU PENELITIAN KUALITATIF**

ABSTRAK

Pertanian merupakan salah satu sektor ekonomi terpenting di Aceh. Namun, perancangan strategik pembangunan pertanian yang diamalkan oleh agensi kerajaan di Aceh dilihat masih belum berkesan meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat. Kajian ini mempunyai empat objektif iaitu: mengenal pasti faktor-faktor penyebab perancangan strategik pembangunan pertanian masih belum berkesan dalam meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat Aceh; mengkaji keselarasan perancangan strategik pembangunan pertanian dengan keadaan semasa sektor pertanian di Aceh; menganalisis implementasi perancangan strategik pembangunan pertanian dalam rancangan kerja kerajaan di Aceh; dan mengenal pasti cadangan untuk penambahbaikan perancangan strategik pembangunan pertanian supaya lebih berkesan dalam meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat Aceh. Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif berbentuk deskriptif. Pengumpulan data dilakukan melalui kaedah temu bual separa berstruktur, analisis dokumen, dan pemerhatian. Kaedah pensampelan bertujuan digunakan dalam kajian ini. Seramai 28 orang informan dipilih yang terdiri daripada ketua jabatan, setiausaha serta staf perkhidmatan di badan perancangan pembangunan dan agensi kerajaan yang menguruskan pertanian di lokasi kajian iaitu Aceh Besar dan Pidie Jaya, serta Banda Aceh sebagai pusat Kerajaan Aceh. Data yang diperolehi di lapangan dianalisis menggunakan kaedah analisis kandungan yang merangkumi pendekatan analisis domain dan hubungan semantik. Kajian mendapati perancangan strategik pembangunan pertanian di Aceh masih belum

berkesan dalam meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat kerana beberapa faktor iaitu: proses perancangan belum dilakukan dengan bersungguh-sungguh; kapasiti perancang yang masih terhad; tiada keselarasan perancangan strategik dengan keadaan semasa sektor pertanian; implementasi program dan projek yang kurang sesuai dengan keperluan masyarakat; peruntukan bajet untuk pembangunan sektor pertanian masih terhad; dan kemahuan politik serta komitmen pembuat dasar yang masih rendah. Kajian ini turut mengemukakan beberapa cadangan iaitu: kapasiti perancang perlu dipertingkatkan ; perancangan program dan projek pembangunan pertanian mesti bersesuaian dengan keperluan sebenar masyarakat; peruntukan bajet untuk pembangunan sektor pertanian harus dipertingkatkan oleh pihak kerajaan; pihak pembuat dasar mesti mempunyai kemahuan politik dan komitmen yang kukuh untuk memajukan pembangunan sektor pertanian di Aceh. Secara keseluruhannya, dapatan kajian ini akan memperluas dan memperkukuhkan ilmu berkaitan keberkesanan perancangan strategik pembangunan pertanian di Aceh terutamanya dan di Indonesia pada amnya.

**EFFECTIVENESS OF STRATEGIC PLANNING FOR
AGRICULTURAL DEVELOPMENT IN ACEH:
A QUALITATIVE RESEARCH**

ABSTRACT

Agriculture is one of the most vital economic sectors in Aceh. However, the current strategic planning for agricultural development implemented by government agencies in Aceh has not been fully effective in improving community welfare. This study was conducted with four main objectives: to determine factors causing the strategic planning for agricultural development to be ineffective in increasing the Acehnese people's welfare; to examine the alignment of strategic planning for agricultural development with the agricultural sector's current conditions in Aceh; to analyze the implementation of strategic planning for agricultural development in the public sector in Aceh; and to find suggestions and recommendations for improving strategic planning for agricultural development that potentially enhance the Acehnese people's prosperity. The study used a qualitative approach with a descriptive construct. The data collection technique was carried out by conducting several semi-structured interviews, document analysis, and observation. Purposive sampling method was used in this study. Twenty-eight selected informants in the study consist of heads of offices, secretaries, and staff. Informants are working in regional development planning agencies and government agencies that handle agricultural development in the area where this study took place: in Banda Aceh City, Aceh Besar District, and Pidie Jaya District. The data obtained in the field were analyzed using content analysis techniques consisting of the domain analysis approach and semantic relationships. The study found that strategic planning for agricultural development in Aceh has been ineffective

in increasing community welfare levels due to several factors: the planning process has not been thought or designed thoroughly; the limited capacity of the planning team; strategic planning of the agricultural sector in Aceh is not aligned to current situation; many development programs and projects that have been implemented are incompatible with community needs; the government's annual budget allocation for the development of the agricultural sector is still limited; and the political intention and commitment from policymakers to implement strategies and programs are still low. This study also presents several recommendations: it is necessary to enhance the government planning team's capacity to have a clear understanding of both the process and the substance of strategic planning; development programs and projects designed must be in accordance with the actual community needs; the government must increase the budget allocation for implementing agricultural sector development programs to improve community welfare; policymakers need to have a strong political will and full commitment to advancing the agricultural sector's development in Aceh. Overall, this study's findings are intended to expand and strengthen knowledge related to the effectiveness of strategic planning for agricultural development in Aceh in particular and in Indonesia in general.

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Pengenalan

Majoriti negara-negara membangun berhadapan dengan masalah perancangan pembangunan yang kini masih kekal pada tahap yang tidak memberangsangkan. Jika diteliti, terdapat sekurang-kurangnya dua faktor yang menyebabkan hal ini berlaku. Pertama, ketidakselarasan perbincangan secara teoretikal terhadap manfaat ekonomi jika dibandingkan dengan hasil yang diperolehi secara praktikal. Kedua, kelemahan asas dalam proses perancangan pembangunan yang kebiasaannya terkait dengan kapasiti perkhidmatan, itikad politik, dan pelaksanaan tugas selepas rancangan (Todaro & Smith, 2011).

Dalam ruang lingkup perbincangan di Aceh,¹ terdapat kelemahan proses perancangan pembangunan yang berpunca daripada kurangnya penyelarasan dokumen perancangan pembangunan sama ada di peringkat jangka sederhana mahupun jangka pendek yang akhirnya membawa kepada ketidakberhasilan program atau projek yang dirancang. Seterusnya, usaha-usaha tersebut tidak memberi impak yang signifikan terhadap proses perubahan kesejahteraan masyarakat di Aceh (Iwan Jaya Aziz, 2019).

