

TESIS

**KEDUDUKAN HUKUM RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA
MENENGAH DAERAH DALAM SISTEM PERENCANAAN
PEMBANGUNAN DAERAH**

***THE LEGAL PROPERTIES OF THE REGIONAL MEDIUM-TERM
DEVELOPMENT PLAN IN THE REGIONAL DEVELOPMENT
PLANNING SYSTEM***

Disusun dan diajukan oleh

DIDI MUSLIM SEKUTU

B012 191 009



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

HALAMAN JUDUL

**KEDUDUKAN HUKUM RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA
MENENGAH DAERAH DALAM SISTEM PERENCANAAN
PEMBANGUNAN DAERAH**

***THE LEGAL PROPERTIES OF THE REGIONAL MEDIUM-TERM
DEVELOPMENT PLAN IN THE REGIONAL DEVELOPMENT
PLANNING SYSTEM***

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum.

Disusun dan diajukan oleh:

DIDI MUSLIM SEKUTU

NIM. B012191009

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

TESIS

**KEDUDUKAN HUKUM RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA
MENENGAH DAERAH DALAM SISTEM PERENCANAAN
PEMBANGUNAN DAERAH**

Disusun dan diajukan oleh

DIDI MUSLIM SEKUTU

Nomor Pokok B012191009

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Ilmu Hukum Fakultas
Hukum Universitas Hasanuddin
pada tanggal 15 April 2021
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H.
NIP. 19731231 199903 1 003



Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H.
NIP. 19810418 200212 1 004

**Ketua Program Studi Magister Ilmu
Hukum**



Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.
NIP. 19700708 199412 1 001

**Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin**



Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M. Hum.
NIP. 19671231 199103 2 002

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini;

Nama : **Didi Muslim Sekutu**
N I M : **B012191009**
Program Studi : **Magister Ilmu Hukum**
Jenjang : **S2**

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul,

**“KEDUDUKAN HUKUM RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA
MENENGAH DAERAH DALAM SISTEM PERENCANAAN
PEMBANGUNAN DAERAH”**

Adalah benar-benar karya saya sendiri dan bukan merupakan pengambilan alihan tulisan bahwa Tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 16 April 2021

Yang membuat pernyataan,



Didi Muslim Sekutu
NIM. B012191009

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah rabbil 'aalamiin. Segala puji bagi Allah SWT. Shalawat beriring salam semoga tercurahkan kepada Rasulullah Muhammad SAW, segenap keluarga, para sahabat, serta orang-orang yang mengikuti ajarannya, sehingga Penulis dapat menyelesaikan segala kendala dalam penulisan tesis yang berjudul "**Kedudukan Hukum Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah**" yang merupakan tugas akhir dan salah satu syarat akademis yang diwajibkan dalam pencapaian gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Namun keberhasilan ini tidak diperoleh Penulis dengan sendirinya, melainkan pula hasil dari beberapa pihak yang tidak henti-hentinya menyemangati Penulis dalam menyelesaikan kuliah dan tugas akhir ini. Dengan segala kerendahan hati, Penulis mempersembahkan Tesis ini kepada kedua orang tua, nenek dan keluarga Penulis yang dengan penuh kasih sayang telah membesarkan, mengayomi, mendidik dan terus memberikan segala bentuk dukungan dengan penuh cinta dan kasih sayang dengan harapan agar kelak penulis dapat menjadi manusia yang berguna bagi agama, keluarga, bangsa dan negara. Terkhusus kepada kedua orang tua Penulis **H. Abd.Salam** dan **Hj. Siti Syamsiah** yang telah membesarkan Penulis dengan penuh kesabaran dan kasih sayang, yang dengan sabar mengurus, menasihati, serta mengajarkan arti dari kerja keras dan tidak mengenal putus asa. Untuk sementara, ini mungkin dapat

menjadi hadiah dari penulis meskipun tidak akan pernah cukup untuk membalas jasa-jasa yang telah mereka berikan selama ini.

Pada kesempatan ini juga perkenankan penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA, Selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Rektor.
2. Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M. Hum, Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Dekan.
3. Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., dan Bapak Dr. Muh.Hasrul, S.H., M.H., Selaku Pembimbing Utama dan Pembimbing Pendamping yang senantiasa meluangkan waktunya membantu Penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
4. Bapak Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M. Hum., Bapak Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H, dan Bapak Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H, Selaku tim Penguji. Terima kasih atas kritikan serta masukan untuk tesis ini yang sangat bermanfaat untuk Penulis.
5. Segenap Dosen Fakultas Hukum Unhas yang telah menjadi dosen yang kaya akan ilmu, pengalaman, dan nasehat-nasehat selama Penulis menimba ilmu di Fakultas Hukum Unhas.
6. Pegawai/Staf Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Terima kasih atas kinerja dan bantuan untuk Penulis selama ini.
7. Om Zulkifli, SE. Ak, dan Tante Irmawati, SE., Terima kasih telah menjadi orang tua penulis diperantauan dan telah memberikan banyak hal dalam menjalani dan menyelesaikan studi.

8. Berlin Cipta Pratama, S.Pd., Nining Yudha Bakti, Amd.Keb., dan Bharatu Tri Agung Sekutu, Selaku saudara penulis, Terimakasih telah memberikan motivasi serta mengarahkan penulis untuk dapat bermanfaat bagi orang lain.
9. Teman-teman CPNS KPU Bolaang Mongondow Selatan, Azwar Hamid, Muh.Yusran, Muh.Amin, Putri, Cut, Wiwin, dan Linda, terimakasih telah menjadi teman seperjuangan penulis diperantauan, *Tetap Bolsel Bersatu!*
10. Dan terakhir terima kasih kepada seluruh pihak yang tak sempat Penulis tuliskan, mungkin terkendala di ingatan Penulis baik secara langsung maupun tidak langsung.

Demikian ucapan terima kasih ini. Mohon maaf yang terdalam jika penulisan nama dan gelar tidak sesuai. Terima kasih atas segala bantuan yang telah diberikan. Semoga Allah SWT membalasnya, amin.

Akhirnya, Penulis menyadari bahwa karya tulis ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu dengan senang hati akan diterima segala saran dan kritikan yang bersifat membangun.

Makassar, April 2021

Didi Muslim Sekutu

ABSTRAK

DIDI MUSLIM SEKUTU (B012 191 009), dengan judul “Kedudukan Hukum Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah”. Di bawah bimbingan Hamzah Halim dan Muh.Hasrul.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana kedudukan hukum rencana pembangunan jangka menengah daerah dalam sistem perencanaan pembangunan daerah dan juga untuk mengetahui bagaimana implikasi hukum perencanaan pembangunan daerah yang tidak bersumber dari rencana pembangunan jangka menengah daerah.

Penelitian ini bersifat normatif dengan teknik pengumpulan data dilakukan melalui riset kepustakaan yakni peraturan perundang-undangan terkait yang mendukung argumentasi dalam penelitian serta pendekatan konseptual. Selain itu, penulis juga melakukan penelitian kepustakaan melalui data-data dan buku-buku yang berkaitan dengan topik penelitian. Selanjutnya, data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif yang kemudian dipaparkan secara deskriptif.

Hasil penelitian ini yaitu: 1) Kedudukan hukum rencana pembangunan jangka menengah daerah merupakan penjabaran perencanaan pembangunan daerah dan rujukan perencanaan pembangunan daerah turunannya. Rencana pembangunan jangka menengah daerah merupakan hal yang wajib bagi tiap-tiap daerah sebagai pedoman dalam pelaksanaan pembangunan di daerahnya masing-masing. Tidak dijadikannya rencana pembangunan jangka menengah daerah sebagai rujukan perencanaan pembangunan daerah jelas bertentangan dengan status dan fungsi perencanaan pembangunan daerah.

2) Implikasi hukum terhadap kedudukan perencanaan pembangunan daerah yang tidak bersumber dari rencana pembangunan jangka menengah daerah adalah kekuatan hukum mengikat dan sanksi. Secara formil pembentukan RKPD telah dibentuk berdasarkan kewenangan dan perintah perundang-undangan yang lebih tinggi. Namun secara materiil materi muatan RKPD tidak menjadikan rencana pembangunan jangka menengah daerah sebagai pedoman pembentukan RKPD. lebih lanjut RKPD tersebut dapat dikenakan pembatalan apabila tidak sesuai dengan hasil fasilitasi, atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan.

Kata Kunci: Kedudukan Hukum, Perencanaan Pembangunan, RPJMD

ABSTRACT

DIDI MUSLIM SEKUTU (B012 191 009), "Legal Position of Regional Medium Term Development Plans in the Regional Development Planning System". Supervised by Hamzah Halim and Muh. HasruL.

This study aims to determine how the legal position of regional medium-term development plans in the regional development planning system and also to find out what the legal implications of regional development planning are not sourced from the regional medium-term development plan.

This research is normative in nature with data collection techniques carried out through library research, namely the relevant laws and regulations that support the arguments in the research as well as a conceptual approach. In addition, the author also conducts library research through data and books related to research topics. Furthermore, the data obtained were analyzed qualitatively and then presented descriptively.

The results of this study are: The results of this study are: 1) The legal position of the regional medium-term development plan is the elaboration of regional development planning and the reference for regional development planning thereof. Regional medium-term development plans are mandatory for each region as a guideline in implementing development in their respective regions. The failure to use regional medium-term development plans as a reference for regional development planning clearly contradicts the status and function of regional development planning.

2) The legal implication for the position of regional development planning that does not originate from the regional medium-term development plan is binding legal force and sanctions. Formally, the formation of the RKPD has been formed based on the authority and higher legislative orders. However, materially the content of the RKPD does not use the regional medium-term development plan as a guideline for the formation of the RKPD. Furthermore, the RKPD can be subject to cancellation if it is not in accordance with the results of facilitation, or higher legislation, public interest and / or morality.

Keywords: Legal Position, Development Planning, RPJMD

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN JUDUL	ii
LEMBAR PENGESAHAN	Error! Bookmark not defined.
PERNYATAAN KEASLIAN	iv
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	ix
ABSTRACT	x
DAFTAR ISI	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian	9
D. Manfaat Penelitian	9
E. Orisinalitas Penelitian	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	14
A. Perencanaan Pembangunan.....	14
1. Pengertian Perencanaan.....	14
2. Tujuan Perencanaan.....	22
3. Perencanaan Pembangunan.....	26
B. Kedudukan Hukum.....	30
1. Pengertian Kedudukan Hukum	30
2. Kedudukan Hukum dalam Rencana Pembangunan Daerah ...	35
3. Implikasi dan Akibat Hukum	37
C. Fungsi Hukum dalam Perencanaan Pembangunan	41
D. Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah.....	49

1. Pengertian	49
2. Jenis dan Fungsi Dokumen Perencanaan Pembangunan Daerah.....	51
3. Pendekatan Perencanaan Pembangunan Daerah	52
E. Kerangka Pikir	54
F. Definisi Operasional.....	56
BAB III METODE PENELITIAN	58
A. Tipe Penelitian.....	58
B. Pendekatan Penelitian	58
C. Sumber Data atau Sumber Bahan Hukum	59
D. Teknik Pengumpulan Data Atau Bahan Hukum.....	60
E. Analisis Bahan Hukum	60
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	61
A. Kedudukan Hukum Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah.....	61
1. Penjabaran Perencanaan Pembangunan Daerah	61
2. Rujukan Perencanaan Pembangunan Daerah.....	72
B. Implikasi Hukum Pembentukan Perencanaan Pembangunan Daerah yang Tidak Bersumber dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah.....	79
1. Aspek Kekuatan Mengikat	79
2. Aspek Sanksi	89
BAB V PENUTUP	98
A. Kesimpulan.....	98
B. Saran	99
DAFTAR PUSTAKA.....	100

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemerintahan negara Indonesia dibentuk untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Untuk mencapai tujuan tersebut dibutuhkan pembangunan yang berkeadilan dan demokratis yang dilaksanakan secara bertahap dan berkesinambungan. Oleh karena itu diperlukan perencanaan pembangunan nasional.

Ketentuan lebih lanjut mengenai sistem perencanaan pembangunan nasional tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN). Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional¹ yang dimaksud adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.

