

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sesuai dengan amanat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945) Alinea 4 yang telah disebutkan bahwa salah satu tujuan yang ingin dicapai pada saat pembentukan negara Indonesia adalah mengantarkan rakyat Indonesia mencapai keadaan adil dan makmur. Cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial¹.

Dalam mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia tersebut di atas, perlunya pembangunan di berbagai bidang. Karena pembangunan pada hakekatnya adalah upaya sistematis dan terencana oleh masing-masing maupun seluruh komponen bangsa untuk mengubah suatu keadaan menjadi keadaan yang lebih baik dengan memanfaatkan berbagai sumber daya yang tersedia secara optimal, efisien, efektif dan akuntabel, dengan tujuan akhir untuk meningkatkan kualitas hidup manusia dan masyarakat secara berkelanjutan. Upaya sistematis dan terencana tadi tentu berisi langkah-

¹ Pembukaan UUD 1945 Alinea ke -4

langkah strategis, taktis dan praktis, karena masing-masing negara memiliki usia kedaulatan, sumber daya andalan dan tantangan yang berbeda.

Upaya sistematis yang dilakukan dalam rangka meraih cita-cita pembangunan yang berkeadilan, tentunya tidak terlepas dari proses manajemen, dalam prosesnya manajemen yang menjadi pijakan di awal adalah perencanaan, dalam hal ini perencanaan pembangunan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang substansinya dalam perencanaan agar mengarah pada perencanaan pembangunan nasional yang terintegrasi dengan seluruh perencanaan dalam cakupan yang luas. sehingga dapat menjamin tercapainya tujuan negara sebagaimana dalam amanat Pembukaan UUD 1945.

Pembangunan diartikan sebagai “rangkaiian usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu negara/bangsa menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation bulding*)².” Pembangunan juga memberikan pengertian pembangunan sebagai kegiatan-kegiatan yang direncanakan dalam mengolah sumber daya alam dan sumber daya manusia dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi yang digunakan untuk kelangsungan hidup manusia.

Peran pemerintah dalam proses pembangunan adalah stabilisator, selaku inovator, selaku modernisator, selaku pelopor dan pelaksana sendiri kegiatan pembangunan tertentu. Pembangunan dalam suatu negara sangat

² Siagian, S.P, Administrasi Pembangunan, Bumi Aksara, Jakarta,; 1999, hlm 4

berkaitan erat dengan pemerintah dalam perumusan kebijakan maupun implementasi kebijakan. Administrasi Negara dalam hal ini pemerintah tidak hanya menyelenggarakan tugas rutin saja tetapi juga menyelenggarakan tugas-tugas pembangunan. Salah satu tahapan penting dalam pembangunan adalah perencanaan. Arti pentingnya perencanaan ini, ditujukan untuk mencapai hal-hal yang mencakup penghematan sumber-sumber daya yang dimiliki. Oleh karena itu perencanaan harus mencakup upaya-upaya yang terorganisasi, sadar, dan kontinyu untuk menemukan alternatif-alternatif terbaik yang dapat ditempuh guna mencapai tujuan-tujuan yang khusus³.

Sebaliknya, perencanaan tidak semata-mata merupakan persoalan instrumentasi sasaran-sasaran secara efisien; ia adalah juga suatu proses yang mungkin mengantarkan masyarakat menemukan masa depannya. Untuk itu kita perlu membedakan antara bentuk perencanaan alokatif dan inovatif. Perencanaan alokatif mementingkan distribusi sumber daya yang terbatas di kalangan para pemakai yang bersaing mendapatkannya; sedangkan perencanaan inovatif mementingkan dilakukannya perubahan struktural dalam suatu sistem hubungan kemasyarakatan. Adapun perencanaan pembangunan daerah adalah suatu proses perencanaan pembangunan yang dimaksudkan untuk melakukan perubahan menuju arah perkembangan yang lebih baik bagi suatu komunitas masyarakat, pemerintah, dan lingkungannya dalam wilayah/daerah tertentu, dengan memanfaatkan atau mendayagunakan berbagai sumber daya yang ada, dan harus memiliki orientasi yang bersifat

