

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Pembangunan nasional pada hakikatnya merupakan pembangunan manusia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia untuk mewujudkan tujuan nasional seperti yang tertulis dalam pembukaan Undang – Undang Dasar 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian dan keadilan sosial.

Dalam rangka mencapai tujuan diatas pemerintah melakukan pembangunan disegala bidang. Pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah ini haruslah merata yang berarti dampak pembangunan harus dirasakan oleh semua lapisan masyarakat bukan hanya untuk lapisan tertentu. Pembangunan juga harus seimbang maksudnya pembangunan harus sesuai dengan kemampuan yang dimiliki oleh bangsa dan negara ini. Selain itu pembangunan juga melihat keselarasan dan keserasian antara pembangunan yang dilakukan dengan keadaan dan lingkungan masyarakat yang ada. Jadi pembangunan haruslah merata, seimbang, selaras dan serasi.

Dalam upaya pemerintah melaksanakan pembangunan secara merata, seimbang, selaras dan serasi haruslah mendapat dukungan dari seluruh masyarakat Indonesia yang merupakan potensi sumber daya manusia yang sangat besar

dengan didukung oleh suatu proses perencanaan yang baik oleh badan – badan pemerintah dan badan – badan non pemerintah.

Namun pada kenyataannya, pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah selama orde baru telah melahirkan sentralisasi kekuasaan dimana pemerintah pusat memegang hampir seluruh kendali pemerintahan di daerah. Hal ini dirasa sangat tidak adil bagi pemerintah daerah yang selama ini andilnya sangat besar dalam memberikan dana kepada pemerintah pusat. Sementara pemerintah pusat mengembalikan kepada daerah dalam bentuk -bentuk proyek-proyek dan bukan berbentuk dana riil sehingga pemerintah daerah tidak dapat secara independen mengatur prioritas kebutuhan daerahnya.

Salah satu usaha untuk melakukan pemerataan pembangunan nasional adalah dengan usaha pembangunan diseluruh daerah Indonesia. Berkaitan dengan dengan hal itu dalam UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 150 menegaskan perencanaan pembangunan daerah merupakan bagian integral dari pembangunan nasional diarahkan untuk mengembangkan daerah dan menyesuaikan laju pertumbuhan antar daerah. dalam melakukan perencanaan pembangunan harus disesuaikan dengan prioritas dan potensi daerah yang bersangkutan. Pembangunan daerah bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan rakyat di daerah melalui pembangunan yang baik antar bidang maupun antar wilayah yang didukung perencanaan pembangunan daerah yang efektif dan efisien menuju tercapainya kemandirian daerah dan kemajuan yang merata diseluruh tanah air.

Tujuan Pembangunan daerah adalah mengurangi disparitas atau ketimpangan pembangunan antar daerah dan antar sub daerah serta antar warga

masyarakat (pemerataan dan keadilan), memberdayakan masyarakat dan mengentaskan kemiskinan, menciptakan atau menambah lapangan kerja, meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat daerah, dan mempertahankan atau menjaga kelestarian sumber daya alam agar bermanfaat bagi generasi sekarang dan generasi masa datang (berkelanjutan).

Berkaitan dengan perencanaan pembangunan yang sesuai dengan prioritas dan potensi yang dimiliki oleh daerah tersebut maka perlu adanya otonomi daerah. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah yang seluas – luasnya maka pemerintah memberikan kewenangan kepada pemerintah kabupaten/kota untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi. Hal tersebut terdapat dalam Pasal 10 ayat (1 dan 2) Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah. Pasal 10 ayat (1) “Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah”. Ayat (2) “Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.”