Perencanaan Pembangunan Nasional tersebut terdiri atas rencana pembangunan jangka panjang meliputi 20 tahun berupa Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), rencana pembangunan jangka menengah meliputi 5 tahun berupa Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), dan rencana pembangunan tahunan meliputi 1 tahun

¹ Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

berupa Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Penyusunan RPJP daerah provinsi dan kabupaten/kota berpedoman kepada RPJP nasional yang merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden. Sedangkan penyusunan RPJP daerah kabupaten/kota selain berpedoman kepada RPJP nasional juga merupakan penjabaran visi dan misi Gubernur, Bupati/Wakil Bupati terpilih.

Lebih lanjut, Untuk menjamin tercapainya perencanaan pembangunan di Indonesia, maka dibentuk haluan pembangunan negara secara holistik yang diatur dalam dokumen rencana pembangunan jangka panjang sebagai lampiran dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (UU RPJPN), rencana jangka panjang tersebut menjadi acuan utama dalam merumuskan perencanaan bagi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Dengan adanya UU RPJPN pola pembangunan akan lebih jelas, terukur, konkret, serta konsisten. RPJPN menjadi pedoman bagi setiap bentuk perencanaan turunan agar arah pembangunan nasional baik di pusat maupun di daerah lebih terarah. Dalam konteks inilah, perencanaan pembangunan nasional memiliki peranan yang sangat penting dalam membawa perubahan pada kondisi bangsa dan negara ke arah kondisi yang lebih baik dan lebih maju.

Tujuan utama dari pembangunan adalah menciptakan lingkungan yang memungkinkan bagi rakyatnya untuk menikmati umur panjang,

sehat, dan menjalankan kehidupan yang produktif.² Agar dapat menjamin tercapainya tujuan pembangunan tersebut diperlukan pembangunan nasional yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD NRI 1945. Dalam proses pelaksanaan pembangunan tersebut diperlukan tahapan-tahapan yang dapat memaksimalkan sasaran pembangunan. Hal ini kemudian menjadi jembatan dalam rangka mewujudkan cita-cita bangsa yang merepresentasikan kedaulatan rakyat dengan atas nama rakyat.³

Dibentuknya sistem perencanaan pembangunan nasional tidak terlepas dari dari aspek filosofis-historis yakni pemerintahan negara Indonesia dibentuk untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia, serta sebagai dampak dari perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur bahwa Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dan tidak adanya GBHN sebagai pedoman Presiden untuk menyusun rencana pembangunan maka dibutuhkan pengaturan lebih lanjut bagi proses perencanaan pembangunan Nasional.

Selama ini, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional telah berjalan dalam setiap jenjang pemerintahan. Khusus rencana

²Achmad Muchaddam Fahham dan Anih Sri Suryani, *Pembangunan Sosial dan Lingkungan, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Jakarta, 2017, hal.27.

³ Didi Muslim Sekutu, *Penguatan Kelembagaan MPR Sebagai Pengemban Aspirasi Rakyat dan Daerah*, CV. Al Qalam Media Lestari, Pati, 2018, hal.59.

pembangunan jangka panjang disetiap daerah telah ditetapkan selama 20 tahun, rencana pembangunan jangka menengah daerah selama 5 tahun. RPJMD tersebut mengalami perubahan setiap 5 tahun sekali mengikuti pelaksanaan pemilihan kepala daerah, mengingat RPJMD merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah.

Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah disusun perencanaan pembangunan daerah sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Salah satu dokumen perencanaan pembangunan yang wajib disusun oleh pemerintah daerah sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, adalah Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).

Dalam perkembangannya, hal berbeda terjadi di Kota Makassar. Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 5 tahun 2014 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang berlaku selama 5 tahun, yakni 2014-2019 menuai polemik pasca tidak terpilihnya kepala daerah definitif. Hal ini sangat berdampak kepada dokumen hukum perencanaan untuk periode 5 (lima) tahun yakni rencana pembangunan jangka menengah daerah yang merupakan visi, misi, dan program Walikota dan Wakil Walikota sebelumnya dipastikan telah berakhir, sehingga praktis dibutuhkan pedoman perencanaan yang baru dalam pelaksanaan pembangunan daerah. Disinilah persoalan pokoknya, ketiadaan dokumen

hukum rencana pembangunan jangka menengah daerah sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pembangunan daerah sebagaimana telah dilaksanakan dalam praktek selama ini.

RPJM Daerah Kota Makassar merupakan dokumen induk yang memuat arah kebijakan pembangunan daerah selama 5 (lima) tahun dan menjadi acuan dalam penyusunan Rencana Strategis (RENSTRA) Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan Instrumen Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

RPJM Daerah Kota Makassar kemudian dijabarkan di dalam rencana pembangunan tahunan dalam bentuk dokumen Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dimana dokumen Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) ini menjadi dasar penyusunan Kebijakan Umum APBD (KUA), Rencana Kerja (Renja) serta Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) setiap tahunnya. Dengan demikian, diharapkan sasaran dan tujuan pembangunan di dalam RPJM Daerah ini dapat dicapai secara bertahap setiap tahunnya, sehingga diharapkan proses pembangunan terwujud dalam suatu sistem yang terencana dan berkelanjutan.

Ada kecenderungan bahwa perwujudan norma hukum dalam peraturan turunan bidang perencanaan pembangunan daerah tidak menghasilkan pengaturan yang tertib hukum. Rencana pembangunan jangka panjang daerah tidak memiliki penjabaran perencanaan pembangunan, lebih jauh rencana pembangunan jangka menengah daerah tidak menjadi rujukan perencanaan turunannya. Padahal pengaturan perencanaan pembangunan daerah harus diarahkan untuk

mencapai tujuan perencanaan pembangunan secara umum, lebih khusus ke perencanaan pembangunan daerah yang secara khusus sangat dipengaruhi oleh perencanaan pembangunan jangka menengah daerah, dengan memperhatikan aspek kedudukan, dan implikasi hukum.

Padahal kedudukan rencana pembangunan jangka menengah daerah dalam sistem perencanaan pembangunan daerah berperan agar dapat menjamin tercapainya tujuan negara, hal ini didukung dengan dibentuknya tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.

Rahardjo mengemukakan bahwa hukum harus mampu menjadi sarana agar tujuan-tujuan kebijaksanaan publik dapat terwujud dalam masyarakat.⁴ Oleh karena itu keterkaitan hukum dalam perencanaan pembangunan adalah mendasari, menuntun dan mengamankan kegiatan pembangunan atau dengan kata lain memberikan arah agar tidak terjadi penyimpangan-penyimpangan baik dalam perencanaan maupun pelaksanaan pembangunan. Sjachran Basah⁵ memberikan pandangan bahwa substansi hukum sebagai sarana pembangunan harus mampu, Pertama, memberi arahan terhadap jalannya pemerintahan dan pembangunan dan hasil-hasilnya (*stabilitatief*), Kedua, membina kesatuan dan persatuan bangsa (*integratief*), ketiga, memelihara, mejaga, dan mengamankan pembangunan dan hasil-hasilnya (*stabilitatief*), keempat,

⁴Imam Mahdi, *Hukum Perencanaan Pembangunan Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2017, hal. 123.

⁵Imam Mahdi, *Op. Cit.* hal.15.

menyempurnakan sikap tindak administrasi negara dan warga masyarakat (*perfektif*), kelima, mengoreksi sikap tindak administratif negara dan warga masyarakat.

Pengaturan rencana pembangunan daerah yang diatur dalam peraturan yang lebih rendah seharusnya sesuai dengan ketentuan yang telah diatur dalam peraturan yang lebih tinggi sebagai hukum tertinggi (*supremacy constitution*). Hamid S. Attamimi mengatakan bahwa secara hierarki ini seperti wujud piramida, yaitu ada yang paling mendasar sebagai acuan untuk dikembangkan namun perkembangannya tidak keluar, apalagi bertentangan dari acuan dasar.⁶

Dalam konteks ini, perencanaan pembangunan daerah memiliki peran penting. Tidak dapat dipungkiri bahwa perencanaan pembangunan daerah memiliki peran yang menentukan dalam proses pemerintahan daerah. Pembangunan daerah yang terencana melalui perencanaan pembangunan akan menentukan pembangunan dan kesejahteraan daerah. Bisa dikatakan, keberhasilan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah akan ditentukan oleh sejauh mana daerah merencanakan pembangunannya. Untuk itulah, diperlukan perencanaan pembangunan yang berkualitas. Oleh karena itu pengaturan sistem perencanaan pembangunan daerah harus terwujud dalam pengaturan yang tertib hukum, dan mampu menunjukkan tata norma hukum dalam setiap peraturan.

⁶ Hamid S. Attamimi, dalam Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safaat, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*” Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hal. 171.

Munculnya Rencana Kerja Tahunan (RKPD) beserta perencanaan turunannya menimbulkan pertanyaan kemudian bagaimanakah sesungguhnya kedudukan rencana pembangunan jangka menengah daerah dalam sistem perencanaan pembangunan daerah, mengingat keberadaan hukum sistem perencanaan pembangunan daerah menjadi sangat substansial dalam tataran teoritik maupun empirik bagi keberlangsungan pembangunan daerah dan merupakan suatu yang sangat integralis dengan penyelenggaraan negara. Melalui sarana hukum perencanaan pembangunan daerah secara jelas ditunjukkan untuk terbangunnya suatu sistem yang komprehensif dan integral dalam seluruh mekanisme pembangunan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah bersama masyarakat.

Adanya fenomena diatas memerlukan suatu kajian ilmiah yang khusus menelaah Kedudukan Hukum Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah, dan itulah kajian yang perlu dibahas dalam sebuah tesis.

B. Rumusan Masalah

Berkenaan dengan uraian dan penjelasan yang termuat dalam latar belakang masalah diatas, dipandang untuk lebih dipertajam objek yang akan diteliti dan selanjutnya dituangkan dalam bentuk rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan hukum rencana pembangunan jangka menengah daerah dalam sistem perencanaan pembangunan daerah?

2. Bagaimana implikasi hukum pembentukan perencanaan pembangunan daerah yang tidak bersumber dari rencana pembangunan jangka menengah daerah?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan permasalahan tersebut, Penulis menjabarkan beberapa tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji dan menjelaskan kedudukan hukum rencana pembangunan jangka menengah daerah dalam sistem perencanaan pembangunan daerah.
2. Untuk mengkaji dan menjelaskan implikasi hukum pembentukan perencanaan pembangunan daerah yang tidak bersumber dari rencana pembangunan jangka menengah daerah.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini mempunyai dua manfaat besar yang akan dihasilkan yakni dari manfaat teoritis dan manfaat praktis, yaitu:

1. Manfaat teoretis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan dibidang ilmu hukum pada umumnya dan hukum tata negara pada khususnya.
 - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya referensi dan literatur kepustakaan hukum tata negara berkaitan dengan kajian mengenai kedudukan rencana pembangunan jangka menengah daerah.
2. Manfaat Praktis
 - a. Sebagai bahan masukan dan sumbangsi saran yang diharapkan

bermanfaat bagi pemerintah dalam hal pembentukan perencanaan pembangunan nasional khususnya mengenai perencanaan pembangunan daerah.

- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan serta tambahan pengetahuan bagi semua pihak yang bersedia menerima dan bagi para pihak yang terkait dengan masalah yang diteliti serta bermanfaat bagi para pihak yang berminat pada permasalahan yang sama.

