

**PERANAN BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN, PENELITIAN
DAN PENGEMBANGAN DAERAH (BAPPELITBANGDA) DALAM
PENYUSUNAN RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH
DAERAH (RPJMD) TAHUN 2017-2022 DI KABUPATEN CILACAP**

SKRIPSI



Oleh:

AMARA COSTANIA WIJAYA

No. Mahasiswa: 13410087

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

**PERANAN BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN, PENELITIAN
DAN PENGEMBANGAN DAERAH (BAPPELITBANGDA) DALAM
PENYUSUNAN RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH
DAERAH (RPJMD) TAHUN 2017-2022 DI KABUPATEN CILACAP**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna memperoleh
Gelara Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta**

Oleh :

AMARA COSTANIA WIJAYA

No. Mahasiswa : 13410087

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018



**PERANAN BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN, PENELITIAN DAN
PENGEMBANGAN DAERAH (BAPPELITBANGDA) DALAM
PENYUSUNAN RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH
DAERAH (RPJMD) TAHUN 2017-2022 DI KABUPATEN CILACAP**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk Diajukan
ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

Pada Tanggal 17 September 2018



Yogyakarta, 17 September 2018

Dosen Pembimbing Tugas Akhir

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.

NIP : 864100101



**PERANAN BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN, PENELITIAN DAN
PENGEMBANGAN DAERAH (BAPPETBANGDA) DALAM
PENYUSUNAN RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH
DAERAH (RPJMD) TAHUN 2017-2022 DI KABUPATEN CILACAP**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/ Pendaran
Pada Tanggal 16 Oktober 2018 Dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta 16 Oktober 2018

Tim Penguji

Tanda Tangan

1. Ketua : Dr. Saifudin, S.H., M.Hum

2. Anggota : Dr.Drs.H. Munthoha, S.H., M.Ag.

3. Anggota : Dr.H. Ridwan, S.H., M.Hum.



Mengetahui

Universitas Islam Indonesia
Fakultas Hukum

Dekan,

Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H.

NIP 904100102



SURAT PERNYATAAN
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR
MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA



Yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Amara Costania Wijaya

No. Mahasiswa : 13410087

Adalah benar-benar Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan Penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul :

“PERANAN BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN, PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN DAERAH (BAPPELITBANGDA) DALAM PENYUSUNAN RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH DAERAH (RPJMD) TAHUN 2017-2022 DI KABUPATEN CILACAP”

Karya ilmiah ini telah saya ajukan kepada Tim Penguji dalam ujian pendadaran yang diselenggarakan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut saya menyatakan :

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penulisannya tunduk pada kaidah, etika, dan norma-norma sebuah penulisan karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

2. Meskipun secara prinsip Hak Milik Karya Tulis Ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan akademik dan pengembangannya, saya memberikan wewenang kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan sebagaimana mestinya.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama butir 1 dan 2) saya sanggup menerima sanksi administratif maupun sanksi pidana jika saya melakukan pelanggaran atas pernyataan tersebut, saya juga akan bersikap kooperatif apabila pelanggaran itu terjadi dan melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya, serta melakukan penandatanganan berita acara tentang hak dan kewajiban saya di depan Majelis atau Tim Fakultas Hukum UII yang ditunjuk oleh fakultas, apabila ada tanda-tanda plagiat disinyalir ada/ terjadi pada karya tulis ilmiah saya ini.

Demikian surat ini saya buat dengan sebenar-benarnya dalam kondisi sehat jasmani maupun rohani, serta dengan sadar tanpa ada tekanan dari pihak manapun.

Yogyakarta, 24 Oktober 2018

Yang membuat pernyataan,



Amara Costania Wijaya

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Amara Costania Wijaya
2. Tempat Lahir : Cilacap
3. Tanggal Lahir : 19 September 1995
4. Jenis Kelamin : Perempuan
5. Golongan Darah : AB
6. Alamat Terakhir : Jl. Garuda uh 6/930 B RT 19 RW 06, Sorosutan,
Umbulharjo, DI Yogyakarta
7. Alamat Asal : Jl. Dr. Soetomo No. 179 RT 04 RW 04 Gunung Simping,
Cilacap
8. Identitas Orangtua/Wali :
 - a. Nama Ayah : Ikhsanuddin
Pekerjaan : Karyawan BUMN
 - b. Ibu : Nurendah Suswatini
Pekerjaan : Ibu Rumah Tangga
 - c. Alamat : Jl. Dr. Soetomo No. 179 RT 04 RW 04 Gunung Simping,
Cilacap
9. Riwayat Pendidikan :
 - a. SD : SD IT Bina Anak Sholeh
 - b. SMP : SMP N 1 Cilacap
 - c. SMA : SMA N 1 Cilacap

MOTTO

وَيَرْجُونَ رَحْمَتَهُ وَيَخَافُونَ عَذَابَهُ (الإسراء ٥٧)

“Dan mengharapkan mereka pada rahmatnya Allah dan mengkhawatirkan mereka pada siksaan Allah”



Skripsi Ini Ku Persembahkan Untuk,

Kedua Orangtuaku, Seluruh Keluarga Besar ku

Almamaterku PPM Yogyakarta

Almamaterku Universitas Islam Indonesia

الجامعة الإسلامية
الاندونيسية

KATA PENGANTAR

Assalamu Alaikum Warohmatullaahi Wabaarokaatuh

Dengan memanjatkan puji dan syukur ke hadirat Allah SWT. Yang telah memberi karunia rahmat serta hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul “Peranan Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian Dan Pengembangan Daerah (Bappelitbangda) Dalam Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2017-2022 Di Kabupaten Cilacap”.

Shalawat serta salam penulis haturkan kepada Nabi Besar Muhammad S.A.W yang senantiasa menjadi suri tauladan bagi umat muslim dalam melaksanakan amalan dunia dan akhiratnya, motivator sejati umat manusia.

Serta atas doa kedua orangtua penulis, teruntuk Bapak Ikhsanuddin dan Mama Nurendah Suswatini tercinta yang dengan segala perjuangan, pengorbanan dan kasih sayangnya sehingga penulis dapat menuntut ilmu hingga sekarang ini. Semoga Allah senantiasa melimpahkan rahmat dan kasih sayang kepada keduanya. Skripsi ini juga tidak akan berjalan lancar dan tidak akan terwujud tanpa dukungan dan bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis juga ingin mengucapkan terima kasih kepada:

1. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D, selaku Rektor Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan kesempatan kepada penulis mengikuti pendidikan pada program S1 Universitas Islam Indonesia.

2. Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia beserta seluruh stafnya.
3. Dr. Saifudin, S.H., M.Hum., selaku Ketua Departemen Hukum Tata Negara serta selaku Dosen pembimbing tugas akhir yang telah meluangkan waktunya untuk membimbing penulis serta dalam memotivasi penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
4. Dosen Pengajar Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang senantiasa memberikan ilmunya kepada penulis. Semoga segala amal ini menjadi amal jariyah yang sangat bermanfaat bagi dosen sekalian serta bagi penulis sendiri.
5. Pemerintah Kabupaten Cilacap dan Bappelitbangda Kabupaten Cilacap yang telah memberikan kesempatan penulis dalam melakukan penelitian dan penyusunan skripsi.
6. Sahabat Pondok Pesantren Mahasiswa Arroyyan-Baitul Hamdi yang telah memberikan semangat dan motivasi dalam mengemban pendidikan di Universitas Islam Indonesia tanpa melupakan urusan akhiratnya.
7. Terkhusus sahabat seangkatan '13, Nadia Fauzia yang masih berjuang menyelesaikan skripsinya dan tes KK, Hanif Miftahul Izza yang masih berjuang menempuh pendidikan profesinya dan tes KK, Emiliana yang masih berjuang menyelesaikan manqulan untuk tes KK, Si Kembar Dista-Desi yang masih bersemangat untuk mengajarkan ilmunya di pondok, Alfi yang sedang berjuang jauh dari keluarga di kota sana, dan

Ferika Nanda yang aku berharap sebentar lagi menuju jenjang bahtera rumah tangga yang sakinah, mawaddah warohmah.

8. Sahabat Kampus penulis, Lisa Karla dan Alida Naufalia Aribah yang menyemangati dan memotivasi penulis dalam menyelesaikan tugas akhir skripsi. Teman seperjuangan skripsi, Nevada yang terus semangat dan menyemangati menyelesaikan pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
9. Terkhusus Saudara-saudaraku Sekar Kusuma Abdilla, Karenda Nadya Mukita, Ridho Fadholi Abdullah, serta Si Endut yang masih SD, Abraham Bermuda Abdullah. Semoga terus menjadi pejuang halaqoh dan menjadi Ulama-ulama yang terus mengajarkan ilmu yang bermanfaat bagi umat manusia.

Dalam penyusunan skripsi ini, penulis menyadari masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karenanya penulis mengharapkan saran dan bimbingan dari berbagai pihak untuk evaluasi penulis selanjutnya. Kiranya skripsi ini bermanfaat dalam memperkaya khasanah ilmu pendidikan dan bermanfaat bagi para pembacanya.