Secara purata, pada tahun 2014 sehingga 2018, pertumbuhan ekonomi Aceh berada di bawah 5.0 peratus. Pada akhir tahun 2018 pula, menunjukkan paras kemiskinan mencatatkan peratusan sebanyak 15.97 peratus dan kadar pengangguran juga berada di tahap yang membimbangkan iaitu sebanyak 6.36 peratus. Dalam pada

¹ Salah satu Provinsi di Indonesia, iaitu wilayah bertaraf Negeri di Malaysia, yang memiliki 23 distrik (kabupaten dan kota).

itu, taraf kesejahteraan petani juga masih rendah dengan pembuktian melalui angka Nilai Tukar Petani (NTP) iaitu sebanyak 94.73 peratus yang masih berada pada paras di bawah 100 NTP adalah nisbah antara indeks harga yang diterima petani dengan indeks harga yang dibayar petani yang dinyatakan dalam peratus (BPS, 2019).²

Sehubungan itu, adalah menjadi kewajipan kepada para pembuat dasar, terutama yang mempunyai peranan di bawah agensi kerajaan untuk meneliti semula persoalan-persoalan ini. Lebih-lebih lagi ia melibatkan harapan daripada seluruh masyarakat yang ingin mencapai kehidupan yang lebih sejahtera. Oleh yang demikian, kajian ini akan menganalisis keberkesanan proses perancangan pembangunan di Aceh, khasnya perancangan strategik sebagai dokumen tumpuan perancangan pembangunan dalam tempoh jangka menengah. Tumpuan kajian difokuskan kepada perancangan strategik pembangunan di sektor pertanian di wilayah Aceh dengan meneliti kesannya ke atas kesejahteraan kehidupan masyarakat dalam kalangan petani dan keselarasan serta implementasinya dalam proses pembangunan daerah, termasuk cadangan-cadangan untuk penambahbaikan perancangan strategik pada masa hadapan.

1.2 Latar Belakang Kajian

Perancangan pembangunan masih menjadi kemelut di kebanyakan negara-negara yang sedang membangun termasuk di Indonesia.³ Bertitik tolak dengan kenyataan di atas, sebahagian besar kesukaran yang dihadapi oleh negara-negara ini bagi mencapai keberhasilan atau pembangunan kemajuan adalah berpunca daripada kelemahan yang serius terhadap aspek perancangan. Mengikut Nor Malina Malek (dipetik daripada Radin Firdaus et al., 2019), perancangan yang efektif dan sistematik

² Badan Pusat Statistik Aceh.

³ Istilah perancangan di Indonesia dikenali dengan perencanaan.

berupaya menyumbang ke arah peningkatan pertumbuhan ekonomi dan merencanakan lagi pembangunan negara yang lebih pesat. Sebaliknya, perancangan yang tidak sistematik boleh mendatangkan kesan buruk kepada pembangunan negara sekaligus, menimbulkan pelbagai permasalahan lain.

Perancangan dalam pembangunan misalnya sering terkait dengan permasalahan dan ketidakstabilan politik di kebanyakan negara-negara yang sedang membangun. Sedangkan, perancangan pembangunan adalah tugas dan tanggungjawab oleh kerajaan bagi mengawasi dan menstabilkan pertumbuhan ekonomi yang merupakan harapan masyarakat di sesebuah negara. Tambahan pula, pengawasan daripada kerajaan juga adalah mustahak bagi memastikan peningkatan modal domestik, memperluaskan lagi jumlah dan kapasiti usahawan, merencanakan perdagangan luar negara dan sebagainya (Cukor, 1974). Secara tidak langsung, keadaan ekonomi sesebuah negara dapat ditingkatkan.

Selain itu, perancangan strategik boleh dijadikan alternatif kepada suatu kaedah pengurusan. Hal ini disebabkan faktor luaran⁴ telah membuka ruang terhadap keberkesanan perancangan strategik. Tambahan pula, kesan daripada faktor luaran juga menyebabkan alternatif sedemikian mengalami kemajuan yang sangat drastik. Oleh yang demikian, sebagai pra-syarat dalam sesebuah organisasi untuk terus bertahan, ia perlu kepada penyesuaian terhadap perubahan persekitaran luaran. Lebih-lebih lagi, meningkatkan kemampuan dalam melakukan analisis kekuatan dan kelemahan dalaman (internal). Dalam pada itu, berbeza dengan perancangan pada paradigma lama yang hanya diberi penumpuan berdasarkan matlamat jangka panjang. Selepas itu, daripada matlamat tersebut akan menghasilkan sumber-sumber

⁴ Ada lagi perancangan kontinjensi (*contingency planning*), perancangan impak (*impact planning*), dan perancangan rekrutmen (*recruitment planning*).

(*resources*) untuk dimanfaatkan. Dari sudut lain, perancangan strategik pula bermula dengan visi, misi, dan nilai-nilai yang menjadi asas di sesebuah organisasi sebagai tindak balas atas perubahan-perubahan di masa hadapan (Depdagri & LAN, 2007).

Mittenthal (2002) menyatakan bahawa perancangan strategik merupakan satu alat yang berfungsi sebagai panduan untuk mencapai misi dengan cekap dan berkesan secara maksimum. Lanjutan itu, model perancangan sedemikian telah lama digunakan untuk mentransformasi dan menghidup semula (*revitalizing*) syarikat-syarikat, agensi kerajaan mahu pun organisasi bukan berasaskan keuntungan (*non-profit organization*).

Selain itu, kejayaan suatu proses perancangan strategik perlu mengambil kira pengujian daripada unjuran-unjuran tertentu mengenai perubahan persekitaran yang realistik. Terdapat lima penunjuk kejayaan daripada perancangan strategik. Pertama, dijadikan sebagai panduan untuk berhadapan cabaran, pada masa yang sama mengambil peluang yang ada di luaran. Kedua, memahami dengan jelas secara realistik mengenai kekuatan dan kelemahan suatu organisasi. Ketiga, mempunyai fungsi bertanggungjawab daripada kesemua pengerusi dan ahli organisasi. Keempat, mengetahui secara jelas akan segala kepentingan-kepentingan dalam suatu rancangan pelaksanaan. Akhir sekali, mempunyai komitmen yang tinggi untuk menuju perubahan ke arah yang lebih maju. Jelaslah bahawa, proses dan sistem perancangan pembangunan yang berkesan adalah penting untuk memastikan pembangunan sebuah negara berupaya mencapai matlamatnya (Mittenthal, 2002).