³ Bryant, C. dan L. G White, Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang, LP3ES. Jakarta: (1989). hlm. 306

menyeluruh, lengkap, tapi tetap berpegang pada asas prioritas⁴. Agar perencanaan pembangunan dapat dikatakan bermutu, perencanaan haruslah memperhatikan⁵: (a) kesesuaian tujuan dengan hasil; (b) pendayagunaan dan mobilisasi sumber daya; (c) tingkat kemudahan mengimplementasikan rencana; (d) ketepatan penggunaan metode perencanaan pembangunan; (e) efisiensi dan efektivitas pembangunan.

Dalam membangun sinergisitas pemerintah pusat dan pemerintah daerah pemerintah daerah harus mampu menangkap adanya keinginan pemerintah pusat yang menjadi sentral dalam segala pengelolaan pemerintahan. Pembangunan nasional dilaksanakan secara berkesinambungan dengan harapan dapat meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat Indonesia. Dalam proses pelaksanaan pembangunan tersebut diperlukan suatu proses yang harus dilaksanakan melalui tahapan-tahapan untuk dapat memaksimalkan sasaran pembangunan. Tahapan yang paling awal dan merupakan tahapan yang paling vital adalah tahap perencanaan. Sebagai tahapan awal, tahap perencanaan akan menjadi pedoman ataupun acuan dasar bagi pelaksanaan kegiatan pembangunan. Oleh karena itu perencanaan tersebut harus bersifat implementatif.

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) mengamanatkan bahwa penyusunan dokumen perencanaan pembangunan oleh pemerintah baik yang bersifat jangka tahunan, menengah maupun jangka panjang. Proses

⁴ Wrihatmolo, R. R, Perencanaan Pembangunan Daerah: Konsep dan Mekanisme, LPEM FE UI. Jakarta: (2009), hlm. 7.

⁵ Iskandar, J, Teori dan Isu Pembangunan, Uniga, Garut: (2001), hlm. 131

penyusunan dokumen perencanaan tersebut dilakukan melalui berbagai pendekatan, antara lain pendekatan teknokratis, politis, *bottom-up*, *top-down* serta pendekatan partisipatif. Keragaman proses pendekatan ini dimaksudkan untuk mewujudkan dokumen perencanaan pembangunan yang komprehensif, akuntabel, mengakomodir kepentingan masyarakat (partisipatif) berdasarkan asas demokratisasi dan desentralisasi⁶.

Pada runtutan keterkaitannya peraturan perundang-undangan baik dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana yang telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mengamanatkan kepada pemerintah daerah untuk menyusun sejumlah dokumen perencanaan pembangunan daerah. Dokumen perencanaan pembangunan daerah tersebut meliputi: (1) Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) yang merupakan kebijakan pembangunan dengan jangka waktu 20 tahun; (2) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) untuk jangka waktu 5 tahun; dan (3) Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) untuk jangka waktu 1 (satu) tahun⁷. Dalam ketentuan Pasal (263) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa dokumen perencanaan pembangunan Daerah terdiri atas : RPJPD; RPJMD; dan RKPD. RPJMD merupakan penjabaran dari visi, misi,