Otonomi daerah merupakan suatu wujud demokrasi yang diberikan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah daerah untuk mengurus sendiri rumah tangganya dengan tetap berpegang kepada peraturan perundangan yang berlaku. Otonomi dijadikan sebagai pembatas besar dan luasnya daerah otonom dan hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah untuk menghindari daerah otonom menjadi Negara dalam Negara. Daerah otonom adalah batas

wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ada dua tujuan yang ingin dicapai melalui kebijakan desentralisasi yaitu tujuan politik dan tujuan administrative. Tujuan Politik akan memposisikan Pemda sebagai medium pendidikan politik bagi masyarakat di tingkat local dan secara nasional untuk mempercepat terwujudnya civil society. Sedangkan tujuan administrative akan memposisikan Pemda sebagai unit pemerinthan di tingkat local yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan masyarakat secara efektif dan ekonomis.

Berdasarkan acuan tersebut setiap daerah menyelenggarakan otonomi daerah secara konsisten sesuai dengan kebutuhan dan kapasitas daerah tersebut. Desentralisasi kewenangan pemerintahan yang diberikan oleh pusat kepada daerah dimaksud sebagai upaya untuk mendorong pemberdayaan masyarakat dan daerah. Oleh karena itu, pengertian Otonomi daerah dimaknai sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan.¹

Seperti dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (2) yang berbunyi “ Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. ”

¹ Sabarno Hari, Untaian Pemikiran Otonomi Daerah, Sinar Grafika, Jakarta, 2001, hal.42

Bangsa Indonesia adalah negara yang majemuk, satu ukuran belum tentu cocok untuk perencanaan pembangunan seluruh daerah. Dalam proses perencanaan pembangunan inilah peran masyarakat sebagai komunitas lokal harus dilibatkan oleh pemerintah Kabupaten/Kota, karena masyarakatlah yang merasakan langsung dampak dari pembangunan tersebut.

DPRD pun harus dilibatkan dalam proses ini, hal ini bertujuan proses desentralisasi berjalan dengan baik dan tidak menjurus kearah sentralisasi. Namun proses desentralisasi yang berjalanpun harus secara baik dan bertanggung jawab, DPRD dalam proses perencanaan pembangunan ini berperan sebagai *stake holder* yang memiliki kepentingan mendalam untuk mensukseskan otonomi daerah.² Inti konsep pelaksanaan otonomi daerah, adalah upaya memaksimalkan hasil yang akan dicapai sekaligus menghindari kerumitan dan hal – hal yang menghambat pelaksanaan otonomi daerah tersebut. Dengan demikian, tuntutan masyarakat dapat diwujudkan secara nyata dengan penerapan otonomi daerah luas dan kelangsungan pelayanan umum tidak terabaikan.³

Di setiap propinsi dibentuk Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA), yang merupakan badan staf yang langsung berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur/Kepala Daerah yang bersangkutan. BAPPEDA tersebut berfungsi membantu Gubernur/Kepala Daerah di dalam menentukan kebijaksanaan di bidang perencanaan pembangunan daerah serta pelaksanaannya. Oleh karena itu Badan Perencanaan Pembangunan Daerah sangat berperan dalam menjalankan otonomi daerah.

2 HAW. Widjaja, Otonomi Daerah dan daerah Otonom, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, h. 2.

3 Ibid

Dalam menjalankan fungsinya sebagai badan perencanaan pembangunan di daerah Bappeda dituntut untuk berperan secara aktif, efektif dan efisien dalam meletakkan kerangka dasar pembangunan di daerah yang kokoh untuk dapat mewujudkan keberhasilan pembangunan. Maka dapat dikatakan bahwa Bappeda merupakan hal yang sangat berperan penting dalam pembangunan dan hal yang menentukan arah kebijaksanaan pemerintah daerah dalam bidang perencanaan pembangunan di daerah. Hal yang dipaparkan diatas merupakan hal yang semestinya terjadi.

Bappeda berperan penting dalam pembangunan. Namun dalam kenyataannya peranan Bappeda kurang begitu terlihat sehingga banyak pembangunan yang semestinya didukung oleh masyarakat malah dalam pelaksanaannya kurang didukung oleh masyarakat. Contohnya pembangunan pertokoan yang didemo oleh sebagian masyarakat ini menunjukkan tidak semua masyarakat menerima pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah. Selain itu hal diatas menunjukkan bahwa peranan Bappeda yang merencanakan pembangunan di daerah kurang melihat aspirasi yang ada dalam masyarakat.

