

**TESIS**

**PELAKSANAAN FUNGSI KOORDINASI BADAN PERENCANAAN  
PEMBANGUNAN DAERAH DI KABUPATEN RAJA AMPAT**



Oleh :

**ANDI RIZKY ALHASANAH**

**B012172017**

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

**HALAMAN JUDUL**

**PELAKSANAAN FUNGSI KOORDINASI BADAN PERENCANAAN  
PEMBANGUNAN DAERAH DI KABUPATEN RAJA AMPAT**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister

Program Studi Ilmu Hukum

Disusun dan Diajukan Oleh :

**ANDI RIZKY ALHASANAH**

**B012172017**

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

**TESIS**

**PELAKSANAAN FUNGSI KOORDINASI BADAN PERENCANAAN  
PEMBANGUNAN DAERAH DI KABUPATEN RAJA AMPAT**

**Disusun dan diajukan oleh**

**ANDI RIZKY ALHASANAH**

**B012172017**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal 11 Februari 2022 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui :

Pembimbing Utama,



**Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H**  
NIP. 19570101 198601 1 001

Pembimbing Pendamping,



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

Ketua Program Studi,



**Dr. Hasbir, SH., MH.**  
NIP. 19700708199412 1 001



Dekan Fakultas Hukum

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

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : ANDI RIZKY ALHASANAH

Nim : B012172017

Program Studi : MAGISTER ILMU HUKUM

Menyatakan dengan karya tulis yang berjudul

### **Pelaksanaan Fungsi Koordinasi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Di Kabupaten Raja Ampat**

Adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan alihan tulisan orang lain bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri

Apabila kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi tesis ii hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atau perbuatan tersebut sesuai Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia No. 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku

Makassar, 23 Juli 2021

Yang Membuat Pernyataan



ANDI RIZKY ALHASANAH  
NIM B012172017

## KATA PENGANTAR

Puja dan pujiserta rasa syukur yang tak terhingga kehadirat Allah SWT, atas segala berkah, rahmat, dan cinta kasih-Nya kepada penulis, sehingga dapat merampungkan penulisan tesis yang berjudul *Pelaksanaan Fungsi Koordinasi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah di Kota Sorong dan Kabupaten Raja Ampat*

Penyelesaian dan perampungan akhir dari tesis ini, tidak lepas dari arahan berbagai pihak yang ikhlas dan tulus dalam memberikan bimbingan, dukungan dan bantuan sehingga izinkan penulis menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada yang terhormat :

Bapak Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H.,M.H (Pembimbing Utama), Bapak Dr. Muhammad Hasrul, SH.,MH (Pembimbing Pendamping) yang penuh dengan keikhlasan dan kesabaran dalam memberikan banyak bimbingan dan masukan, serta pemikiran ilmiah yang berharga kepada penulis selama melakukan penyelesaian tesis ini. Atas ketulusan dan keikhlasan beliau masing-masing penulis mengharapkan semoga Allah SWT dapat memberikan pahala atas jasanya.

Ucapan Terima Kasih Pula yang sebanyak-banyaknya penulis kepada Bapak Prof. Dr. Syamsul Bahri,SH.,MH, Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, SH.,MH dan Bapak Prof. Dr. Marwati Riza,SH.,MH, masing-masing sebagai penguji atas waktu dan kesempatannya dan telah memberikan banyak kontribusi ilmiah di dalam tesis ini.

Izinkan pula penulis untuk memberikan penghargaan dan ucapan terima kasih yang setinggi-tingginya kepada ayahanda H. Andi Malatta, sosok yang tiada hentinya memberikan inspirasi kepada penulis untuk menuntut ilmu setinggi-tingginya dan tiada kata di dunia yang mewakili cinta kasihnya penulis kepada Ibunda Hj. Hasniah Rahim yang telah memberikan dukungan dan doa sehingga penulis dapat menyelesaikan ini.

Terimah kasih pula kepada saudara-saudara penulis Andi Maharani Firdusia S.KM, dan Andi Uslaifatul Azizah S.E yang tiada hentinya memberikan motivasi serta materi selama penulis menempuh penyelesaian study. Selanjutnya penulis juga mengucapkan terima kasih kepada :

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Arestiana Pulubhu, M.A, Selaku Rektor Universitas Hasanuddin
2. Bapak Prof. Dr. Ir. Muh. Restu, MP. Selaku Wakil Rektor Bidang Akademik
3. Bapak Prof. Dr. Ir. Sumbangan Baja, M.Sc. Selaku Wakil Rektor Bidang Akademik Umum, Keuangan dan Sumber Daya
4. Bapak Prof. Dr. drg. A. Arsunan, M.Keselaku Wakil Rektor Bidang Kemahasiswaan dan Alumni
5. Prof.dr. Muh. NasrumMassi, Ph.Dselaku Wakil Rektor Bidang Riset, Inovasi dan Kemitraan

6. Ibu Pof. Dr. Farida Pattitingi, S.H.,M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
7. Prof. Dr. Hamzah Halim,S.H.,M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset dan Inovasi
8. Dr, Syamsuddin Muchtar,S.H.,M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Keuangan, dan Sumberdaya
9. Dr. Muh. Hasrul, S.H.,M.H selaku Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan, Alumni dan Kemitraan.
10. Bapak Dr. Hasbir Paserangi, S.H.,M.H selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin
11. Bapak dan Ibu dosen Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, yang dengantulus dan ikhlas memberikan pengetahuan dan pengalaman yang dimilikinya, sehingga memberikan manfaat yang luarbiasa bagi penulis, semoga ilmu yang beliau berikan bernilai pahala di Allah. SWT
12. Seluruh karyawan akademik fakultas hukum Universitas Hasanuddin.
13. Teman-Teman Masiswa Magister Ilmu hukum Angkatan Aquetatis 2017, Rezki Purnama Samad,S.H, Ahmad Yasri,S.H, Andi Chua, S.H, Archita Diaz Anugrawati, S.H.,M.H, Fitriani Bahar, S.H.,M.H, A. Wika Putri, S.H.,M.H, Rifka Annisa Rahman, S.H.,M.H dan lain-lain

Akhir kata dari penulis berharap semoga ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan menambah khazanah kepustakaan di bidang Ilmu hukum, serta dapat bermanfaat bagi masyarakat. Terima Kasih.

Makassar, 8 Januari 2021

Andi RizkyAlhasanah



## ABSTRAK

**ANDI RIZKY ALHASANAH.** Pelaksanaan Fungsi Koordinasi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah di Kota Sorong dan Kabupaten Raja Ampat oleh **Achmad Ruslan** dan **Muhammad Hasrul**.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menjelaskan fungsi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dalam mengkoordinasi perencanaan pembangunan di Kota Sorong dan Kabupaten Raja Ampat dan untuk mengetahui bentuk partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan daerah di Kota Sorong dan Kabupaten Raja Ampat

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian hukum empiris dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara yaitu dialog langsung berupa Tanya jawab dan studi dokumen dan pencatatan data secara langsung yang isinya mengenai masalah penelitian, yaitu peraturan perundang-undangan, buku-buku, makalah, jurnal dan situs internet.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: 1) fungsi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dalam mengkoordinasi perencanaan pembangunan daerah di Kota Sorong dan Kabupaten Raja Ampat dalam tugas SKPD-SKPD yang terlibat dalam pembangunan itu. 2) keikutsertaan masyarakat dalam perencanaan pembangunan masih sangat minim

Kata Kunci: fungsi koordinasi, perencanaan pembangunan, partisipasi masyarakat

## ABSTRACT

ANDI RIZKY ALHASANAH. *The Implementation of the Coordination Function of the Regional Development Planning Board in the Raja Ampat Regency*, supervised by Achmad Ruslan and Muhammad Hasrul.

This study aimed to identify and explain the function of the Regional Development Planning Agency in coordinating development planning in the Raja Ampat Regency and to determine the form of community participation in regional development planning in the Raja Ampat Regency.

This research was conducted using an empirical legal research method. Through interviews, data collection techniques were carried out, namely direct dialogue in questions and answers and document studies and direct data recording, which contained research issues, namely legislations, books, papers, journals, and internet sites.

The results of this study indicate that: 1) The coordination function of the Regional Development Planning Agency (BAPPEDA) in preparing development planning in the Raja Ampat district has been carried out well. However, some factors hinder BAPPEDA coordination: the lack of presence of Regional Apparatus Work Unit (SKPD) in coordination meetings, lack of available budget, and delays in SKPD submitting activity proposals BAPPEDA. 2) Community participation in the planning stages of regional development in the Raja Ampat district is not running effectively. It is due to the ignorance of the community, so in the implementation of the Development Planning Consultative (Musrenbang), the community is only represented by the Neighbourhood (RT)

Keywords: coordination function, development planning, regional development

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN SAMPUL .....	i
HALAMAN JUDUL .....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN .....	iii
KATA PENGANTAR .....	iv
DAFTAR ISI .....	v
DAFTAR TABLE .....	vi
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah .....	8
C. Tujuan Penelitian .....	9
D. Manfaat Penelitian .....	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	10
A. Perencanaan Pembangunan Nasional .....	10
B. Perencanaan Pembangunan Daerah .....	18
C. Perencanaan Pembangunan Daerah Partisipatif .....	26
D. Fungsi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah .....	31
E. Fungsi BAPPEDA Dalam Mengkoordinasi Proses Perencanaan Pembangunan Daerah .....	44
F. Konsep Koordinasi Dalam Perencanaan Pembangunan.	47
G. Landasan Teori.....	51
1. Teori Kewenangan .....	51
2. Teori Efektivitas Hukum.....	56
H. Kerangka Pemikiran .....	65
I. Definisi Operasional.....	66

BAB III	METODE PENELITIAN .....	68
	A. Jenis Penelitian .....	68
	B. Tempat dan Lokasi Penelitian .....	68
	C. Jenis dan Sumber Bahan Hukum .....	69
	D. Teknik Pengumpulan Data .....	69
	E. Analisis Bahan Hukum.....	70
BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	71
	A. Gambaran Umum Kota Sorong dan Kabupaten Raja ampat	
	1. Gambaran Umum Kota Sorong .....	71
	2. Gambaran Umum Kabupaten raja Ampat .....	79
	B. Pelaksanaan Fungsi Koordinasi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Perencanaan Pembangunan Di Kota Sorong dan Kabupaten Raja Ampat.....	85
	1. Pelaksanaan Fungsi Koordinasi BAPPEDA di Kota Sorong.....	85
	2. Pelaksanaan Fungsi Koordinasi BAPPEDA di Kabupaten Raja Ampat.....	89
	C. Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah .....	106
BAB V	PENUTUP .....	108
	A. Kesimpulan .....	108
	B. Saran .....	109

#### DAFTAR PUSTAKA

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pembangunan nasional merupakan akumulasi dari pembangunan daerah, dimana pada hakekatnya daerah menjadi tempat terkumpulnya program-program pembangunan. Pembangunan daerah akan terlaksana dengan baik, sinergis dan terarah apabila diawali dengan perencanaan yang matang dan profesional serta memperhatikan aspek kontinuitasnya. Perencanaan yang lebih menyeluruh, terarah dan terpadu diperlukan untuk menjamin laju perkembangan di daerah, dalam mencapai suatu masyarakat yang adil dan makmur secara materil dan spiritual. Seriring dengan makin mantapnya pelaksanaan otonomi daerah, maka sebagai konsekuensi logisnya adalah bahwa daerah dituntut untuk lebih siap dan mandiri dalam menyusun strategi pembangunan dalam rangka mengembangkan daerahnya sehingga mampu menghadapi persaingan yang semakin kompetitif.

Konsep pembangunan daerah harus tetap berada dalam bingkai pembangunan nasional. Hakikat pembangunan nasional adalah pembangunan manusia indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat indonesia. Pembangunan nasional mencakup semua matra dan aspek kehidupan baik itu aspek ekonomi, sosial, budaya, ideologi, maupun stabilitas negara.