Wassalamu'alaikum Warahmatullaahi Wabarokaatuh

Yogyakarta, 24 Oktober 2018

Penulis

DAFTAR ISI

SURAT PERNYATAAN	v
CURRICULUM VITAE	vii
MOTTO	viii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xii
ABSTRAK	xiv
BAB I	1
PENDAHULUAN	1
A. LATAR BELAKANG	1
B. RUMUSAN MASALAH	9
C. TUJUAN PENELITIAN	10
D. TINJAUAN PUSTAKA	10
1. Otonomi Daerah	10
2. Perencanaan Pembangunan Daerah	13
3. Kedudukan Bappelitbangda Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah 16	
E. METODE PENELITIAN	19
F. SISTEMATIKA PENULISAN	21
BAB II	24
OTONOMI DAERAH DALAM NEGARA KESATUAN	24
A. Asas Dan Prinsip Penyelenggaraan Otonomi Daerah	24
B. Kabupaten Cilacap Sebagai Daerah Otonom	33
C. Pembangunan Daerah Kabupaten Cilacap	42
BAB III	51
PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH	51
A. Perencanaan Pembangunan Daerah Terhadap Pembangunan Daerah	51
B. Perangkat Penyelenggaraan Perencanaan Pembangunan Daerah	57
C. Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian Dan Pengembangan Daerah (Bappelitbangda) Sebagai Organ Penyelenggaraan Perencanaan Pembangunan Daerah	65
D. Perencanaan Dalam Perspektif Islam	71

BAB IV	77
PERANAN BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN, PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN DAERAH (BAPPELITBANGDA) DALAM PENYUSUNAN RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH DAERAH (RPJMD) TAHUN 2017-2022 DI KABUPATEN CILACAP	77
A. Deskripsi Data	77
1. Gambaran Umum Wilayah Kabupaten Cilacap.....	77
2. Profile Umum Bappelitbangda Kabupaten Cilacap	80
3. Kegiatan Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian Dan Pengembangan Daerah (Bappelitbangda) Dalam Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2017-2022 Di Kabupaten Cilacap	83
B. Analisis Peranan Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian Dan Pengembangan Daerah (Bappelitbangda) Dalam Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2017-2022 Di Kabupaten Cilacap	89
C. Analisis Faktor Pendukung Dan Penghambat Peranan Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian Dan Pengembangan Daerah (Bappelitbangda) Dalam Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2017-2022 Di Kabupaten Cilacap	101
1. Faktor Penghambat	101
2. Faktor Pendukung	105
BAB V	108
Kesimpulan dan Saran	108
A. Kesimpulan.....	108
B. Saran	110
DAFTAR PUSTAKA.....	111

ABSTRAK

Sebagai wujud dari pelaksanaan otonomi daerah, masing-masing daerah diberikan kewenangan melaksanakan pembangunan daerah. Sebelum melaksanakan pembangunan, pemerintah daerah dituntut untuk melakukan perencanaan pembangunan sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik wilayah guna sebagai acuan dalam penilaian pelaksanaan pembangunan daerah. Pasal 260 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan, sesuai dengan kewenangannya, Daerah menyusun rencana pembangunan Daerah sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Rencana pembangunan Daerah dikoordinasikan, disinergikan, dan diharmonisasikan oleh Perangkat Daerah yang membidangi perencanaan pembangunan Daerah.

Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah atau Bappelitbangda adalah Perangkat Daerah yang melaksanakan tugas dan mengoordinasikan penyusunan, pengendalian, dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan Daerah. Bappelitbangda merupakan unsur perencana penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Bappelitbangda mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang perencanaan pembangunan daerah.

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui peranan Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah (Bappelitbangda) dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) tahun 2017-2022 di Kabupaten Cilacap. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dengan adanya perubahan aturan acuan penyusunan RPJMD pada tahun ini, peran Bappelitbangda Kabupaten Cilacap telah sesuai dengan aturan tata cara penyusunan RPJMD dan mengalami peningkatan kinerja dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Penyusunan RPJMD Kabupaten Cilacap Tahun 2017-2022 menjadi lebih teratur, terarah dan tepat waktu, sesuai dengan acuan, yakni Permendagri Nomor 86 Tahun 2017.

الجمعة الاستاذة الابدوية

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Perencanaan adalah suatu proses untuk mempersiapkan secara sistematis dengan kesadaran penggunaan sumber daya yang terbatas akan tetapi diorientasikan untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien, di mana untuk mencapai tujuan diperlukan perumusan kebijakan (*policy formulation*) yang akurat. Oleh karena itu beberapa hal yang perlu diketahui sebelum memulai perencanaan pembangunan adalah:¹

- 1) Permasalahan yang dihadapi sangat terkait dengan faktor ketersediaan sumber daya yang ada.
- 2) Tujuan serta sasaran rencana yang ingin dicapai oleh pelaksana.
- 3) Kebijakan dan cara mencapai tujuan maupun sasaran berdasarkan alternatif yang dipandang paling baik.
- 4) Penjabaran dalam program-program atau kegiatan yang konkret.
- 5) Jangka waktu pencapaian tujuan, yang harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut: Adanya koordinasi antara berbagai pihak; Adanya konsistensi dengan variabel sosial ekonomi; Adanya penetapan skala prioritas.

Pada tanggal 1 Januari 2001 yang lalu, Pemerintah Republik Indonesia secara resmi telah menyatakan dimulainya pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999, yang kemudian direvisi dengan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, berikut beberapa peraturan pemerintah yang merincinya. Sejak mulai saat itu, pemerintahan dan pembangunan daerah di

¹ H.M. Syafi'i, *Strategi dan Kebijakan Pembangunan Ekonomi Daerah Perspektif Teoritik*, Ctk. I, Averroes Press, Malang, 2007, hlm. 64-65

seluruh nusantara telah memasuki era baru, yaitu era otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Sistem pemerintahan dan pembangunan daerah lama yang sangat sentralisasi dan didominasi oleh Pemerintah Pusat mulai ditinggalkan. Sedangkan Pemerintah Daerah diberikan wewenang dan sumber keuangan baru untuk mendorong proses pembangunan di daerahnya masing-masing yang selanjutnya akan mendorong pula proses pembangunan nasional.² Sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 260 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai pengganti dari Undang-undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa:

- 1) Daerah melaksanakan pembangunan untuk peningkatan dan pemerataan pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, lapangan berusaha, meningkatkan akses dan kualitas pelayanan publik dan daya saing Daerah.
- 2) Pembangunan daerah merupakan perwujudan dari pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang telah diserahkan ke Daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional.
- 3) Kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian berdasarkan pemetaan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Pilihan melakukan sinkronisasi dan harmonisasi dengan Daerah untuk mencapai target pembangunan nasional.

Perubahan sistem pemerintahan dan pengelolaan pembangunan daerah tersebut tentunya akan menimbulkan perubahan yang cukup mendasar dalam perencanaan pembangunan daerah. Sistem perencanaan pembangunan daerah yang selama ini cenderung seragam, mulai berubah dan cenderung bervariasi tergantung pada potensi dan permasalahan pokok yang dialami oleh daerah yang bersangkutan. Kebijakan pembangunan daerah yang selama ini hanya

² Sjafrizal, *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi*, Ctk. ke-1, Ed. 1, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 105

merupakan pendukung dari kebijaksanaan nasional, mulai mengalami perubahan sesuai dengan keinginan dan aspirasi yang berkembang di daerah. Keadaan demikian menyebabkan, pola dan sistem perencanaan pembangunan daerah dalam era otonomi daerah juga mengalami perubahan cukup penting dibandingkan dengan apa yang telah kita alami dalam era sentralisasi pada pemerintahan Orde Baru yang lalu.³ Dalam Pasal 260 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga disebutkan bahwa:

- 1) Daerah sesuai dengan kewenangannya menyusun rencana pembangunan Daerah sebagai satu kesatuan dengan sistem perencanaan pembangunan nasional.
- 2) Rencana pembangunan Daerah dikoordinasikan, disinergikan, dan diharmonisasikan oleh Perangkat Daerah yang membidangi perencanaan pembangunan Daerah.

Berdasarkan pasal di atas, Daerah berwenang menyusun rencana pembangunan Daerah sebagai satu kesatuan dengan sistem perencanaan pembangunan nasional, yang pelaksanaannya dikoordinasikan, disinergikan, dan diharmonisasikan oleh Perangkat Daerah yang membidangi perencanaan pembangunan Daerah (Perangkat Daerah yang dimaksud adalah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, yang sekarang berganti nama dengan Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah atau disingkat Bappelitbangda).

Untuk melakukan penyusunan terhadap perencanaan pembangunan daerah maka pertama kali diperlukan suatu identifikasi masalah dan potensi-potensi pembangunan daerah. Identifikasi ini merupakan kegiatan dalam proses

³ *Ibid.*, hlm. 105-106

perencanaan (*pre-planning*) dengan memberikan gambaran yang menyeluruh tentang sifat atau karakter, tingkat, struktur dan arah kegiatan sosial ekonomi pembangunan daerah. Setelah itu dilihat *basic constraints*-nya, menganalisis potensi dan masalah secara menyeluruh, masalah-masalah sektoral, masalah-masalah regional yang disertai dengan data angka secara kuantitatif sebagai bekal melakukan penyusunan perencanaan pembangunan daerah.⁴

Ada 3 dokumen perencanaan pembangunan Daerah yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah. Pasal 263 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan:

- 1) Dokumen perencanaan pembangunan Daerah terdiri atas:
 - a. RPJPD
 - b. RPJMD; dan
 - c. RKPD.
- 2) RPJPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a 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 rencana tata ruang wilayah.
- 3) RPJMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b 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.
- 4) RKPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c 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.

⁴ H.M. Syafi'i, *Op. Cit.*, hlm. 65

Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) merupakan salah satu dokumen perencanaan pembangunan yang diwajibkan penyusunannya kepada pemerintah baik untuk tingkat nasional maupun tingkat daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Di samping itu, undang-undang tersebut mengamanatkan pula bahwa 3 bulan setelah presiden atau kepala daerah dilantik penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) tersebut sudah harus dapat diselesaikan dan ditetapkan. Di sini terlihat betapa penting dan mendesaknya dilakukan penyusunan RPJMD dalam pemerintahan dan pengelolaan pembangunan suatu daerah.⁵

Tahun 2018 menjadi tahun pergantian RPJMD, yang sebelumnya berlaku untuk periode 2012-2017 berganti periode menjadi 2017-2022 untuk tahun ini. Sesuai dengan amanat Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 yaitu dilakukannya perubahan setiap 5 (lima) tahun sekali di seluruh daerah di Indonesia, baik Kota maupun Kabupaten melakukan perubahan pada RPJMD daerahnya. Masing-masing daerah menyusun perencanaan pembangunan daerahnya ke dalam RPJMD yang merupakan jabaran visi dan misi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang baru saja dilantik.