Melihat hal diatas seharusnya pembangunan bertujuan untuk memajukan kesejahteraan umum, jika pembangunan seperti ini maka hanya sebagian golongan saja yang akan sejahtera sedang yang lain tidak atau mengenyampingkan pendapat sebagian masyarakat. Dalam beberapa bidang pemerintah daerah mengambil contoh dari daerah lain untuk perencanaan pembangunan padahal setiap daerah memiliki sumber daya alam, sumber daya manusia dan budaya yang berbeda sehingga jika diterapkan akan tidak sesuai dengan masyarakat dimana pembangunan dilaksanakan. Pembangunan yang

terjadi sekarang memang sudah tidak bersifat sentralisasi lagi, jadi daerah dapat merasakan segala yang didapatkan oleh daerah tersebut. Namun bukan berarti keadilan telah tercapai, karena yang menikmati pembangunan tersebut hanya segelintir golongan bukan seluruh masyarakat di daerah pembangunan tersebut dilaksanakan. Padahal tujuan pembangunan meningkatkan kesejahteraan seluruh masyarakat Indonesia. DPRD yang menjadi sarana bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi kurang berperan aktif dalam perencanaan pembangunan di daerah. Karena kurangnya peran aktif DPRD dalam perencanaan pembangunan maka sering kali pembangunan yang dilakukan pemerintah tidak sesuai dengan apa yang diinginkan masyarakat.

Pada dasarnya landasan normatif penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terus berubah dalam kurun waktu tertentu, akibat perubahan politik pemerintahan, telah memberi warna tersendiri dalam pola kegiatan, pola kekuasaan, dan perilaku kepemimpinan Kepala Daerah. Sejak terbitnya Undang-Undang No.1 Tahun 1945 sampai Undang-Undang No.12 Tahun 2008, sebagai sistem penyelenggaraan pemerintahan di daerah, telah mengatur kedudukan, fungsi, tugas, kewajiban, dan persyaratan Kepala Daerah.⁴

Dari pemaparan latar belakang diatas maka penulis mengambil judul: "PERAN BAPPEDA DALAM PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH DI KABUPATEN KENDAL" (Analisa Yuridis Sosiologis terhadap peran BAPPEDA dalam proses pembangunan daerah di Kabupaten Kendal).

⁴ J.Kaloh, Kepemimpinan Kepala Daerah, Sinar Grafika. Jakarta. 1996. Hal 4

B. RUMUSAN MASALAH

Dari uraian latar belakang tersebut di atas, maka penulis merumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana gambaran umum Kabupaten Kendal.
2. Bagaimana peran BAPPEDA menurut peraturan perundang-undangan.
3. Bagaimana peran BAPPEDA Kabupaten Kendal dalam perencanaan pembangunan daerah.
4. Apakah kendala – kendala yang dihadapi BAPPEDA Kabupaten Kendal dalam perencanaan pembangunan di daerahnya dan upaya apa yang di laksanakan dalam mengatasi kendala – kendala yang dihadapi BAPPEDA Kabupaten Kendal dalam perencanaan pembangunan daerah.

C. TUJUAN PENELITIAN

“Tujuan penelitian adalah untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran”.⁵ Setiap penelitian tentu mempunyai tujuan yang ingin dicapai serta mempunyai harapan agar hasil penelitian tersebut bermanfaat baik secara teoritis maupun secara praktis.

Dalam penelitian ini tujuan yang ingin dicapai adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisa peranan BAPPEDA dalam kenyataannya dengan apa yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui dan menganalisa peranan BAPPEDA Kabupaten Kendal dalam perencanaan pembangunan daerah.
3. Untuk mengetahui dan menganalisa kendala – kendala yang dihadapi BAPPEDA Kabupaten Kendal dalam perencanaan pembangunan daerah dan

⁵ Sutrisno Hadi, Metode Penelitian, UGM press. Yogyakarta. 1986, Hlm. 8

untuk mengetahui mengetahui dan menganalisa Solusi yang dilakukan oleh BAPPEDA Kabupaten Kendal untuk mengatasi kendala tersebut.