Dengan demikian kedudukan pembangunan daerah dalam pembangunan nasional sangat penting. Sebagaimana di kemukakan oleh Affendi Anwar dan Setia Hadi, “kegagalan pembangunan di wilayah-wilayah ini jelas akan memberikan dampak negatif terhadap perencanaan pembangunan perkotaan dan pembangunan secara keseluruhan” (Prisma, 1996:49). Ini juga berarti bahwa keberhasilan pembangunan di daerah-daerah akan membawa dampak positif terhadap pembangunan nasional secara keseluruhan.

Untuk mewujudkan hal tersebut di perlukan adanya komitmen yang kuat dari pemerintah dengan *political will* yang tinggi untuk memberikan kewenangannya kepada daerah. Di pihak lain, daerah baik masyarakat maupun pemerintahnya harus benar-benar mempersiapkan diri agar mampu melaksanakan tugas, hak dan kewajibannya tersebut dengan baik, sehingga pembangunan daerah dapat dilaksanakan secara mandiri dengan menggali potensi-potensi yang di miliki secara optimal dengan tanpa mengabaikan kepentingan nasional.

Oleh karena itu, maka yang sangat penting di perhatikan pemerintah adalah pelaksanaan pembangunan di setiap daerah, baik di pusat maupun di daerah khususnya di daerah pedesaan. Sebab kita lihat sesuai dengan pengumuman dari BAPPENAS bahwa masih banyak desa miskin dan desa tertinggal di seluruh pelosok tanah air

Memang sudah hal yang wajar apabila pemerintah saat ini lebih memfokuskan pelaksanaan pembangunan di daerah-daerah khususnya daerah kabupaten untuk memacu pembangunan daerah yang masih tertinggal. Alasan Pemerintah juga menyadari hal ini, terbukti dengan program pemerintah yang akhir-akhir ini lebih menitik beratkan pelaksanaan pembangunan di daerah Kabupaten sampai dengan pedesaan yang disesuaikan dengan tujuan pemberian otonomi daerah yang diatur dalam undang-undang nomor UU No 32 Tahun 2004 kemudian direvisi dengan UU No 12 Tahun 2008 lalu disempurnakan dengan UU No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, di mana melalui Undang-undang tersebut diharapkan bahwa Pemerintahan daerah khususnya pemerintahan Kabupaten akan berperan aktif melaksanakan tugas-tugas pemerintahan maupun tugas pelaksanaan pembangunan disegala bidang.

Pemberian otonomi kepada daerah sesuai dengan amanat UUD 1945 pasal 18 ayat (2) yang berbunyi : “pemerintah daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional tidak bisa dilepaskan dari prinsip otonomi daerah.

Perencanaan pembangunan daerah adalah suatu proses penyusunan tahapan kegiatan yang melibatkan berbagai unsur pemangku kepentingan di dalamnya, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber

daya yang ada, dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial dalam suatu lingkungan wilayah/daerah dalam jangka waktu tertentu. Penyusunan dokumen perencanaan daerah mencakup pendekatan politik, teknokratik, partisipatif, atas-bawah (*top-down*) dan bawah-atas (*bottom-up*).

Perencanaan pembangunan diperlukan untuk menjamin agar kegiatan pembangunan berjalan efektif, efisien, dan berkelanjutan. Hal ini merupakan salahsatu faktor kunci keberhasilan dalam mendukung pencapaian target kinerja pembangunan daerah. Perencanaan pembangunan daerah juga disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan evaluasi.

Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mengamanatkan kepada Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dalam menyelenggarakan pemerintahan diwajibkan untuk menyusun sejumlah dokumen perencanaan pembangunan daerah yang meliputi:

- Dokumen Perencanaan Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) yang merupakan dokumen perencanaan untuk periode 20 tahun;
- Dokumen Perencanaan Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) untuk periode 5 tahun; dan



- Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) untuk periode 1 tahun.

Mengingat hal tersebut maka salah satu upaya pemerintah dalam rangka memajukan pembangunan di daerah adalah dengan membentuk suatu badan yang bertugas khusus dalam perencanaan pembangunan yaitu melalui Keputusan Presiden No. 27 tahun 1980, tentang pembentukan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah yang disingkat BAPPEDA pada Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II (sekarang daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota) di seluruh tanah air yang kemudian dilebur dengan PP RI No 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, Bagian ke empat pasal 6 tentang Badan Perencanaan Pembangunan Daerah

Arah pembangunan yang terencana dengan baik dan dinamis sangat dipengaruhi adanya peran serta masyarakat maupun unsur-unsur dalam 6 masyarakat yang secara langsung maupun tidak langsung terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini jelas di atur dalam UU Nomor 25 tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional yang menjelaskan bahwa tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintah/perangkat daerah di pusat dan daerah dengan melibatkan masyarakat

Badan Perencanaan dan Perencanaan Daerah (Bappeda) memiliki peran yang sangat penting dalam perencanaan pembangunan daerah, karena lembaga inilah yang bertanggungjawab dalam hal pelaksanaan pembangunan daerah sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya. Bappeda adalah badan langsung yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada daerah. Selain itu, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) merupakan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan merupakan organisasi perangkat daerah, dan keberadaannya sebagai unsur penunjang pemerintah dibidang perencanaan pembangunan daerah.

Dalam menyelenggarakan tugas BAPPEDA mempunyai fungsi: Perumusan kebijakan teknis perencanaan pengembangan daerah dan penelitian, pengkoordinasian penyusunan dokumen perencanaan RPJPD,RPJMD dan RKPD, pengkoordinasian dan sinergitas perencanaan pembangunan secara terpadu lintas urusan pemerintah, penyelenggaraan kerjasama penelitian dengan lembaga penelitian,penyusunan kebijakan anggaran umum dan prioritas plafon anggaran, pengendalian dan evaluasi konsisten dan kesesuaian program pada RPJMD dengan RKPD, pengendalian dan evaluasi dan pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan daerah, pengelolaan kepegawaian keuangan barang/asset dan ketatausahaan BAPPEDA, pelaporan dan pertanggung jawaban pelaksanaan tugas dan fungsi

Sebagai instansi yang memiliki peran untuk melakukan berbagai tugas terhadap bidang perencanaan dan pembangunan daerah. BAPPEDA diletakkan ditiap tingkat pemerintah daerah yaitu BAPPEDA Provinsi, BAPPEDA Kota serta BAPPEDA Kabupaten. BAPPEDA yang berada ditingkat provinsi bertanggung jawab kepada gubernur melalui sekretaris daerah, BAPPEDA kota bertanggung jawab kepada walikota, serta BAPPEDA Kabupaten bertanggung jawab kepada Bupati.

Tentu Perencanaan Pembangunan Daerah mestilah di sokong dengan implementasi pemerintahan daerah yang merata dan berkesinambungan dengan Arah pembangunan yang terencana dengan baik dan dinamis, tentunya juga tugas pokok dan fungsi lembaga Bappeda mustilah konsisten dengan komitmen terhadap apa yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta sangat dipengaruhi adanya peran serta masyarakat maupun unsur-unsur dalam masyarakat yang secara langsung maupun tidak langsung terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini jelas di atur dalam UU Nomor 25 tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional yang menjelaskan bahwa tata cara perencanaan pembangunan untuk 9 menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintah di pusat dan daerah dengan melibatkan masyarakat. Peran serta masyarakat sebagai wujud dari keseriusan masyarakat mengawal jalannya pembangunan perlu didukung dengan tersedianya ruang

partisipasi publik dalam memberikan masukan-masukan yang mencerminkan aspirasi masyarakat, maka dari itu, salah satu proses yang mewadahi hal tersebut adalah dengan diadakannya musyawarah rencana pembangunan di tingkat kabupaten hingga tingkat desa/kelurahan

Guna tercapainya efektifitas pelaksanaan pembangunan, maka sayogyanya BAPPEDA mengkoordinasi perencanaan pembangunan daerah. Penyelenggaraan koordinasi dapat berwujud Musyawarah Pembangunan Tingkat Kampung, Temu Karya Pembangunan Tingkat Distrik, dan Rapat Koordinasi Pembangunan Tingkat Kabupaten ( Permendagri No. 86 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah)

BAPPEDA dituntut kemampuannya untuk menjalankan fungsi koordinasi perencanaan pembangunan daerah dengan seluruh instansi dalam jajaran pemerintahan Kota Sorong dan Kabupaten Raja Ampat, guna terwujudnya sistem perencanaan yang baru yang harus bersifat menyeluruh, terpadu, dan sistematis dan tanggap terhadap perubahan zaman serta pelaksanaan pembangunan secara serasi, terpadu dan sinergi

Dengan demikian, melihat dari uraian tersebut peneliti tertarik untuk meneliti lebih jauh bagaimana proses pelaksanaan fungsi koordinasi BAPPEDA serta perumusan kebijakan dalam bidang perencanaan dan pembangunan di Kota Sorong dan Kabupaten Raja Ampat. Oleh karena itu penulis mengambil judul "**Pelaksanaan Fungsi Koordonasi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah di Kota Sorong dan Kabupaten Raja Ampat**".

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dalam mengkoordinasi perencanaan pembangunan di Kota Sorong dan Kabupaten Raja Ampat?
2. Bagaimanakah bentuk partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan daerah di Kota Sorong dan Kabupaten Raja Ampat?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah tersebut diatas, maka adapun yang menjadi tujuan peneliti sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan fungsi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dalam mengkoordinasi perencanaan pembangunan di Kota Sorong dan Kabupatyen Raja Ampat

2. Untuk mengetahui bentuk partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan daerah di Kota Sorong dan Kabupaten Raja Ampat

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang hendak dicapai melalui tulisan ini ialah sebagai berikut:

1. Secara teoritis berguna bagi perkembangan ilmu pengetahuan yakni ilmu hukum, khususnya bidang hukum perencanaan pembangunan
2. Secara praktis berguna bagi pemerintah daerah Kota Sorong dan Kabupaten Raja Ampat (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah) dalam pengelolaan pembangunan di Kota Sorong dan Kabupaten Raja Ampat

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Perencanaan Pembangunan Nasional**

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencanarencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.<sup>1</sup> Sistem ini adalah pengganti dari Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan mulai berlaku sejak tahun 2005.<sup>2</sup>

Definisi Perencanaan (menurut Beberapa Ahli):

- 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.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

<sup>2</sup> <http://solopos.com/era.demokrasi.tanpa.gbhn>, diakses pada tanggal 29 Januari 2020

<sup>3</sup> Coralie Bryant dan Louise G. White, Manajemen Pembangunan, LP3ES, Jakarta, 1987, Hlm. 305-306

- b. Menurut Russell Ackoff Jika dikonstraskan dengan pemecahan masalah, perencanaan seharusnya tak lain adalah penanganan suatu sistem masalah secara holistik.<sup>4</sup>
- 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.<sup>5</sup>
- 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.<sup>6</sup>
- e. Prof. Drs. Robinson Tarigan, M.R.P mengemukakan bahwa Perencanaan dapat berarti mengetahui dan menganalisis kondisi saat ini, meramalkan perkembangan berbagai faktor noncontrollable yang relevan, memperkirakan faktor-faktor

---

<sup>4</sup> Ibid, Hlm. 307

<sup>5</sup> Ibid, Hlm. 312

<sup>6</sup> ibid



pembatas, menetapkan tujuan dan sasaran yang diperkirakan dapat dicapai, serta mencari langkah-langkah untuk mencapai tujuan tersebut.<sup>7</sup>

- f. Arthur W. Lewis (1965) seperti dikutip oleh Sjafrizal mendefinisikan Perencanaan pembangunan sebagai suatu kumpulan kebijaksanaan dan program pembangunan untuk merangsang masyarakat dan swasta untuk menggunakan sumberdaya yang tersedia secara lebih produktif.<sup>8</sup>
- g. Healey (1997) menegaskan bahwa sistem perencanaan dapat didefinisikan sebagai sistem hukum dan prosedur yang menetapkan aturan dasar praktik perencanaan.<sup>9</sup>

Elemen Perencanaan yaitu:

1. Perencanaan berhubungan dengan masa yang akan datang, implikasi: perencanaan sangat berkaitan dengan: proyeksi/prediksi, penjadwalan kegiatan, monitoring dan evaluasi
2. Merencanakan berarti memilih: memilih berbagai alternatif tujuan agar tercapai kondisi yang lebih baik, dan memilih cara/kegiatan untuk mencapai tujuan/sasaran dari kegiatan tersebut
3. Perencanaan sebagai alat untuk mengalokasikan SDA, SDM, Modal: Sumber daya terbatas sehingga perlu dilakukan

---

<sup>7</sup> Robinson Tarigan, Perencanaan Pembangunan Wilayah, Bumi Aksara, Jakarta, 2005, Hlm. 3

<sup>8</sup> Sjafrizal, Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi Daerah, Rajawali Pers, Jakarta, 2015, Hlm. 24-25

<sup>9</sup> Healey dalam Mirwansyah Prawiranegara, Pemahaman Dasar Tentang Hukum dan Administrasi Perencanaan Wilayah dan Kota, Modul elektronik, [www.pustaka.ut.ac.id](http://www.pustaka.ut.ac.id), diakses pada tanggal 7 Januari 2020

pengalokasian sumber daya sebaik mungkin, dan Konsekuensi: pengumpulan dan analisis data dan informasi mengenai ketersediaan sumber daya yang ada menjadi sangat penting.