Sehubungan itu, merujuk data yang ada (BPS, 2019)⁵, sektor pertanian misalnya sebagai sektor yang mempunyai potensi yang paling besar dalam menyokong

⁵ Badan Pusat Statistik Provinsi Aceh, sebuah agensi kerajaan yang berwenang menerbitkan maklumat data/informasi secara rasmi di Indonesia.

pertumbuhan ekonomi terutamanya di wilayah Aceh⁶ namun, ia belum mencapai kemajuan sebagaimana yang diharapkan. Dengan kata lain, sektor ini wajar diberi keutamaan dan penelitian khusus dari aspek pembangunan daripada pihak kerajaan. Lebih-lebih lagi, sektor pertanian juga merupakan aktiviti utama kepada kehidupan masyarakat yang menetap di kawasan luar bandar. Mengikut BPS (2018), seramai 961,767 orang atau 44,0 peratus dari 2,200,119 orang penduduk Aceh yang bekerja di lapangan usaha pertanian dan perladangan. Namun demikian, sehingga kini sektor pertanian belum dimanfaatkan secara optimum dalam menyokong pertumbuhan ekonomi di Aceh sekaligus, gagal dalam menyejahterakan para petani sebagai pengusaha utama di sektor ini. Kesejahteraan para petani yang berada dalam keadaan yang tidak memberangsangkan ini ditunjukkan oleh angka Nilai Tukar Petani (NTP) Aceh yang masih berada di bawah 100, iaitu 94.73 (BPS, 2018).

Secara purata, trend lima tahun terakhir terhadap pertumbuhan ekonomi di wilayah Aceh bergerak secara perlahan iaitu berada di bawah angka 5.0 peratus. Tambahan pula, angka kemiskinan di Aceh secara relatif masih tinggi. Data terakhir BPS (2018), angka kemiskinan di Aceh sebesar 15.97 peratus. Rendahnya pertumbuhan ekonomi Aceh juga mengakibatkan keterhadan terhadap peluang-peluang pekerjaan di wilayah ini. Paras pengangguran di Aceh pada tahun 2018 sebesar 6.36 peratus dan yang tertinggi di Sumatera. Selain itu, jurang di antara pendapatan kumpulan masyarakat cenderung meningkat walhal, pelbagai soal sosial masih belum diatasi dengan sebaiknya seperti mutu pendidikan, layanan kesihatan, dan sebagainya (BPS Aceh, 2019).

⁶Aceh merupakan salah satu daerah yang diberikan perlakuan khusus oleh Kerajaan Pusat (Republik Indonesia) dengan Undang-Undang Nombor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Undang-undang ini lahir pasca dicapainya kesepakatan damai (MoU Helsinki) antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka pada 15 Ogos 2005.

Bertitik tolak dengan kenyataan di atas, sektor pertanian sebenarnya merupakan penyumbang terbesar terhadap struktur ekonomi di Aceh. Penyumbang sektor ini mengikut Keluaran Dalam Negeri Kasar (KDNK)⁷ mencapai 30.83 peratus, dengan nilai keluaran sebanyak Rp 46.36 trilion daripada keseluruhan KDNK Aceh tahun 2018 sebesar Rp 150.35 trilion (tanpa mengira minyak dan gas). Sekiranya digabung dengan sektor perlombongan dan penggalian sebagai sebahagian daripada sektor primer, sumbangan dalam perekonomian di Aceh pada tahun 2018 boleh mencapai sehingga 36.00 peratus, bersamaan dengan nilai Rp 54.13 trilion (BPS, 2019).⁸

Jika ditinjau dari aspek kewangan pula, Kerajaan Aceh menerima dana autonomi khusus daripada pihak Kerajaan Republik Indonesia yang terletak di Jakarta. Semenjak dari tahun 2008 sehingga tahun 2018, Kerajaan Aceh telah menerima dana tersebut dengan mencatatkan jumlah sebanyak Rp 60.0 trilion. Pada tahun pertama iaitu tahun 2008, Kerajaan Aceh telah menerima sebanyak Rp 3.59 trilion, kemudian meningkat secara signifikan kepada Rp 8.01 trilion pada tahun 2017. Walau bagaimanapun, terdapat sedikit penurunan pada tahun 2018 iaitu sebanyak Rp 0.11 trilion menjadikan jumlah sebanyak Rp 7.90 trilion. Secara purata, penerimaan dana ini yang bermula pada tahun 2008 sehingga tahun 2018 meningkat sebanyak 7.43 peratus setiap tahun (Bappeda, 2019).

Jadual 1.1 berikut mempamerkan jumlah dana autonomi khusus yang diterima Kerajaan Aceh bermula pada tahun 2008 sehingga tahun 2018.

⁷ *Gross Domestic Regional Product*. Di Indonesia disebut dengan Produk Domestik Regional Bruto.

⁸ Terdapat tiga kumpulan sektor dalam perekonomian, iaitu sektor primer (utama), sektor sekunder, dan sektor tersier (perkhidmatan).

**Jadual 1.1 Dana Autonomi Khusus Aceh Bermula Tahun 2008
Sehingga Tahun 2018**

Tahun	Jumlah (Rp Trilion)	Pertumbuhan (%)
2008	3.59	-
2009	3.73	3.90
2010	3.85	3.22
2011	4.51	17.14
2012	5.48	21.51
2013	6.22	13.50
2014	6.82	9.65
2015	7.06	3.52
2016	7.70	9.07
2017	8.01	4.01
2018	7.90	(1.37)
Jumlah	64.87	-
% Purata Pertumbuhan (2008-2018)	-	7.43

Sumber: Bappeda Aceh, 2019 (Diolah)

Meskipun penyumbang terbesar di sektor pertanian cukup signifikan dalam struktur ekonomi, ditambah pula pemberian dana autonomi khusus kepada pihak Kerajaan Aceh namun, ia masih tidak mempamerkan pertumbuhan ekonomi Aceh yang positif sebagai indikator penentu kemajuan suatu proses pembangunan (Bappeda, 2019).