⁶ Bryant, C. dan L. G White, Op.cit. hlm, 3

⁷ UU No. 23 Tahun tentang Pemerintah Daerah 2014, Pasal 64

arah kebijakan, dan sasaran pokok pembangunan Daerah jangka panjang untuk 20 (dua puluh) tahun yang disusun dengan berpedoman pada RPJPN dan rencana tata ruang wilayah. 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 dengan kerangka pendanaan bersifat indikatif untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang disusun dengan berpedoman pada RPJPD dan RPJMN. RKPD merupakan penjabaran dari RPJMD yang memuat rancangan kerangka ekonomi Daerah, prioritas pembangunan daerah, serta rencana kerja dan pendanaan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun yang disusun dengan berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah dan program strategis nasional yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, menyatakan bahwa perencanaan pembangunan dibedakan ke dalam RPJP/RPJM/RKP Tahunan. Perencanaan pembangunan dilakukan bersama masyarakat dalam setiap lapisan, dimulai dari pemerintah pusat, pemerintah provinsi, sampai akhirnya pada pemerintah kabupaten/kota. Perencanaan yang dilakukan oleh lapisan pemerintah yang berbeda-beda berpotensi menimbulkan beberapa permasalahan; diantaranya tumpang-tindihnya kebijakan program, ketidakharmonisan pemerintah pusat dan daerah/antar daerah, ketidak konsistenan pencapaian tujuan pembangunan, payung hukum yang tidak sinergi dengan aturan pendahulunya

serta, serta masih adanya produk hukum yang masih memiliki celah kelemahan didalamnya sehingga perlunya produk hukum pengganti.

Sehubungan dengan isu permasalahan di atas, setiap perencanaan dilakukan oleh lapisan pemerintah yang lebih rendah, wajib mengacu pada perencanaan pembangunan di atasnya sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang berbunyi; 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 di tingkat pusat dan daerah.

Untuk menjaga konsistensi tersebut menurut paradigma Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dalam perencanaan pembangunan tersebut terdapat mekanisme dimana tahapan lapisan pemerintah di atasnya melakukan fasilitasi dalam pelaksanaan perencanaan pembangunan dibawahnya. Pasal 102 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang

Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah, yang berbunyi :

“Gubernur dan bupati/wali kota menyampaikan rancangan akhir perkada tentang RKPD kepada menteri melalui Direktur Jenderal Bina Pembangunan Daerah dan kepada gubernur melalui kepala Bappeda provinsi untuk difasilitasi⁸.

Namun demikian dalam pelaksanaan tahapan fasilitasi tersebut di atas, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah tidak sepenuhnya mengacu pada Permendagri No. 86 Tahun 2017, yang mana hasil dari fasilitasi seharusnya berupa penetapan perencanaan pembangunan pemerintah daerah di bawahnya, akan tetapi pada kenyataannya hanya menerbitkan sebuah dokumen dalam bentuk berita acara. Selain itu masalah besar dalam fasilitasi adalah dalam pelaksanaan fasilitasi belum sepenuhnya menyelaraskan terhadap perencanaan pembangunan daerah terhadap perencanaan pemerintah pusat.

Pelaksanaan fasilitasi rancangan akhir RKPD kabupaten/kota di Jawa Tengah termasuk yang dialami oleh Pemerintah Kabupaten Kendal, dalam pelaksanaannya oleh Bappeda Provinsi Jawa Tengah. Pelaksanaan Fasilitasi hanya masih sebatas pada redaksional dan tidak ada pedoman khusus untuk pelaksanaan fasilitasi, begitupun juga dengan pelaksanaan *review* oleh APIP

⁸ Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian Dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah, Pasal 1 ayat (21).

yang mana belum ada pedoman dan petunjuk pelaksanaan teknisnya. Sehingga dari tahapan persiapan, pelaksanaan dan hasil pelaksanaan fasilitasi belum optimal sesuai yang diharapkan.