Pembangunan nasional merupakan suatu pencerminan kehendak yang terus menerus dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara adil dan merata serta dalam rangka pengembangan kehidupan masyarakat dan penyelenggaraan negara yang maju dan demokratis berdasarkan pada Pancasila dan UUD 1945.<sup>10</sup>

Undang-undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang menggantikan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) menjadi dasar dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang tertuang dalam Undang-undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Jangka Panjang Nasional dalam menjaga rencana pembangunan nasional yang berkelanjutan yang menganut paradigam visioner

Menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

*"pembangunan nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuab bernegara. Pembangunan nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan*

---

<sup>10</sup> C.S.T. Kansil dan Christine S.T Kansil, *pokok-pokok hukum pasar modal*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002). Hlm 37

*lingkungan serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional”.*<sup>11</sup>

Sistem perencanaan pembangunan nasional, menurut Undang-undang No. 25 Tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional 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 ditingkat pusat dan daerah

Ada 5 (lima) tujuan perencanaan pembangunan menurut Undang-undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yaitu:<sup>12</sup>

1. Mengkoordinasi pelaku-pelaku pembangunan
2. Mengintegrasikan pembangunan antara daerah, waktu, fungsi pemerintah yang berbeda (pusat maupun daerah)
3. Menghubungkan dan menyelaraskan perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan
4. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat
5. Memanfaatkan sumber daya dengan baik

---

<sup>11</sup> Undang-undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Pasal 1

<sup>12</sup> Ibid Pasal 2

Rencana pembangunan nasional dibagi menjadi 3 (tiga) jenis yang memiliki hierarki dan cakupannya masing-masing yaitu:<sup>13</sup>

1. Rencana Pembangunan dibagi atas Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM). RPJP memiliki rentang waktu selama 20 Tahun. Sedangkan RPJM memiliki rentang waktu yang lebih singkat, yaitu selama 5 tahun. RPJM merupakan penjabaran dari RPJP, sehingga RPJM wajib merujuk ke RPJP. RPJP dan RPJM diberlakukan pada 3 level pemerintahan yaitu: Nasional, Provinsi, dan Kota/Kabupaten
2. Rencana strategis dibagi atas rencana strategis Kementerian Lembaga (Renstra-KL) dan Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD), keduanya memiliki rentang waktu selama 5 tahun
3. Rencana kerja memiliki rentang waktu selama 1 tahun. Rencana kerja terbagi atas dua jenis yaitu: rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja KL) dan Rencana kerja satuan Kerja Perangkat Daerah (Renca SKPD)

Dalam penyusunan perencanaan pembangunan baik nasional maupun daerah diawali dengan melaksanakan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Musrenbang adalah Setiap proses penyusunan dokumen rencana pembangunan tersebut memerlukan

---

<sup>13</sup> Suprianto, *administrasi pembangunan daerah*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada. 1993) hlm 57

koordinasi antar instansi pemerintah dan partisipasi seluruh pelaku pembangunan, melalui suatu forum yang disebut sebagai Musyawarah Perencanaan Pembangunan atau Musrenbang. Jadi Musrenbang diartikan pula sebagai:

- a. Forum antar pelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah
- b. Forum pemangku kepentingan dalam rangka menyusun rencana pembangunan daerah dimulai dari tingkat desa/kelurahan, kecamatan, forum SKPD, kabupaten/kota, provinsi, dan regional sampai tingkat nasional
- c. Diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara Negara dengan mengikutsertakan masyarakat

Juknis Musrenbang, dibagi ke dalam bagian/tahapan penyelenggaraan proses Musrenbang:

1. Musrenbang Desa/Kelurahan
2. Musrenbang Kecamatan
3. Forum SKPD Kabupaten/Kota
4. Musrenbang Kabupaten/Kota
5. Pasca Musrenbang Kabupaten Kota
6. Forum SKPD Provinsi
7. Rapat Koordinasi Pusat (Rakorpus)
8. Musrenbang Provinsi

## 9. Pasca Musrenbang Provinsi

## 10. Musrenbang Nasional

### Pengendalian Pelaksanaan Rencana :

- a. Pimpinan Kementerian/Lembaga/SKPD melakukan pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan sesuai dengan tugas dan kewenangan masing-masing
- b. Pengendalian pelaksanaan program dan kegiatan merupakan tugas dan fungsi yang melekat pada masing-masing Kementerian/Lembaga/ SKPD
- c. Pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dimaksudkan untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan yang tertuang dalam rencana dilakukan melalui kegiatan koreksi dan penyesuaian selama pelaksanaan rencana tersebut
- d. Menteri/Kepala Bappeda menghimpun dan menganalisis hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan dari masing-masing pimpinan kementerian/lembaga/satuan kerja perangkat daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya

### Evaluasi Pelaksanaan Rencana:

1. Merupakan bagian dari kegiatan perencanaan pembangunan yang secara sistematis mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi untuk menilai pencapaian sasaran, tujuan dan kinerja pembangunan

2. Evaluasi dilaksanakan berdasarkan indikator dan sasaran kinerja yang tercantum dalam dokumen rencana pembangunan. 26 Indikator dan sasaran kinerja mencakup masukan (input), keluaran (output), hasil (result), manfaat (benefit) dan dampak (impact)
3. Dalam rangka perencanaan pembangunan, setiap kementerian/lembaga, baik pusat maupun daerah, berkewajiban untuk melaksanakan evaluasi kinerja pembangunan yang merupakan dan atau terkait dengan fungsi dan tanggungjawabnya

Dalam melaksanakan evaluasi kinerja proyek pembangunan, kementerian/lembaga, baik pusat maupun daerah, mengikuti pedoman dan petunjuk pelaksanaan evaluasi kinerja untuk menjamin keseragaman metode, materi, dan ukuran yang sesuai untuk masing-masing jangka waktu sebuah rencana. <sup>14</sup>

## **B. Perencanaan Pembangunan Daerah**

Dalam Undang-undang No. 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. Sementara pembangunan daerah adalah pemanfaatan sumber daya yang dimiliki untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat yang nyata,

---

<sup>14</sup> <http://perencanaan.ipdn.ac.id/kajianperencanaan/kajianperencanaan/sistemperencanaanpembangunannasionalppn>, diakses pada tanggal 2 februari 2020

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

Secara formil definisi terkait perencanaan pembangunan daerah juga disebutkan dalam Permendagri No. 86 Tahun 2017 pada Pasal 1 ketentuan umum:<sup>15</sup>

7. 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
8. Perencanaan Pembangunan Daerah adalah suatu proses penyusunan tahapan-tahapan kegiatan yang melibatkan berbagai unsur pemangku kepentingan di dalamnya, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya yang ada, dalam rangka meningkatkan

---

<sup>15</sup> Permendagri No. 86 Tahun 2017 Pasal 1



kesejahteraan social dalam suatu lingkungan wilayah/daerah dalam jangka waktu tertentu

9. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah yang selanjutnya disingkat RPJPD adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 20 tahun
10. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang selanjutnya disingkat RPJMD adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 5 tahun
11. Rencana Kerja Pembangunan Daerah yang selanjutnya disingkat selama 5 tahun dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) untuk

Perencanaan pembangunan daerah dirumuskan secara transparan, responsif, efisien, efektif, akuntabel, partisipatif, terukur, berkeadilan dan berkelanjutan yang meliputi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) yang dilaksanakan untuk 20 tahun, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang dilaksanakan selama 5 tahun dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) untuk periode satu tahun.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi

Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, perencanaan pembangunan daerah memiliki 4 (empat) prinsip utama yaitu:<sup>16</sup>

1. Perencanaan pembangunan daerah merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional
2. Perencanaan pembangunan daerah dilakukan pemerintah daerah bersama para pemangku kepentingan berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing
3. Perencanaan pembangunan daerah mengintegrasikan rencana tata ruang dengan rencana pembangunan daerah
4. Perencanaan pembangunan daerah dilaksanakan berdasarkan kondisi dan potensi yang dimiliki masing-masing daerah, sesuai dinamika perkembangan daerah dan nasional

Sementara perencanaan pembangunan daerah dapat digunakan dengan memakai pendekatan:<sup>17</sup>

1. Teknokratis, menggunakan metoda dan kerangka berpikir ilmiah untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan daerah
2. Partisipatif, dilaksanakan dengan melibatkan semua pemangku kepentingan (stakeholders)

---

<sup>16</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, perencanaan pembangunan daerah, Pasal 2

<sup>17</sup> Isu dan Masalah Perencanaan Pembangunan Daerah, Drs. H. Dadang Solihin MA dalam Lokakarya Penyusunan Rencana Pembangunan Daerah, November 2008 dalam Ogie Nugroho, "Sekilas tentang Perencanaan Pembangunan Daerah", Jurnal Online, Bappeda Pandegelang, Juni 2013, diakses 2 Februari 2017, Pukul 22.21 wita.

3. Politis, bahwa program-program pembangunan yang ditawarkan masing-masing calon kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih pada saat kampanye, disusun ke dalam rancangan RPJM Daerah.
4. Pendekatan perencanaan pembangunan daerah bawah-atas (bottom-up) dan atas-bawah (top-down), hasilnya diselaraskan melalui musyawarah yang dilaksanakan mulai dari desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, dan nasional, sehingga tercipta sinkronisasi dan sinergi pencapaian sasaran rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah.

Adapun mekanisme yang akan dilakukan oleh BAPPEDA adalah melalui MUSRENBANG (Musyawarah Perencanaan Pembangunan).

Adapun tahapan Musrenbang adalah:

1. Musrenbang Desa/Kelurahan dilaksanakan pada bulan Januari, dimana aspirasi masyarakat dapat digali melalui dialog atau musyawarah antar kelompok-kelompok masyarakat. Perempuan dan kelompok perempuan harus ikut berpartisipasi untuk memasukkan agenda kebutuhannya dalam forum Musrenbangdes/Musrenbangkel tersebut. Keluaran dari Musrenbang di tingkat ini adalah penetapan prioritas kegiatan pembangunan tahun mendatang sesuai dengan potensi serta permasalahan di desa/kelurahan tersebut. Pada tahap ini juga ditetapkan daftar nama 3–5 orang delegasi dari peserta

Musrenbang Desa/Kelurahan untuk menghadiri Musrenbang Kecamatan. Menurut Menteri Negara untuk Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bapenas dan Menteri Dalam Negeri, perempuan harus ada dalam komposisi delegasi. Untuk itu, disini perlu sungguh-sungguh dipastikan bahwa dalam delegasi terdapat perwakilan perempuan

2. Musrenbang Kecamatan dilaksanakan pada bulan Februari, Keluaran dari Musrenbang di tingkat kecamatan ini menetapkan daftar prioritas kegiatan pembangunan di wilayah kecamatan. Prioritas kegiatan pembangunan ini disesuaikan menurut fungsi SKPD dan penetapan anggaran yang akan didanai melalui APBD dan sumber pendanaan lainnya. Hasil penetapan daftar prioritas ini kemudian disampaikan oleh masing-masing delegasi kepada masyarakat pada masing-masing desa/kelurahan. Pada tahap ini juga ditetapkan delegasi untuk mengikuti forum SKPD dan Musrenbang Kabupaten/Kota. Perwakilan perempuan harus dipastikan masuk dalam delegasi tersebut.
3. Forum Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten/Kota dilaksanakan antara bulan Februari dan bulan Maret Keluaran dari Forum ini adalah:
  - a. Rancangan Rencana Kerja-SKPD (Renja-SKPD) yang memuat kerangka regulasi dan kerangka anggaran SKPD yang akhirnya menjadi Rencana Kerja Perangkat Daerah (RKPD).