Tidak dapat tidak, indikator kemajuan pembangunan kini telah mengalami perubahan. Hal ini kerana, kemajuan tidak lagi dilihat daripada pencapaian pertumbuhan ekonomi.⁹ Perubahan paradigma ini telah berlaku selari dengan arah kemajuan pembangunan di pelbagai negara. Jika diteliti dari sudut sejarah, sebelum tahun 1970-an, pembangunan dilihat sebagai fenomena ekonomi sahaja. Ini bermaksud, tinggi atau rendahnya suatu kemajuan pembangunan di sesebuah negara

⁹ Terdapat lagi indikator kualiti hidup yang bersifat kualitatif (tidak boleh diukur) dan indikator pembangunan insani (campuran dimana sebahagian kualitatif dan sebahagian lagi kuantitatif).

hanya diukur berdasarkan tingkat pertumbuhan Keluaran Dalam Negara Kasar (KDNK), sama ada secara keseluruhan mahupun per kapita, yang diyakini akan memberi titisan ke bawah sehingga dengan sendirinya akan membuka peluang pekerjaan dan pelbagai peluang ekonomi yang lain. Pada akhirnya, akan menumbuhkan pelbagai keadaan yang diperlukan demi terciptanya agihan hasil-hasil pertumbuhan ekonomi dan sosial secara keseluruhan. Meneliti pengalaman daripada negara-negara di Dunia Ketiga pada dekad 1950-an dan dekad 1960-an menunjukkan bahawa pertumbuhan ekonomi yang tinggi ternyata tidak mampu mengurangkan angka kemiskinan dan mengatasi jurang pendapatan serta kemampuan untuk mengurangkan angka pengangguran (Todaro & Smith, 2006).

Sen¹⁰ menyatakan bahawa, “pertumbuhan ekonomi dengan sendirinya tidak boleh dipandang sebagai tujuan akhir.” Pembangunan ekonomi mestilah mengambil kira perkara kebebasan pasaran dan kebebasan politik. Peranan konstruktif hak politik dan hak asasi manusia adalah mewujudkan pembangunan yang memihak golongan miskin atau memahami pentingnya beberapa nilai fundamental (seperti hak pendidikan asas) dalam proses perdebatan awam yang bebas. Meskipun pembuatan keputusan mungkin mengambil masa yang lama, tetapi pilihan terbaik berkemungkinan besar akan diambil dalam keadaan yang penuh kebebasan (Todaro & Smith, 2011:152).

Abdul Rahman Embong (2018) juga bersependapat dengan menyatakan bahawa pembangunan tidak seharusnya menitikberatkan pertumbuhan semata-mata, tetapi harus bersifat menyeluruh dan seimbang dengan mengambil kira kesejahteraan umat manusia dan peningkatan martabat mereka sebagai matlamat utama. Sehingga akhirnya, keadaan ini membawa perubahan pada tahun 2000-an dengan mengambil

¹⁰ Amartya Sen ialah pemenang Nobel bidang ekonomi tahun 1998.

kira aspek pembangunan lestari, pembangunan manusia dan pembangunan melalui kebebasan.

Walau bagaimanapun, Todaro & Smith, (2006), berpendapat sebaliknya. Menurut mereka, istilah pembangunan perlu diberi pendefinisian semula. Jelas mereka, pembangunan mesti dilihat sebagai suatu proses multi-dimensi yang meliputi pelbagai perubahan asas terhadap struktur sosial, sikap masyarakat dan institusi nasional. Pada masa yang sama, masih mengambil kira kerancakan pertumbuhan ekonomi, menangani jurang pendapatan, dan mengatasi kemiskinan.

Walaupun Kerajaan Aceh memperoleh dana autonomi khusus dalam jumlah yang besar selama 13 tahun, namun ianya belum mampu mengatasi masalah pengangguran dan kemiskinan di wilayah ini. Bilangan penduduk yang mengalami pengangguran di Aceh masih tinggi. Berdasarkan data pada tahun 2017, bilangan pengangguran bagi jantina lelaki mencatatkan seramai 98,000 orang manakala, jantina perempuan pula mencatatkan seramai 75,000 orang. Jika dibandingkan pada tahun 2018, terdapat peningkatan seramai 3,000 orang yang menganggur bagi penduduk perempuan dan menjadikan bilangan keseluruhan seramai 153,000 orang. Meskipun terdapat pengurangan bilangan pengangguran bagi penduduk lelaki pada tahun 2018 sebanyak 22,000 orang, namun, ia masih mencatatkan bilangan keseluruhan pengangguran yang tinggi iaitu seramai 174,000 orang. Perincian data seperti di Jadual 1.2.

Jadual 1.2 Bilangan Penduduk Aceh Umur 15 Tahun Ke Atas yang Menganggur Mengikut Jantina

No.	Jantina	Tahun	
		2017 (Orang)	2018 (Orang)
1.	Lelaki	98,000	76,000
2.	Perempuan	75,000	78,000

Sumber : BPS Aceh, 2018

Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) di Aceh juga menunjukkan angka yang masih tinggi. Hal ini disebabkan tingginya bilangan penduduk yang menganggur. Mengikut maklumat yang diperolehi, TPT untuk perempuan lebih tinggi berbanding dengan TPT lelaki. Bererti, penduduk perempuan lebih sukar mendapatkan pekerjaan berbanding dengan penduduk lelaki. Pada tahun 2018, TPT untuk perempuan masih mencapai 8.10 peratus, manakala TPT lelaki sebanyak 5.48 peratus. Jadual 1.3 di bawah ini mempamerkan angka TPT di Aceh pada tahun 2017 sehingga tahun 2018.

Jadual 1.3 Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) Di Aceh Mengikut Jantina Tahun 2017 Sehingga Tahun 2018

No.	Jantina	2017 Tahun (%)	2018
1.	Lelaki	6.88	5.48
2.	Perempuan	8.16	8.10

Sumber : BPS Aceh, 2018

Statistik rasmi oleh BPS Aceh (BPS, 2019) menunjukkan bahawa bilangan penduduk Aceh menghampiri 50.0 peratus (iaitu 47.07 peratus) bekerja di sektor pertanian. Selebihnya mereka bekerja di sektor perniagaan besar dan runcit (15.26 peratus), perkhidmatan kerajaan (7.97 peratus), industri pembuatan (7.67 peratus), dan beberapa sektor lain. Ini menunjukkan bahawa aktiviti pertanian di Aceh berperanan penting dalam penyediaan lapangan pekerjaan.

Selain itu, data paras kemiskinan di Aceh juga tidak menunjukkan tanda-tanda penurunan. Pada tahun 2015 mencatatkan sejumlah 17.08 peratus. Akan tetapi terdapat sedikit penurunan berbanding tahun 2014 (sebanyak 18.05 peratus). Peratusan ini juga lebih rendah berbanding tahun 2013 (masih 17.6 peratus) dan tahun 2012 (sebanyak 18.58 peratus). Tahun 2016, paras kemiskinan di Aceh kembali berkurang menjadi 16.73 peratus. Namun, pada tahun 2017 paras kemiskinan di wilayah ini meningkat semula menjadikan jumlah sebanyak 16.89 peratus atau seramai 872,610 orang. Pada tahun 2018 (bulan Mac), bilangan penduduk miskin di Aceh mencecah 15.97 peratus daripada keseluruhan bilangan penduduk Aceh atau bersamaan dengan 839,000 orang. Keadaan ini menjadikan Aceh sebagai wilayah termiskin di Sumatera¹¹ dan keenam termiskin di Indonesia. Gambaran yang lebih jelas mengenai paras kemiskinan di Aceh ini boleh dilihat pada Jadual 1.4.