Problematika pada fasilitasi tersebut di atas, dimana ujungnya adalah dengan diterbitkannya berita acara mempunyai kekuatan hukum yang legal, namun masih jauh dari yang diharapkan oleh Permendagri No. 86 Tahun 2017. Permendagri No. 86 Tahun 2017 tidak mengatur secara khusus terkait pelaksanaan Fasilitasi Rancangan Akhir RKPD, mekanisme dan format fasilitasi muncul di permedagri turunan dalam hal ini Permendagri Penyusunan RKPD bersifat Tahunan yang setiap tahunnya berbeda, sehingga tidak ada standar baku pelaksanaan fasilitasi sedangkan Permendagri No. 86 Tahun 2017 mengharuskan adanya fasilitasi sebelum adanya penetapan. Sehingga terkesan pelaksanaan fasilitasi oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah sebagai kanal jalur penghubung antara pemerintah daerah kabupaten/kota kepada pemerintah pusat, kurang memiliki kekuatan hukum hanya dengan menerbitkan dokumen berita acara tersebut. Kunci pokok fasilitasi yang telah dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah seharusnya dengan menjaga keselarasan perencanaan dengan pemerintah pusat. Berdasarkan permasalahan akan hal tersebut di atas, maka menjadi alasan penulis memilih judul **“Problematika Yuridis Fasilitasi dalam Proses Perencanaan Pembangunan Daerah (Studi Pada Badan Perencanaan Penelitian dan Pengembangan Kabupaten Kendal)”**.

B. Rumusan Masalah

Dari berbagai uraian sebagaimana tersebut di atas, kemudian dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah Fasilitasi Perencanaan Pembangunan Daerah dapat menjadi instrumen untuk menyelaraskan program pemerintah pusat dan dengan pemerintah daerah ?
2. Bagaimana Pelaksanaan Fasilitasi Rancangan Akhir RKPD yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi dalam pelaksanaan Perencanaan Pembangunan oleh Pemerintah Kabupaten Kendal ?
3. Apa yang menjadi masalah dalam fasilitasi pemerintah provinsi Jawa Tengah kepada pemerintah daerah Kabupaten Kendal dan bagaimana solusinya ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis apakah Fasilitasi Perencanaan Pembangunan Daerah dapat menjadi instrumen untuk menyelaraskan program pemerintah pusat dan pemerintah daerah ?
2. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana pelaksanaan Fasilitasi Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dalam pelaksanaan Perencanaan Pembangunan oleh Pemerintah Kabupaten Kendal ?
3. Untuk mengetahui dan menganalisis apa yang menjadi masalah dalam fasilitasi pemerintah provinsi jawa tengah kepada pemerintah daerah Kabupaten Kendal dan bagaimana solusinya ?

D. Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik untuk kepentingan teoritis maupun kepentingan praktis, yaitu :

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini secara teoritis diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum dan juga sebagai bahan rujukan bagi penelitian selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini secara praktis dapat memberikan manfaat bagi masyarakat pada umumnya dan pemerintah daerah maupun berbagai instansi terkait dalam sinergisitas perencanaan pembangunan pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

E. Kerangka Konseptual dan Teoritik

1. Kerangka Konseptual

Judul penelitian ini adalah Problematika Yuridis Fasilitasi Dalam Proses Perencanaan Pembangunan Daerah, dengan ruang lingkup dan kerangka konseptual sebagai berikut :

a. Fasilitasi

Pengertian secara harfiah fasilitasi merujuk pada upaya memberikan kemudahan, kepada siapa agar mampu menggerakkan potensi dan sumber daya untuk memecahkan masalah yang dihadapi.

Fasilitasi dalam hal ini merupakan sarana sinergisitas pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah pusat melalui pemerintah provinsi dalam hal perencanaan pembangunan daerah.