Namun ada yang berbeda dari pergantian RPJMD tahun 2018 ini. Tidak hanya pergantian RPJMD nya saja, yaitu dari RPJMD 2012-2017 menjadi RPJMD 2017-2022, tetapi juga RPJMD tahun ini mengalami pergantian acuan penyusunan RPJMD.

⁵ Sjafrizal, *Op. Cit.*, hlm. 317

Pada tanggal 18 September 2017 yang lalu, Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo telah menandatangani Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian Dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang RPJPD Dan RPJMD, Serta Tata Cara Perubahan RPJPD, RPJMD, Dan RKPD, yang telah diundangkan oleh KemenKumHAM pada tanggal 25 September 2017 pada Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 No. 1213. Permen ini mencabut Permendagri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 517).⁶ Pencabutan tersebut merupakan tindaklanjut dari amanat Pasal 277 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa “ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara perencanaan, pengendalian dan evaluasi pembangunan Daerah, tata cara evaluasi rancangan Perda tentang RPJPD dan RPJMD, serta tata cara perubahan RPJPD, RPJMD, dan RKPD diatur dengan peraturan Menteri.”⁷ Oleh karena itu, beberapa Materi Pokok Amanat UU No. 23 Tahun 2014 yang perlu diintegrasikan ke dalam Rancangan Permendagri, Substansi Pengaturan

⁶ Gunarto Taslim, *Permendagri 86 Tahun 2017 Pengganti Permendagri 54 Tahun 2010 Telah Terbit, Sayangnya Banyak Inkonsistensi di Dalamnya*, terdapat dalam <http://www.gunartotaslim.com/permendagri-86-tahun-2017-pengganti-permendagri-54-tahun-2010-telah-terbit-sayangnya-banyak-inkonsistensi-di-dalamnya/>. Diakses terakhir tanggal 4 September 2018 pukul 18:19 wib

⁷ Gunarto Taslim, *Garis Besar Isi Permendagri No. 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Raperda tentang RPJPD dan RPJMD, serta Tata Cara Perubahan RPJPD, RPJMD, dan RKPD*, terdapat dalam <http://www.gunartotaslim.com/wp-content/uploads/2018/02/Garis-Besar-Isi-Permendagri-86-2017-dan-Perbedaanya-dengan-54-2010-Gunarto.pdf>. Diakses terakhir tanggal 5 September 2018 pukul 22:18 wib

tidak hanya tentang Tatacara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah (Pasal 277), tetapi juga mencakup:⁸

- 1) Tatacara Perubahan Rencana Pembangunan Daerah (RPJPD, RPJMD, RKPD, Renstra dan Renja PD)
- 2) Tatacara Evaluasi Ranperda tentang RPJPD/Perubahan RPJPD dan RPJMD/Perubahan RPJMD.

Adapun ruang lingkup Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 atau acuan penyusunan RPJMD yang sekarang meliputi:⁹

- 1) Tata cara perencanaan, pengendalian dan evaluasi pembangunan daerah;
- 2) Tata cara evaluasi rancangan peraturan daerah tentang RPJPD dan RPJMD; dan
- 3) Tata cara perubahan RPJPD, RPJMD, dan RKPD.

Permendagri No. 86 diterbitkan untuk mengatur seluruh proses perencanaan pembangunan di daerah yang menjadi pondasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini sesuai dengan pengertian perencanaan pembangunan daerah yaitu 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. Selain itu, perencanaan pembangunan daerah bertujuan untuk mewujudkan pembangunan Daerah dalam rangka peningkatan dan pemerataan pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, lapangan berusaha, meningkatkan akses dan kualitas pelayanan publik dan daya saing Daerah.¹⁰

⁸ *Ibid.*

⁹ Lihat Pasal 2 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

¹⁰ <http://bappeda.kebumenkab.go.id/web/read/recent/orientasi-dan-sosialisasi-permendagri-no86-tahun-2017>. Diakses terakhir tanggal 5 September 2018 pukul 17:52 wib

Pelaksanaan pembangunan di daerah perlu berpedoman pada aturan yang ada salah satunya adalah Perencanaan Pembangunan. Perencanaan pembangunan adalah hal yang penting untuk mengarahkan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan pembangunan melalui visi & misi Bupati dengan mempedomani pada target indikator kinerja yang telah ditentukan. Perencanaan pembangunan di era sekarang, menjadi tolak ukur pelaksanaan pembangunan akan dapat dilaksanakan dengan baik, termasuk di dalamnya adalah ketaatan terhadap dokumen-dokumen perencanaan yang ada. Perencanaan pembangunan menjadi indikator ketaatan hukum dimana beberapa kasus dalam pelanggaran terhadap penyelenggaraan pemerintahan dikaitkan dengan perencanaan pembangunan. Pada akhirnya dengan perencanaan pembangunan yang berkualitas, maka akan menciptakan penyelenggaraan pemerintah yang “*good governance*.”¹¹

Dengan dilakukannya perubahan acuan pada penyusunan RPJMD, tentunya mengakibatkan perubahan pula pada penyusunan RPJMDnya. Dengan demikian, tentunya ada beberapa perbedaan dalam penyusunan RPJMD kali ini. Dengan adanya perubahan tersebut, mau tidak mau seluruh daerah dituntut untuk menyesuaikan RPJMDnya sesuai dengan aturan yang baru. Kabupaten Cilacap sebagai salah satu daerah Kabupaten yang menerapkan aturan baru ini dalam pembuatannya RPJMDnya. Dengan cakupan wilayah yang luas, merupakan Kabupaten terluas di Jawa Tengah, otomatis jangkauan perencanaan pembangunannya pun ikut luas. Bappelitbangda Kabupaten Cilacap sebagai organ perencanaan pembangunan daerah yang membuat dokumen perencanaan

¹¹ *Ibid.*

pembangunan, termasuk RPJMD juga dituntut melakukan penyesuaian pada proses penyusunan RPJMD kali ini, sesuai dengan aturan acuan yang baru. Namun dalam perencanaan pembangunan, melakukan prioritas merupakan hal yang penting. Perencanaan pada intinya adalah untuk menyusun prioritas. Karena seberapa banyak belanjaan untuk semua program-program pembangunan itu tidak bisa melebihi kemampuan keuangan yang dipunya suatu daerah.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk meneliti tentang

“PERANAN BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN, PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN DAERAH (BAPPELITBANGDA) DALAM PENYUSUNAN RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH DAERAH (RPJMD) TAHUN 2017-2022 DI KABUPATEN CILACAP”

B. RUMUSAN MASALAH

- 1) Bagaimana peranan Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah (Bappelitbangda) dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) tahun 2017-2022 di Kabupaten Cilacap?
- 2) Apa saja faktor pendukung dan penghambat peranan Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah (Bappelitbangda) dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) tahun 2017-2022 di Kabupaten Cilacap?

C. TUJUAN PENELITIAN

- 1) Untuk mengetahui bagaimana peranan Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah (Bappelitbangda) dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) tahun 2017-2022 di Kabupaten Cilacap?
- 3) Untuk mengetahui apa saja faktor pendukung dan penghambat peranan Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah (Bappelitbangda) dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) tahun 2017-2022 di Kabupaten Cilacap?

D. TINJAUAN PUSTAKA

1. Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat Perda-perda), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C.W. van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).¹²

¹² Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Ctk. I, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 83

Kebijakan otonomi daerah untuk saat ini merupakan keputusan yang dianggap terbaik sampai detik ini yang diambil oleh bangsa ini. Pilihan ini tidak terlepas dari kondisi wilayah negara yang luas, sehingga tidak mungkin lagi seluruh urusan negara diselesaikan oleh pemerintah pusat yang berkedudukan di pusat pemerintahan negara, sehingga dipandang perlu dibentuk alat-alat perlengkapan setempat yang disebarkan ke seluruh wilayah negara untuk menyelesaikan urusan-urusan yang terdapat di daerah.¹³

Dibandingkan dengan undang-undang tentang otonomi pada umumnya, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memberikan otonomi yang jauh lebih luas. Tentang pengertian otonomi daerah dapat kita baca dalam Pasal 1 butir *h* yang berbunyi:¹⁴

“Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan undang-undang.”

Sesuai dengan rumusan di atas, otonomi adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999, kewenangan yang diberikan kepada Daerah (Otonom) mencakup seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri,

¹³ Vieta Imelda Cornelis, *Hukum Pemerintahan Daerah (Pengaturan dan Pembentukan Daerah Otonomi Baru di Wilayah Perbatasan dan Pedalaman Dalam Perspektif Kedaulatan Bangsa)*, Ctk. I, Aswaja Pressindo, Surabaya, 2016, hlm. 78

¹⁴ Sri Soemantri, *Otonomi Daerah*, Ctk. Pertama, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2014, hlm. 12-13

pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, serta agama, berikut kewenangan bidang lain, yang tercantum dalam ayat (2).¹⁵

Otonomi daerah sesuai dengan Ketetapan MPR N omor XV/ MPR/ 1998, pada dasarnya dilakukan dengan memperhatikan kaidah-kaidah pelaksanaan sebagai berikut:¹⁶

- 1) Penyelenggaraan otonomi daerah memberikan wewenang yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan melalui pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta pengaturan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- 2) Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan memperhatikan keanekaragaman daerah;
- 3) Penyelenggaraan otonomi, pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka mempertahankan dan memperkuat negara secara berkesinambungan yang diperkuat dengan pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan masyarakat.