Jadual 1.4 Paras Kemiskinan Di Aceh Bermula Tahun 2012 Sehingga Tahun 2018

No.	Tahun (Mac)	Kemiskinan (%)
1.	2012	18.58
2.	2013	17.60
3.	2014	18.05
4.	2015	17.08
5.	2016	16.73
6.	2017	16.89
7.	2018	15.97
Purata Nasional/Indonesia		9.82

Sumber : BPS Aceh, 2018

Berikutnya, mengikut BPS (Mac 2018), bilangan penduduk miskin di Aceh adalah seramai 839.49 ribu orang. Sebahagian besar iaitu hampir 80.0 peratus (79.50 peratus) daripada penduduk miskin tersebut didapati di wilayah luar bandar. Manakala

¹¹ Tahun 2017 (*March*), kemiskinan di Sumatera sebesar 10.97 peratus.

20.50 peratus lagi tinggal di wilayah bandar. Ertinya, perkara kemiskinan di Aceh lebih banyak didapati di luar bandar yang aktiviti ekonominya lebih didominasi oleh sektor pertanian. Oleh yang demikian, keberkesanan dalam pembangunan sektor pertanian boleh menyumbang terhadap pembasmian kemiskinan di wilayah ini.

Oleh sebab itu, demi menjamin keberlangsungan dan keselarasan proses pembangunan di Indonesia khususnya di Aceh, terdapat pelbagai akta berkaitan perancangan pembangunan. Ia termasuklah daripada rancangan pembangunan jangka panjang dan jangka menengah sehingga dokumen rancangan pembangunan tahunan.¹²

Meskipun demikian, ia masih tidak menjamin kejayaan dan matlamat suatu pembangunan. Di Aceh misalnya, terdapat pelbagai persoalan dan permasalahan yang terkait dengan perancangan pembangunan dan bagaimana ia dipraktikkan. Hal ini tercetus apabila, pernyataan yang terkandung di dalam akta perancangan masih belum selaras dengan keadaan semasa. Selain itu, kapasiti perancang juga masih terhad dan tidak memadai. Antaranya adalah seperti, formulasi strategi dan dasar-dasar yang sedia ada sukar untuk dilaksanakan dan tidak mampu mengatasi isu-isu kritikal semasa secara holistik. Pada waktu yang sama, terdapat kekangan dari pihak kerajaan dalam memperuntukkan bajet bagi memantapkan lagi strategi pelaksanaan dan pembaharuan-pembaharuan dasar yang bersifat praktikal (Iwan Jaya Aziz, 2019).

Perkara ini dibuktikan melalui kenyataan daripada Rudi Wahyudi et al. (2014). Menurut beliau, kesan daripada kelemahan dalam perancangan pembangunan ini menjadi salah satu punca yang menyebabkan wilayah Aceh sukar membasmi

¹² Pasal 3 ayat (3) dalam UU No. 25 Tahun 2004.

kemiskinan. Pernyataan tersebut selari dengan pendapat Iwan Jaya Aziz (2019).¹³ Mengikuti pakar ekonomi serantau Indonesia ini, perkara yang terkait dengan kelemahan dasar pembangunan di Indonesia, termasuk di Aceh adalah disebabkan kelemahan daripada institusi yang berpunca daripada keterhadan kapasiti sumber insani.

Selain itu, terdapat juga ketidakselarasan akta perancangan pembangunan yang sedia dan kegagalan melaksanakan keseluruhan dasar terhadap program pembangunan yang telah dirancang. Khususnya, dalam perancangan strategik yang berimplikasi kepada lambatnya perubahan kesejahteraan rakyat secara signifikan (Kibachia et al., 2014). Walhal, mengikut Nor Malina Malek (dalam Radin Firdaus et al., 2019), matlamat utama pembangunan adalah untuk meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat dengan memenuhi kesemua keperluan asas hidup masyarakat dan memberi peluang untuk memajukan kehidupan mereka.

Dalam konteks pembangunan Aceh, sebagaimana yang termaktub dalam Undang-Undang Nombor 11 Tahun 2006,¹⁴ perancangan sepatutnya disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perancangan, perbelanjaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Masyarakat pun berhak dibabitkan untuk memberi cadangan secara lisan mahupun tertulis tentang penyusunan perancangan pembangunan Aceh.¹⁵ Justeru, kajian ini mengkaji keberkesanan perancangan strategik pertanian di Aceh sebagai sektor penyumbang terbesar dalam perekonomian di wilayah ini, khasnya dalam meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat termasuk menerangkan

¹³ Dalam Seminar Akhir Tahun Bank Indonesia bertajuk “Strategi Pengembangan Ekonomi Aceh”, dilaksanakan oleh Bank Indonesia Kantor Perwakilan Banda Aceh pada 16 Disember 2019 di Universiti Syiah Kuala, Banda Aceh.

¹⁴ Tentang Pemerintahan Aceh, Bab XX, disarikan dari Pasal 141 ayat (2), dan ayat (3).

¹⁵ Termasuk distrik dan bandar.

keselarasan perancangan tersebut dengan implementasinya dalam proses pembangunan daerah.¹⁶

1.3 Pernyataan Masalah

Pertanian merupakan sektor ekonomi terpenting di Wilayah Aceh. Sektor ini menyumbang kepada perekonomian Aceh menghampiri 30.83 peratus. Oleh itu, kejayaan dalam membangun sektor ini akan sangat menentukan keberhasilan dalam mencapai matlamat pembangunan secara am, iaitu meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat, sama ada secara fizik mahupun spiritual (non-fizik). Penghasilan sektor pertanian yang dominan dalam struktur perekonomian Aceh setakat ini belum memberi kesan ke atas perbaikan taraf kesejahteraan masyarakat (petani) di Aceh. Ini dibuktikan dengan angka Nilai Tukar Petani (NTP) Aceh yang sejak tahun 2013 sehingga tahun 2018 masih berada di bawah 100. Pada tahun 2013 angka NTP masih lagi sebesar 97.12 dan pada tahun 2018 angka NTP berkurang menjadi 94.73 (BPS 2018). NTP merupakan salah satu petunjuk yang diguna pakai untuk menilai sumbangan sektor pertanian terhadap pembangunan sosio-ekonomi masyarakat di Aceh. Keberadaan perancangan strategik sektor pertanian sebagai salah satu pendekatan perancangan yang digunakan oleh pihak agensi kerajaan yang mengurus sektor ini pun belum boleh membantu membaiki taraf kesejahteraan masyarakat, termasuk dalam menyokong mempercepatkan pertumbuhan ekonomi, menyediakan lapangan pekerjaan, dan membasmi kemiskinan di Aceh. Oleh itu, diperlukan pemahaman yang jelas mengenai faktor-faktor yang menyebabkan perancangan