Pengertian lain sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, menyebutkan bahwa Fasilitasi adalah tindakan pembinaan berupa pemberian pedoman dan petunjuk teknis, arahan, bimbingan teknis, supervisi, asistensi dan kerja sama serta monitoring dan evaluasi yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri kepada provinsi serta Menteri Dalam Negeri dan/atau gubernur kepada kabupaten/kota terhadap materi muatan rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan sebelum ditetapkan guna menghindari dilakukannya pembatalan⁹.

b. Perencanaan Pembangunan Daerah

Mendasarkan ketentuan Pasal 1 angka (22) Permendagri No. 86 Tahun 2017, yang dimaksud dengan perencanaan pembangunan daerah adalah suatu proses untuk menentukan kebijakan masa depan, melalui urutan pilihan, yang melibatkan berbagai unsur pemangku kepentingan, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya yang ada dalam jangka waktu tertentu di Daerah. Dengan demikian dalam pengejawantahannya adalah bahwasanya perencanaan pembangunan daerah bertujuan untuk mewujudkan pembangunan daerah dalam rangka peningkatan dan pemerataan pendapatan masyarakat,

⁹ Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

kesempatan kerja, lapangan berusaha, meningkatkan akses dan kualitas pelayanan publik dan daya saing daerah.

2. Kerangka Teori

a. Teori Pembagian Kewenangan

Dalam hukum tata negara wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan¹⁰ serta diungkapkan dalam pendapat lain, Kewenangan adalah “*Overheidsbevoegdheid wordt indit verband opgevad als het vermogen om positief recht vast te stellen en Aldusrechtsbetrekkingen tussen burgers onderlingen tussen overhead en te scheppen*” (kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintahan dengan waga negara)¹¹

b. Teori Perencanaan Pembangunan Daerah

Perencanaan Pembangunan berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 22 Permendagri No. 86 Tahun 2017, menyebutkan pengertian perencanaan pembangunan daerah adalah suatu proses untuk menentukan kebijakan masa depan, melalui urutan pilihan, yang melibatkan berbagai unsur pemangku kepentingan, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya yang ada dalam jangka waktu tertentu.

¹⁰ Philipus M. Hadjon, “tentang Wewenang”, YURIDIKA, No.5&6 Tahun XII, September – Desember , 1997, hlm.1

¹¹ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara (Jakarta: Rajawali Pers, 2006), hlm. 100

Adapun dokumen perencanaan sebagai berikut : RPJPD merupakan penjabaran dari visi, misi, arah kebijakan, dan sasaran pokok pembangunan Daerah jangka panjang untuk 20 (dua puluh) tahun yang disusun dengan berpedoman pada RPJPN dan RTRW. 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 dengan kerangka pendanaan bersifat indikatif untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang disusun dengan berpedoman pada RPJPD, RTRW dan RPJMN. Serta RKPD merupakan penjabaran dari RPJMD yang memuat rancangan kerangka ekonomi Daerah, prioritas pembangunan Daerah, serta rencana kerja dan pendanaan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun yang disusun dengan berpedoman pada RKP dan program strategis nasional yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Rencana Pembangunan Tahunan Daerah yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah yang selanjutnya disingkat RKPD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 1 (satu) tahun. Selain itu definisi perencanaan pembangunan dapat dilihat dari beberapa aspek.

Dari aspek aktivitas menyatakan bahwa perencanaan melibatkan hal-hal yang menyangkut pengambilan keputusan atau pilihan mengenai bagaimana memanfaatkan sumber daya yang ada semaksimal

mungkin guna mencapai tujuan-tujuan tertentu atau kenyataan-kenyataan yang ada dimasa datang.

Dari aspek substansi, perencanaan adalah penetapan tujuan dan penetapan alternatif tindakan, yang selengkapnya sebagai berikut :

“Perencanaan ini pada dasarnya berkisar kepada dua hal, yang pertama, ialah penentuan pilihan secara sadar mengenai tujuan konkrit yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu atas dasar nilai-nilai yang dimiliki oleh masyarakat yang bersangkutan dan yang kedua ialah pilihan diantara cara-cara alternatif serta rasional guna mencapai tujuan tujuan tersebut “. ¹²

Berdasarkan jangka waktunya, perencanaan dapat dibagi menjadi. ¹³

- a. Perencanaan jangka panjang, biasanya mempunyai rentang waktu antara 10 sampai 25 tahun. Perencanaan jangka panjang adalah cetak biru pembangunan yang harus dilaksanakan dalam jangka waktu yang panjang.
- b. Perencanaan jangka menengah, biasanya mempunyai rentang waktu antara 4 sampai 6 tahun. Dalam perencanaan jangka menengah walaupun masih umum, tetapi sasaran-sasaran dalam kelompok besar (sasaran sektoral) sudah dapat diproyeksikan dengan jelas.