- b. Prioritas kegiatan yang sudah dipilah menurut sumber pendanaan dari APBD kabupaten/kota, APBD Propinsi dan APBN.
  - c. Menetapkan delegasi dengan memperhatikan komposisi perempuan untuk mengikuti Musrenbang Kabupaten/Kota.
4. Musrenbang Daerah Kabupaten/Kota dilaksanakan sepanjang bulan Maret. Keluaran dari Musrenbang Kabupaten/Kota ini adalah:
- a. Arah kebijakan, prioritas pembangunan dan pagu dana berdasarkan fungsi SKPD
  - b. Daftar prioritas yang sudah dibahas pada forum SKPD
  - c. Daftar usulan kebijakan/regulasi pada tingkat pemerintahan Kabupaten/Kota, Propinsi dan Pusat
  - d. Rancangan pendanaan untuk Alokasi Dana Desa.

Dalam upaya menjaga konsistensi keluaran dalam bentuk Rencana Kerja Perangkat Daerah (RKPD) maka dilakukan beberapa forum multi stakeholders Paska Musrenbang antara delegasi masyarakat, Pemerintah Daerah dan DPRD. Selain itu forum tersebut juga bertugas untuk memberikan penjelasan alasan diterima atau ditolaknya sejumlah kegiatan yang sudah diusulkan

5. Forum SKPD Propinsi dilaksanakan pada bulan Maret. Keluaran dari Forum ini adalah:

- a. Rancangan Rencana Kerja (Renja-SKPD) memuat kerangka regulasi dan kerangka anggaran SKPD propinsi
  - b. Menggabungkan Prioritas Pembangunan Kabupaten/Kota dengan Daftar Prioritas Kegiatan Pembangunan yang berasal dari Renja SKPD Propinsi
  - c. Mengidentifikasi prioritas kegiatan pembangunan Kabupaten/Kota yang sesuai dengan prioritas kegiatan pembangunan Renja-SKPD Propinsi
  - d. Forum juga menetapkan delegasi dengan memperhatikan komposisi perempuan untuk mengikuti Musrenbang Propinsi
6. Musrenbang Pusat pada bulan Maret. Keluarannya adalah:
- a. Rancangan Awal Rencana Kerja Pemerintah (RKP)
  - b. Rancangan Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja-KL) Acuannya Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional yang sedang berlaku
  - c. Pesertanya adalah seluruh Kementerian/Lembaga Pemerintah Non Departemen dan seluruh Gubernur (u.p. Kepala Bappeda Propinsi) sebagai peninjau
7. Musrenbang Propinsi pada bulan April, merupakan tahap pemutakhiran RKPD Propinsi serta tahap penyelarasan RKP dan Renja-KL dengan RKPD Propinsi dan RKPD Kabupaten/Kota
8. Musrenbang Nasional (Musrenbangnas) dilaksanakan pada bulan April, pada tahap ini hasil Musrenbang Propinsi disampaikan

kepada seluruh Kementerian/Lembaga, Gubernur dan Kepala Bappeda Propinsi untuk disepakati sebagai program prioritas pembangunan nasional, prioritas pendanaan RAPBN dan rancangan akhir RKP untuk disampaikan dan dibahas dalam sidang kabinet

### **C. Perencanaan Pembangunan Daerah Partisipatif**

Pembangunan daerah merupakan kegiatan utama pemerintah daerah. Karena itu perencanaan pembangunan daerah membutuhkan partisipasi seluruh unsur pemerintah daerah (*stakeholders*) yang ada di daerah tersebut. partisipasi diartikan oleh *world bank* sebagai “*a process through which stakeholders influence and share control over development initiatives and the decision and resources which affect them.*”<sup>18</sup> Pembangunan yang bersifat partisipatif menuntut masing-masing aktor untuk berinteraksi dengan membentuk pola kemitraan seperti disampaikan oleh Rudvist dan Woodford bahwa

*“participatory development stands for a partnership which is build upon the basis of a dialogue among the various actor (stakeholders), during which the agenda is set jointly, and local viewsand indigenous knowledge are*

---

<sup>18</sup> Brinkerhoff, Derick W and Crosby, Benjamin. L. Managing Policy Reform Concepts and tools for Decision Makers in Developing and Transitioning. (Bloomfiled USA: Kumarian Press 2002) hlm 53

*deliberately sought and respect. This implies negotiation rather than the dominance of an externally set project agenda.*"<sup>19</sup>

Kemitraan merupakan bentuk persekutuan antara dua pihak atau lebih yang membentuk suatu ikatan kerja sama atas dasar kesepakatan dan rasa saling membutuhkan dalam rangka meningkatkan kapasitas dan kapabilitas disuatu bidang tertentu atau tujuan tertentu, sehingga dapat memperoleh hasil yang lebih baik

Dari beberapa definisi diatas, maka dapat disimpulkan perencanaan pembangunan partisipatif dapat diartikan sebagai proses penyusunan rencana pembangunan yang dihasilkan melalui kemitraan seluruh aktor (*stakeholders*), dirumuskan melalui proses dialog dengan pengambilan keputusan secara *bargaining*

Aktor yang terlibat, terdiri dari pemerintah daerah terdiri dari *elected official*/pejabat politik (kepala daerah dan DPRD), *appointed official* (birokrasi) dan masyarakat

- a. Kepala Daerah adalah pimpinan birokrasi daerah yang tugasnya menetapkan kebijakan Bersama dengan DPRD serta memimpin pelaksanaannya Bersama dengan jajaran birokrasi. Dalam UU No. 32 Tahun 2004, kepala daerah berkewajiban antara lain:
  1. Menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan
  2. Meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat

---

<sup>19</sup> Andrea, Cornwall, Beneficiary, consumer, citizen, perspective on participation of poverty reduction. 2000. Hlm 36



3. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat
  4. Mengajukan rancangan peraturan daerah dan menetapkan peraturan daerah Bersama DPRD
- b. Legislatif/DPRD adalah forum yang sangat penting dimana masalah masyarakat dan kebijakan dialamatkan kepadanya untuk diminta. Sebagian besar kebijakan yang dipersiapkan oleh eksekutif terutama yang bersifat makro atau yang mempunyai dampak bagi masyarakat, membutuhkan pengesahan dari legislative. Tugas dan wewenang DPRD sesuai dengan UU No. 22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD antara lain:
1. Membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan Gubernur/Bupati/walikota untuk mendapatkan peraturan Bersama
  2. Menetapkan APBD provinsi/kabupaten/kota Bersama-sama dengan Gubernur/Bupati/Walikota
  3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, keputusan Gubernur/Bupati/Walikota, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah

Anggota DPRD mempunyai kewajiban antara lain:

1. Memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah

2. Menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat
  3. Memberikan pertanggung jawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihnya
- c. Birokrat yaitu mengabdikan atau melayani kebutuhan publik melalui pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya. Birokrasi juga memegang peranan kunci dalam proses kebijakan. Birokrasi mempunyai banyak personel yang ahli dibidangnya, dapat mengakses informasi atau isu yang berkembang dimasyarakat, mempunyai kewenangan yang dilindungi, undang-undang yang semuanya secara permanen melekat pada birokrasi. Dalam hal perencanaan, birokrasi lebih berperan dalam perencanaan operasional yaitu perencanaan untuk mengimplementasikan perencanaan strategis dan untuk mencapai tujuan strategis tersebut. Menurut Tjokrowinoto terkait dengan pembangunan partisipatif ini sikap birokrasi yang sebelumnya sebagai penguasa perlu ditinggalkan dan berganti sifat sebagai fasilitator
- d. Masyarakat adalah kumpulan individu yang menjalin kehidupan Bersama sebagai satu kesatuan besar yang saling membutuhkan. Untuk melaksanakan pembangunan partisipatif ini dibutuhkan suatu masyarakat yang mempunyai kompetensi yaitu:<sup>20</sup>
1. Kemampuan mengidentifikasi masalah dan kebutuhan komunitas

---

<sup>20</sup> Tjahya, Supriatna. Birokrasi Pemberdayaan dan Pengentasan Kemiskinan (Bandung: Humaniora Utama Press. 1997) hlm 62

2. Kemampuan mencapai kesepakatan tentang sasaran yang hendak dicapai berikut skala prioritasnya
3. Kemampuan menemukan dan menyepakati cara dan alat pencapaian sasaran yang telah disetujui
4. Kemampuan bekerjasama secara rasional dalam mencapai tujuan

Selain itu dipemerintahan tingkat kelurahan terdapat juga Organisasi Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kota (LPMK) yang mempunyai fungsi sebagai wadah dan penyalur aspirasi masyarakat berkaitan dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat dalam bidang perencanaan, pelaksanaan, pengendalian pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Salah satu tugas dari LPMK adalah menyusun rencana pembangunan yang bersifat partisipatif

Berdasarkan aktor yang melakukan proses penyusunan perencanaan pembangunan, Innes membedakan dalam beberapa model yaitu:

- a. *Technical Bureaucratic Planning* Perencanaan ini berbasis pada penilaian birokrasi atas alternative yang terbaik untuk mencapai tujuan dengan mengembangkan analisis komperatif serta proyeksi, untuk membuat suatu rekomendasi bagi pengambil keputusan berdasarkan informasi dan penilaian atas dampak politik dan perubahan yang dikehendaki

- b. *Political Influence Planning* dalam model ini, perencanaan elit pimpinan daerah atau anggota legislative yang terpilih. Perencanaan berbasis pada aspirasi/harapan dari masing-masing kontituennya
- c. *Social Movement Planning* perencanaan disusun berdasarkan pergerakan masyarakat dimana didalamnya terdapat individual atau kelompok yang secara struktur tidak mempunyai kekuatan, bergabung Bersama dengan tujuan yang sama
- d. *Collaborative Planning* dalam model ini setiap partisipan bergabung dengan mengembangkan misi dan tujuannya, menyampaikan kepentingannya untuk diketahui Bersama, mengembangkan saling pengertian atas masalah dan perjanjian yang mereka butuhkan, dan bekerja melalui serangkaian tugas yang diperjanjikan Bersama untuk mencapai kesejahteraan Bersama

Masyarakat dapat terlibat dalam berbagai perencanaan pembangunan diatas. Namun untuk menggambarkan suatu perencanaan partisipatif, maka perlu diuraikan konsep tangga partisipatisi yang memperlihatkan relasi antara masyarakat dengan pemerintah. Dalam formulasi dan pelaksanaan kebijakan public

#### **D. Fungsi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Perencanaan Pembangunan**

Demi untuk pemyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat disusunlah UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana beberapa kali terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 277 UU Pemda perlu menetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri 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 Keja Pemerintah Daerah

Sebelum UU Pemda yang baru diterbitkan pada tahun 2014, dalam menyusun dokumen perencanaan pembangunan daerah, pemerintah daerah masih mengacu pada Permendagri No. 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan PP No. 8 Tahun 2008 yang sudah tidak relevan karena Permendagri tersebut disusun berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang dinyatakan sudah tidak berlaku, sehingga dokumen perencanaan pembangunan yang disusun Pemerintah Daerah tidak sejalan dengan agenda prioritas Presiden yang tertuang dalam Nawa Cita. Selain itu kementerian dalam negeri belum menyusun dan menetapkan pedoman baku yang menjadi acuan dalam melakukan

koordinasi teknis pembangunan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sehingga mempersulit pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk saling menyelaraskan agenda dan program pembangunannya