¹⁶ Provinsi Aceh saat ini terdiri daripada 23 distrik (kabupaten/kota).

strategik sektor pertanian belum memberi kesan ke atas perbaikan taraf kesejahteraan masyarakat di Aceh (BPS Aceh, 2019).

Kejayaan pembangunan sektor pertanian dalam membaiki taraf kesejahteraan masyarakat di Aceh, termasuk keberadaan perancangan strategik sebagai suatu pendekatan perancangan pembangunan pertanian sangat ditentukan oleh kemampuan daripada pihak perancang dalam memahami keadaan semasa di sektor pertanian. Pemahaman yang baik oleh perancang mengenai keadaan semasa sektor ini akan membolehkan mereka mengenal pasti isu-isu kritikal semasa yang berlaku. Dengan demikian, perancangan strategik yang dibina dalam pembangunan pertanian akan selaras dengan keadaan semasa sektor pertanian di Aceh. Oleh itu, penting pula untuk dikenal pasti mengenai keselarasan antara perancangan strategik pembangunan pertanian dengan keadaan semasa yang berlaku di sektor ini, khasnya mengenai isu-isu kritikal dan strategi yang dibina oleh perancang (Iwan Jaya Aziz, 2019).

Keberadaan suatu perancangan strategik akan boleh berkesan apabila disokong dengan implementasi yang bersungguh-sungguh oleh pihak kerajaan. Perkara ini boleh dikenal pasti dengan meneliti rancangan kerja yang dihasilkan oleh pihak kerajaan dalam setiap bajet tahunan. Dalam perkara ini, bilangan peruntukan bajet oleh pihak kerajaan bagi memajukan pembangunan sektor pertanian menjadi salah satu penentu kemajuan sektor ini. Oleh itu, sangat penting untuk dikenal pasti mengenai kemahuan politik dan komitmen daripada pembuat dasar dalam mengimplementasi program dan projek yang telah dirancang dalam perancangan strategik pembangunan pertanian di Aceh dengan mengkaji rancangan kerja pihak kerajaan, samada di peringkat wilayah mahupun kabupaten (daerah). Perancangan strategik pembangunan pertanian merupakan sebuah alternatif pendekatan yang boleh digunakan untuk

meningkatkan prestasi agensi kerajaan yang mengurus sektor pertanian. Oleh itu, penting untuk difahami berbagai kelemahan yang berlaku, sehingga pendekatan perancangan strategik ini boleh ditambah-baik supaya lebih berkesan dalam meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat, termasuk bagi menyokong pertumbuhan sektor pertanian dan pertumbuhan ekonomi daerah, penyediaan peluang pekerjaan, dan pembasmian kemiskinan di Aceh (Bappeda, 2019).

1.4 Persoalan Kajian

Berasaskan kepada latar belakang dan pernyataan masalah yang telah dihuraikan, maka dikemukakan beberapa persoalan kajian seperti berikut:

- i. Apakah faktor-faktor yang menyebabkan perancangan strategik pembangunan pertanian belum berkesan meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat Aceh?
- ii. Bagaimanakah perancangan strategik pembangunan pertanian diselaraskan dengan keadaan semasa sektor pertanian di Aceh?
- iii. Bagaimanakah perancangan strategik pembangunan pertanian diimplementasikan dalam rancangan kerja kerajaan di Aceh?
- iv. Bagaimanakah perancangan strategik pembangunan pertanian boleh ditambah-baik supaya lebih berkesan dalam meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat Aceh?

1.5 Objektif Kajian

Secara am, kajian ini memiliki objektif untuk menganalisis keberkesanan perancangan strategik pertanian di Wilayah Aceh sebagai salah satu sektor yang memberi sumbangan terbesar dalam perekonomian daerah ini terhadap kesejahteraan masyarakat Aceh. Secara khususnya, objektif kajian ini adalah seperti berikut:

- i. Mengenal pasti faktor-faktor penyebab perancangan strategik pembangunan pertanian belum berkesan meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat Aceh.
- ii. Mengkaji keselarasan perancangan strategik pembangunan pertanian dengan keadaan semasa sektor pertanian di Aceh.
- iii. Menganalisis implementasi perancangan strategik pembangunan pertanian dalam rancangan kerja kerajaan di Aceh.
- iv. Mengenal pasti cadangan untuk penambahbaikan perancangan strategik pembangunan pertanian supaya lebih berkesan dalam meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat Aceh.

1.6 Definisi Operasional

Kajian ini memiliki beberapa konsep yang banyak dibincangkan dalam huraian tesis ini. Konsep-konsep ini mesti didefinisikan dan diterangkan dengan jelas agar tidak menimbulkan keraguan dan boleh digunakan secara operasional. Definisi operasional¹⁷ bermakna suatu definisi yang diberikan kepada suatu pemboleh ubah dengan memberikan erti, atau spesifikasi aktiviti, atau memberikan suatu operasional yang diperlukan untuk mengukur kontrak,¹⁸ atau pemboleh ubah¹⁹ tersebut (Moh. Nazir, 2005). Merujuk pada tajuk tesis yang lebih fokus pada persoalan perancangan pembangunan, khususnya mengenai perancangan strategik, maka sejumlah konsep diberi definisi agar konteksnya sesuai dengan perbincangan dalam kajian ini.

¹⁷ Moh. Nazir (2005) menerangkan ada 3 (tiga) pola dalam memberikan definisi operasional: a). definisi yang disusun atas asas aktiviti lain yang terjadi, yang mesti dilakukan atau yang tidak dilakukan untuk mendapati kontrak yang didefinisikan; b). definisi yang disusun berasaskan bagaimana sifat serta cara beroperasinya hal-hal yang didefinisikan; dan c). definisi yang disusun atas asas bagaimana hal yang didefinisikan itu muncul.