E. Orisinalitas Penelitian

Peneliti belum menemukan kajian spesifik mengenai kedudukan rencana pembangunan jangka menengah daerah. Namun ada beberapa penelitian yang kajiannya berkaitan dengan penelitian yang akan peneliti lakukan, antara lain:

1. Pada tingkatan penelitian Disertasi, terdapat penelitian Imam Mahdi yang sekarang telah dibukukan dengan judul Harmonisasi Pengaturan Perencanaan Pembangunan dan Penganggaran di Daerah, penelitian ini membahas ketidakharmonisan dalam pengaturan perencanaan pembangunan dan penganggaran di daerah, dan bagaimana mengharmoniskan peraturan perundang-undangan bidang perencanaan dan penganggaran daerah.
2. Masih dalam peneliti yang sama, tesis Imam Mahdi yang berjudul: "Pengaturan Hukum Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah dan Implementasinya dalam Penyusunan Dokumen Perencanaan di Provinsi Bengkulu. Tesis tersebut merupakan tugas akhir

perkuliahan pada program Pascasarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Bengkulu Tahun 2007". Fokus penelitian tesis tersebut adalah mengumpulkan beberapa peraturan perundang-undangan di bidang perencanaan pembangunan daerah, yang digunakan untuk menyusun dokumen perencanaan pembangunan daerah, yang digunakan untuk menyusun dokumen perencanaan pembangunan daerah khususnya RPJM Daerah Provinsi Bengkulu. Tesis tersebut termasuk penelitian lapangan (empiris) dan hasil penelitian yang disimpulkan, bahwa setelah adanya perubahan paradigma otonomi daerah terjadi penguatan yang luar biasa sehingga menimbulkan efek terhadap perencanaan pembangunan daerah dan seolah-olah daerah ingin membangun daerahnya sesuai keinginan sendiri tanpa memperhatikan koridor dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Jadi penelitian tesis tersebut berbeda dengan penelitian yang akan dilakukan dalam tesis ini, karena fokus utama dalam penelitian ini berkaitan dengan penerapan teori kedudukan hukum khususnya dalam hal ketiadaan rencana pembangunan jangka menengah daerah dalam sistem perencanaan pembangunan daerah sebagaimana telah diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

3. Penelitian Moh.Hudi, S.H, Perencanaan Pembangunan Nasional dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil, Penelitian ini membahas Perbandingan Antara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara dan

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Penelitian ini membahas mengenai perbandingan perencanaan pembangunan antara pembangunan nasional yang terdapat dalam GBHN dan SPPN dan relevansinya terhadap UUD 1945, serta gambaran komparatif mengenai strategi hukum normatif sebagai proses penyusunan perencanaan pembangunan nasional yang di dalamnya juga memuat rumusan kebijakan pembangunan di bidang hukum dan pembangunan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

4. Abdul Wahid Masuru (Perencanaan Pembangunan Hukum dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Laporan kajian, Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2011). Fokus penelitian tersebut membahas mengenai (a) kendala-kendala yang dihadapi dalam perencanaan pembangunan hukum sejak era sebelum reformasi dan pra amandemen UUD 1945 hingga era setelah reformasi dan pasca amandemen UUD 1945, (b) pengimplementasian perencanaan pembangunan hukum dalam UU nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dan (c) kebijakan yang diperlukan untuk merancang pembangunan hukum di masa yang akan datang.

Pada dasarnya tesis yang sedang saya teliti memiliki kemiripan dengan kajian BPHN ini yaitu penerapan konsepsi hukum dalam pembangunan, namun terdapat perbedaan yang jelas antara hasil laporan ini dengan rencana penelitian saya karena kajian ini menggunakan konsepsi hukum Satjipto Rahardjo

sebagai instrumen dalam mengurai pembangunan hukum di Indonesia sedangkan penelitian yang akan saya lakukan ialah menggunakan konsep teori kedudukan hukum beserta implikasinya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Perencanaan Pembangunan

1. Pengertian Perencanaan

Istilah perencanaan sudah sangat umum dan bahkan telah menjadi pembicaraan dalam kehidupan sehari-hari. Namun perencanaan memiliki pengertian yang berbeda-beda, berbagai ahli memberikan definisi perencanaan, berikut beberapa definisi perencanaan yang umum ditemukan.

Menurut Mudrajad Kuncoro Perencanaan merupakan salah satu dari empat fungsi atau unsur manajemen yang penting dan saling terikat satu sama lain. Secara umum keempat fungsi manajemen tersebut ialah merencanakan, mengorganisasikan, mengarahkan, dan mengendalikan. Fungsi perencanaan (*to plan*) membutuhkan pemahaman di mana posisi daerah dan ke mana mau melangkah ke depan, bagaimana formulasi visi dan misi, dan strategi apa yang dipilih untuk mencapai target.⁷

Perencanaan pada hakikatnya dapat bermakna banyak hal tergantung siapa dan untuk apa perencanaan itu. Robinson Tarigan menjelaskan bahwa perencanaan bagi orang yang memiliki profesi tertentu dapat berarti suatu kegiatan khusus yang memerlukan keahlian tertentu, sifatnya cukup rumit, banyak menguras tenaga dan pikiran, serta membutuhkan waktu untuk menyusunnya. Akan tetapi, bagi orang lain perencanaan dapat berarti suatu pekerjaan sehari-hari, tidak rumit,

⁷Mudrajad Kuncoro, *Perencanaan Pembangunan Daerah: Teori Dan Aplikasi*, Gramedia, Jakarta, 2018, hal. 72.

bahkan bisa saja orang tersebut tidak menyadari bahwa dia telah melakukan perencanaan.⁸ Perbedaan definisi tersebut dapat pula terjadi antara buku yang satu dengan buku lainnya, cabang ilmu yang berbeda, penulis yang berbeda, bahkan dalam satu teks buku yang sama namun diuraikan oleh orang yang berbeda dapat pula menghasilkan definisi yang berbeda. Hal tersebut dimungkinkan terjadi karena perbedaan sudut pandang, perbedaan fokus kajian, luasnya bidang perencanaan, suasana kebatinan penulis karena lingkungan atau pengalaman orang.

Mengutip pandangan Robinson Tarigan mengenai definisi perencanaan bahwa perencanaan memiliki tingkatan atau tahapan-tahapan definisi berdasarkan kondisi masing-masing mulai dari definisi perencanaan secara sederhana hingga definisi perencanaan yang rumit sebagaimana makna dari perencanaan itu sendiri. Menurut Robinson tingkatan atau tahapan pertama dalam mendefinisikan perencanaan ialah perencanaan sederhana yang mengartikan perencanaan sebagai kegiatan menetapkan suatu tujuan dan memilih langkah-langkah yang diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut.⁹ Definisi tersebut menurut Robinson sebenarnya tidak salah, akan tetapi belum cukup untuk memberi gambaran atas suatu perencanaan yang rumit dan luas. Dia menjelaskan bahwa definisi tersebut cocok untuk perencanaan sederhana yang tujuannya dapat ditetapkan dengan mudah dan tidak terdapat faktor pembatas yang berarti untuk mencapai tujuan tersebut.¹⁰

⁸Robinson Tarigan, *Perencanaan Pembangunan Wilayah*, Bumi Aksara, Jakarta, 2016, hal. 1.

⁹*Ibid.*

¹⁰*Ibid.*

Definisi tersebut di atas sebenarnya telah cukup luas dan telah mencakup kondisi-kondisi yang kemungkinan akan muncul pada sebuah perencanaan. Untuk menyempurnakan definisi tersebut Robinson memasukkan unsur wilayah atau lokasi agar perencanaan itu menjadi perencanaan wilayah.¹¹ Penulis berpandangan bahwa pandangan Robinson tentang perencanaan pembangunan perlu untuk diberi unsur wilayah atau dalam hal ini daerah agar fokus pembangunan tersebut memiliki ruang tempat perencanaan tersebut dilaksanakan. Selain itu penulis juga berpandangan bahwa tidak cukup hanya ruang tetapi perlu pula ditambahkan unsur waktu sehingga perencanaan itu selain memiliki lokasi juga memiliki waktu untuk mengukur pencapaian tujuan pembangunan.

Unsur wilayah yang dimasukkan dari tahapan definisi perencanaan oleh Robinson Tarigan kemudian dituangkan dalam definisi konkret, rumit, dan luas. Perencanaan menurut Robinson adalah mengetahui dan menganalisis kondisi saat ini, meramalkan perkembangan berbagai faktor uncontrollable yang relevan, memperkirakan faktor-faktor pembatas, menetapkan tujuan dan sasaran yang diperkirakan dapat dicapai, menetapkan langkah-langkah untuk mencapai tujuan tersebut, serta menetapkan lokasi dari berbagai kegiatan yang akan dilaksanakan.¹²

Selain definisi dari Robinson Tarigan di atas terdapat juga pendapat atau pandangan ahli lainnya tentang perencanaan seperti yang

¹¹*Ibid.*

¹²*Ibid*, hal. 4.

ditulis Moekijat dalam Robinson Tarigan yang juga memberi arti tentang perencanaan yaitu antara lain :¹³

1. Perencanaan adalah hal memilih dan menghubungkan fakta-fakta serta hal membuat dan menggunakan dugaan-dugaan mengenai masa yang akandatang dalam hal menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang diusulkan, yang dianggap perlu untuk membuat suatu rencana tindakan.
2. Perencanaan adalah suatu usaha untuk membuat suatu rencana tindakan, artinya menentukan apa yang dilakukan, siapa yang melakukan, dan diaman hal itu dilakukan.
3. Perencanaan adalah penentuan suatu arah tindakan untuk mencapai suatu hasil yang diinginkan.
4. Perencanaan adalah suatu penentuan sebelumnya dari tujuan-tujuan yang diinginkan dan bagaimana tujuan tersebut harus dicapai.

Dalam literatur lain juga diberikan definisi perencanaan menurut beberapa ahli, antara lain sebagai berikut:

- a. Waterson pada Development Planning, seperti yang dikutip oleh Coralie Bryant dan Louise G. White mengungkapkan Perencanaan adalah konsep yang licin, sulit dipegang, lebih banyak digembar-gemborkan dari pada dipraktekan, lebih sering didiskusikan ketimbang didefinisikan.¹⁴

¹³*Ibid.*

¹⁴Coralie Bryant dan Louise G. White, *Manajemen Pembangunan*, LP3ES, Jakarta, 1987, hal. 305-306.

- b. Menurut Russell Ackoff Jika dikontraskan dengan pemecahan masalah, perencanaan seharusnya tak lain adalah penanganan suatu sistem masalah secara holistik.¹⁵
- c. Robert Chambers seperti dikutip oleh Coralie Bryant dan Louise G. White mengemukakan bahwa Perencanaan sebagai suatu proses belajar yang berlangsung melalui ‘pencangkakan dan modifikasi prosedur secara diam-diam’ dan bukan melalui rencana-rencana formal. Rencana formal kadang-kadang dapat sia-sia. Yang lebih bermanfaat, kata Chambers, ialah penajaman sasaran dan pelaksanaan proyek-proyek yang telah ada, penghimpunan pengalaman pelaksanaan yang dapat memberikan umpan balik pada penyusunan usulan di waktu kemudian, perbaikan proses anggaran dan alokasi, serta pengorganisasian prosedur penyelidikan dan penelitian serta pengembangan pedesaan.¹⁶
- d. Menurut Friedmann Perencanaan tidak semata-mata merupakan persoalan instrumentasi sasaran-sasaran secara efisien; ia adalah juga suatu proses yang mungkin mengatur masyarakat menemukan masa depannya.¹⁷
- e. Healey (1997) menegaskan bahwa sistem perencanaan dapat didefinisikan sebagai sistem hukum dan prosedur yang menetapkan aturan dasar praktik perencanaan.¹⁸

¹⁵*Ibid*, hal. 307.

¹⁶*Ibid*, hal. 312.

¹⁷*Ibid*.

¹⁸Healey dalam Mirwansyah Prawiranegara, *Pemahaman Dasar Tentang Hukum dan Administrasi Perencanaan Wilayah dan Kota*, Modul Elektronik, www.pustaka.ut.ic, diakses pada tanggal 7 Mei 2020, Pukul 10.54 Wita.

f. Menurut Sjafrizal Perencanaan pada dasarnya merupakan cara, teknik atau metode untuk mencapai tujuan yang diinginkan secara tepat, terarah, dan efisien sesuai dengan sumber daya yang tersedia.¹⁹

Berdasarkan beberapa pendapat di atas Robinson Tarigan menarik kesimpulan bahwa inti perencanaan adalah menetapkan tujuan dan merumuskan langkah-langkah untuk mencapai tujuan tersebut. Hanya mengenai hal-hal tersebut ada yang diperinci dan ada yang kurang diperinci. Hal tersebut menurut Robinson Tarigan telah sejalan dengan berbagai pengertian perencanaan seperti yang telah dikemukakan terdahulu.²⁰

Friedman yang telah dikutip pendapatnya terdahulu memiliki sudut pandang yang berbeda mengenai perencanaan. Dalam Robinson Tarigan, Friedman²¹ mengemukakan pandangannya:

“Planning is primaly a way of thinking about sosial and economic problem, planning is oriented predominantly toward the future, is deeply concerned with the relation of goal to collective decisions and strives forcomprehensiveness in policy and program”.