Atas permasalahan tersebut diatas, maka diterbitkanlah Permendagri No. 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi 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

Perencanaan pembangunan daerah sebagaimana diatur dalam Permendagri No. 86 Tahun 2017 ini harus dirumuskan secara transparan, responsive, efisien, efektif, akuntabel, partisipatif, terukur, berkeadilan, berwawasan lingkungan dan berkelanjutan. Dalam permendagri No. 54 Tahun 2010, perumusan perencanaan pembangunan daerah tidak diatur mengenai “berkelanjutan”. Yang dimaksud “berkelanjutan” dalam Permendagri No. 86 Tahun 2017 ini adalah pembangunan yang mewujudkan keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan dengan memperhatikan potensi dampak pembangunan dalam mengoptimalkan sumber daya alam dan sumber daya manusia

Sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Permendagri No. 86 Tahun 2017, perencanaan pembangunan daerah harus dirumuskan sebagai berikut:

1. Transparan, yaitu membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan pemerintah daerah dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara
2. Responsive, yaitu mengantisipasi berbagai potensi, masalah dan perubahan yang terjadi di daerah
3. Efisien, yaitu pencapaian keluaran (*output*) tertentu dengan masukan terendah atau masukan terendah dengan keluaran (*output*) maksimal
4. Efektif merupakan kemampuan mencapai target dengan sumber daya yang dimiliki, melalui cara atau proses yang paling optimal
5. Akuntabel, yaitu setiap kegiatan dan hasil akhir dari perencanaan pembangunan daerah harus dapat dioertanggung jawabkan kepada masyarakat atau rakyat
6. Partisipatif merupakan hak masyarakat untuk terlibat dalam setiap proses tahapan perencanaan pembangunan daerah dan bersifat inklusif terhadap kelompok masyarakat rentan termarginalkan, melalui jalur khusus komunikasi untuk mengakomodasi aspirasi kelompok masyarakat yang tidak memiliki akses dalam pengambilan kebijakan

7. Terukur adalah penetapan target kinerja yang jelas dan dapat diukur serta cara untuk mencapainya
8. Berkeadilan adalah prinsip keseimbangan antar wilayah, sektor, pendapatan, gender dan usia
9. Berwawasan lingkungan, yaitu untuk mewujudkan kehidupan adil dan Makmur tanpa harus menimbulkan kerusakan lingkungan yang berkelanjutan dalam mengoptimalkan manfaat sumber daya alam dan sumber daya manusia
10. Berkelanjutan merupakan pembangunan yang mewujudkan keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan dengan tetap memperhatikan potensi dampak pembangunan dalam mengoptimalkan sumber daya alam dan sumber daya manusia

Rencana pembangunan daerah terdiri atas:

- a. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) merupakan penjabaran dari visi, misi, arah kebijakan, dan sasaran pokok pembangunan daerah jangka Panjang 20 tahun yang disusun dengan berpedoman pada RPJPN dan RTRW
- b. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah yang memuat tujuan, sasaran, strategi, arah kebijakan, pembangunan daerah dan keuangan daerah, serta program perangkat daerah dan lintas perangkat daerah yang disertai dalam kerangka pendanaan



bersifat indikatif untuk jangka waktu 5 tahun yang disusun dengan berpedoman pada RPJPD, RTRW dan RPJMN

- c. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) merupakan penjabaran dari RPJMD yang membuat rancangan ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, serta rencana kerja dan pendanaan untuk jangka waktu 1 tahun yang disusun dengan berpedoman pada RKP dan program strategis nasional yang ditetapkan oleh pemerintah pusat

RPJPD, RPJMD, dan RKPD tersebut diatas disusun oleh BAPPEDA dengan melakukan koordinasi, sinergi dan harmonisasi dengan perangkat daerah dan pemangku kepentingan dan berbasis pada *e-planning*. Tahapan penyusunan RPJPD, RPJMD, dan RKPD adalah sebagai berikut:

1. Persiapan penyusunan
2. Penyusunan rancangan awal
3. Penyusunan rancangan
4. Pelaksanaan Musrenbang
5. Perumusan rancangan akhir
6. Penetapan

Tata cara penyusunan RPJPD dijabarkan sebagai berikut:

- a. Persiapan penyusunan RPJPD, meliputi proses sebagai berikut:

1. Penyusunan rancangan keputusan kepala daerah tentang pembentukan tim penyusunan RPJPD
  2. Orientasi mengenai RPJPD
  3. Penyusunan agenda kerja tim penyusunan RPJPD
  4. Penyiapan data dan informasi perencanaan pembangunan daerah berdasarkan SIPD (Sistem Informasi Pembangunan Daerah, yaitu suatu sistem yang mendokumentasikan, mengadministrasikan, serta mengolah data pembangunan daerah)
- b. Penyusunan rancangan awal RPJPD, yang didalamnya mencakup:
1. Analisis gambaran umum kondisi daerah
  2. Analisis permasalahan pembangunan daerah
  3. Penelaahan dokumen rencana pembangunan lainnya
  4. Analisis isu strategis pembangunan jangka Panjang
  5. Perumusan visi dan misi daerah
  6. Perumusan arah kebijakan dan sasaran pokok daerah
  7. KLHS (Kajian Lingkungan Hidup Strategis)

Rancangan awal RPJPD tersebut dibahas tim penyusun Bersama dengan perangkat daerah untuk memperoleh masukan dan saran sesuai dengan tugas dan fungsi perangkat daerah. Rancangan awal yang telah dibahas tersebut dibahas dengan para pemangku kepentingan melalui forum konsultasi public. Forum ini bertujuan memperoleh masukan penyempurnaan rancangan awal RPJPD

Setelah forum dilaksanakan, Gubernur/Bupati/Walikota mengajukan rancangan awal RPJPD tersebut kepada Menteri dan/atau gubernur untuk dikonsultasikan. Gubernur mengkonsultasikan rancangan awal RPJPD provinsi Direktur Jenderal Bina Pembangunan Daerah

Selanjutnya, Menteri melalui Direktur Jenderal Bina Pembangunan Daerah menyampaikan saran penyempurnaan rancangan awal RPJPD provinsi kepada gubernur paling lambat 10 hari sejak konsultasi dilaksanakan. Gubernur melalui kepala BAPPEDA provinsi menyampaikan saran penyempurnaan rancangan awal RPJPD kabupaten/kota kepada Bupati/Walikota paling lambat 10 hari sejak konsultasi dilaksanakan

- c. Pada proses penyusunan rancangan, BAPPEDA mengajukan rancangan RPJPD yang disajikan dengan sistematika paling sedikit memuat pendahuluan, gambaran umum kondisi daerah, permasalahan dan isu strategis daerah, visi dan misi daerah, arah kebijakan dan sasaran pokok daerah, dan penutup rancangan RPJPD, kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah untuk memperoleh persetujuan untuk dibahas dalam Musrenbang RPJPD
- d. Proses Musrenbang RPJPD dilaksanakan untuk membahas rancangan RPJPD dalam rangka penajaman, penyelarasan, klarifikasi, dan kesepakatan terhadap visi, misi, arah kebijakan dan sasaran pokok RPJPD. BAPPEDA melaksanakan dan

mengkoordinasikan Musrenbang RPJPD dengan dihadiri oleh para pemangku kepentingan dan dapat dihadiri oleh pimpinan DPRD atau anggota DPRD, pejabat dari Kementerian /Lembaga tingkat pusat atau dari unsur lain terkait, sebagai peserta atau narasumber

- e. Perumusan rancangan akhir RPJPD merupakan proses perumusan rancangan RPJPD menjadi rancangan akhir RPJPD berdasarkan berita acara kesepakatan hasil Musrenbang. BAPPEDA menyampaikan rancangan akhir RPJPD yang dimuat dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang RPJPD kepada Sekretaris Daerah melalui perangkat daerah yang membidangi hukum untuk melakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan Rancangan Peraturan Daerah tentang RPJPD. Setelah mendapatkan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan, Rancangan Peraturan Daerah tentang RPJPD dipaparkan kepada BAPPEDA kepada Kepala Daerah. Kepala Daerah menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah tentang RPJPD kepada DPRD untuk dibahas dalam rangka memperoleh persetujuan Bersama DPRD dan kepala daerah terhadap Rancangan Peraturan Daerah tentang RPJPD
- f. Gubernur menetapkan Rancangan Peraturan Daerah tentang RPJPD provinsi yang telah dievaluasi oleh Menteri menjadi Peraturan Daerah Provinsi tentang RPJPD Provinsi paling lambat 6 bulan setelah RPJPD periode sebelumnya berakhir. Bupati/Walikota menetapkan Rancangan Peraturan Daerah tentang RPJPD Kabupaten/Kota yang

telah dievaluasi oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menjadi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang RPJPD Kabupaten/Kota paling lambat 6 bulan setelah RPJPD periode sebelumnya berakhir. RPJPD yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah wajib menjadi pedoman dalam perumusan materi visi, misi dan program calon kepala daerah dan wakil kepala daerah

Sejalan dengan RPJPD, tata cara penyusunan RPJMD antara lain sebagai berikut:

- a. Persiapan penyusunan RPJMD yang meliputi:
  1. Penyusunan rancangan keputusan kepala daerah tentang pembentukan tim penyusun RPJMD
  2. Orientasi mengenai RPJMD
  3. Penyusunan agenda kerja tim penyusun RPJMD
  4. Penyiapan data dan informasi perencanaan pembangunan daerah berdasarkan SIPD
  5. Penyusunan rancangan teknokratik RPJMD yang terdiri atas analisis gambaran umum kondisi daerah, perumusan gambaran keuangan daerah, perumusan permasalahan pembangunan daerah, penelaahan dokumen perencanaan lainnya, dan perumusan isu strategis daerah
- b. Penyusunan rancangan awal RPJMD dimulai sejak kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih dilantik, dengan diawali penyempurnaan rancangan teknokratik RPJMD dengan berpedoman pada visi, misi

dan program kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih. Rancangan teknokratik RPJMD adalah rancangan dokumen perencanaan 5 tahun yang disiapkan oleh pemerintah daerah dengan sepenuhnya menggunakan pendekatan teknokratik sebelum terpilihnya kepala daerah dan wakil kepala daerah

- c. Untuk selanjutnya sebagaimana penyusunan awal RPJPD, rancangan awal RPJMD disusun hingga disampaikan DPRD untuk mendapat kesepakatan Bersama dan ditetapkan
- d. Gubernur menetapkan rancangan peraturan daerah tentang RPJMD provinsi yang telah dievaluasi oleh Menteri menjadi peraturan daerah provinsi tentang RPJMD provinsi paling lambat 6 bulan setelah gubernur dan wakil gubernur dilantik. Bupati/Walikota menetapkan rancangan peraturan daerah tentang RPJMD Kabupaten/Kota yang telah dievaluasi oleh Gubernur menjadi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang RPJMD Kabupaten/Kota paling lambat 6 bulan setelah Bupati/Walikota dan wakil Bupati/Walikota dilantik
- e. RPJMD yang telah ditetapkan dengan peraturan daerah digunakan sebagai instrument evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah

Tata cara penyusunan RKPD sebagaimana diatur dalam Permendagri No. 86 Tahun 2017, antara lain:

1. Persiapan penyusunan RKPD
2. Penyusunan rancangan awal RKPD yang mencakup:
  - a. Analisis gambaran umum kondisi daerah

- b. Analisis rancangan kerangka ekonomi daerah
- c. Analisis kapasitas riil keuangan daerah
- d. Penelaahan rancangan awal Ranja Perangkat Daerah
- e. Perumusan permasalahan pembangunan daerah
- f. Penelaahan terhadap sasaran RPJMD
- g. Penelaahan terhadap arah kebijakan RPJMD
- h. Penelaahan terhadap kebijakan pemerintah pada RKP dan program strategis nasional
- i. Penelaahan pokok-pokok pikiran DPRD
- j. Perumusan prioritas pembangunan daerah
- k. Perumusan rencana kerja program dan pendanaan