¹⁸ ialah konsep yang dibuat dan dihasilkan oleh ilmuwan secara sedar untuk keperluan ilmiah yang khas dan tertentu.

¹⁹ ialah konsep yang mempunyai bermacam-macam nilai.

1.6.1 Perancangan Pembangunan

Perancangan pembangunan diartikan sebagai suatu usaha sistematis dari berbagai pihak berkepentingan (*stakeholders*), sama ada awam (publik), swasta, mahupun kelompok masyarakat lainnya yang memiliki darjah berbeza untuk menghadapi saling ketergantungan dalam berbagai aspek, misalnya, aspek fizikal, sosio-ekonomi, alam sekitar, dan sebagainya (Depdagri & LAN, 2017). Berikutnya, Nor Malina Malek (dalam Radin Firdaus et al., 2019), menambahkan bahawa perancangan pembangunan merupakan alat pembangunan yang sangat penting dalam proses pembangunan satu bangsa menuju taraf kesejahteraan hidup yang lebih baik.

Dalam amalnya, perancangan pembangunan telah mengalami proses kemajuan yang sangat signifikan di negara-negara sedang membangun. Pada awalnya, perancangan yang diamalkan lebih difokuskan kepada melihat keberkesannya ke atas perubahan aspek ekonomi. Kemudian, keberkesanan amalan daripada perancangan telah beralih ke arah yang lebih multidimensi dengan melihat perubahan di segala sektor kehidupan sama ada aspek ekonomi, politik, mahupun sosial serta lainnya (Todaro & Smith, 2011).

Dalam konteks kajian ini, perancangan pembangunan yang bermaksud sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nombor 25 Tahun 2004 mengenai Sistem Perancangan Pembangunan Nasional. Undang-undang ini mewajibkan pihak kerajaan di Indonesia mulai daripada peringkat Nasional (pusat) sehingga wilayah dan kabupaten/kota (daerah) menyusun perancangan pembangunan dalam beberapa bentuk dokumen.²⁰ Perancangan pembangunan nasional di Indonesia menjana tiga

²⁰ Yang dijabarkan lebih rinci dalam Permendagri Nomor 54 Tahun 2010, dan berikutnya telah diubah dengan Permendagri Nomor 86 Tahun 2017.

bentuk perancangan pembangunan. Pertama, perancangan pembangunan jangka panjang. Kedua, perancangan pembangunan jangka menengah. Ketiga, perancangan pembangunan jangka pendek.²¹ Demikian pula dengan perancangan pembangunan di peringkat daerah, iaitu wilayah dan daerah-daerah (kabupaten/kota), semua mengikuti ketiga bentuk perancangan tersebut iaitu perancangan pembangunan jangka panjang, perancangan pembangunan jangka menengah, dan perancangan pembangunan jangka pendek.

Dalam tesis ini, dokumen perancangan pembangunan yang dikaji ialah rancangan strategik agensi kerajaan yang mengurus sektor pertanian di Aceh (Dinas Pertanian Aceh).²² Selain itu, ditelaah juga Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Aceh tempoh 2012-2017 untuk melihat keselarasan dokumen dalam mengimplementasi strategi, dasar, dan program pembangunan yang telah dirancang. Walau bagaimanapun, analisis lebih difokuskan kepada rancangan strategik agensi kerajaan yang mengurus sektor pertanian.

1.6.2 Perancangan Strategik

Banyak erti yang diberi oleh pelbagai pihak mengenai perancangan strategik. Blakley, 1994 (dalam Depdagri & LAN, 2007), misalnya, mengertikan perancangan strategik adalah perancangan pembangunan yang memiliki jangka waktu panjang yang berasaskan pada keperluan daerah tersebut.²³ Ada pula yang mendefinisikan

²¹ Diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, BAB III, Pasal 3, ayat (3).

²² Rencana Strategis Dinas Pertanian dan Tanaman Pangan & Hortikultura Provinsi Aceh Period 2012-2017.

²³ Dalam Depdagri & LAN, Jakarta.

perancangan strategik sebagai suatu proses yang pelbagai tahap meliputi penentuan nilai, visi, misi, tujuan, strategi, dan program.²⁴

Perancangan strategik yang dimaksudkan dalam kajian ini ialah seluruh proses yang dimulai daripada penentuan visi, misi, strategi, dasar, sehingga penetapan program dan projek yang akan diimplementasi.

1.6.3 Rancangan Strategik

Rancangan strategik diertikan sebagai suatu alat pengurusan yang mempunyai matlamat membantu organisasi membuat rancangan masa hadapan. Skop yang dicakupinya iaitu boleh membantu organisasi melakukan perselisihan terhadap keadaan semasa dan menentukan hala tuju organisasi. Dengan adanya rancangan strategik ini suatu organisasi akan melakukan aktiviti dan mencapai objektif dan matlamat organisasi berasaskan pada visi, misi, dan nilai-nilai yang disepakati bersama dalam organisasi. Dalam Permendagri Nomor 54 Tahun 2010,²⁵ disebutkan rancangan strategik daripada agensi kerajaan,²⁶ adalah sebagai dokumen perancangan agensi kerajaan untuk tempoh lima tahun. Untuk keperluan perbincangan tesis ini, rancangan strategik yang dimaksudkan adalah dokumen perancangan daripada agensikerajaan yang mengurus sektor pertanian di wilayah Aceh.

²⁴ Seperti disebut dalam Depdagri & LAN (2007), bahawa tata nilai, atau nilai-nilai diertikan sesuatu yang diyakini (dipercaya) sebagai cara-cara yang benar (*ideal*) dalam berbuat dan bekerja atau berhubungan dengan orang atau masyarakat.

²⁵ Baru diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 86 Tahun 2017 (bulan September).

²⁶ Disebut dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), kini diubah dengan Perangkat Daerah (PD).

1.6.4 Faktor Dalaman dan Faktor Luaran

Faktor dalaman adalah perkara yang secara am yang boleh dikawal oleh suatu organisasi seperti sumber, proses yang dilakukan, dan produk. Manakala faktor luaran merupakan perkara yang mencirikan perkembangan keadaan persekitaran yang tidak boleh dikawal oleh organisasi seperti keadaan sosial, kemajuan teknologi, keadaan ekonomi, dan politik (Lurati & Zamparini, 2018). Selanjutnya, Teoli, et al. (2019) menambahkan bahawa, faktor luaran merupakan perkara yang berkaitan dengan peluang-peluang yang boleh dimanfaatkan oleh suatu organisasi serta ancaman-ancaman yang akan dihadapi oleh organisasi tersebut.