Tujuan dari pemberian otonomi adalah:¹⁷

- 1) peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik;
- 2) pengembangan kehidupan demokrasi;
- 3) distribusi pelayanan publik yang semakin baik, merata dan adil;
- 4) penghormatan terhadap budaya lokal;
- 5) perhatian atas potensi dan keanekaragaman daerah.

Sekurangnya ada 4 perspektif yang mendasari segi positif otonomi.¹⁸

Pertama, bahwa otonomi daerah adalah sarana untuk demokratisasi.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 13

¹⁶ Murtir Jeddawi, *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah (Analisis Kewenangan, Kelembagaan, Manajemen, Kepegawaian, dan Peraturan Daerah)*, Ctk. Ke-I, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2008, hlm. 121

¹⁷ S.H. Sarundajang, *Birokrasi Dalam Otonomi Daerah*, Ctk. Ke-1, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003, hlm. 74

¹⁸ M. Mas'ud Said, *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*, Ctk pertama, Ed. Pertama, Universitas Muhammadiyah Malang, Malang, 2005, hlm. 22

Kedua, bahwa otonomi daerah membantu meningkatkan kualitas dan efisiensi pemerintahan.

Ketiga, bahwa otonomi daerah dapat mendorong stabilitas dan kesatuan nasional.

Keempat, bahwa otonomi daerah memajukan pembangunan daerah.

Otonomi daerah menjanjikan sebuah kepedulian yang lebih besar kepada daerah dan tanggungjawab yang lebih besar kepada daerah dalam merancang dan mengimplementasikan program-program pembangunannya. Rondinelli dan Cheema menegaskan bahwa otonomi daerah telah menjadi sebuah proses alternatif untuk menjalankan pembangunan daerah.¹⁹

Sebagai daerah otonom, pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota, berwenang untuk membuat peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, guna menyelenggarakan urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Peraturan daerah (Perda) ditetapkan oleh kepala daerah, setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Substansi atau muatan materi Perda adalah penjabaran dari peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi, dengan memerhatikan ciri khas masing-masing daerah, dan substansi materi tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundangan yang lebih tinggi.²⁰

2. Perencanaan Pembangunan Daerah

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mendefinisikan perencanaan sebagai suatu proses untuk

¹⁹*Ibid.*, hlm. 31

²⁰ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Ctk. Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 37-38

menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia.

Conyers (1991) mengemukakan bahwa perencanaan pada hakikatnya adalah usaha secara sadar, terorganisasi dan terus-menerus dilakukan guna memilih alternatif-alternatif yang terbaik dari sejumlah alternatif untuk mencapai tujuan tertentu. Handyaningrat (1980) menyatakan bahwa perencanaan adalah keputusan untuk waktu yang akan datang, apa yang akan dilakukan, bilamana yang akan dilakukan dan siapa yang akan melakukan.²¹

Dalam melaksanakan pembangunan daerah sebagai wujud dari pelaksanaan otonomi daerah, Pemerintah daerah dituntut untuk melakukan perencanaan sebagai tahapan sebelum melaksanakan pembangunan daerah. Pemerintah daerah memerlukan perencanaan yang akurat sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik wilayah guna sebagai acuan dalam penilaian pelaksanaan pembangunan daerah.

Pasal 258 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatakan Pembangunan Daerah diperlukan dalam rangka peningkatan dan pemerataan pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, lapangan berusaha, meningkatkan akses dan kualitas pelayanan publik dan daya saing Daerah. Pembangunan Daerah merupakan perwujudan dari pelaksanaan urusan pemerintahan yang telah diserahkan ke Daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional. Sedangkan dalam Pasal 259 disebutkan bahwa koordinasi teknis pembangunan dilakukan dalam tahap perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, dan evaluasi pembangunan Daerah.

²¹ H.M. Safi'I, *Op. Cit.*, hlm. 63

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 kesejahteraan sosial dalam suatu lingkungan wilayah/daerah dalam jangka waktu tertentu.²²

Sesuai dengan kewenangannya, Daerah menyusun rencana pembangunan Daerah sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Rencana pembangunan Daerah dikoordinasikan, disinergikan, dan diharmonisasikan oleh Perangkat Daerah yang membidangi perencanaan pembangunan Daerah dengan menggunakan pendekatan teknokratis, partisipatif, politis, serta atas-bawah (*top-down*) dan bawah-atas (*bottom-up*).²³

Dalam melakukan perencanaan pembangunan daerah, ada beberapa prinsip yang harus diperhatikan, yaitu:²⁴

- 1) Merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional.
- 2) Dilakukan oleh pemerintah daerah bersama masyarakat dan para pemangku kepentingan (*stakeholders*) lainnya berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing.
- 3) Mengintegrasikan rencana tata ruang dengan rencana pembangunan daerah.
- 4) Dilaksanakan berdasarkan kondisi dan potensi yang dimiliki masing-masing daerah, sesuai dinamika perkembangan daerah, nasional dan global.
- 5) Dirumuskan secara transparan, responsif, efisien, efektif, akuntabel, partisipatif, terukur, berkeadilan dan berkelanjutan.

²² Lihat Pasal 1 Permendagri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah

²³ Lihat Pasal 260-261 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

²⁴ Dadang Suwanda, *Optimalisasi Fungsi Penganggaran DPRD (Dalam Penyusunan Perda APBD)*, Ctk. Pertama, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2016, hlm. 28-29

Prinsip-prinsip tersebut, kemudian disusun suatu perencanaan yang dituangkan dalam bentuk dokumen perencanaan. Ada lima dokumen perencanaan yang dibuat oleh pemerintah daerah:²⁵

- 1) Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah yang selanjutnya disingkat RPJPD adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 20 (dua puluh) tahun.
- 2) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang selanjutnya disingkat RPJMD adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 5 (lima) tahun.
- 3) Rencana Kerja Pembangunan Daerah yang selanjutnya disingkat RKPD adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 1 (satu) tahun atau disebut dengan rencana pembangunan tahunan daerah.
- 4) Rencana Strategis SKPD yang selanjutnya disingkat dengan Renstra SKPD adalah dokumen perencanaan SKPD untuk periode 5 (lima) tahun.
- 5) Rencana Kerja SKPD atau disebut Renja SKPD adalah dokumen perencanaan SKPD untuk periode 1 (satu) tahun.

Tujuan perencanaan pembangunan daerah adalah menyusun suatu rencana pembangunan yang merupakan pegangan atau acuan pemerintah daerah untuk melaksanakan pembangunan yang didasarkan pada kemampuan dan potensi sumber daya (alam dan manusia) serta peluang-peluang ekonomi yang ada, sehingga memungkinkan dapat ditangkap secara cepat. Manfaat yang diharapkan adalah terjadinya peningkatan kualitas/ taraf hidup masyarakat sehingga menikmati kehidupan yang lebih baik dari sebelumnya dan daerah dapat berkembang secara cepat dan berkelanjutan.²⁶

3. Kedudukan Bappelitbangda Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah

Pasal 260 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan:

²⁵ Lihat Pasal 1 dan Pasal 2 Permendagri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah

²⁶ Dadang Suwanda, *Op. Cit.*, hlm. 29-30

- (1) Daerah sesuai dengan kewenangannya menyusun rencana pembangunan Daerah sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional.
- (2) Rencana pembangunan Daerah dikoordinasikan, disinergikan, dan diharmonisasikan oleh Perangkat Daerah yang membidangi perencanaan pembangunan Daerah.

Berdasarkan pasal di atas, Daerah sesuai dengan kewenangannya menyusun rencana pembangunan daerah sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional yang dikoordinasikan, disinergikan, dan diharmonisasikan oleh Perangkat Daerah yang membidangi perencanaan pembangunan daerah.

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.²⁷ Perencanaan pembangunan daerah merupakan bagian dari sistem perencanaan pembangunan nasional. Dalam Bab 1 Pasal 1 ayat 3, UU Nomor 25 Tahun 2004 disebutkan bahwa “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”.²⁸ Adapun perangkat daerah yang membidangi perencanaan pembangunan daerah adalah Bappelitbangda.²⁹

²⁷ Lihat Pasal 1 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

²⁸ Dadang Suwanda, *Op. Cit.*, hlm. 14

²⁹ Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) telah berganti nama menjadi Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah (Bappelitbangda)

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah atau sebutan lain yang selanjutnya disingkat dengan Bappeda adalah Perangkat Daerah yang melaksanakan tugas dan mengoordinasikan penyusunan, pengendalian, dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan Daerah.³⁰ Badan Perencanaan Pembangunan Daerah merupakan unsur perencana penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang perencanaan pembangunan daerah.³¹

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah adalah lembaga teknis daerah di bidang penelitian dan perencanaan pembangunan daerah yang dipimpin oleh seorang kepala badan yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur/Bupati/Wali kota melalui Sekretaris Daerah. Badan ini mempunyai tugas pokok membantu Gubernur/Bupati/Wali kota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di bidang penelitian dan perencanaan pembangunan daerah.³²

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah di bentuk berdasarkan pertimbangan :³³

- 1) Bahwa dalam rangka usaha peningkatan keserasian pembangunan di daerah diperlukan adanya peningkatan keselarasan antara pembangunan sektoral dan pembangunan daerah.