Dalam penyusunan rancangan awal RKPD, DPRD memberikan saran dan pendapat secara tertulis berupa pokok-pokok pikiran DPRD berdasarkan hasil reses/penjaringan aspirasi masyarakat sebagai bahan perumusan kegiatan, lokasi kegiatan, dan kelompok sasaran yang selaras dengan pencapaian sasaran pembangunan yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang RPJMD kepada BAPPEDA

Rancangan awal RKPD tersebut dibahas Bersama oleh BAPPEDA dengan kepala perangkat daerah dan pemangku kepentingan dalam forumkonsultasi public untuk memperoleh masukan dan saran penyempurnaan. Setelah dilakukan forum konsultasi public dan dilakukan penyempurnaan rancangan awal

RKPD, BAPPEDA mengajukan rancangan awal RKPD kepada Kepala Daerah melalui sekretaris daerah untuk memperoleh persetujuan sebagai bahan penyempurnaan rancangan awal Renca Perangkat Daerah

Selanjutnya, BAPPEADA menyampaikan surat edaran kepala daerah memuat agenda penyusunan RKPD, pelaksanaan forum perangkat daerah/lintas perangkat daerah, Musrenbang RKPD, dan batas waktu penyampaian rancangan awal renja perangkat daerah kepada kepala BAPPEDA untuk diverifikasi kepada kepala perangkat daerah

3. Penyusunan rancangan RKPD provinsi adalah proses penyempurnaan rancangan awal RKPD provinsi berdasarkan rancangan awal Renja seluruh perangkat daerah provinsi yang telah diverifikasi dan hasil penelaahan terhadap rancangan awal RKP dan program strategis nasional. BAPPEDA provinsi mengajukan rancangan RKPD provinsi paling lambat minggu kedua bulan Maret, kepada gubernur melalui sekretaris daerah dalam rangka memperoleh persetujuan terhadap rancangan RKPD provinsi dan pelaksanaan Musrenbang RKPD provinsi
4. BAPPEDA melaksanakan dan mengkoordinasi Musrenbang RKPD provinsi dengan dihadiri oleh pemangku kepentingan dalam rangka pembahasan rancangan RKPD provinsi dan dirumuskan dalam berita acara kesepakatan



5. Perumusan rancangan akhir RKPD provinsi merupakan proses penyempurnaan rancangan RKPD provinsi menjadi rancangan akhir RKPD provinsi berdasarkan berita acara kesepakatan hasil Musrenbang RKPD provinsi. Rancangan akhir RKPD tersebut disampaikan kepada sekretaris daerah untuk dibahas oleh seluruh kepala perangkat daerah untuk memastikan program dan kegiatan perangkat daerah telah diakomodir dalam rancangan akhir RKPD untuk kemudian dijadikan sebagai bahan penyusunan rancangan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) tentang RKPD
6. Rancangan Perkada tentang RKPD yang telah difasilitasi oleh Menteri melalui Dirjen Bina Pembangunan Daerah dan disempurnakan oleh BAPPEDA disampaikan oleh Kepala BAPPEDA kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah untuk persetujuan untuk penetapan dan pengundangan Perkada tentang RKPD provinsi tersebut dijadikan sebagai:
  - a. Pedoman perumusan penyempurnaan rancangan akhir Renja Perangkat Daerah provinsi
  - b. Pedoman penyelarasan prioritas pembangunan provinsi dengan Kabupaten/Kota
  - c. Pedoman penyusunan Rancangan Kebijakan Umum APBD provinsi serta Rancangan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara Provinsi

Pengaturan mengenai Perkada tentang RKPD provinsi ini juga berlaku pada pengaturan mengenai Perkada tentang RKPD Kabupaten/Kota

### **E. Fungsi BAPPEDA Dalam Mengkoordinasi Proses Perencanaan Pembangunan Daerah**

Salah satu tugas dan fungsi BAPPEDA adalah melakukan koordinasi. Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, khususnya dalam Pasal 3 huruf b yang menyatakan "Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dalam menjalankan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) menjalankan fungsi: pengkoordinasian penyusunan perencanaan pembangunan"

Dalam koordinasi internal Bersama BAPPEDA, Kepala BAPPEDA melakukan peran antar personal sebagai pimpinan organisasi memiliki peran sebagai tokoh utama yang dalam artian Kepala BAPPEDA diwajibkan melakukan sejumlah tugas rutin dari sebuah organisasi tersebut. Dalam kepemimpinan, Kepala BAPPEDA juga bertanggung jawab memotivasi dan mengarahkan karyawan dalam bekerja juga sebagai penghubung dari setiap bidang dan bagian yang berkoordinasi di BAPPEDA

Di BAPPEDA rapat internal selalu dilakukan untuk mewujudkan sasaran strategis dan tujuan strategis yang telah dirumuskan. Dan setiap kinerja disusun dalam indicator kegiatan agar tidak tidak menyimpang dari apa yang direncanakan. Setiap kegiatan yang dilakukan, semua bagian dan bidang ikut berpartisipasi guna mewujudkan pembangunan partisipatif yang terkoordinir

Koordinasi eksternal yang dilakukan oleh BAPPEDA dalam perencanaan pembangunan dilakukan Bersama dengan dinas-dinas, swasta dan SKPD yang berhubungan dengan pembangunan kota. Koordinasi eksternal termasuk koordinasi fungsional, dapat berupa horizontal maupun diagonal. Koordinasi eksternal yang dilakukan BAPPEDA berupa koordinasi melalui pedoman kerja maupun koordinasi melalui forum

Misalnya kewajiban melaporkan kegiatan-kegiatan proyek pembangunan, tukar menukar informasi, konsultasi dan memecahkan suatu masalah. Kepala BAPPEDA dalam melakukan koordinasi eksternal memegang peran informasional. Maksudnya adalah kepala BAPPEDA bertindak sebagai pusat saraf informasi internal dan eksternal organisasi, meneruskan informasi yang diterima dari orang luar kepada BAPPEDA. Kepala BAPPEDA juga berperan sebagai negosiator dalam rapat-rapat eksternal Bersama dinas dan SKPD yang bertanggung jawab

Fungsi koordinasi oleh BAPPEDA dilakukan dalam hal koordinasi penyusunan dokumen perencanaan. Koordinasi dilakukan instansi vertikal maupun SKPD lain. Koordinasi yang dilakukan adalah koordinasi penyusunan rencana yang memuat kebijakan, program dan kegiatan terkait pelaksanaan pembangunan daerah. Disinilah peran strategis BAPPEDA dalam mengakomodir masukan baik dari SKPD, masyarakat, maupun *stakeholder* lainnya (Dewan Riset Daerah). Tanpa mendapat dukungan dan peran serta masyarakat dalam proses pembangunan tersebut maka pembangunan tidak mungkin dapat berjalan dengan lancar dan sesuai dengan yang telah direncanakan. Adapun posisi masyarakat adalah obyek sekaligus subyek pembangunan

Sebagai obyek, masyarakat adalah target pembangunan dimana setiap pembangunan ditujukan untuk meningkatkan kualitas hidup/kesejahteraan masyarakat. Disisi lain masyarakat juga diharapkan partisipasi aktifnya dalam proses pembangunan karena masyarakat merupakan sumber daya manusia yang merupakan salah satu modal dasar pembangunan. Salah satu bentuk partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan, terutama pada tahap perencanaan, adalah keikutsertaan masyarakat dalam musyawarah rencana pembangunan (mulai tingkat desa, kecamatan, dan kabupaten) atau yang disebut sebagai perencanaan partisipatif, dengan pendekatan *bottom-up planning*

## **F. Konsep Koordinasi Dalam Perencanaan Pembangunan**

Dalam rangka penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan, setiap aparatur pemerintah bertugas melaksanakan sebagian tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan dibidang masing-masing. Namun demikian tujuan dan sasaran yang harus dicapai oleh pemerintah selalu menyangkut kegiatan-kegiatan atau tugas lebih dari satu aparatur pemerintah. Oleh karena itu, dalam pencapaian tujuan atau sasaran tersebut perlu dilakukan pendekatan multi fungsional. Artinya bahwa setiap persoalan harus ditinjau dari berbagai fungsi aparatur pemerintah yang terkait, baik diantara instansi ditingkat pusat dan daerah. Dengan demikian setiap pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan dimaksud diatas

Sehubung dengan itu baik dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintah maupun dalam rangka menggerakkan dan memperlancar pelaksanaan pembangunan, kegiatan aparatur pemerintah perlu dipadukan, diserasikan dan diselaraskan untuk mencegah timbulnya tumpang tindih, pembenturan, kesimpangsiuran dan kekacauan. Oleh karena itu, koordinasi antar kegiatan aparatur pemerintah harus dilakukan. Atas dasar hal tersebut maka koordinasi dalam pemerintah pada hakikatnya merupakan upaya memadukan (mengintegrasikan), menyerasikan dan menyalarkan berbagai kepentingan dan kegiatan yang saling berkaitan, langkah dan waktunya dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran bersama. Koordinasi perlu dilaksanakan mulai dari

proses kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan sampai pada pengawasan dan pengendaliannya. Dalam kaitannya dengan pembangunan koordinasi perlu diterapkan mulai dari antar bagian proyek-proyek, program, sektor, subsector, sampai antar bidang

Koordinasi dalam kegiatan pemerintahan dan pembangunan dapat dibedakan atas:

1. Koordinasi hierarkis (vertical) yang dilakukan oleh seorang pejabat pimpinan dalam suatu instansi terhadap pejabat (pegawai) atau instansi bawahannya. Misalnya kepala Biro terhadap Kepala Direktorat dan sebagainya
2. Koordinasi fungsional, yang dilakukan oleh seorang pejabat atau suatu instansi terhadap pejabat atau instansi lainnya yang tugasnya saling berkaitan berdasarkan atas fungsionalisasi. Dalam PP No. 6 Tahun 1988 tentang koordinasi kegiatan instansi vertical di daerah, koordinasi ini disebut dengan koordinasi intensional. Koordinasi ini dapat dibedakan atas koordinasi fungsional horizontal, koordinasi fungsional diagonal dan koordinasi fungsional territorial
  - a. Koordinasi fungsional horizontal, dilakukan oleh seorang pejabat atau suatu unit/instansi terhadap pejabat atau unit/instansi lain yang setingkat. Misalnya sekretariat jendral mngkoordinasi pada direktur jendral, inspektur jendral dan kepala badan dalam menyusun rencana dilingkungan departemennya. Departemen transmigrasi mengkoordinasi kegiatan departemen pertanian dan

pekerjaan umum yang mempunyai kaitan tugas dengan pelaksanaan program transmigrasi

- b. Koordinasi fungsional diagonal, dilakukan oleh pejabat atau suatu instansi terhadap pejabat atau instansi lain yang lebih rendah tingkatnya tetapi bukan bawahannya. Misalnya biro keuangan pada sekretariat jendral mengkoordinasi kegiatan-kegiatan bagian keuangan dan sekretariat direktorat jendral dalam departemen yang bersangkutan, Badan Administrasi Kepegawaian Negara mengkoordinasi biro-biro dalam bidang administrasi kepegawaian
- c. Koordinasi fungsional territorial, dilaksanakan oleh seorang pejabat pimpinan atau suatu instansi lainnya yang berada disuatu wilayah (territorial) tertentu dimana semua urusan yang ada dalam wilayah (territorial) tersebut menjadi wewenang atau tanggung jawabnya selaku penguasa atau penanggung jawab tunggal. Misalnya koordinasi yang dilakukan oleh administrasi pelabuhan, koordinasi oleh Pembina lokasi transmigrasi yang belum diserahkan kepada pemerintah daerah, koordinasi oleh gubernur, Bupati, Kepala Distrik, dan sebagainya

Beberapa hal yang perlu dilakukan dalam koordinasi yaitu antara lain:

1. Koordinasi sudah harus dimulai pada saat perumusan kebijaksanaan

2. Perlu ditentukan secara jelas siapa atau satuan kerja mana yang secara fungsional berwenang dan bertanggung jawab atas suatu masalah
3. Perlu ditentukan secara jelas siapa atau satuan kerja mana yang secara fungsional berwenang dan bertanggung jawab atas suatu masalah, berkewajiban memperkarsai dalam penyelenggaraan koordinasi
4. Perlu kejelasan wewenang, tanggung jawab dan tugas unit/instansi yang terkait
5. Perlu dirumuskan program kerja organisasi secara jelas yang memperhatikan keserasian kegiatan diantara satuan-satuan kerja
6. Perlu ditetapkan prosedur dan tata cara melaksanakan koordinasi
7. Perlu dikembangkan komunikasi timbal balik untuk menciptakan kesatuan Bahasa dan kerja sama
8. Koordinasi akan lebih efektif apabila pejabat yang berkewajiban mengkoordinasi mempunyai kemampuan kepemimpinan dan kredibilitas yang tinggi
9. Dalam melaksanakan koordinasi perlu dipilih sarana koordinasi yang paling tepat

Sarana atau mekanisme dalam mengkoordinasi yaitu sebagai berikut:

- a. Kebijakan, sebagai alat koordinasi memberikan arah tujuan yang harus dicapai oleh segenap organisasi atau instansi sebagai pedoman



pegangan atau bimbingan untuk mencapai kesepakatan sehingga tercapai keterpaduan, keselarasan dan keserasian dalam pencapaian tujuan

- b. Rencana, dapat digunakan sebagai alat koordinasi karena didalam rencana yang baik tertuang secara jelas, sasaran, cara melakukan, waktu pelaksanaan, orang yang melaksanakan dan lokasi

## **G. Landasan Teori**

### **1. Teori Kewenangan**

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan *"authority"* dalam Bahasa Inggris dan *"bevoegdheid"* dalam basa Belanda. *Authority* dalam *blacks law dictionary* diartikan sebagai *legal power a right to command or to act the right and power of public officer to require obedience to deir orders lawfully issude in scope of their public duties*<sup>21</sup>

(kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum hak untuk memerintah atau bertindak, haka tau kekuasaan pejabat public untuk mematuhi peraturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban public)

---

<sup>21</sup> Nur Basuki Winarno, *penyalahgunaan wewenang dan tindak pidana korupsi*, laksana mediatama, Yogyakarta 2008, hlm 65

Wewenang sebagai konsep hukum public sekurang-kurangnya terdiri dari 3 komponen yaitu:<sup>22</sup>

- a) Komponen pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum
- b) Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya
- c) Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu)

Sejalan dengan pilar utama negara hukum yaitu asas legalitas (*legalitas teits beginselen* atau *wetmatigheid van bestuur*) atas dasar prinsip tersebut bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan

Indroharto, mengemukakan 3 macam kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, kewenangan itu meliputi:<sup>23</sup>

- a) Atribusi ialah pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada satu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali. Legislatur yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang itu, dibedakan antara:

---

<sup>22</sup> Ibid, hlm 66

<sup>23</sup> Ridwan. HR. Hukum administrasi Negara. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008) hlm. 104

- a. Yang berkedudukan sebagai original legislator ditingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi (konstituante) dan DPR Bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan undang-undang, dan tingkat daerah adalah DPRD dan pemerintah daerah yang melahirkan peraturan daerah
- b. Yang bertindak sebagai delegated legislator, seperti presiden yang berdasarkan pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah dimana diciptakan wewenang-wewenang pemerintah kepada badan atau jabatan TUN tertentu
- b) Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu apa semula kewenangan si A, untuk selanjutnya menjadi kewenangan si B, kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang
- c) Mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dan badan atau pejabat TUN yang satu kepada yang lain. Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandate

F. A. M Stroink dan J. G Steenbeek, seperti yang dikutip oleh Ridwan HR, mengemukakan bahwa 2 cara organ pemerintah memperoleh kewenangan yaitu:<sup>24</sup>

- a. Atribusi
- b. Delegasi

Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada oleh organ yang telah memperoleh wewenangnya secara atributif kepada orang lain, jadi segala logis didahului oleh atribusi

Kedua cara organ pemerintah dalam memperoleh kewenangan itu, dijadikan dasar atau teori untuk menganalisis kewenangan dari aparatur negara didalam menjalankan kewenangannya. Philipus M. Hadjon membagi cara memperoleh wewenang atas dua cara yaitu:<sup>25</sup>

- a. Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*beluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Atribusi juga dikatakan sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Sehingga tampak jelas bahwa kewenangan yang didapatkan melalui atribusi oleh organ pemerintah adalah kewenangan asli, karena kewenangan itu diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan (utamanya UUD 1945). Dengan kata

---

<sup>24</sup> Ibid, hlm 105

<sup>25</sup> Philipus M. Hadjon, Tentang Wewenang Pemerintahan, Pro Justitia Tahun Nomor I Januari 1998, hlm 90

lain atribusi berarti timbulnya kewenangan baru yang sebelumnya kewenangan itu, tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan

b. Delegasi yang kadang-kadang juga mandat, delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat *besluit* oleh pejabat pemerintah (pejabat TUN) kepada pihak lain tersebut. dengan kata penyerahan, ini berarti adanya perpindahan tanggung jawab dan yang memberi delegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi (*delegataris*. Suatu delegasi harus memenuhi syarat-syarat tertentu antara lain:

- a) Delegasi harus definitive, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu
- b) Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalo ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan
- c) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi
- d) Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut
- e) Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegasi memberikan intruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut

Mandate diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberikan wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama pejabat TUN yang memberi mandate. tanggung jawab tidak berpindah ke mandataris, melainkan tanggung jawab tetap berada ditangan memberi mandate. Sebagai suatu konsep hukum public, wewenang terdiri atas sekurang-kurang 3 komponen yaitu:

- a. Pengaruh
- b. Dasar hukum
- c. Konformitas hukum

Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus selalu dapat ditunjuk dasar hukumnya. Dan komponen konformitas hukum mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu)

## **2. Teori Eektivitas Hukum**

Beragamnya bahasan tentang eektivitas hukum ditinjau dari optic sosiologi hukum, bukan merupakan hal aneh mengingat pemikiran aliran sosiologi tentang hukum itu mencakup sejumlah pendekatan, yang lebih beragam ketimbang seragam. Suatu judul umum sengaja diberikan pada seluruh pandangan sosiologis (yang dalam kenyataannya belum tentu

sama) tidak lain didasarkan pada pertimbangan bahwa para sosiologi hukum mempelajari efek hukum dan masyarakat secara timbal balik. Tema umum adalah dengan menggunakan pendekatan bahwa hukum adalah fenomena yang empiris, yang sifatnya hanya dapat dimengerti hanya jika hukum itu dipandang dalam hubungannya dalam masyarakat. Oleh karena itu efektivitas hukum juga berkait erat dengan kesadaran hukum dan ketaatan hukum warga masyarakat, maka wajar jika timbul pertanyaan-pertanyaan tentang apa arti kesadaran hukum.

Beberapa sosiologi hukum berpandangan bahwa didalam masyarakat modern, aturan hukum dibedakan dari aturan social dan aturan-aturan moral. Hal ini menurut Anwarul Yaqin, disebabkan masyarakat modern mempunyai suatu pemerintahan yang terorganisasi, pranata peradilan dan mesin administrasi, dimana ketaatan terhadap aturan hukum dijamin melalui suatu ancaman sanksi. Sebaliknya, didalam suatu masyarakat sederhana dan primitive, yaitu *and such societies have in fact existed and exist even now* alias masyarakat yang bukan saja pernah ada melainkan masih ada sekarang, masyarakat yang seperti itu tidak mempunyai organisasi politik, hukum tidak dapat secara tegas dibedakan aturan-aturan social yang berdasarkan pada kemampuannya untuk menjamin ketaatan.<sup>26</sup>

Sebagai konsekuensi logis dari kedudukan Republik Indonesia sebagai negara hukum, maka setiap tindakan negara, pemerintah dan

---

<sup>26</sup> Achmad Ali dan Wiwie Heryani, *menjelajahi kajian empiris terhadap hukum*, (Jakarta: Kencana, 2012) hlm 132

seluruh warga negara haruslah berdasarkan atas hukum. Apabila terjadi suatu pelanggaran hukum, haruslah dapat dipertanggung jawabkan secara hukum dengan menindak dan menghukum pelanggarannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku

Hukum yang sudah dibuat harus dilaksanakan, karena aturan hukum yang merupakan rangkaian huruf dan kata-kata mati yang tersusun rapi, tidak akan ada artinya apabila tidak dilaksanakan. Hal tersebut sejalan dengan pernyataan Paul Scholt bahwa hukum yang tidak pernah dijalankan pada hakikatnya telah berhenti menjadi hukum.<sup>27</sup>

Pelaksanaan hukum yang sering disebut sebagai penegakkan hukum yaitu bagaimana mewujudkan aturan hukum didalam kehidupan masyarakat seperti dinyatakan oleh Rahardjo bahwa penegakkan hukum menjadi kenyataan.<sup>28</sup> Yang disebut keinginan-keinginan hukum disini adalah pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum itu

Penegakkan hukum adalah upaya untuk memenuhi tujuan hukum. menurut Mertokusumo tujuan pokok hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban dan keseimbangan karena dengan tercapainya ketertiban dalam masyarakat, diharapkan kepentingan manusia akan dapat terlindungi.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Satjipto Rahardjo, *hukum dan msyarakat*, (Bandung: angkasa, 1986) hlm 69

<sup>28</sup> Satjipto Rahardjo, *masalah penegakkan hukum suatu tinjauan sosiologis* (Bandung: Sinar Baru, 1983) hlm 24

<sup>29</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, (Yogyakarta: Liberty, 1986) hlm 57



Menurut Soekanto untuk berlakunya suatu aturan hukum, harus memenuhi ketiga unsur keberlakuan sebagai berikut:<sup>30</sup>

- a. Hukum berlaku secara yuridis, apabila penentuan didasarkan pada kaidah yang lebih tinggi tingkatannya (Hans Kelsen), atau bila terbentuknya menurut cara yang telah ditetapkan (W. Zevenbergen) atau menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dan akibatnya (J. H. A. Logemann)
- b. Hukum berlaku secara sosiologis, apabila kaidah tersebut efektif. Artinya kaidah tersebut dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa walaupun tidak diterima oleh warganya (teori kekuasaan) atau diakui oleh masyarakat (teori pengakuan)
- c. Hukum tersebut berlaku secara filosofis, artinya sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tinggi

Bila ditelaah lebih mendalam, agar berfungsinya suatu kaidah hukum harus memenuhi ketiga macam unsur tersebut, karena bila hukum hanya berlaku secara yuridis saja, kemungkinan hukum hanya akan menjadi kaidah mati, kalau hanya berlaku secara sosiologis, akan menjadi aturan memaksa saja, dan apabila hanya berlaku secara filosofis, maka akan menjadi hukum yang dicita-citakan saja dan tidak pernah terwujud didalam kenyataan hukum. Keterpaduan antara unsur tersebut diatas akan memberikan kontribusi terhadap terwujudnya hukum didalam masyarakat

---

<sup>30</sup> Soerjono Soekanto dan Abdullah Mustafa, *Sosiologi Hukum dan Masyarakat*, (Bandung: Alumni, 1987)

Fungsi hukum sudah lazim diketahui oleh umum adalah suatu mekanisme pengendalian social. Menurut Soekanto bahwa mekanisme pengendalian social ini adalah berupa suatu proses yang telah direncanakan terlebih dahulu dan bertujuan untuk menganjurkan, mengajak, menyuruh, atau bahkan memaksa anggota-anggota masyarakat agar supaya mematuhi norma-norma hukum atau tata tertib hukum yang sedang berlaku.<sup>31</sup>

Purbacaraka dalam hubungannya dengan fungsi hukum sebagai suatu sarana pembangunan social menyatakan bahwa fungsi hukum yang sangat esensial adalah fungsi untuk menjamin stabilitas dan kepastian sebagai tujuan utama dari hukum.<sup>32</sup>

Selain berfungsi sebagai mekanisme pengendalian social (*social Control*), hukum juga berfungsi sebagai sarana perubahan masyarakat (*law as a tool of social engineering*). Menurut Rahardjo bahwa hukum tidak hanya dipakai untuk mengukuhkan pola-pola kebiasaan dan tingkah laku terdapat dalam masyarakat, melainkan juga untuk mengarahkan kepada tujuan yang dikehendaki, menghapus pola-pola kelakuan baru, dengan kata lain penggunaan hukum secara sadar untuk mengubah masyarakat

Efektivitas pelaksanaan hukum sangatlah penting, oleh karena itu sendiri hanya merupakan rangkaian huruf-huruf dan kata-kata yang tidaklah mungkin melaksanakan atau menegakkan dirinya sendiri.