Menurut Friedmen dalam Robinson, perencanaan adalah cara berpikir mengatasi permasalahan sosial dan ekonomi, untuk mneghasilkan sesuatu di masa depan. Sasaran yang dituju adalah keinginan kolektif dan mengusahakan keterpaduan dalam kebijakan dan program. Friedman melihat perencanaan memerlukan pemikiran yang

¹⁹Sjafrizal, *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonom*, Rajawali Pers, Depok, 2017, hal. 24.

²⁰Robinson Tarigan, *Loc. Cit.*

²¹Pendapat Friedmen tersebut dikutip oleh J. Glasson dalam bukunya *an Introduction ToRegional Planning*, London: Hutchingson Educational, 1974.

mendalam dan melibatkan banyak pihak sehingga hasil yang diperoleh dan cara memperoleh hasil itu dapat diterima oleh masyarakat. Hal tersebut berarti perencanaan sosial dan ekonomi harus memerhatikan aspirasi masyarakat dan melibatkan masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung. Friedman menarik kesimpulan mengenai perencanaan dengan melihat praktek perencanaan di negara-negara yang telah maju perekonomiannya. Negara maju menentukan perncanaannya berdasarkan kesepakatan antara pemerintah dan masyarakatnya.²²

Conyers & Hills dalam Arsyad yang dikutip oleh Robinson memberi pandangan yang hampir mirip dengan pandangan Friedman. Menurutnya perencanaan merupakan suatu proses yang berkesinambungan yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa yang akandatang.²³ Arsyad dalam Robinson menguraikan definisi Conyers & Hills di atas ke dalam empat elemen dasar perencanaan, yaitu:²⁴

1. Perencanaan berarti memilih,
2. Perencanaan merupakan alat pengalokasian sumber daya,
3. Perencanaan merupakan alat untuk mencapau tujuan, dan
4. Perenecanaan berorientasi ke masa depan.

Perencanaan yang dimaksudkan di sini adalah perencanaan ekonomi ataupun perencanaan pembangunan dengan fokus perhatian

²²*Ibid*, hal. 5.

²³*Ibid*.

²⁴*Ibid*, baca juga Arsyad, Lincoln, *Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah*, BPFE, Yogyakarta, 1999.

bagaimana mengalokasikan sumber daya pemerintah secara efektif dan efisien. Asryad dalam Robinson juga menjelaskan pandangan Widjojo Nitisastro yang hampir mirip dengan Friedmen namun memberi penekanan yang sedikit berbeda dari Conyers & Hilss. Widjojo mengatakan bahwa:²⁵

“Perencanaan pada dasarnya berkisar pada dua hal, pertama ialah penentuan pilihan secara sadar mengenai tujuan konkret yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu atas dasar nilai yang dimiliki masyarakat yang bersangkutan. Yang kedua ialah pilihan-pilihan di antara cara-cara alternative yang efisien serta rasional guna mencapai tujuan-tujuan tersebut”.

Sejalan dengan pandangan Robinson bahwa Widjojo menekankan pentingnya menggali nilai yang hidup dan tumbuh dalam masyarakat sebelum menyusun perencanaan. Nilai tersebut harus dijadikan unsur penting dalam penyusunan perencanaan, hal ini berarti pula bahwa masyarakat harus dilibatkan sehingga nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat dapat dimasukkan. Keterlibatan masyarakat tersebut dapat dilakukan secara langsung maupun tidak langsung.²⁶

Berdasarkan definisi serta pandangan-pandangan para ahli di atas, Robinson Tarigan membagi dua versi perencanaan yaitu versi pertama yang melihat perencanaan sebagai suatu teknik atau profesi yang membutuhkan keahlian dan versi yang kedua melihat perencanaan²⁷ sebagai kegiatan kolektif yang harus melibatkan seluruh masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung. Robinson cenderung melihat perencanaan sebagai suatu profesi. Menurutnya masyarakat yang terlibat

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

²⁷ dapat pula dimaknai sebagai perencanaan pembangunan.

di dalamnya merupakan bagian dari proses sehingga tidak perlu dicantumkan di dalam definisi perencanaan.²⁸

Menurut Robinson pada akhirnya perencanaan pembangunan harus mendapat persetujuan masyarakat melalui DPR/DPRD²⁹. Arahan dari DPR/DPRD dapat dimintakan pada awal penyusunannya dan setelah rancangan (*draft*) perencanaan selesai, akan kembali dibahas oleh DPR/DPRD dan tokoh-tokoh masyarakat, hasil akhir perencanaan akan disetujui oleh DPR/DPRD. Hal tersebut dimaksudkan agar proses penyusunan bisa selesai tepat waktu karena apabila masyarakat dilibatkan dalam seluruh proses penyusunannya bisa saja perencanaan tersebut tidak selesai tepat waktu padahal perencanaan tersebut perlu untuk diselesaikan agar dapat bermanfaat bagi kehidupan masyarakat luas.³⁰

2. Tujuan Perencanaan

Pada dasarnya tujuan perencanaan pembangunan ialah menciptakan perubahan hidup masyarakat di suatu wilayah ke arah atau ke tingkatan yang lebih baik dari sebelumnya. Selaras dengan pandangan Robinson Tarigan bahwa tujuan perencanaan wilayah³¹ ialah meniptakan kehidupan yang efisien, nyaman, serta lestari dan pada tahap akhirnya menghasilkan rencana yang menetapkan lokasi dari berbagai kegiatan

²⁸*Ibid.*

²⁹Model persetujuan ini dapat diterapkan apabila di suatu negara menggunakan sistem pengambilan keputusan oleh perwakilan, hal tersebut tentu akan sulit terjadi apabila dilaksanakan di negara yang menggunakan sistem pengambilan keputusan secara langsung yaitu melalui referendum.

³⁰Sfarizal, *Loc. Cit.*, hal. 6

³¹dibaca sebagai perencanaan pembangunan daerah/perencanaan daerah dalam arti luas.

yang direncanakan, baik oleh pihak pemerintah maupun pihak swasta. Lokasi yang dipilih memberikan efisiensi dan keserasian lingkungan yang paling maksimal, setelah memerhatikan benturan kepentingan dari berbagai pihak. Menurut Robinson sifat perencanaan wilayah yang sekaligus menunjukkan manfaatnya, antara lain sebagai berikut:³²

1. Perencanaan wilayah haruslah mampu menggambarkan proyeksi dari berbagai kegiatan ekonomi dan pembangunan lahan di wilayah tersebut di masa yang akan datang. Dengan demikian, sejak awal telah terlihat arah lokasi yang dipersiapkan untuk dibangun dan akan dijadikan sebagai wilayah penyangga. Juga dapat dihindari pemanfaatan lahan yang semestinya dilestarikan, seperti kawasan hutan lindung dan konservasi alam. Hal ini berarti dari sejak awal dapat diantisipasi dampak positif dan negatif dari perubahan tersebut, dan dapat dipikirkan langkah-langkah yang akan ditempuh untuk mengurangi dampak negatif dan mengoptimalkan dampak positif.
2. Dapat membantu atau memandu para pelaku ekonomi untuk memilih kegiatan apa yang perlu dikembangkan di masa yang akan datang dan dimana lokasi kegiatan seperti itu masih diizinkan. Hal ini bisa mempercepat proses pembangunan karena investor mendapat kepastian hukum tentang lokasi usahanya dan menjamin keteraturan dan menjauhkan benturan kepentingan.

³²*Ibid*, hal. 10.

3. Sebagai bahan acuan bagi pemerintah untuk mengendalikan atau mengawasi arah pertumbuhan kegiatan ekonomi dan arah penggunaan lahan.
4. Sebagai landasan sebagai rencana-rencana lainnya yang lebih sempit tetapi lebih detail, misalnya perencanaan sektoral dan perencanaan prasarana.
5. Lokasi itu sendiri dapat dipergunakan untuk berbagai kegiatan, menetapkan kegiatan tertentu pada lokasi tertentu haruslah memberi nilai tambah maksimal bagi seluruh masyarakat, artinya dicapai suatu manfaat optimal dari lokasi tersebut. Penetapan lokasi harus menjamin keserasian spasial, keselarasan antara sector, mengoptimasi investasi, terciptanya efisiensi dalam kehidupan, dan menjamin kelestarian lingkungan.

Robinson menekankan bahwa Perencanaan wilayah haruslah diusahakan agar mencapai sasaran-sasaran yang telah ditetapkan secara maksimal, berdasarkan hambatan dan keterbatasan yang ada. Menurutnya masalah yang rumit adalah bahwa pada lokasi yang direncanakan seringkali telah terisi dengan kegiatan lain. Akibatnya harus dibuatkan pilihan antara memindahkan yang telah terlebih dahulu ada dan menggantinya dengan kegiatan baru, atau apa yang direncanakan harus disesuaikan dengan apa yang telah ada di lapangan. Menetapkan pilihan ini seringkali tidak mudah karena selain masalah perhitungan biaya versus

manfaat, juga seringkali terdapat kepentingan lain yang sulit dikonversi dalam nilai uang, misalnya adat, sejarah, warisan, dan lingkungan.³³

Pendapat Robinson di atas lebih menekankan pada aspek ruang dimana perencanaan pembangunan akan dilaksanakan. Tujuan perencanaan pembangunan wilayah yang dimaksud oleh Robinson tersebut sebenarnya lebih dekat dengan perencanaan tata ruang dan wilayah karena menyangkut aspek pembangunan fisik di ruang/wilayah tertentu. Secara umum tujuan perencanaan pembangunan dapat ditinjau dari aspek ruang serta aspek sumber daya manusia yang tidak hanya dapat diukur dari segi kuantitatif tetapi juga kualitatif khususnya yang menyangkut tingkat kesejahteraan atau taraf hidup orang banyak.

Berbeda dengan Robinson Tarigan, tujuan perencanaan pembangunan menurut Sjafrizal menuliskan tujuan perencanaan pembangunan mengacu pada Tujuan dan Fungsi Pokok perencanaan pembangunan nasional di Indonesia berdasarkan UU No. 25 Tahun 2004 yaitu:³⁴

1. Mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan;
2. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi antar daerah, waktu dan fungsi pemerintah, baik pusat maupun daerah;
3. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
4. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan;

³³*Ibid*, hal. 11.

³⁴Sjafrizal, *Op. Cit*, hal. 26.

5. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, dan adil.

3. Perencanaan Pembangunan

Mengutip pandangan Sjafrizal terdahulu bahwa perencanaan pada dasarnya merupakan cara, teknik atau metode untuk mencapai tujuan yang diinginkan secara tepat, terarah, dan efisien sesuai dengan sumber daya yang tersedia. Dengan demikian, secara umum perencanaan pembangunan adalah cara atau teknik untuk mencapai tujuan pembangunan secara tepat, terarah, dan efisien sesuai dengan kondisi Negara atau daerah bersangkutan. Sedangkan tujuan pembangunan pada umumnya adalah untuk mendorong proses pembangunan secara lebih cepat guna mewujudkan masyarakat yang maju, makmur, dan sejahtera.³⁵

Dalam berbagai literatur terdapat beberapa pengertian mengenai perencanaan pembangunan yang dipaparkan oleh ahli. Arthur W. Lewis dalam Sjafrizal mendefinisikan perencanaan pembangunan sebagai:

“suatu kumpulan kebijaksanaan dan program pembangunan untuk merangsang masyarakat dan swasta untuk menggunakan sumber daya yang tersedia secara produktif”.