³⁰ Lihat Pasal 1 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

³¹ https://id.wikipedia.org/wiki/Perangkat_daerah. Diakses tanggal 6 September 2018 pukul 16:59 wib

³² https://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Perencanaan_Pembangunan_Daerah. Diakses tanggal 6 September 2018 pukul 16:50 wib

³³ *Ibid.*

- 2) Bahwa dalam rangka usaha menjamin laju perkembangan, keseimbangan dan kesinambungan pembangunan didaerah, diperlukan perencanaan yang lebih menyeluruh, terarah dan terpadu

Adapun beberapa fungsi kerja BAPPEDA adalah:³⁴

- 1) BAPPEDA mempunyai fungsi penyelenggaraan penelitian dibidang pemerintahan pembangunan dan kemasyarakatan, dalam rangka pengembangan pembangunan secara umum.
- 2) Penyusunan Pola Dasar Pembangunan Daerah.
- 3) Penyusunan REPELITA daerah.
- 4) Penyusunan Program Tahunan Daerah
- 5) Pelaksanaan kerjasama penelitian dan perencanaan pembangunan daerah dengan lembaga perguruan tinggi dan lembaga lain baik pemerintah maupun swasta.
- 6) Pengkoordinasian, perumusan dan penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah.
- 7) Pemantauan dan evaluasi, penelitian dan perencanaan pembangunan daerah.
- 8) Penyelenggaraan tugas pembantuan.
- 9) Pengelolaan kesekretariatan dan urusan rumah tangga BAPPEDA.
- 10) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan.

Karena setiap daerah mempunyai potensi daerah dan masalah yang berbeda-beda, maka setiap daerah diberikan kewenangan untuk membuat peraturan khusus mengenai kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi serta tata kerja Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah di daerahnya masing-masing, selama tidak bertentangan dengan aturan di atasnya.

E. METODE PENELITIAN

1. Objek Penelitian

³⁴ *Ibid.*

Dalam penelitian ini objek yang akan diteliti yaitu peranan Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah (Bappelitbangda) dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) tahun 2017-2022 di Kabupaten Cilacap.

2. Subjek Penelitian

Anggota Badan Perencanaan, Penelitian dan Pengembangan Daerah Kabupaten Cilacap.

3. Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder yang meliputi :

1) Data Primer

Yaitu data yang diperoleh dengan mengadakan penelitian lapangan yang diperoleh dari penelitian langsung dari subyek penelitian dalam hal ini dilakukan dengan wawancara.

2) Data Sekunder

Yaitu data yang diperoleh penulis dari penelitian kepustakaan.

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang bersumber dari peraturan perundang-undangan.
- b. Bahan hukum sekunder, berupa literatur, jurnal, dokumen-dokumen dan hasil penelitian terdahulu.

4. Teknik Pengumpulan Data

Data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah wawancara untuk mendapat data primer dan studi kepustakaan yaitu dengan pengumpulan data dari literatur,

buku-buku, dokumen-dokumen, dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian yang berasal dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

5. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris. Pendekatan yuridis normatif yaitu pendekatan dari sudut pandang ketentuan hukum atau perundang-undangan yang berlaku di masyarakat. Sedangkan pendekatan yuridis empiris yaitu pendekatan dari sudut pandang studi di lapangan.

6. Analisis Data

Setelah data primer dan sekunder dikumpulkan, selanjutnya dikategorisasikan, diklasifikasikan, dan diinterpretasikan, serta kemudian dianalisis datanya atau melakukan analisis bahan hukum. Jadi analisis ini akan sangat tergantung dari bentuk data yang terkumpul serta jenis penelitian yang dilakukan dan pendekatan yang digunakan.³⁵

F. SISTEMATIKA PENULISAN

Untuk memahami lebih jelas laporan ini, maka materi-materi yang tertera pada Laporan Skripsi ini dikelompokkan menjadi beberapa sub bab dengan sistematika penyampaian sebagai berikut:

³⁵ Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta, Bandung, 2014, hlm. 107

BAB I

Bab I berupa pendahuluan, yang berisikan tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II

Bab II berupa landasan teori dengan mengambil tema “Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan”, yang disajikan ke dalam 3 (tiga) sub bab, yaitu *pertama*, Asas dan Prinsip Penyelenggaraan Otonomi Daerah; *kedua*, Kabupaten Cilacap sebagai Daerah Otonom; dan *ketiga*, Pembangunan Daerah Kabupaten Cilacap.

BAB III

Bab III masih berupa landasan teori dengan mengambil tema “Perencanaan Pembangunan Daerah”, yang disajikan ke dalam 3 (tiga) sub bab, yaitu *pertama*, Perencanaan Pembangunan Daerah terhadap Pembangunan Daerah; *kedua*, Perangkat Penyelenggaraan Perencanaan Pembangunan Daerah; dan *ketiga*, Badan Perencanaan, Penelitian dan Pembangunan Daerah (Bappelitbangda) sebagai Organ Penyelenggaraan Perencanaan Pembangunan Daerah.

BAB IV

Bab IV berupa pembahasan yaitu deskripsi dan analisis data, dengan mengambil tema “Peranan Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah (Bappelitbangda) dalam Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2017-2022 di Kabupaten Cilacap”. Bab ini

berisikan yang *pertama*, pendeskripsian data; *kedua*, analisis peranan Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah (Bappelitbangda) dalam Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2017-2022 di Kabupaten Cilacap; dan *ketiga*, analisis faktor pendukung dan penghambat peranan Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah (Bappelitbangda) dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2017-2022 di Kabupaten Cilacap.

BAB V

Bab V berupa penutup. Bab ini berisi kesimpulan dan saran yang berkaitan dengan analisa dan optimalisasi sistem berdasarkan yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya.

DAFTAR PUSTAKA

BAB II

OTONOMI DAERAH DALAM NEGARA KESATUAN

A. Asas Dan Prinsip Penyelenggaraan Otonomi Daerah

Republik Indonesia sudah sedemikian kukuh dan mantap memilih bentuk negara kesatuan daripada bentuk yang lain. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945, yakni: “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Bahkan dalam Pasal 37 ayat (5) UUD Negara RI Tahun 1945 menyatakan bahwa “Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”.³⁶

Soehino memberikan definisi atau penjelasan mengenai negara kesatuan sebagai berikut:

“Negara kesatuan itu adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri atas satu negara, sehingga tidak ada negara di dalam negara. Dengan demikian dalam Negara Kesatuan hanya ada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah-daerah.”³⁷

Pada saat sekarang ini suatu negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk:³⁸

1. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi.
2. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi

³⁶ Sirajuddin, *d.k.k.*, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah (Sejarah, Asas, Kewenangan, dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah)*, Ctk. Pertama, Setara Press, Malang, 2016, hlm. 1

³⁷ Soehino, *Ilmu Negara*, “sebagaimana dikutip dari” Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah (Negara Kesatuan, Daerah Istimewa dan Daerah Otonomi Khusus)*, Ctk. Kesatu, PT Refika Aditama, Bandung, 2013, hlm. 10

³⁸ Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, “sebagaimana dikutip dari” *Ibid.*, hlm. 12

Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh Pusat itu.³⁹ Semua urusan pemerintahan dalam negara itu diselenggarakan oleh satu pemerintahan (*single centralized government*) yakni pemerintah pusat, tanpa ada pemerintahan daerah.⁴⁰ Dalam sejarahnya Indonesia merupakan negara yang menganut sistem sentralisasi, atau yang lazim disebut sentralisasi kekuasaan, namun lambat laun dengan menyadari bahwa sistem sentralisasi dianggap kurang tepat dalam pengertian tidak efektif, maka dalam perkembangannya sistem sentralisasi pun tidak dapat dipertahankan.⁴¹

Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan oleh pemerintahan pusat dan juga oleh satuan pemerintahan daerah.⁴² Kepada daerah-daerah diberikan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang kemudian melahirkan atau dibentuknya daerah-daerah otonom, yaitu satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.⁴³ Indonesia mempunyai wilayah yang luas, berpulau-pulau dengan susunan masyarakat yang majemuk. Pertimbangan politik, pertimbangan pengalaman,

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 15

⁴¹ Vieta Imelda Cornelis, *Hukum Pemerintahan Daerah (Pengaturan dan Pembentukan Daerah Otonomi Baru di Wilayah Perbatasan dan Pedalaman dalam Perspektif Kedaulatan Bangsa)*, Ctk. I, Aswaja Pressindo, Surabaya, 2016, hlm. 78-79

⁴² Ridwan, *Loc. Cit.*

⁴³ Seohino, *Ilmu Negara*, "sebagaimana dikutip dari" Rusdianto Sesung, *Loc. Cit.*

pertimbangan kesejarahan, kenyataan sosial budaya, dan lain sebagainya membuat Indonesia lebih memilih bentuk negara kesatuan untuk diterapkan.⁴⁴ Selain itu hasrat untuk memberi kesempatan seluas-luasnya kepada daerah-daerah dan berbagai kesatuan masyarakat hukum untuk berkembang secara mandiri, membuat negara kesatuan Indonesia perlu membangun pemerintahan baru yang lebih sesuai yaitu desentralisasi yang berinti pokok atau bertumpu pada otonomi.⁴⁵ Dengan demikian dapat diketahui bahwa Indonesia menganut negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 18 UUD 1945 hasil amandemen kedua yang mengatur tentang prinsip-prinsip dasar pemerintahan daerah, yang kemudian melahirkan banyak sekali peraturan perundang-undangan di Indonesia tentang Pemerintahan Daerah, hingga saat ini berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Perubahan Pasal 18 UUD 1945 sebagai sumber konstitusional pemerintahan daerah membuat paradigma dan arah politik pemerintahan daerah yang berbeda dari sebelumnya. Terlihat dari prinsip-prinsip sebagai berikut:⁴⁶

(1) *Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan* (Pasal 18 ayat (2)). Ketentuan ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam negara kesatuan Republik Indonesia. Dalam pemerintahan daerah hanya ada pemerintahan otonomi (termasuk tugas pembantuan). Dengan kata lain, ketentuan ini hanya mengatur mengenai otonomi. Prinsip ini lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis.