Ditambahkan oleh Gurl (2017), bahawa faktor dalaman adalah perkara yang boleh dikawal sama ada yang bersifat positif dan boleh menyokong tercapainya matlamat suatu organisasi mahupun yang bersifat negatif dan boleh menghalangi prestasi organisasi. Manakala faktor luaran adalah perkara yang boleh dieksploitasi atau dimanfaatkan untuk kemajuan suatu organisasi.

Berikutnya, Daniela (2017) menerangkan pula bahawa, faktor dalaman antaranya iaitu keahlian dan kapasiti ahli organisasi, sumber kewangan, dan karakteristik organisasi, termasuk kelemahan atau kekurangan yang terdapat dalam organisasi. Sebaliknya, faktor luaran berkaitan dengan elemen-elemen yang akan berlaku pada masa hadapan sama ada peluang mahupun ancaman yang tidak boleh dikawal oleh organisasi, kecuali organisasi tersebut mempunyai arahan atau panduan untuk memanfaatkannya bagi kepentingan organisasi.

Dalam konteks kajian ini, faktor dalaman yang dimaksudkan iaitu berkenaan dengan kapasiti perancang dan proses penyusunan perancangan. Manakala faktor luaran iaitu seperti bajet yang disediakan oleh pihak kerajaan kepada agensi kerajaan,

pengetahuan petani, modal, tapak, benih, teknologi, harga keluaran, dan komitmen daripada pihak pembuat dasar.

1.7 Skop dan Batasan Kajian

Skop daripada kajian ini ialah terhad kepada perancangan strategik pembangunan sektor pertanian di Aceh. Sektor pertanian dipilih kerana sektor ini merupakan penyumbang terbesar kepada perekonomian Aceh. Kajian difokuskan kepada mengenal pasti keberkesanan perancangan strategik pertanian dalam meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat, termasuk keselarasan antara keadaan semasa sektor pertanian dengan implementasinya, serta kemahuan politik (*political will*) dan komitmen daripada pembuat dasar dalam menetapkan bajet untuk Rencana Kerja Pemerintah setiap tahunnya. Sejumlah batasan dibuat agar objektif kajian ini lebih fokus dan boleh dicapai. Batasan dimaksud, iaitu antara lain:

a. Batasan Dokumen Perancangan

Dokumen perancangan pembangunan yang dikaji ialah dokumen perancangan strategik pertanian di Wilayah Aceh²⁷ dan dokumen perancangan pembangunan jangka menengah, iaitu Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Aceh bagi tempoh 2012-2017. Tempoh 2012-2017 ini dipilih kerana dokumen-dokumen perancangan pembangunan sama ada RPJM Aceh mahupun perancangan strategik pembangunan pertanian telah diimplementasikan oleh pihak kerajaan.

²⁷ Rencana Strategis SKPA Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura Aceh Period 2012-2017.

b. Lokasi Kajian

Kajian ini dilakukan di wilayah Aceh, iaitu di Kota Banda Aceh, Kabupaten Aceh Besar, dan Kabupaten Pidie Jaya.²⁸ Dipilihnya Banda Aceh kerana merupakan pusat Bandar Wilayah Aceh dan juga disebabkan kedudukannya sebagai pusat agensi-agensi Kerajaan Aceh, seperti Bappeda Aceh dan Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura Aceh. Aceh Besar dan Pidie Jaya dipilih kerana kedua-dua daerah (kabupaten) ini dikenali sebagai daerah yang menjadi sentral pertanian terpenting di Aceh. Kedua, memiliki kawasan pertanian yang luas dan keluaran (khususnya padi) yang dominan. Di daerah-daerah ini juga terdapat agensi-agensi kerajaan seperti Bappeda dan Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura, yang seluruhnya terbabit dalam proses penyusunan dokumen perancangan, khususnya perancangan strategik pertanian. Dengan memilih daerah-daerah ini sebagai lokasi kajian dipercayai akan mendapati jawapan untuk objektif yang ingin dibuktikan.

1.8 Kepentingan Kajian

Kajian ini dinilai penting kerana memfokuskan kepada perancangan strategik pembangunan pertanian di Aceh sebagai salah satu perancangan alternatif dan alat untuk mencapai matlamat pembangunan negeri (Aceh). Mengkaji faktor-faktor penyebab ketidakberkesanan perancangan strategik pembangunan pertanian dalam meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat Aceh dinilai sangat penting dan amat berguna. Dengan memahami faktor-faktor penyebab ini, maka ianya boleh dijadikan rujukan untuk menilai keberkesanan implementasi perancangan strategik yang telah

²⁸ Sebutan kota menunjukkan bahawa aktiviti ekonomi yang paling utama adalah sektor perkhidmatan dan perniagaan (non pertanian), manakala kabupaten adalah sebutan untuk sebuah daerah yang aktiviti ekonominya lebih didominasi oleh sektor pertanian.

dibuat oleh pihak perancang selama ini antara lain dengan menyelaraskan strategi dan dasar yang dibina sesuai dengan isu-isu semasa dan keperluan sebenar masyarakat.

Selain itu, kajian ini mengemukakan cadangan kepada pihak Kerajaan Aceh, terutama untuk pihak pembuat dasar pembangunan, sehingga perancangan strategik pembangunan pertanian di Aceh pada masa hadapan akan lebih cekap dan berkesan implementasinya dalam proses pembangunan ekonomi daerah ini, khasnya dalam meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, ianya boleh menyumbang secara signifikan bagi kepentingan pembangunan daerah Aceh.

Terakhir, dapatan kajian ini diharapkan boleh menjadi bahan kajian lebih lanjut dan menarik bagi para penyelidik lain atau pihak-pihak institusi yang berminat dalam bidang ini.

1.9 Organisasi Tesis

Huraian daripada tesis ini disusun ke dalam tujuh bab yang saling berkaitan dan menyokong satu dengan lainnya.

Bab Pertama sebagai pendahuluan merupakan rangkuman mengenai pengenalan, latar belakang kajian, pernyataan masalah, persoalan kajian, objektif kajian, definisi operasional, skop dan batasan kajian, kepentingan dan manfaat kajian, dan organisasi tesis.

Bab Kedua mengenai sorotan karya, menghuraikan tentang pengenalan, konsep pembangunan, perancangan pembangunan, teori perancangan, perancangan strategik, perancangan strategik pembangunan pertanian di Aceh, sorotan kajian lepas, lompong kajian, kerangka konseptual kajian dan kesimpulan dari bab ini.