Sjafrizal juga menjelaskan bahwa rangsangan yang dimaksud oleh Arthur W. Lewis diberikan dalam bentuk insentif-insentif ekonomi baik secara mikro pun secara makro yang dapat mendorong penggunaan sumber daya secara lebih produktif dengan maksud agar proses pembangunan menjadi lebih meningkat.³⁶

³⁵ Sjafrizal, *Op.Cit.* hal. 24.

³⁶ *Ibid*, hal. 25.

M.L Jhingan dalam Sfarizal yang merupakan ahli perencanaan pembangunan berkebangsaan India memberi batasan atau definisi tentang perencanaan pembangunan secara lebih konkret. Menurut pandangan Jhingan:

“perencanaan pembangunan pada dasarnya adalah merupakan pengendalian dan pengaturan perekonomian dengan sengaja oleh suatu penguasa (pemerintah) pusat untuk mencapai suatu sasaran dan tujuan tertentu di dalam jangka waktu tertentu pula”.

Pandangan Jhingan tersebut sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Michael Todaro dalam Sjafrizal dalam kaitannya mengenai perencanaan pembangunan, Michael Todaro cenderung melihat perencanaan pembangunan melalui perspektif ekonomi, ia menggambarkan perencanaan pembangunan sebagai berikut:

"suatu upaya pemerintah secara sengaja untuk melakukan koordinasi pengambilan keputusan ekonomi dalam jangka panjang untuk mempengaruhi secara langsung maupun tidak langsung tingkat pertumbuhan dari beberapa variabel utama perekonomian nasional".³⁷

Dalam UU SPPN setelah perubahan model atau sistem perencanaan dengan sistem-sistem terdahulu yang pernah diterapkan di Indonesia, definisi perencanaan pembangunan diartikan sebagai suatu kesatuan tata-cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan jangka Panjang, jangka menengah dan tahunan, yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.³⁸ Perbedaan definisi tersebut dengan definisi sebelumnya menurut Sjafrizal adalah bahwa disamping perencanaan pembangunan pada tingkat nasional, pada definisi ini

³⁷Sjarizal, *Loc. Cit.*

³⁸Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

secara eksplisit sudah dinyatakan pula peranan dari perencanaan pembangunan pada tingkat daerah. Hal tersebut menurut Sjafrizal dikarenakan undang-undang tersebut dibuat setelah Indonesia menerapkan sistem otonomi daerah secara menyeluruh di mana peranan pemerintah daerah sudah semakin menonjol dalam proses pembangunan.

Berdasarkan uraian di atas, sjafrizal kemudian mengurai komponen utama perencanaan pembangunan yang pada dasarnya adalah:³⁹

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

Adapun landasan yuridis sistem perencanaan pembangunan di Indonesia antara lain:

- a. Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- b. Undang-Undang No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN);
- c. Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- d. Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah;

³⁹*ibid*, hal. 25-26.

- e. Undang-Undang No. 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025;
- f. Peraturan Presiden No. 72 Tahun 2018 Tentang RKP Tahun 2019;
- g. Peraturan Pemerintah No 21 tahun 2004 tentang Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga yang direvisi menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 90 tahun 2010;
- h. Peraturan Pemerintah Nomor 39 tahun 2006 tentang Tatacara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan;
- i. Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 2006 tentang Tatacara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional;
- j. Peraturan Pemerintah No 38 tahun 2007 tentang pembagian urusan pemerintah antar pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota;
- k. Peraturan Pemerintah No 8 tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah;
- l. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian Dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah;

m. Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019.

Untuk pembahasan mengenai definisi dan sistematika perencanaan pembangunan di Indonesia akan dijelaskan pada sub-bab selanjutnya.

B. Kedudukan Hukum

1. Pengertian Kedudukan Hukum

Hukum merupakan suatu norma yang berkembang dalam kehidupan bermasyarakat. Pada dasarnya norma ini harus dipatuhi dan mengikat bagi setiap individu dalam suatu wilayah tertentu. Dengan adanya norma, setiap orang dapat memperjuangkan kepentingannya dalam batasan-batasan yang tidak melanggar aturan dan tidak merugikan kepentingan orang lain. Sehingga dengan demikian terciptalah kehidupan yang tertib, aman, tentram dapat terwujudkan. Menurut Satjipto Raharjo hukum merupakan:⁴⁰

“kaedah yang memuat suatu penilaian mengenai perbuatan tertentu. Hal ini jelas tampak dalam bentuk perintah dan larangan. Kaedah diwujudkan dalam bentuk petunjuk bertingkah laku. Oleh karena itu kaedah hukum disebut petunjuk tingkah laku tentang apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan yang disertai dengan sanksi. Kaedah hukum tersebut bersumber dari masyarakat sendiri maupun dari sumber lain yang diakui keberlakuannya oleh otoritas tertinggi dalam masyarakat itu. Jika kaedah tersebut dilanggar akan memberikan kewenangan pada otoritas tertinggi untuk menjatuhkan sanksi. Agar dengan sanksi itu masyarakat diharapkan supaya selalu berada dalam koridor yang baik, serta menghindarkan diri dari perbuatan melanggar hukum, guna menciptakan kedamaian dalam masyarakat”.

Kedamaian disini merupakan suatu keadaan yang mencakup dua hal, yaitu ketertiban atau keamanan dan ketentraman atau ketenangan.

⁴⁰ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal. 33.

Ketertiban atau keamanan menunjukkan pada hubungan atau komunikasi lahiriah, jadi melihat pada proses interaksi para pribadi dalam kelompok masyarakat. Sedangkan ketentraman atau ketenangan menunjukkan pada keadaan bathiniah, jadi melihat pada kehidupan bathiniah masing-masing pribadi dalam kelompok masyarakat.⁴¹

Pengertian hukum di atas dapat diartikan bahwa hukum berfungsi sebagai mekanisme untuk melakukan integrasi terhadap berbagai kepentingan masyarakat yang berlaku baik ada konflik maupun tidak ada konflik. Akan tetapi harus diketahui bahwa dalam penyelesaian konflik-konflik dalam masyarakat, bukan hanya hukum satu-satunya norma dalam pengintegrasian, melainkan masih dapat terdapat sarana pengintegrasian lainnya seperti norma agama, norma kesusilaan, dan norma kesopanan.

Penerapan hukum ditujukan kepada manusia dan badan hukum di Negara Republik Indonesia ini, dimana kedua belah aspek tersebut dikatakan sebagai subjek hukum, yang mempunyai hak dan kewajiban yang harus dihormati dengan statusnya sebagai subjek hukum tersebut. Sehingga dapat dikatakan dengan statusnya itu, kedudukan hukum dari subjek hukum tercermin di dalam hak dan kewajiban yang harus dilaksanakan dan harus dipenuhi terhadap subjek hukum dalam penerapan pengaturan hukum itu sendiri. Dari kedudukan hukum ini tentunya bertujuan untuk memberikan suatu keadilan, kepastian dan kegunaan atau kemanfaatan terhadap subjek hukum.

⁴¹ Purnadi Purbacaraka, dkk, 1993, Perihal Kaedah Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 20.

Menurut Philipus M. Hadjon, dalam konteks lembaga negara, kedudukan suatu lembaga negara itu dapat dilihat dari dua sisi, yakni: Pertama, kedudukan yang diartikan sebagai suatu posisi dalam kaitannya posisi lembaga negara dibandingkan dengan lembaga negara lain. Kedua, kedudukan yang diartikan sebagai suatu posisi didasarkan pada fungsi utamanya.⁴²

Berdasarkan hal tersebut, kedudukan hukum yang dimaksud penulis dalam penelitian ini adalah kedudukan yang diartikan sebagai suatu posisi dalam kaitannya dengan sistem perencanaan pembangunan daerah. Spesifik terhadap pengaturan tentang rencana pembangunan jangka menengah daerah dalam sistem perencanaan pembangunan daerah.

Kedudukan dapat diartikan sebagai status, baik meliputi seseorang, tempat atau pun benda. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kedudukan diartikan sebagai (1) tempat kediaman; (2) tempat pegawai (pengurus perkumpulan dan sebagainya) tinggal untuk melakukan pekerjaan atau jabatannya; (3) letak atau tempat suatu benda; (4) tingkatan atau martabat; (5) keadaan yang sebenarnya (tentang perkara dan sebagainya); (6) status (keadaan atau tingkatan orang, badan, atau negara dan sebagainya).⁴³ Sehingga jika dimaknai kata “kedudukan” yang dihubungkan dengan “hukum” diperoleh pengertian bahwa Kedudukan hukum atau *Legal standing* adalah keadaan dimana seseorang atau suatu pihak ditentukan memenuhi syarat dan oleh karena itu mempunyai hak

⁴² Muh Hasrul, Fajlurrahman Jurdi, Ahmad Yani, *Hukum Kelembagaan Negara (Penguatan Lembaga Negara Dalam Konstitusi)*, Litera, Yogyakarta, 2019, hal. 28.

⁴³ <https://kbbi.web.id/duduk>, diakses pada tanggal 11 Maret 2021, Pukul 20.00 Wita.

untuk mengajukan permohonan perselisihan atau sengketa atau perkara di depan Mahkamah Konstitusi.⁴⁴ *Legal standing* adalah adaptasi dari istilah *personae standi in judicio* yang artinya adalah hak untuk mengajukan gugatan atau permohonan di depan pengadilan.⁴⁵

Kedudukan hukum memiliki pemahaman bahwasannya dimana suatu subyek hukum ataupun obyek hukum berada. Dengan memiliki kedudukan, subyek hukum ataupun obyek hukum dapat melakukan tindakan dan wewenang sebagaimana statusnya. Dalam istilah bahasa latin, kedudukan hukum disebut *locus standi* yang memiliki makna bahwa suatu keadaan ketika suatu subyek hukum atau obyek hukum dianggap memenuhi persyaratan untuk mengajukan permohonan penyelesaian suatu sengketa yang terjadi. Kedudukan hukum biasanya ditunjukkan dengan cara sebagai berikut:

- a. Suatu subyek hukum dirugikan oleh suatu peraturan dan kemudian menimbulkan peristiwa yang menjadi permasalahan. Peristiwa ini akan hilang bila pengadilan turun tangan.
- b. Suatu subyek hukum atau obyek hukum diberikan kedudukan hukum untuk melakukan tindakan yang diamanatkan melalui undang-undang.

Sebagai contoh untuk melihat subyek hukum memiliki kedudukan hukum di Indonesia dapat dilihat melalui kewenangannya dalam mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi. Subyek hukum yang

⁴⁴ Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa Pemikiran Hukum* Dr. Harjono, S.H., M.C.L. Wakil Ketua MK, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hal. 176.

⁴⁵ *Ibid.* hal. 176.

dimaksud adalah subyek hukum yang telah memenuhi kualifikasi sebagai subyek hukum dan kemudian diberikan kedudukan hukum. Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 51 ayat (1) menyebutkan mengenai subyek hukum yang dapat mengajukan permohonan karena telah memiliki kedudukan hukum, yaitu sebagai berikut:⁴⁶

- a. Perorangan warga negara Indonesia;
- b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undangundang;
- c. Badan hukum publik atau privat; atau
- d. Lembaga negara.

Selain itu Menurut Salim dan Erlis mengenai kedudukan hukum menyampaikan bahwa masyarakat yang dianggap sebagai organisme tubuh manusia yang masing mempunyai kedudukan dan fungsinya. Hukum dikonsepsikan sebagai pola harmonisasi hubungan antara “anggota tubuh” masyarakat agar berjalan baik dan seimbang.⁴⁷

Menurut Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad mengenai kedudukan hukum menyampaikan bahwa:⁴⁸

“Perilaku masyarakat merupakan tanggapan atau reaksi yang terwujud dalam gerakan (sikap), tetapi juga gerakan badan atau ucapan di dalam masyarakat. Perilaku itu apakah, sesuai dengan status dan perannya. Status, yaitu mengenai posisi yang diduduki, sedangkan peran adalah perilaku yang diharapkan karena kedudukan kita. Hukum dikonsepsikan sebagai bentuk kesesuaian

⁴⁶ Pasal 51 ayat (1), Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

⁴⁷ Salim dan Erlies, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2014, hal.76.