(2) *Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya* (Pasal 18 ayat (5)). Berbeda dengan sebelum perubahan, Pasal 18 yang baru menegaskan (telah dicantumkan)

⁴⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Ctk.II, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hlm. 22

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 24

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 8-19

pelaksanaan otonomi yang seluas-luasnya. Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh undang-undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan pusat. Otonomi yang luas harus tercermin dalam kemandirian dan kebebasan daerah.

(3) *Prinsip kekhususan dan keragaman daerah* (Pasal 18 A, ayat (1)). Prinsip ini mengandung makna bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam (*uniformitas*). Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah. Perbedaan potensi antar daerah harus menjadi dasar menentukan bentuk dan isi otonomi. Ini merupakan aspek penting paham otonomi nyata atau otonomi riil, yaitu otonomi yang beragam. Dengan ini upaya mewujudkan masyarakat demokratis dan sejahtera lebih terlaksana.

(4) *Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya* (Pasal 18 B, ayat (2)). Masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum (*rechsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat, yang artinya mempunyai hak hidup yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintahan lain seperti kabupaten dan kota. Kesederajatan ini mengandung makna, bahwa kesatuan masyarakat hukum yang berdasarkan hukum yang berdasarkan hukum adat berhak atas segala perlakuan dan diberi kesempatan berkembang sebagai subsistem negara kesatuan Republik Indonesia yang maju, sejahtera dan modern.

(5) *Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa* (Pasal 18 B ayat (1)).

(6) *Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum* (Pasal 18 ayat 3). Dengan demikian tidak ada lagi keanggotaan DPRD yang diangkat.

(7) *Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil* (Pasal 18 A ayat (2)). Prinsip ini menunjukkan bahwa daerah berhak memperoleh secara wajar segala sumber daya untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang mandiri dan kesejahteraan rakyat daerah yang bersangkutan.

Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*).⁴⁷

Kekuasaan pemerintah pusat tidak berarti terganggu dengan adanya kewenangan pada daerah otonom yang diberikan otonomi yang luas dan tidak

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 24

bermakna mengurangi kekuasaan pemerintah pusat.⁴⁸ Pemberian sebagian kewenangan (kekuasaan) kepada daerah berdasarkan hak otonom (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi) tetapi pada akhirnya kekuasaan tertinggi tetap berada di tangan pemerintah pusat. Jadi kewenangan otonom yang melekat pada daerah bukan berarti pemerintah daerah berdaulat. Sebab pengawasan dan kekuasaan tertinggi tetap berada pada tangan pemerintah pusat, daerah semata-mata sebagai penyelenggaraan otonomi di daerah.⁴⁹

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁵⁰

Dalam melaksanakan pemerintahan daerah dikenal dengan tiga prosedur atau asas penting yaitu asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dalam undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terdapat ketiga asas penting ini sebagai landasan diberlakukannya otonomi daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal tersebut merupakan penjabaran dari Pasal 18 Ayat (2) UUD 1945. Perubahan yang menegaskan bahwa: Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota

⁴⁸ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, “sebagaimana dikutip dari” Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia (Konsep, Azas dan Aktualisasinya)*, Ctk. I, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm. 103

⁴⁹ Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia (Konsep, Azas dan Aktualisasinya)*, Ctk. I, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm. 103

⁵⁰ Pasal 1 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Jadi penegasan bahwa pemerintah daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam NKRI karena kekuasaan negara terletak pada pemerintah pusat bukan pada pemerintahan daerah walaupun dalam implementasinya, negara kesatuan dapat berbentuk sentralisasi yang segala kebijakan dilakukan secara terpusat. Namun bentuk pemerintahan desentralisasi dalam negara kesatuan sebagai usaha mewujudkan pemerintahan yang demokratis, supaya pemerintahan daerah dapat berjalan efektif guna pemberdayaan kemaslahatan rakyat.⁵¹

Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.⁵² Asas desentralisasi adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat atau dari pemerintah daerah tingkat yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah tingkat yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu. Dengan demikian, prakarsa, wewenang, dan tanggung jawab mengenai urusan-urusan yang diserahkan tadi sepenuhnya menjadi tanggungjawab daerah itu, baik mengenai politik kebijaksanaan, perencanaan, dan pelaksanaannya maupun mengenai segi-segi pembiayaannya. Perangkat pelaksanaannya adalah perangkat daerah sendiri.⁵³

Pentingnya pelaksanaan asas desentralisasi dapat dilihat dalam beberapa segi sebagaimana disebutkan oleh The Liang Gie berikut ini:

⁵¹ Sirojul Munir, *Op. Cit.*, hlm. 102-103

⁵² Lihat Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁵³ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Ctk. Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2004, hlm. 3

- 1) Dari segi politik, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani;
- 2) Dari segi demokrasi, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam menggunakan hak-hak demokrasi;
- 3) Dari segi teknis organisatoris, desentralisasi adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien;
- 4) Dari segi kultural merupakan pula sebab diselenggarakannya desentralisasi. Kekhususan pada suatu daerah seperti corak geografis, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan, atau latar belakang sejarah, mengharuskan diadakannya penguasa setempat guna memperhatikan semua itu;
- 5) Dari segi kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dianggap sebagai suatu instansi yang dapat membantu pembangunan itu.⁵⁴

Selain asas desentralisasi, dikenal juga asas dekonsentrasi. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal⁵⁵ di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.⁵⁶ Asas dekonsentrasi adalah asas yang menyatakan pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat yang lebih tinggi kepada pejabat-pejabat di daerah. Tanggungjawab tetap ada pada Pemerintahan Pusat. Baik perencanaan dan pelaksanaannya maupun pembiayaannya tetap menjadi tanggungjawab Pemerintah Pusat. Unsur pelaksanaannya dikoordinasikan oleh kepala daerah dalam kedudukannya selaku wakil Pemerintah Pusat. Latar

⁵⁴ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Negara Republik Indonesia*, “sebagaimana dikutip dari” Ridwan, *Op. Cit.* hlm. 17

⁵⁵ Instansi Vertikal adalah perangkat kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian yang mengurus Urusan Pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah otonom dalam wilayah tertentu dalam rangka dekonsentrasi (berdasarkan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2014)

⁵⁶ Lihat Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

belakang diadakannya sistem dekonsentrasi ialah bahwa tidak semua urusan Pemerintah Pusat dapat diserahkan kepada Pemerintah Daerah menurut asas desentralisasi.⁵⁷ Pengertian dekonsentrasi lainnya adalah pelimpahan sebagian dari kewenangan Pemerintah Pusat pada alat-alat Pusat yang ada di daerah atau pelaksanaan urusan pemerintah pusat, yang tidak diserahkan kepada satuan pemerintahan daerah, oleh organ pemerintahan pusat yang ada di daerah. Pada hakikatnya alat pemerintah pusat ini melaksanakan pemerintahan sendiri di daerah-daerah dan berwenang mengambil keputusan sendiri di daerah-daerah dan berwenang mengambil keputusan sendiri sampai tingkat tertentu berdasarkan tanggungjawab langsung kepada Pemerintah Pusat, yang memikul semua biaya dan tanggungjawab terakhir mengenai urusan dekonsentrasi.⁵⁸

Menurut Irawan Doejito terdapat dua pandangan mengenai hubungan desentralisasi dan dekonsentrasi. Pertama, pandangan menganggap dekonsentrasi sebagai salah satu bentuk desentralisasi. Kedua, pandangan yang menganggap dekonsentrasi adalah sekedar pelunakan sentralisasi menuju ke arah desentralisasi.⁵⁹

Asas yang terakhir yaitu asas tugas pembantuan. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk

⁵⁷ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Op. Cit.*, hlm. 4

⁵⁸ Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, “sebagaimana dikutip dari” Ridwan, *Op. Cit.*, hlm. 19

⁵⁹ Josef Mario Monteiro, *Hukum Pemerintahan Daerah*, “sebagaimana dikutip dari” Yusnani Hasyimzoem, *d.k.k., Hukum Pemerintahan Daerah*, Ctk. Ke-I, Rajawali Pers, Jakarta, 2017, hlm. 25

melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.⁶⁰ Artinya untuk urusan pusat yang memerlukan pelaksanaan di daerah dapat diserahkan pelaksanaannya kepada satuan pemerintahan otonomi melalui tugas pembantuan.⁶¹ Asas tugas pembantuan adalah asas yang menyatakan tugas turut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintah yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah dengan kewajiban mempertanggungjawabkannya kepada yang memberi tugas. Misalnya, Kotamadya menarik pajak-pajak tertentu seperti pajak kendaraan, yang sebenarnya menjadi hak dan urusan Pemerintah Pusat. Berdasarkan prinsip-prinsip di atas, jelaslah bahwa wilayah Indonesia dibagi menjadi daerah-daerah otonom dan wilayah-wilayah administrasi.⁶²

Di Negara Kesatuan Republik Indonesia, Otonomi Daerah nampaknya merupakan kebutuhan dasar guna menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh bangsa dan negara Indonesia, yang memiliki karakter kewilayahan yang sangat rumit dari sisi geografis dan sosiologis kemasyarakatan yang sangat kompleks.⁶³ Sebagai bagian dari sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, daerah-daerah otonom di Indonesia memiliki hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat.⁶⁴ Inti dari konsep pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya memaksimalkan hasil yang akan dicapai sekaligus menghindari kerumitan dan hal-hal yang menghambat pelaksanaan otonom daerah. Dengan

⁶⁰ Lihat Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁶¹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, "sebagaimana dikuti dari" Ridwan, *Op. Cit.*, hlm. 24

⁶² C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Loc. Cit.*

⁶³ Vieta Imelda Cornelis, *Op. Cit.*, hlm. 78

⁶⁴ Dapat dilihat dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

demikian tuntutan masyarakat dapat diwujudkan secara nyata dengan penerapan otonomi daerah dan kelangsungan pelayanan umum yang tidak diabaikan.⁶⁵

B. Kabupaten Cilacap Sebagai Daerah Otonom

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi dan Daerah provinsi itu dibagi atas Daerah kabupaten dan kota. Daerah provinsi dan kabupaten/kota tersebut merupakan Daerah dan masing-masing mempunyai Pemerintahan Daerah. Daerah kabupaten/kota selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/wali kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah kabupaten/kota.⁶⁶ Telah diketahui bahwa daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁶⁷ Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan kata lain, Daerah kabupaten/ kota merupakan daerah otonom sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan.