D. MANFAAT PENELITIAN

Adapun manfaat penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah :

1. Manfaat Teoritis

Untuk pengembangan teori dan untuk memberikan informasi kepada para rekan mahasiswa dan pihak yang membutuhkan tentang perencanaan pembangunan di daerah setelah berlakunya Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi masyarakat

Diharapkan masyarakat lebih mempunyai peran dalam terwujudnya perencanaan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah dan juga berperan dalam mengawasi jalannya pembangunan.

b. Bagi Pemerintah

Diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dalam membuat perencanaan pembangunan didaerah dan meningkatkan kinerja BAPPEDA.

E. METODE PENELITIAN

Pada bab ini penulis menjelaskan tentang metode penelitian yang digunakan pada penelitian ini, yang terdiri dari metode pendekatan, lokasi penelitian, jenis data, sumber data, responden, teknik pengumpulan data, metode analisa.

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian skripsi ini adalah *deskriptif*, yang dimaksud adalah untuk menggambarkan dan memaparkan data yang diperoleh dari hasil penelitian secara jelas mengenai peran BAPPEDA dalam perencanaan Pembangunan Daerah.

2. Metode Pendekatan

Pada penelitian ini, penulis menggunakan metode pendekatan *Yuridis Sosiologis*. Yuridis sosiologis yaitu suatu penelitian yang menekankan pada ilmu hukum, akan tetapi juga usaha menelaah kaidah-kaidah sosial yang berlaku dan dikaitkan dengan penelitian ini.

3. Jenis dan Sumber Data

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari studi lapangan dan objek yang diteliti.

b. Data Sekunder

Data Sekunder adalah data yang didapat dari buku – buku kepustakaan dan dari pendapat para ahli/sarjana khususnya yang berhubungan erat dengan pokok permasalahan.

Sumber Data

1) Sumber Data Primer

Bapak Samet Mulyono sebagai Kasubag PRK Bappeda Kabupaten Kendal

Ibu Yusticia Andi sebagai staf PRK Bappeda Kabupaten Kendal

2) Sumber Data Sekunder :

a. Bahan hukum Primer

- a) UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah;
- c) UU No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
- d) Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2003 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah;
- e) Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah;
- f) Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintah Daerah;

b. Bahan hukum sekunder

Data yang memberikan penjelasan mengenai sumber data yang diperoleh dari buku –buku yang membahas tentang Pemerintah Daerah dan BAPPEDA.

3) Sumber Data Tersier

Yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder yaitu kamus hukum.⁶

4. Metode Pengumpulan Data

Data primer diperoleh dari penelitian dan wawancara.

1) Lokasi Penelitian

Di BAPPEDA Kabupaten Kendal.

2) Subyek Penelitian

⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005, hal. 15.

Pihak-pihak yang terkait dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan daerah di Kabupaten Kendal antara lain :

- a. Staf Bappeda Kabupaten Kendal.
- b. Staf Pelaksana Perencanaan Pembangunan Daerah.
- c. Staf KESBANGGLIMNAS Kabupaten Kendal.

Data sekunder diperoleh dari studi kepustakaan.

Yaitu untuk mengumpulkan data dan mempelajari bahan-bahan tertulis dengan cara menelaah beberapa literatur yang berkaitan dengan peran Bappeda dalam pembangunan daerah dan Pemerintah Daerah.

5. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penulisan ini adalah *yuridis sosiologis*, yaitu analisa data yang didasarkan peraturan perundang – undangan. Dimana data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis untuk selanjutnya dianalisa secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang akan diteliti menyangkut judul skripsi. Kemudian hasil analisis tersebut secara umum disimpulkan secara deduktif,⁷ dan digunakan untuk menjawab permasalahan yang ada.

⁷ Mochtar Kusumaatmadja dan Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Akhir Abad 20*, Bandung, 1994, hal.24