⁴⁸ *Ibid*, hal. 142.

antara kedudukan dan peranan yang dibawakan seseorang dalam masyarakat.”

Penjelasan kedudukan hukum dari peraturan dan beberapa pendapat para ahli di atas dapat disimpulkan, bahwa utamanya kedudukan hukum itu menyangkut status dan peran terhadap subjek hukum yang memiliki hak dan kewajiban, apabila subjek hukum dipandang dari statusnya maka menyangkut mengenai posisi dan kedudukan si subjek hukum tersebut dan apabila dipandang dari perannya maka menyangkut perbuatan apa yang dapat dilakukan dan tidak dapat dilakukan si subjek hukum dalam kedudukannya.

2. Kedudukan Hukum dalam Rencana Pembangunan Daerah

Kedudukan Hukum dalam Rencana Pembangunan merupakan bentuk kehidupan hukum ke arah yang lebih baik dan kondusif. Sebagai bagian dari pembangunan nasional, pembangunan hukum harus terintegrasi dan bersinergi dengan pembangunan bidang lain, serta memerlukan proses yang berkelanjutan. pembangunan hukum tidak hanya ditujukan untuk hukum dalam arti positif yang identik dengan peraturan perundang-undangan, tetapi juga hukum dalam arti yang luas yang menunjuk pada sebuah sistem, yang meliputi pembangunan materi hukum, pembangunan kelembagaan dan penegakan hukum, pembangunan pelayanan hukum dan pembangunan kesadaran hukum masyarakat.⁴⁹ Karena unsur-unsur tersebut saling mempengaruhi, hukum harus dibangun secara simultan, sinkron, dan terpadu.

⁴⁹ Bab I Lampiran Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional, 2014. hal. 4

Dalam pembahasan ini yang dimaksud dengan Kedudukan Hukum Dalam Rencana Pembangunan daerah merupakan pembangunan materi hukum yang berupa tindakan atau kegiatan yang ditujukan untuk pembaruan peraturan perundang-undangan dalam mendukung pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional yang bersumber pada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), yang mencakup perencanaan hukum, pembentukan hukum, serta penelitian dan pengembangan hukum. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025, pembangunan hukum dilaksanakan untuk mencapai misi mewujudkan bangsa yang berdaya saing dan masyarakat demokratis berlandaskan hukum.⁵⁰ Hal ini merupakan bagian dari 8 (delapan) misi pembangunan nasional dalam rangka menggapai visi pembangunan nasional dalam kurun waktu 2005-2025, yaitu terwujudnya “Indonesia yang Mandiri, Maju, Adil, dan Makmur”.⁵¹

Pembangunan hukum dengan misi mewujudkan bangsa yang berdaya saing, diarahkan untuk mendukung:

- a) terwujudnya pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan;
- b) pengaturan permasalahan yang berkaitan dengan ekonomi, terutama dalam hal usaha dan industri;
- c) terciptanya kepastian investasi, terutama yang terkait dengan penegakan dan perlindungan hukumnya;

⁵⁰ Bab IV Lampiran UU No. 17 Tahun 2007 tentang RPJPN 2005-2025, khususnya pembahasan mengenai Arah Pembangunan Nasional.

⁵¹ Bab III Lampiran UU No. 17 Tahun 2007 tentang RPJPN 2005-2025.

d) penghilangan terjadinya tindak pidana korupsi serta mampu menangani dan menyelesaikan secara tuntas permasalahan yang terkait kolusi, korupsi, nepotisme.

Kedudukan hukum disini diarahkan untuk memantapkan dan mengefektifkan berbagai organisasi dan lembaga hukum, profesi hukum, dan badan peradilan melalui peningkatan kualitas dan profesionalisme. Pembangunan struktur hukum tersebut dilaksanakan melalui sistem pendidikan dan pelatihan dengan kurikulum yang akomodatif terhadap setiap perkembangan pembangunan serta pengembangan sikap aparatur hukum yang menjunjung tinggi kejujuran, kebenaran, keterbukaan dan keadilan, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, serta bertanggung jawab dalam bentuk perilaku yang teladan. Melalui penegakan hukum adalah penegakan hukum yang dilakukan dengan tegas, lugas, profesional, dan tidak diskriminatif dengan tetap berdasarkan pada penghormatan terhadap hak asasi manusia, keadilan, dan kebenaran. Hal ini dilakukan dalam tahapan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan di lembaga penegak hukum yaitu kepolisian, kejaksaan serta KPK. Selain itu, penegakan hukum di lembaga peradilan, dilakukan dengan persidangan yang transparan dan terbuka dalam rangka mewujudkan tertib sosial dan disiplin sosial sehingga dapat mendukung pembangunan serta memantapkan stabilitas nasional yang dinamis.

3. Implikasi dan Akibat Hukum

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mengartikan implikasi sebagai keterlibatan atau keadaan terlibat dan dapat pula diartikan yang

termasuk atau tersimpul; yang disugestikan, tetapi tidak dinyatakan⁵² atau secara umum dapat dipahami sebagai sesuatu hal yang memberikan akibat langsung terhadap sesuatu yang lainnya. Sehingga hubungan antara “implikasi” dengan “hukum” ialah diperoleh pengertian bahwa implikasi hukum adalah akibat hukum yang lahir dari suatu peristiwa hukum tertentu berkaitan dengan hal-hal yang dikehendaki oleh pelaku hukum baik secara langsung maupun tidak langsung.

Akibat hukum adalah akibat yang diberikan oleh hukum atas suatu tindakan subjek hukum.⁵³ Maka tidak tepat jika dianggap bahwa akibat hukum hanya akibat suatu tindakan, karena perbuatan siswa hukum pun, yang tidak termasuk tindakan hukum, dapat diberikan akibat-akibat hukum.⁵⁴ Dengan istilah perkataan, akibat hukum dapat dikenakan baik pada:⁵⁵

1. Tindakan hukum atau perbuatan hukum;
2. Delik, baik delik di bidang hukum pidana (perbuatan pidana) maupun delik di bidang hukum privat (perbuatan melawan hukum).

Sehingga, sehubungan dengan hal tersebut, akibat hukum terdapat tiga jenis, yaitu:⁵⁶

1. Akibat hukum berupa lahirnya, berubahnya, atau lenyapnya suatu kaidah hukum tertentu. Contohnya seorang dewasa yang

⁵² Implikasi, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia Daring, diakses dari <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/Sanksi>, 24 Februari 2021.

⁵³ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2015, hal. 275.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*, hal. 275-276.

ditaruh di bawah pengampuan karena gila akan melenyapkan kecakapannya untuk bertindak, setelah ia ditaruh di bawah *kuratele*.

2. Akibat hukum berupa lahirnya, berubahnya, atau lenyapnya suatu hubungan hukum tertentu. Contohnya sejak pembeli barang telah membayar lunas harga barang dan penjual telah menyerahkan dengan tuntas barangnya, maka lenyaplah hubungan hukum jual beli di antara keduanya.
3. Akibat hukum berupa sanksi, baik sanksi pidana maupun sanksi di bidang hukum keperdataan. Contohnya di bidang hukum pidana dikenal jenis-jenis sanksi yang diatur dalam Pasal 10 KUHP dan di bidang hukum perdata dikenal sanksi, baik terhadap perbuatan melawan hukum maupun wanprestasi.

Akibat hukum adalah akibat suatu tindakan yang dilakukan untuk memperoleh akibat yang dikehendaki oleh pelaku dan yang diatur oleh hukum.⁵⁷ Menurut A. Ridwan Halim akibat hukum adalah segala akibat yang terjadi dari segala perbuatan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum terhadap objek hukum ataupun akibat-akibat lain yang disebabkan karena kejadian-kejadian tertentu yang oleh hukum yang bersangkutan sendiri telah ditentukan atau dianggap sebagai akibat hukum.⁵⁸ Atau akibat suatu tindakan yang dilakukan untuk memperoleh suatu akibat

⁵⁷ Utang Rasyidin dan Dedi Supriyadi, *Pengantar Hukum Indonesia dari Tradisi ke Konstitusi*, CV. Pustaka Setia, Bandung, 2014, hal. 144.

⁵⁸ Muhammad Sadi Is, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Cetakan Ke-2), Kencana, Jakarta, 2017, hal. 90.

yang dikehendaki oleh pelaku dan yang diatur oleh hukum.⁵⁹ Singkatnya akibat hukum adalah akibat yang ditimbulkan oleh peristiwa hukum.⁶⁰

Sedangkan menurut R. Soeroso akibat hukum merupakan akibat suatu tindakan yang dilakukan untuk memperoleh suatu akibat yang dikehendaki oleh pelaku dan yang diatur oleh hukum. Tindakan ini dinamakan tindakan hukum. Sehingga dengan kata lain, akibat hukum adalah akibat dari suatu tindakan hukum.⁶¹ Adapun menurut Soedjono akibat hukum merupakan suatu akibat yang ditimbulkan oleh adanya suatu hubungan hukum. Suatu hubungan hukum memberikan hak dan kewajiban yang telah ditentukan oleh Undang-Undang, sehingga apabila dilanggar akan berakibat, bahwa orang yang melanggar itu dapat dituntut di pengadilan.⁶²

Selanjutnya menurut Ishaq, akibat hukum adalah akibat yang ditimbulkan oleh peristiwa hukum atau suatu akibat yang ditimbulkan oleh adanya suatu hubungan hukum.⁶³ Akibat hukum yang terjadi karena perbuatan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum terhadap objek hukum, segala akibat perjanjian yang telah diadakan oleh para pihak tertentu mengenai hal tertentu, maka telah lahir akibat hukum yang melahirkan lebih jauh segala hak dan kewajiban yang harus dilaksanakan

⁵⁹ *Ibid*, hal. 90-91.

⁶⁰ *Ibid*, hal.91.

⁶¹ R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Cetakan Ke-16), Sinar Grafika, Jakarta, 2016, hal. 295.

⁶² Soedjono Dirdjosisworo, 2000, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada Rajawali Pers, Jakarta, hal. 131.

⁶³ Ishaq, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hal. 86.

oleh para subjek hukum yang bersangkutan untuk menepati isi perjanjian tersebut.⁶⁴

C. Fungsi Hukum dalam Perencanaan Pembangunan

Hukum berperan sebagai “*as a tool of social engineering*” untuk mengadakan perubahan-perubahan di dalam masyarakat dan sebagai pembaharuan masyarakat, hukum bertugas sebagai penyalur kegiatan manusia kearah yang dikehendaki oleh pembangunan.⁶⁵ Rescou Pound mengatakan bahwa hukum dapat mempengaruhi masyarakat serta hukum dapat sebagai sarana rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*).⁶⁶ Mochtar Kusumaatmadja juga mengatakan bahwa hukum sebagai sarana untuk melaksanakan pembangunan.⁶⁷ Teori hukum pembangunan yang digagas oleh Mochtar Kusumaatmadja mengenai fungsi hukum dalam pembangunan nasional yang digambarkan dengan ungkapan “sebagai sarana pembaruan masyarakat” atau sebagai sarana pembangunan dapat secara singkat dikemukakan pokok-pokok pikiran sebagai berikut, pertama, bahwa hukum merupakan sarana pembaruan masyarakat didasarkan atas anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaruan itu merupakan sesuatu yang diinginkan atau mungkin dipandang (mutlak) perlu, kedua, bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Imam Mahdi, *Op. Cit.*, hal.121.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

pembangunan atau pembaruan.⁶⁸ Kedua fungsi tersebut diharapkan dapat dilakukan oleh hukum di samping fungsinya yang tradisional, yakni untuk menjamin adanya kepastian dan ketertiban.⁶⁹

Abdul Gani dengan panjang lebar mengemukakan peran konkret hukum dalam pembangunan, Kalau hukum benar-benar berkesempatan berperan dalam proses penyelenggaraan pembangunan, tak ayal lagi pembangunan akan terlaksana secara lebih manusiawi. Pembangunan sebagai proses politik pada hakekatnya merupakan mekanisme/perencanaan dan perencanaan masa depan, dan kalau hukum benar-benar berperan secara nyata, maka masa depan kita pun akan lebih manusiawi wujud dan coraknya.⁷⁰

Ditempat lain, Rahardjo mengemukakan bahwa hukum harus mampu menjadi sarana agar tujuan-tujuan kebijaksanaan publik dapat terwujud dalam masyarakat. Hal ini mengingat ciri-ciri yang melakat pada hukum yaitu:⁷¹

1. Kehadiran hukum menghadirkan suatu kemantapan dan keteraturan dalam usaha manusia;
2. Memberikan kerangka sosial terhadap kebutuhan-kebutuhan dalam masyarakat. Di dalam ruang lingkup kerangka yang telah diberikan dan dibuat oleh masyarakat itu, anggota-anggota masyarakat memenuhi kebutuhan-kebutuhannya;

⁶⁸ Wahyu Nugroho dan Agus Surono, *Rekonstruksi Hukum Pembangunan dalam Kebijakan Pengaturan Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam*, Jurnal Hukum Lingkungan Vol.4 Issue 2, Februari 2018, hal.79.