⁶⁵ H.A.W. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, “sebagaimana dikutip dari” Rusdianto Sesung, *Op. Cit.* hlm. 14

⁶⁶ Lihat Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁶⁷ *Ibid.*

Pemberian otonomi kepada daerah sejatinya merupakan konsekuensi dari penerapan kebijakan desentralisasi teritorial. Wujudnya berupa hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Manifestasinya berupa penyerahan sebagian urusan pemerintah dan sumber-sumber pembiayaan kepada pemerintah daerah yang pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggungjawab daerah sepenuhnya. Hal ini berarti bahwa prakarsa dan penentuan prioritas serta pengambilan keputusan sepenuhnya menjadi hak, wewenang dan tanggungjawab pemerintah daerah.⁶⁸

Suatu daerah dapat dikatakan memiliki otonomi, apabila telah memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:⁶⁹

- a) Memiliki urusan-urusan tertentu yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat sehingga menjadi urusan rumah tangganya;
- b) Pengaturan dan pengurusan urusan-urusan dimaksud pada huruf a, dilakukan atas inisiatif sendiri dan didasarkan pada kebijaksanaan daerah bersangkutan;
- c) Adanya alat-alat perlengkapan atau organ-organ atau aparatur sendiri untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan yang menjadi urusan rumah tangganya;
- d) Agar dapat mengatur dan mengurus urusan-urusan yang telah diterimanya, maka daerah bersangkutan perlu memiliki sumber-sumber pendapatan/ keuangan sendiri (Josef Riwu Kaho, 1989)

Dalam sub bab ini penulis mengambil contoh Kabupaten Cilacap dimana merupakan daerah otonom yang unsur-unsur daerah otonomnya akan dijelaskan setelahnya di bawah ini.

⁶⁸ Lukman Santoso Az, *Hukum Pemerintahan Daerah (Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia)*, Ctk I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015, hlm. 82

⁶⁹ Murtir Jeddawi, *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah (Analisis Kewenangan, Kelembagaan, Manajemen, Kepegawaian, dan Peraturan Daerah)*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2008, hlm. 11

Urusan pemerintahan kabupaten/ kota adalah urusan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten/ kota yang diselenggarakan sendiri oleh daerah kabupaten/ kota atau dapat ditugaskan sebagian pelaksanaannya kepada desa, apabila dalam pelaksanaannya dibantu oleh desa maka harus ditetapkan dengan ketentuan peraturan-perundang-undangan.⁷⁰ Begitu pula Kabupaten Cilacap, dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah yang berdasarkan kriteria pembagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, pemerintahan daerah Kabupaten Cilacap menyelenggarakan urusan pemerintahannya sendiri atau menugaskan dan/atau menyerahkan sebagian urusan pemerintahan tersebut kepada Pemerintahan Desa berdasarkan asas tugas pembantuan.⁷¹

Urusan pemerintahan daerah Kabupaten Cilacap juga terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Pemerintahan Daerah yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan wajib tersebut meliputi:⁷²

- a. pendidikan
- b. kesehatan
- c. lingkungan hidup
- d. pekerjaan umum
- e. penataan ruang
- f. perencanaan pembangunan
- g. perumahan
- h. kepemudaan dan olah raga
- i. penanaman modal
- j. koperasi dan usaha kecil dan menengah
- k. kependudukan dan catatan sipil

⁷⁰ Lihat Pasal 11 Peraturan Daerah Kabupaten Cilacap Nomor 17 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan Kabupaten Cilacap

⁷¹ Lihat Peraturan Daerah Kabupaten Cilacap Nomor 17 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan Kabupaten Cilacap

⁷² *Ibid.*

- l. ketenagakerjaan
- m. ketahanan pangan
- n. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
- o. keluarga berencana dan keluarga sejahtera
- p. perhubungan
- q. komunikasi dan informatika
- r. pertanahan
- s. kesatuan bangsa dan politik dalam negeri
- t. otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian
- u. pemberdayaan masyarakat dan desa
- v. sosial
- w. kebudayaan
- x. statistik
- y. kearsipan; dan
- z. perpustakaan

Sedangkan urusan pilihan adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Berdasarkan analisis mata pencaharian penduduk, pemanfaatan lahan dan pengembangan potensi yang ada di daerah, maka urusan pilihan yang dilaksanakan meliputi:⁷³

- a. kelautan dan perikanan
- b. pertanian
- c. kehutanan
- d. energi dan sumber daya mineral
- e. pariwisata
- f. industri
- g. perdagangan; dan
- h. ketransmigrasian

Namun mengingat terbatasnya sumber daya dan sumber dana yang dimiliki oleh Kabupaten Cilacap, maka prioritas penyelenggaraan urusan pemerintahan difokuskan pada urusan wajib dan urusan pilihan yang benar-benar mengarah

⁷³ *Ibid.*

pada penciptaan kesejahteraan masyarakat disesuaikan dengan keadaan kondisi, potensi, dan kekhasan daerah.

Secara keseluruhan bidang yang menjadi urusan pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/ kota adalah sama. Akan tetapi, pembagian kewenangan (sub bidang) terdapat perbedaan yang mendasar. Perbedaan tersebut didasarkan atas pembagian urusan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.⁷⁴

Peraturan daerah merupakan salah satu instrumen bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berdasarkan sistem otonomi daerah yang memberikan wewenang untuk mengurus dan mengatur segala urusan rumah tangganya sendiri termasuk membentuk peraturan daerah. Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945 menyatakan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka peraturan daerah merupakan salah satu elemen pendukung pelaksanaan otonomi daerah.

Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah terdiri dari Peraturan Daerah dan Peraturan/ Keputusan Kepala Daerah yang mempunyai sifat mengatur.⁷⁵

Peraturan perundang-undangan tingkat daerah meliputi:⁷⁶

- a) Peraturan Daerah (Perda) Tingkat Provinsi dan Peraturan Gubernur
Peraturan ini dibuat oleh DPRD provinsi bersama dengan Gubernur.

⁷⁴ Lihat Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berkenaan dengan tabel pembagian urusan pemerintahan pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/ kota

⁷⁵ Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*, Ed. 1, Ctk. 1, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 59

⁷⁶ http://satgas-peradilan.com/index.php?option=com_content&view=article&id=133:peraturan-perundang-undangan-tingkat-pusat-dan-daerah&catid=27:undang-undang&Itemid=293. Diakses terakhir tanggal 24 Mei 2018 pukul 11:09 wib

- b) Peraturan Daerah (Perda) Tingkat Kabupaten atau Kota
Peraturan ini dibuat oleh DPRD kabupaten atau kota bersama dengan Bupati atau Walikota.
- c) Peraturan Desa atau Pemerintah Setingkat Desa
Peraturan ini dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama dengan Kepala Desa atau nama lainnya.

Untuk Kabupaten Cilacap, mempunyai produk hukum seperti Peraturan Daerah (Perda), Peraturan Bupati (Perbup), dan Peraturan Desa, dan lain-lain.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah mempunyai susunan pemerintahan daerah yang berbeda dengan pemerintahan pusat. Sebagai negara kesatuan, maka pemerintahan daerah merupakan bagian dari pemerintahan pusat. Jika penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan daerah. Dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Perangkat daerah dibentuk oleh pemerintah daerah dengan melihat kondisi lokal dan karakter daerah sehingga bisa saja organisasi perangkat daerah antardaerah

berbeda.⁷⁷ Pembentukan organisasi perangkat daerah harus mempertimbangkan jumlah penduduk, luas wilayah dan keuangan daerah yang kemudian dikomunikasikan dengan pemerintah pusat.⁷⁸ Sebagai contoh, pada daerah Kabupaten Cilacap, Dalam rangka mewujudkan pembentukan Perangkat Daerah yang rasional, proporsional, efektif dan efisien, pembentukan Perangkat Daerah Kabupaten Cilacap didasarkan pada asas efisiensi, efektivitas, pembagian habis tugas, rentang kendali, tata kerja yang jelas dan fleksibilitas, penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, intensitas urusan pemerintahan dan potensi yang dimiliki Kabupaten Cilacap. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 54 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 yang mengamanatkan bahwa dalam hal kemampuan keuangan daerah atau ketersediaan sumber daya aparatur masih terbatas, maka Kabupaten Cilacap diberikan kewenangan untuk menurunkan tipe Perangkat Daerah dari hasil pemetaan. Berdasarkan pertimbangan efisiensi sumber daya yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah, maka dapat dilakukan penggabungan urusan pemerintahan dan/atau fungsi penunjang urusan pemerintahan dalam 1 (satu) rumpun. Disamping penurunan tipe dan penggabungan urusan pemerintahan dan/atau fungsi penunjang sesuai ketentuan Pasal 90 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, menyebutkan bahwa daerah juga diberikan kewenangan untuk melakukan pemecahan urusan pemerintahan bidang pekerjaan umum dan penataan ruang, bidang pertanian dan fungsi penunjang urusan

⁷⁷ Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Ctk. Pertama, Setara Press, Malang, 2016, hlm. 141

⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 141-142

pemerintahan bidang keuangan apabila memenuhi kriteria perhitungan nilai (skor), guna lebih mengoptimalkan pelayanan kepada masyarakat.⁷⁹