¹² Conyers, Diana, 1984, *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga Suatu Pengantar*, Cetakanke-1 tahun 1991, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.

¹³ Munir. *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Perspektif Otonomi*. NTB, Bappeda, 2002.

- c. Perencanaan jangka pendek, mempunyai rentang waktu 1 tahun, biasanya disebut juga rencana operasional tahunan. Jika dibandingkan dengan rencana jangka panjang dan jangka menengah, rencana jangka pendek biasanya lebih akurat.

Dari beberapa definisi di atas, maka dapat ditarik kesimpulan tentang perencanaan pembangunan daerah tahunan dapat diartikan sebagai proses penyusunan rencana yang mempunyai rentang waktu satu tahun yang merupakan rencana operasional dari rencana jangka panjang dan menengah yang berisi langkah-langkah penetapan tujuan serta pemilihan kebijakan/program/kegiatan untuk menjawab kebutuhan masyarakat.

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis empiris. Pengertian pendekatan *yuridis empiris* adalah pendekatan kepustakaan yang berpedoman pada peraturan-peraturan, buku-buku atau literatur-literatur hukum serta bahan-bahan yang mempunyai hubungan permasalahan dan pembahasan penelitian dan pengambilan data langsung pada objek penelitian yang berkaitan dengan perencanaan pembangunan dan Fasilitasi dalam pengertian lain pendekatan *yuridis empiris* adalah pendekatan dalam permasalahan yang

dilakukan dengan cara memadukan bahan-bahan hukum (yang merupakan data sekunder) dengan data primer yang diperoleh dari lapangan¹⁴.

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif analitis yang berarti bahwa suatu metode yang digunakan untuk menggambarkan atau menganalisis suatu hasil penelitian tetapi tidak digunakan untuk membuat kesimpulan yang lebih luas.

3. Jenis dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

- a. Data Primer, yaitu data yang digunakan sebagai data utama. Melalui proses kegiatan wawancara (*interview*) dengan kepala OPD yang mempunyai fungsi di bidang perencanaan, di bidang keuangan, dan di bidang pengawasan. Adapun data yang digunakan sebagai berikut :
 - 1) Data Lapangan pelaksanaan Fasilitasi oleh Pemerintah Provinsi Jateng pada Pemerintah Kabupaten Kendal.
 - 2) Data Baperlitbang Kabupaten Kendal.
 - 3) Data dari Seksi Bidang Pelaksanaan Pembangunan Kabupaten Kendal.
 - 4) Berita Acara Fasilitasi Pemerintah Provinsi Jawa Tengah Kepada Pemerintah Kabupaten Kendal.

¹⁴ Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, Jakarta, 1982, h 42-43

b. Data Sekunder, yaitu data pendukung dari data utama yang digunakan dalam penelitian ini meliputi :

1) Bahan Hukum Primer :

- a) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
- c) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- d) Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 6 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah;
- e) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah.

- 2) Bahan Hukum Sekunder :
 - a) Berbagai kepustakaan mengenai RKPD, musrenbang sebagai fasilitasi pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota;
 - b) Berbagai hasil kesimpulan seminar dan pertemuan ilmiah lainnya;
 - c) Hasil-hasil penelitian tentang masalah perencanaan pembangunan daerah;
 - d) Tesis dan disertasi yang ada hubungannya dengan perencanaan pembangunan daerah.
- 3) Bahan Hukum Tersier :
 - a) Kamus istilah hukum;
 - b) Kamus Inggris-Indonesia;
 - c) Kamus Besar Bahasa Indonesia;
 - d) Berbagai tabloid dan surat kabar.