---

<sup>31</sup> Soejono Soeknto, *Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi Kalangan Hukum*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm 4

<sup>32</sup> R.H Sumitro, *Permasalahan Hukum Dalam Masyarakat*, (Bandung: Alumni, 1980), hlm 7

Melainkan harus diimplementasikan oleh orang atau para penegak hukum dan masyarakat

Mempersoalkan efektivitas hukum adalah menyangkut pengaruh hukum terhadap masyarakat, dimana intinya adalah perilaku warga masyarakat yang sesuai dengan yang diharapkan atau yang dikehendaki oleh hukum, maka dapat dikatakan hukum yang bersangkutan telah efektif.<sup>33</sup>

Soekanto menyatakan bahwa hukum atau peraturan benar-benar berfungsi senantiasa dikembalikan pada paling sedikit 4 faktor yaitu:

- a. Hukum atau peraturan itu sendiri
- b. Petugas yang menegakkannya
- c. Fasilitas yang diharapkan mendukung pelaksanaan hukum
- d. Warga masyarakat yang terkena ruang lingkup dari peraturan hukum tersebut

Untuk berfungsinya hukum, keempat komponen pendukung tersebut harus saling mendukung, karena penegakkan hukum disuatu negara merupakan suatu proses yang interaktif artinya hasil penegakkan hukum itu janganlah diterima sebagai hasil karya dari para penegakkan hukum sendiri, melainkan suatu hasil bekerjanya proses saling mendukung tersebut.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Soerjono Soekanto, *Beberapa Aspek Sosio-Yuridis Masyarakat*, (Bandung: Alumni, 1983), hlm 38

<sup>34</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, (Bandung: Angkasa, 1980) hlm 41

Menurut Selo Soemardjan, bahwa untuk efektivitasnya hukum, ada 3 faktor yang sangat berpengaruh didalamnya yaitu:<sup>35</sup>

- a. Usaha-usaha menanamkan hukum didalam msyarakat yaitu penggunaan tenaga manusia, alat-alat, organisasi dan metode agar warga masyarakat mengetahui, menghargai, mengakui dan mentaati hukum
- b. Reaksi masyarakat yang didasarkan pada sistem nilai yang berlaku. Artinya, masyarakat mungkin menolak atau menentang atau mungkin mematuhi karena *compliance, identification, internalization* atau kepentingan-kepentingan mereka terjamin pemenuhannya
- c. Jangka waktu penanaman hukum, yaitu Panjang atau pendek jangka waktu dimana usaha-usaha menanamkan itu dilakukan dan di harapkan memberikan hasil

Selain itu, untuk efektivitasnya hukum, unsur kesadaran hukum terkadang mendapatkan penekanan khusus dalam pelaksanaan hukum, apakah itu kesadaran hukum masyarakat ataupun kesadaran hukum merupakan faktor esensial dari hukum yang berlaku.<sup>36</sup>

Dalam menerapkan dan pembentukan hukum, sangat penting di perhatikan nilai dan falsafah hidup yang berlaku dan hidup dimasyarakat sehingga hukum yang akan diberlakukan bagi dirinya tidak bertentangan dengan nilai yang dianutnya. Selain itu tidak kalah pentingnya ialah sikap keteladanan dari aparat penegak hukum, karena hal ini di Indonesia

---

<sup>35</sup> Op. cit, hlm 51

<sup>36</sup> Sudikno Martokusumo, op. cit, hlm 101

dengan masih kuatnya budaya paternalistic, maka hal tersebut besar pengaruhnya pelaksanaan hukum dimasyarakat

Menurut Soekanto ada kecenderungan untuk menyatakan bahwa indikator-indikator kesadaran hukum adalah:

- a. Pengetahuan tentang hukum
- b. Pengalaman tentang hukum
- c. Sikap tentang hukum
- d. Perilaku tentang hukum

Pengetahuan tentang hukum diartikan sebagai kesan didalam pikiran seseorang mengenai hukum-hukum tertentu. Taraf yang lebih tinggi dari kesadaran hukum yaitu apabila seseorang memahami hukum. Sikap dan perilaku hukum juga merupakan manifestasi dari kesadaran hukum yang relative tinggi. Karena perilaku hukum merupakan perwujudan dari suatu taraf ketaatan hukum tertentu dari seseorang

Krabbe memberikan ulasan tentang kesadaran hukum:<sup>37</sup>

*“ met den term recht sbewustzijn meent men dan niet het rechtsoordeel over eening concret geval, doch het in ieder mensch levend bewustzijn van wan recht is of behoort tezijn, een bepaaldecategorie van ons geetesleven, waardoor wij met onmiddellijke evidentie los van positive instelligen scheiding maken tusschen recht en onrecht, gelijk we dat doen enon waar goed en kwaad, schoon en leelijk.”*

---

<sup>37</sup> Paul Scholten, *Henddledig Tot De Beoefening Van Het Nederlandsch burgerlijk recht*, algemen dell. Willink. Hlm 166

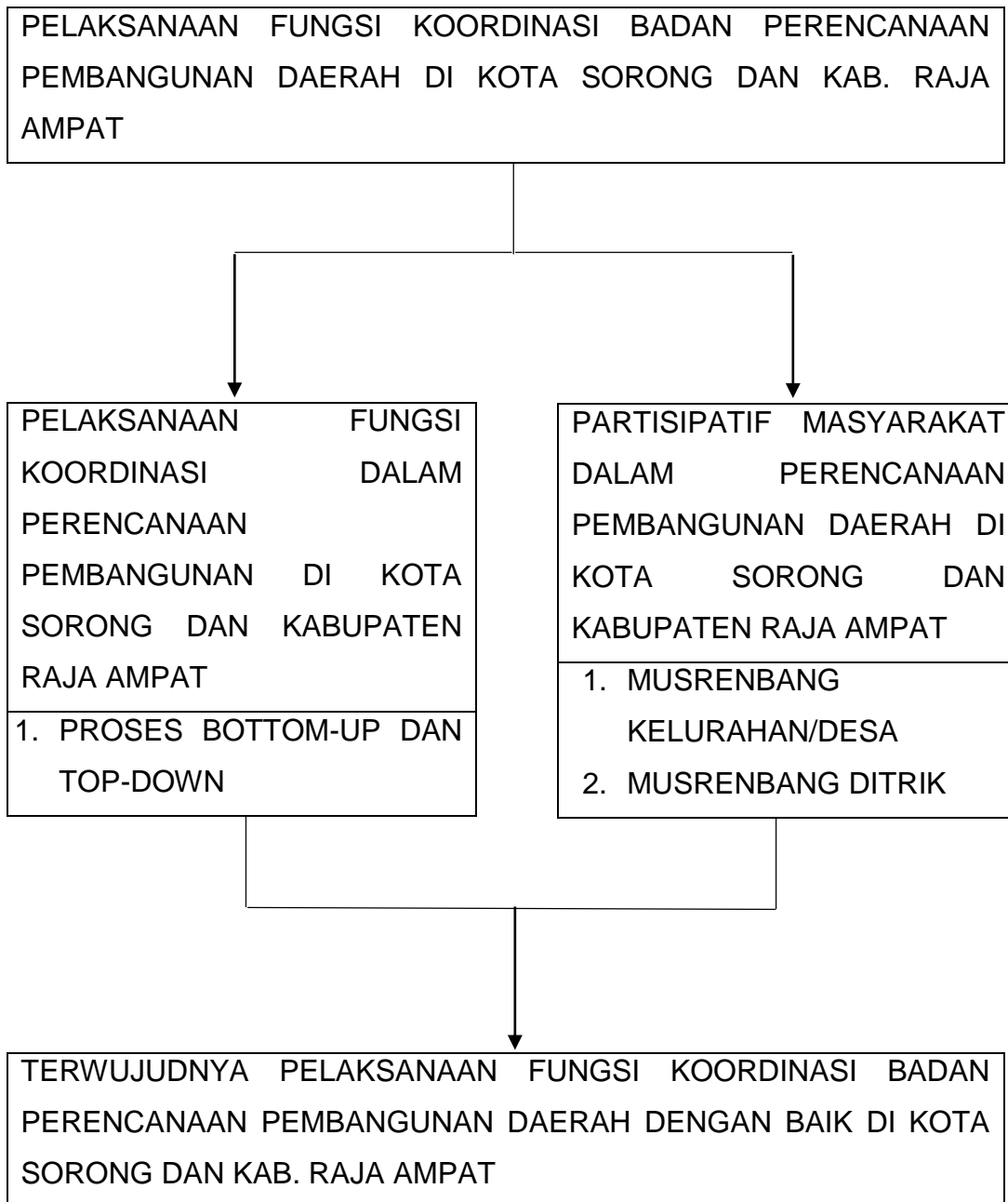
Ketaatan hukum sendiri masih dapat dibedakan kualitasnya dalam 3 jenis seperti yang dikemukakan oleh H. C. Kelman:<sup>38</sup>

- a. Ketaatan yang bersifat *compliance*, yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan hanya karena ia takut terkena sanksi
- b. Ketaatan yang bersifat *identification*, yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan hanya karena takut hubungan baiknya dengan seseorang menjadi rusak
- c. Ketaatan yang bersifat *internalization*, yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan benar-benar karena ia merasa aturan itu sesuai dengan nilai-nilai intristik yang dianutnya

---

<sup>38</sup> H. C Kelman, *compliance, identification, and internalization three processes of attitude change*, (New York: Holt, Rhinehart & witson 1966) hlm 69

## Kerangka Pemikiran



## H. Definisi Operasional

1. Peran BAPPEDA adalah, peranan BAPPEDA dalam menjalankan tugas dan fungsinya guna mengkoordinasi seluruh instansi terkait dalam proses perencanaan pembangunan daerah
2. Efektivitas adalah terlaksanakannya aturan-aturan Permendagri No. 86 Tahun 2017 dalam perencanaan pembangunan
3. Perencanaan pembangunan, adalah proses untuk melihat masa depan dengan mengambil pilihan sumber-sumber daya yang terbatas adanya dan memilih mengikutinya terus menerus agar pelaksanaannya tidak menyimpang dari tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dengan melalui kebijakan pemerintah
4. Fungsi BAPPEDA adalah fungsi mengkoordinasi berbagai perencanaan sektor menjadi satu dokumen perencanaan yang merupakan unifikasi oleh *bottom up* dan *top down planning*
5. Pelaksanaan koordinasi adalah terwujudnya keterpaduan dan keserasian perencanaan pembangunan di Kota Sorong dan Kab. Raja Ampat
6. Kebijakan adalah kebijakan kepala daerah yang belum terakomodasi dalam Rekorbangda (Rapat Koordinasi Pembangunan Daerah), namun dimasukkan menjadi program yang harus dilaksanakan
7. Kemampuan daerah adalah kemampuan keuangan daerah ( Dana Alokasi khusus, dana otsus dan pendapatan asli daerah)



8. Egoism sectoral adalah perilaku ingin menang sendiri dari instansi-  
isntansi untuk meloloskan program/proyeknya
9. Kualitas sumber daya manusia adalah kemampuan aparatur  
perencana dalam pelaksanaan pembangunan ditinjau dari tingkat  
Pendidikan formal dan diklat teknis