⁶⁹*Ibid*, hal.80.

⁷⁰*Op. Cit*, hal.121.

⁷¹*Ibid*, hal.123.

3. Sebagai kerangka sosial untuk kebutuhan manusia itu, maka hukum menampilkan wujudnya sebagai sarana untuk menjamin, agar anggota-anggota masyarakat dapat dipenuhi secara terorganisasi;
4. Di dalam masyarakat ditemui berbagai subsistem yang jalin menjalin satu sama lain, di mana perubahan pada suatu subsistem akan memberikan dampaknya pada subsistem lainnya.

Campur tangan hukum yang semakin meluas ke dalam bidang-bidang kehidupan masyarakat menyebabkan bahwa keterkaitan dengan masalah-masalah sosial semakin intensif. Termasuk didalamnya sistem perencanaan pembangunan nasional, karena salah satu kajian dari ilmu-ilmu sosial dan administrasi hukum yang berkaitan dengan kebijakan dan *social engineering*.⁷²

Hukum yang bisa memberikan jaminan perlindungan dan kepastian dan arah bagi pembangunan sangat tergantung kepada karakter hukum suatu bangsa/negara hal tersebut sangat dipengaruhi oleh situasi dan kondisi bangsa/negara di tempat hukum itu berlaku, baik *law making* dalam arti produk-produk hukum yang dihasilkan maupun *law enforcement*.⁷³

Salah satu karakteristik utama suatu sistem hukum adalah melekat pada organisasi tertentu. Dalam konteks negara, sistem hukum selalu memiliki ciri nasional satu negara dengan negara yang lain. Antara sistem

⁷²*Ibid*, hal.125.

⁷³*Ibid*.

hukum nasional satu negara dengan negara lainnya selalu terdapat perbedaan yang dapat dilihat dari dua sisi, yaitu pertama dari sisi bagaimana kedudukan hukum dalam penyelenggaraan negara dan kedua adalah dari sisi materi hukumnya.⁷⁴

Dari sisi kedudukannya dalam penyelenggaraan negara, penempatan hukum ditentukan oleh pilihan apakah suatu negara berdiri dan bekerjanya didasarkan atas aturan hukum atau disebut dengan negara hukum, ataukah negara semata-mata dibentuk sebagai organisasi kekuasaan dimana segala hal didasarkan pada legitimasi dan pertimbangan kekuasaan semata. Kedua dari sisi materinya, hukum melekat dengan cita negara yang didirikan. Hukum adalah sarana untuk mewujudkan kehidupan bersama berdasarkan nilai-nilai luhur yang disepakati serta untuk mencapai tujuan bersama.⁷⁵

Cita-cita hukum menurut Koesnoe dalam bukunya Ni'matul Huda, menyebutkan bahwa cita hukum merupakan nilai hukum yang telah diramu dalam kesatuan dengan nilai lainnya, yang menunjukkan pula sejauh mana fenomena kekuasaan terintegrasi padanya. Lebih lanjut, Koesnoe membagi cita hukum menjadi dua macam, yakni cita hukum dalam arti formal dan cita hukum dalam arti materil atau hukum dalam segi substantif.

Pertama, cita hukum dalam arti formalnya yaitu sebagai suatu wadah nilai-nilai hukum yang telah digarap dengan memperhitungkan

⁷⁴ Tim Pengkajian Hukum Tentang Perencanaan Pembangunan Hukum Dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2011. hal.7.

⁷⁵*Ibid*, hal.8.

alam kenyataan sekeliling kelompok yang bersangkutan. *Kedua*, dalam arti material atau substansial cita hukum adalah sebagai nilai hukum yang telah diramu dalam satu kesatuan dengan nilai-nilai lainnya termasuk fenomena kekuasaan, menurut cita rasa budaya masyarakat yang bersangkutan.⁷⁶

Lebih lanjut Cita hukum (*rechtsidee*) menurut Rudolf Stammmler merupakan konstruksi berpikir yang merupakan keharusan bagi mengarahkan hukum kepada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Cita hukum memberi manfaat karena mengandung 2 (dua) sisi, dengan cita hukum, hukum positif yang berlaku dapat diuji, dan kepada cita hukum, hukum positif sebagai usaha menuju sesuatu yang adil dengan sanksi pemaksa dapat diarahkan.⁷⁷

Selain berfungsi sebagai tolak ukur yang bersifat regulatif yaitu menguji apakah hukum positif yang dibentuk sesuai dengan cita-cita masyarakat, maka menurut Gustav Radbruch cita hukum juga berfungsi sebagai dasar yang bersifat konstitutif yaitu menentukan bahwa tanpa cita hukum, hukum akan kehilangan maknanya sebagai hukum. Konstruksi ini mengharuskan cita hukum harus dijadikan dasar dan tujuan setiap hukum disuatu negara. Oleh sebab itu setiap hukum yang lahir harus berdasar pada cita hukum dengan memuat konsistensi isi mulai dari yang paling atas sampai yang paling rendah hierarkinya.⁷⁸

⁷⁶ Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2008, hal.99.

⁷⁷ Bayu Dwi Anggono, *Telaah Peran Partai Politik untuk Mewujudkan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Pancasila*, Jurnal Konstitusi, Volume 16 Nomor 4, Desember 2019, hal.700.

⁷⁸ *Ibid.*

Dari sudut hukum, Pembukaan UUD 1945 yang memuat Pancasila itu menjadi dasar falsafah negara yang melahirkan cita hukum (*rechside*) dan dasar sistem hukum tersendiri sesuai dengan jiwa bangsa Indonesia sendiri. Pancasila sebagai dasar negara menjadi sumber dari segala sumber hukum yang memberi penuntun hukum serta mengatasi semua peraturan perundang-undangan termasuk Undang-Undang Dasar. Dalam kedudukannya yang demikian, Pembukaan UUD dan Pancasila yang dikandungnya menjadi *staatsfundamentalnorms* atau pokok-pokok kaidah-kaidah negara yang fundamental.⁷⁹

Sistem hukum Pancasila yang seperti itu memasang rambu-rambu dan melahirkan kaidah penuntun dalam politik hukum nasional. Larangan paling umum adalah larangan bagi munculnya hukum yang bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila. Dalam kaitannya sebagai kaidah dalam pembangunan hukum, terdapat 4 kaidah penuntun hukum yang harus dipedomani, yaitu:⁸⁰

Pertama, hukum nasional harus dapat menjaga integrasi (keutuhan) baik ideologis maupun wilayah teritorial sesuai dengan tujuan ‘melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia’. Harus dicegah munculnya produk hukum yang berpotensi memecah belah keutuhan bangsa dan negara Indonesia, termasuk hukum-hukum yang diskriminatif berdasarkan ikatan-ikatan primordial. *Kedua*, hukum nasional harus dibangun secara demokratis dan nomokratis dalam arti harus mengandung partisipasi dan menyerap aspirasi masyarakat luas melalui

⁷⁹ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara (Pasca Amandemen Konstitusi)*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013, hal.4.

⁸⁰*Ibid.* hal.8-9.

prosedur-prosedur dan mekanisme yang fair, transparan, dan *accountable*. Harus dicegah munculnya produk hukum yang diproses secara licik, kucing-kucingan, dan transaksi ditempat gelap. Ketiga, hukum nasional harus mampu menciptakan keadilan sosial dalam arti harus mampu memberi proteksi khusus terhadap golongan yang lemah dalam negeri sendiri. Tanpa proteksi khusus dari hukum golongan yang lemah pasti akan selalu kalah jika dilepaskan bersaing atau bertarung secara bebas dengan golongan yang kuat. *Keempat*, hukum harus menjamin kebebasan beragama dengan penuh toleransi yang berkeadaban di antara pemeluk-pemeluknya. Tidak boleh ada pengistimewahan perlakuan terhadap agama hanya karena didasarkan pada besar dan kecilnya jumlah pemeluk. Negara boleh mengatur kehidupan beragama sebatas pada menjaga ketertiban agar tidak terjadi konflik serta memfasilitasi agar setiap orang dapat melaksanakan ajaran agamanya dengan bebas tanpa mengganggu atau diganggu oleh orang lain.

Dalam pada itu, sebagai negara hukum, setiap perbuatan, baik dari warga negara maupun pejabat-pejabat dan jabatan-jabatan harus berdasarkan hukum. Hukum yang akan dibentuk (ditetapkan) harus berlandaskan dasar negara, seperti tercermin dalam sila-sila Pancasila. Oleh karena itu, undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya harus mengacu pada dasar negara (sila-sila dasar negara).⁸¹

Di dalam teori dan praktik diketahui bahwa perencanaan pembangunan mutlak memiliki tiga sifat yaitu: a. alokatif, b. inovatif, dan c.

⁸¹ Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia (Pemikiran dan Pandangan)*, PT. Remaja Rosdakarya, 2014, Bandung, hal. 336.

multi fungsi dan inter disipliner. Dalam pandangan hukum administrasi negara, Perencanaan adalah suatu (keseluruhan peraturan yang bersangkutan paut yang mengusahakan sepenuhnya, mewujudkan suatu keadaan tertentu yang teratur), tindakan-tindakan (tindakan yang berhubungan secara menyeluruh) yang memperjuangkan dapat terselenggaranya suatu keadaan tertentu secara tertentu. Keseluruhan itu disusun dalam bentuk tindakan hukum administrasi, sebagai tindakan hukum yang menimbulkan administratif, sedangkan dalam perencanaan mulai dari suatu proses administrasi.⁸²

Dengan adanya fungsi mengatur, pemerintah mengadakan regulasi terhadap perencanaan pembangunan, berkaitan dengan itu Sunggono⁸³ mengatakan bahwa Hukum merupakan instrumen (alat) untuk mewujudkan tujuan-tujuan tertentu, menjadikan hukum sebagai sarana yang secara sadar dan aktif digunakan untuk mengatur masyarakat, dengan menggunakan (melalui) peraturan-peraturan hukum yang dibuat dengan sengaja. Dalam konteks yang demikian ini, sudah barang tentu harus diikuti dan diperhatikan perkembangan-perkembangan yang terjadi dalam kehidupan masyarakat, sebagai basis sosialnya.

Keterlibatan pemerintah dalam mengatur masyarakat merupakan suatu ciri dari prinsip negara kesejahteraan (*Welfare State*) yang merupakan tuntutan negara modern saat ini. Menurut Juanda, hampir semua negara modern saat ini mempunyai tujuan untuk mencapai kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya. Dalam suatu negara modern di

⁸²Imam Mahdi, *Op. Cit.* hal.129.

⁸³*Ibid*, hal.129-130.

mana negara ikut campur dalam segala kehidupan masyarakat, maka pada administrasi negara diberikan juga pekerjaan seperti yang dikatakan oleh Donner yang dikutip Sunindhia dan Widiyanti, sebagai pekerjaan menentukan tugas atau *Leakstelling* atau tugas politik walaupun tugas ini haruslah dituangkan dalam undang-undang dan peraturan.⁸⁴

D. Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah

1. Pengertian

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang disebut perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia.⁸⁵ Sementara pembangunan daerah adalah pemanfaatan sumber daya yang dimiliki untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat yang nyata, baik dalam aspek pendapatan, kesempatan kerja, lapangan berusaha, akses terhadap pengambilan kebijakan, berdaya saing, maupun peningkatan indeks pembangunan manusia.