4. Metode Pengumpulan Data

a. Data Primer

Data yang dikumpulkan melalui penelitian lapangan akan diperoleh data primer sebagai data utama, adapun cara yang dipakai untuk memperoleh data primer melalui kegiatan sebagai berikut :

- 1) Wawancara (interview), yang dilakukan dengan meminta pendapat maupun jawaban dari sumber data (Badan Perencanaan, Penelitian dan Pengembangan) Kabupaten

Kendal, Inspektorat Kabupaten Kendal, Badan Keuangan Daerah Kabupaten Kendal);

- 2) Observasi (pengamatan), yaitu melalui kegiatan pengamatan dokumen terkait Fasilitasi Pemerintah Provinsi Jawa Tengah terhadap Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal.

b. Data Sekunder

Untuk memperoleh data yang dibutuhkan dalam penelitian ini, digunakan melalui penelitian kepustakaan dengan menggunakan alat studi dokumen, dipelajari bahan-bahan hukum yang merupakan data sekunder. Pertama-tama dipilih dan dihimpun semua peraturan-peraturan yang berkaitan dengan bidang hukum yang menjadi obyek penelitian. Selanjutnya dari bahan-bahan tersebut dipilih asas-asas, doktrin dan ketentuan lain yang mengatur fasilitasi Perencanaan Pembangunan Daerah. Hasil yang diperoleh kemudian disusun dalam sebuah kerangka secara sistematis sehingga akan memudahkan dalam melakukan analisa data.

5. Metode Analisa Data

Setelah data sekunder diperoleh, kemudian disusun secara sistematis sehingga diperoleh gambaran hukum terkait fasilitasi Perencanaan perencanaan pembangunan daerah serta Musrenbang Kabupaten Kendal. Data primer yang diperoleh melalui studi lapangan tersebut digunakan untuk mendukung pemahaman dari studi kepustakaan terutama yang berkaitan dengan permasalahan tersebut.

Dengan dilakukan studi lapangan akan diperoleh gambaran tata cara perencanaan pembangunan daerah dan Musrenbang di Kabupaten Kendal berdasarkan asas hukum, kaidah hukum dan ketentuan hukum. Sehingga akan diperoleh kerangka pemikiran yuridis yang sesuai dengan kaidah hukum, yang tidak terlepas dari aspek sosilogis dan yuridis empiris, dengan metode analisis kualitatif.

G. Sistematika Penulisan

Dalam sistematika penulisan ini, penulis akan memberikan uraian tentang hal-hal pokok yang ada di dalam penulisan secara garis besar dengan tujuan menghantarkan pembaca pada inti dari isi bab yang diinginkan pembaca. Di mana penulisan terbagi dalam bagian/bab yang satu sama lain saling berhubungan dan merupakan satu kesatuan.

Adapun sistematika yang penulis susun adalah sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, kerangka terori, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Dalam bab ini akan diuraikan tentang teori-teori maupun kepustakaan yang menunjang maksud dan tujuan penelitian diantaranya Pemerintah Daerah, Pengertian Fasilitasi, Musrenbang, Pembangunan, Perencanaan Pembangunan

Daerah, dan Kajian Pembangunan Berkeadilan dalam Islam, serta pentingnya Perencanaan dalam Islam.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini menjelaskan tentang Tinjauan Problematika Yuridis Perencanaan Pembangunan Daerah dan fasilitasi Pemerintah Provinsi Jawa Tengah kepada pemerintah daerah kabupaten/kota, dan hambatan-hambatan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Musrenbang di Kabupaten Kendal.

BAB IV : PENUTUP

Dalam bab ini akan diuraikan tentang simpulan dari hasil analisa atau pembahasan dan saran-saran yang mungkin dapat diberikan demi pelaksanaan fasilitasi yang akan datang.