Dengan demikian perencanaan pembangunan daerah adalah suatu proses penyusunan tahapan-tahapan kegiatan yang melibatkan berbagai unsur pemangku kepentingan didalamnya, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya yang ada dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial dalam suatu lingkungan wilayah/daerah dalam jangka waktu tertentu.⁸⁶

⁸⁴ Imam Mahdi, *Op. Cit.* hal.130.

⁸⁵ Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah RI Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.

⁸⁶ *Ibid*, Pasal 1 ayat (3).

Perencanaan pembangunan daerah dirumuskan secara transparan, responsif, efisien, efektif, akuntabel, partisipatif, terukur, berkeadilan dan berkelanjutan. Secara formil definisi tentang perencanaan pembangunan daerah juga dapat ditemukan dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

Sesuai ketentuan Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, Perencanaan Pembangunan Daerah adalah suatu proses penyusunan tahapan-tahapan kegiatan yang melibatkan berbagai unsur pemangku kepentingan didalamnya, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya yang ada dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial dalam suatu lingkungan wilayah/daerah dalam jangka waktu tertentu.

RPJM Daerah merupakan penjabaran visi, misi, dan program Kepala Daerah yang oenyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan Daerah, strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah, lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.⁸⁷

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, yang selanjutnya disebut RPJM Daerah adalah dokumen perencanaan

⁸⁷*Op. Cit*, UU SPPN, Pasal 5 ayat (2).

pembangunan daerah untuk periode 5 (lima) tahunan yang merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah dengan berpedoman pada RPJP Daerah serta memerhatikan RPJM Nasional.⁸⁸

Keberadaan hukum sistem perencanaan pembangunan daerah menjadi sangat substansial dalam tataran teoritik maupun empirik, bagi keberlangsungan pembangunan daerah dan merupakan suatu yang sangat integralis dengan penyelenggaraan negara. Melalui sarana hukum perencanaan pembangunan daerah secara jelas ditujukan untuk terbangunnya suatu sistem yang komprehensif dan integral dalam seluruh mekanisme pembangunan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah bersama masyarakat.

Regulasi hukum di bidang perencanaan pembangunan memberikan dampak yang luar biasa dalam sistem perencanaan pembangunan nasional yang di dalamnya termasuk sistem perencanaan pembangunan daerah. Dalam beberapa pasalnya mengatur bahwa:

2. Jenis dan Fungsi Dokumen Perencanaan Pembangunan Daerah

Pasal 5 UU SPPN menyebutkan 3 (tiga) dokumen perencanaan daerah, yaitu:

1. RPJP Daerah memuat visi, misi dan arah pembangunan daerah yang mengacu kepada RPJP Nasional.
2. RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman kepada RPJP Daerah dan memerhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umm

⁸⁸*Op. Cit.*, UU RPJPN, Pasal 1 ayat (4).

dan program satuan kerja perangkat daerah lintas satuan kerja perangkat daerah, dan program kewilayahn disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

3. RKPD merupakan penjabaran dari RPJM Daerah dan mengacu kepada RPJP daerah, memuat kerangka ekonomi daerah, rencana kerja dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Disamping itu dinas/instansi daerah membuat Renstra-SKPD dan Renja-SKPD.⁸⁹ Renstra-SKPD yang memuat visi, misi tujuan, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang disusun sesuai dengan tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah serta berpedoman kepada RPJM Daerah dan bersifat indikatif.

Sedangkan Renja-SKPD disusun dengan berpedoman kepada Renstra-SKPD dan mengacu kepada RKPD, memuat kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

3. Pendekatan Perencanaan Pembangunan Daerah

Sistem perencanaan pembangunan nasional/daerah seperti yang disebutkan dalam penjelasan UU SPPN mencakup 5 (lima) pendekatan dalam seluruh rangkaian perencanaan, yaitu:

⁸⁹*Op. Cit*, UU SPPN, Pasal 7.

1. Politik

Pendekatan politik memandang bahwa pemilihan Presiden/Kepala Daerah adalah proses penyusunan rencana-rencana karena rakyat pemilih menentukan pilihannya berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan masing-masing calon Presiden/Kepala Daerah.

2. Teknokratik

Perencanaan dengan pendekatan teknokratik dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu.

3. Partisipatif

Perencanaan dengan pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) terhadap pembangunan.

4. Atas-bawah (*top down*), dan Bawah-atas (*bottom-up*)

Pendekatan atas-bawah dan bawah-atas dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan.

Konsep pembentukan peraturan perencanaan pembangunan daerah dapat dikemukakan secara ringkas produk hukum yang menjadi dasar pelaksanaannya, bentuk dokumen perencanaan dan bentuk hukum perencanaan pembangunan daerah, seperti tabel dibawah ini:

Dokumen Rencana Pembangunan Daerah dan Status Hukumnya

No	Dokumen	Jangka Waktu	Penetapan
1	RPJPD	20 Tahun	Peraturan Daerah
2	RPJMD	5 Tahun	Peraturan Daerah
3	RENSTRA SKPD	5 Tahun	Pengesahan KDH dan Penetapan oleh SKPD
4	RKPD	1 Tahun	Peraturan Kepala Daerah
5	RENJA SKPD	1 Tahun	Pengesahan KDH dan Penetapan oleh Kepala SKPD

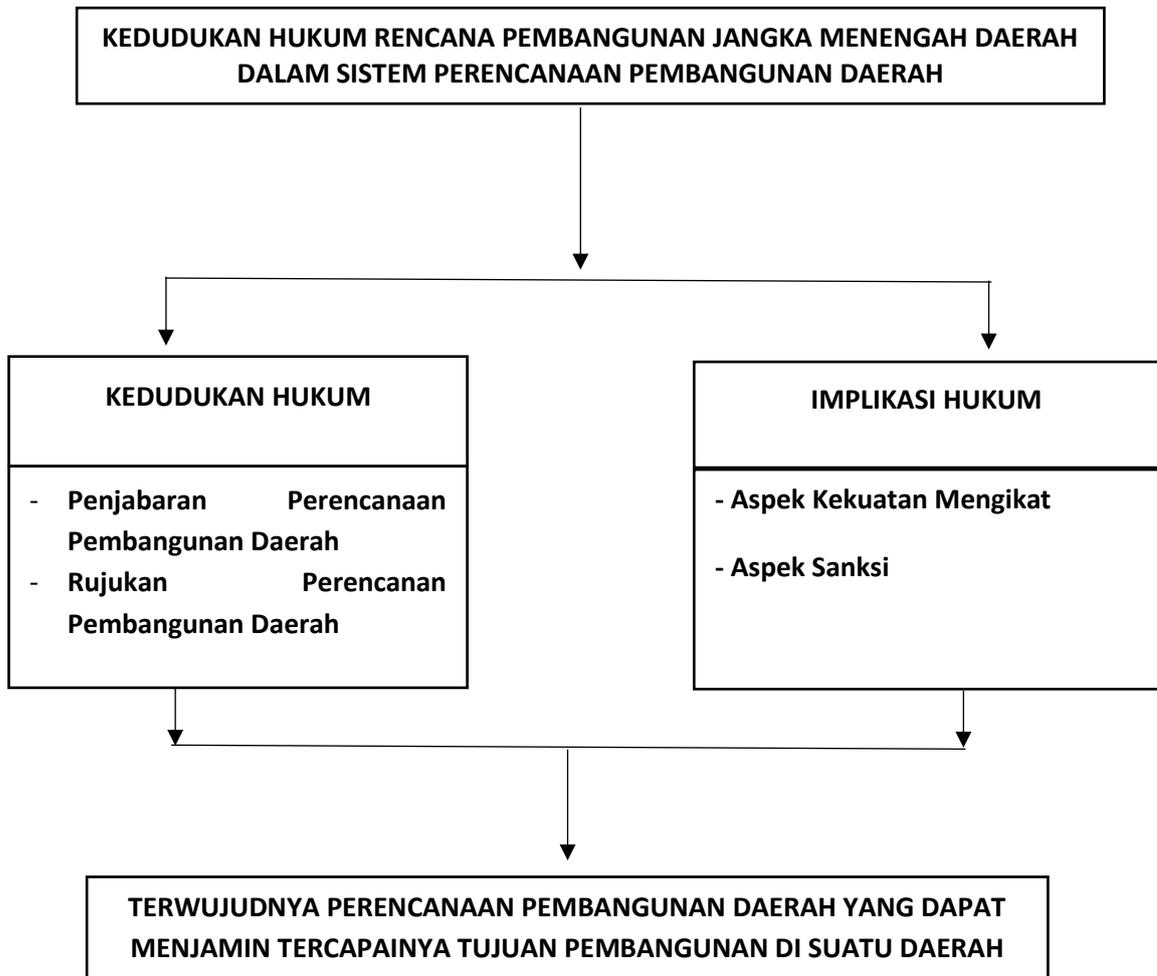
E. Kerangka Pikir

Penelitian ini memfokuskan pada 2 variabel, yaitu variabel kedudukan rencana pembangunan jangka menengah daerah dalam sistem perencanaan pembangunan daerah, dan variabel implikasi hukum yaitu akibat hukum pada penyusunan perencanaan jangka menengah daerah.

Untuk variabel kedudukan rencana kedudukan pembangunan jangka menengah daerah, ditetapkan dua indikator, yaitu (1) Penjabaran perencanaan pembangunan daerah, (2) Rujukan perencanaan pembangunan daerah. Untuk variabel implikasi hukum, ditetapkan dua indikator, yaitu (1) Aspek Kekuatan Mengikat, (2) Aspek Sanksi.

Kedua variabel tersebut akan dikaji kemudian menguji indikator-indikator yang telah disebutkan sebelumnya ke dalam sistem pembentukan perencanaan pembangunan yang ada saat ini guna mengetahui konsistensi penyusunan perencanaan daerah dan implikasi hukum jika perencanaan daerah tersebut tidak disusun sebagaimana mestinya sehingga dapat melahirkan dokumen perencanaan daerah yang tertib hukum. Adapun bagan kerangka pikir tersebut, sebagai berikut:

Bagan Kerangka Pikir:



F. Definisi Operasional

Untuk mempermudah pengertian terkait pemilihan istilah dalam tesis ini maka diperlukan sub-bab khusus yang membahas istilah-istilah tersebut. Adapun definisi operasional yang terkait dengan judul tesis ini dapat dijabarkan sebagai berikut:

- a. Kedudukan Hukum adalah suatu keadaan yang menunjukkan status dan fungsi RPJMD dalam perencanaan pembangunan daerah.
- b. Implikasi Hukum adalah dampak atau akibat hukum yang dapat dikenakan pada peristiwa hukum atau pada suatu keadaan yang telah diatur sebelumnya di dalam peraturan perundang-undangan.
- c. Penjabaran perencanaan pembangunan daerah adalah perencanaan yang menerangkan secara terperinci mengenai penjabaran dari agenda-agenda pembangunan jangka panjang dalam masa pemerintahan.
- d. Rujukan perencanaan pembangunan daerah adalah acuan atau sumber yang digunakan dalam rangka pelaksanaan dari agenda-agenda pembangunan turunannya dalam masa pemerintahan.
- e. Aspek kekuatan mengikat adalah komponen dari implikasi hukum yaitu keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada perintah perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya berdasarkan kewenangan.
- f. Aspek sanksi adalah komponen atau bagian dari implikasi hukum yaitu penjatuhan sanksi pembatalan sebab tidak menjadikan

peraturan di atasnya sebagai rujukan pembentukan peraturan dibawahnya.

- g. Perencanaan yang dapat menjamin tercapainya tujuan di suatu daerah adalah proses pembentukan perencanaan serta pelaksanaan perencanaan yang disusun dengan berpedoman pada syarat dan prasyarat yang telah ditetapkan di dalam peraturan-perundang-undangan sehingga menjadi dokumen hukum yang dapat dilaksanakan secara berkesinambungan dan konsekuen dalam mencapai tujuan pembangunan di suatu wilayah.