Peraturan Daerah Kabupaten Cilacap Nomor 9 Tahun 2016 menetapkan Perangkat Daerah dalam 3 (tiga) tipe yaitu Sekretariat Daerah Tipe A, Sekretariat DPRD Tipe A dan Inspektorat Tipe A, Dinas Tipe A, Dinas Tipe B dan Dinas Tipe C, Badan Tipe A, serta Kecamatan Tipe A. Penetapan tipe Perangkat Daerah dimaksud didasarkan pada hasil pemetaan urusan dan perhitungan jumlah nilai variabel beban kerja. Variabel beban kerja terdiri dari variabel umum dan variabel teknis. Variabel umum meliputi jumlah penduduk, luas wilayah, jumlah anggaran pendapatan dan belanja Daerah dengan bobot sebesar 20% (dua puluh persen) dan variabel teknis yang merupakan beban utama dengan bobot sebesar 80% (delapan puluh persen). Pada tiap-tiap variabel baik variabel umum maupun variabel teknis ditetapkan 5 (lima) kelas interval dengan skala nilai dari 200 sampai dengan 1.000.⁸⁰

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, didukung dana dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah, sedangkan yang menjadi kewenangan pemerintah, didukung dana dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja negara. Di bidang penyelenggaraan keuangan daerah, kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan

⁷⁹ Lihat Peraturan Daerah Kabupaten Ciacap Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Cilacap

⁸⁰ Ibid. Tipe A adalah ukuran atas intensitas atau beban tugas utama pada setiap urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah yang harus dilaksanakan oleh Perangkat Daerah untuk beban kerja besar. Tipe B adalah ukuran atas intensitas atau beban tugas utama pada setiap urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah yang harus dilaksanakan oleh Perangkat Daerah untuk beban kerja sedang. Tipe C adalah ukuran atas intensitas atau beban tugas utama pada setiap urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah yang harus dilaksanakan oleh Perangkat Daerah untuk beban kerja kecil

keuangan daerah. Dalam melaksanakan kekuasaan tersebut, kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada para pejabat perangkat daerah. Pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan ini, didasarkan atas prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima atau mengeluarkan uang.⁸¹

Pada tahun 2017, pendapatan daerah Kabupaten Cilacap mengalami kenaikan sebesar Rp 181.054.950.495 atau 6,25 persen dari semula Rp 2.898.315.452.575, menjadi Rp 3.079.370.403.070. Sedangkan belanja daerah mengalami kenaikan sebesar Rp 267.361.490.120 atau 5,52 persen, dari semula Rp 2.980.319.089.600 menjadi 3.247.680.579.720. Kenaikan belanja daerah ini mengakibatkan defisit anggaran perubahan sebesar Rp 168.310.176.650. Meski demikian pada sektor pembiayaan, penerimaan daerah pada anggaran perubahan naik sebesar Rp 103.397.539.625 dari semula Rp 97.003.637.025, menjadi Rp 200.401.176.650. Demikian juga dengan pengeluaran daerah bertambah sebesar Rp 17.091.000.000, dari semula Rp 15.000.000.000 menjadi Rp 32.091.000.000. Dari laporan tersebut, berdasarkan perhitungan Badan Anggaran DPRD Cilacap, diperoleh pembiayaan netto setelah perubahan Rp 168.310.176.650, sehingga tidak menyisakan pembiayaan pengeluaran pada anggaran perubahan tahun tersebut.⁸²

⁸¹ Lihat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁸² Dony, *RAPERDA Perubahan APBD 2017 Kabupaten Cilacap Ditetapkan*, terdapat dalam <http://cilacapkab.go.id/v2/?pilih=news&mod=yes&aksi=lihat&id=6117>. Diakses terakhir tanggal 12 Juli 2018 pukul 11:31 wib

Adapun sumber pendapatan Daerah terdiri atas:⁸³

- a. pendapatan asli Daerah meliputi:
 1. pajak daerah;
 2. retribusi daerah;
 3. hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan
 4. lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah;
- b. pendapatan transfer; dan
- c. lain-lain pendapatan Daerah yang sah.

Pendapatan transfer sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:

- a. transfer Pemerintah Pusat terdiri atas:
 1. dana perimbangan;
 2. dana otonomi khusus;
 3. dana keistimewaan; dan
 4. dana Desa.
- b. transfer antar-Daerah terdiri atas:
 1. pendapatan bagi hasil; dan
 2. bantuan keuangan.

Dana perimbangan terdiri atas dana bagi hasil (DBH), dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK).

C. Pembangunan Daerah Kabupaten Cilacap

Otonomi Daerah bertujuan memberdayakan daerah agar lebih mandiri dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa sendiri. Maka bagi Pemerintah Daerah, Otonomi Daerah bukan hanya sekedar suatu peluang (*opportunity*), tetapi juga suatu tantangan yang harus dihadapi secara cerdas. Penerapan otonomi daerah membawa konsekuensi bagi Pemerintah Daerah untuk lebih mampu menyusun kebijakan yang dapat mengakomodir aspirasi masyarakat, di samping harus mampu meningkatkan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat serta lebih meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

⁸³ Pasal 285 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Sejalan dengan hal tersebut, Kabupaten Cilacap telah menetapkan visi sebagai arah pembangunan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Cilacap Tahun 2017 - 2022, yaitu : CILACAP SEMAKIN SEJAHTERA SECARA MERATA “Bangga Mbangun Desa”.

Visi tersebut mengandung maksud bahwa Kabupaten Cilacap akan menjadi Kabupaten dengan masyarakat yang sejahtera dan pembangunan yang dilaksanakan merata di seluruh kecamatan. Pencapaian Visi di atas juga memperhatikan Bangga Mbangun Desa yang memiliki 4 (empat) pilar yaitu pendidikan, kesehatan, ekonomi, lingkungan sosial budaya.⁸⁴

Sejahtera, mengandung arti bahwa dalam lima tahun ke depan masyarakat Kabupaten Cilacap akan semakin meningkat kesejahteraannya dengan pemenuhan kebutuhan pelayanan dasar dan bukan pelayanan dasar urusan pemerintahan maupun sarana dan prasarana penunjang lainnya. Peningkatan kesejahteraan masyarakat memperhatikan aspek lingkungan hidup. Kesejahteraan ini dapat ditunjukkan melalui peningkatan nilai Indeks Pembangunan Manusia (IPM), Indeks Pembangunan Gender (IPG), penurunan angka kemiskinan, peningkatan pertumbuhan ekonomi dan tingkat pengangguran terbuka.

Merata, mengandung arti bahwa pembangunan di Kabupaten Cilacap dapat dirasakan oleh semua masyarakat dan semua wilayah secara berkeadilan. Pembangunan yang merata dapat dilihat dari semakin rendahnya kesenjangan pendapatan antar penduduk dan semakin rendahnya kesenjangan antar wilayah.

⁸⁴ Lihat Bab V Rancangan Akhir RPJMD Kabupaten Cilacap Tahun 2017-2022

Peningkatan kualitas pelayanan pemerintah sampai ke pelosok desa dan kecamatan yang menjangkau semua lapisan masyarakat.

Bangga Mbangun Desa merupakan strategi pembangunan dalam rangka mencapai cita-cita Bupati dan Wakil Bupati pada saat Kampanye “Ayo Kerja Mbangun Desa Menuju Cilacap Sejahtera”. Pengertian ayo kerja adalah suatu ajakan dan upaya yang sungguh sungguh, dengan mengerahkan seluruh daya, upaya, tenaga, fikiran dan aset dari semua komponen pemerintah daerah dan masyarakat Kabupaten Cilacap untuk melaksanakan pembangunan secara utuh (kafah) dan berkelanjutan menuju masyarakat yang sejahtera. Ayo Kerja Mbangun Desa menuju Cilacap Sejahtera menjadi dasar dan landasan dalam mewujudkan *Cilacap to be Singapore of Java*.

Cilacap to be Singapore of Java merupakan konsep Kabupaten Cilacap menjadi pusat pertumbuhan ekonomi di Jawa bagian Selatan dengan mengoptimalkan pengembangan kawasan industri terpadu, yang terhubung dengan fasilitas infrastruktur penunjang (Pelabuhan Tanjung Intan, jalan tol Ciamis-Cilacap-Jogjakarta, Pejagan-Cilacap, terkoneksi dengan jalur kereta api) dan didukung dengan pengembangan pusat jasa dan perdagangan serta pengembangan kawasan wisata dengan menjaga kelestarian sumber daya alam dan daya dukung lingkungan yang optimal.

Cilacap to be Singapore of Java merupakan konsep pengembangan Kabupaten Cilacap jangka panjang. Rencana strategis jangka menengah Pemerintah Kabupaten Cilacap memfasilitasi kebijakan pemanfaatan ruang untuk mendukung konsep tersebut, salah satunya dengan melakukan revisi Peraturan

Daerah Nomor 9 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Cilacap Tahun 2011-2031. Konsep *Cilacap to be Singapore of Java* bukan berarti Cilacap akan menjadi seperti Singapura dalam waktu 5 tahun kedepan, tetapi konsep ini lebih berorientasi kepada pembangunan pondasi atau pijakan dasar yang disusun dalam masa 5 tahun RPJMD untuk menuju cita-cita tersebut.

Untuk mewujudkan visi di atas maka dirumuskan 5 (lima) misi pembangunan daerah sebagai berikut: ⁸⁵

1. Misi 1. Meningkatkan layanan pendidikan dan kesehatan rohani dan jasmani, serta kesejahteraan sosial dan keluarga
2. Misi 2. Meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan yang profesional bersifat *entrepreneur* dan dinamis dengan mengedepankan prinsip *Good Governance* dan *Clean Government*
3. Misi 3. Mewujudkan demokratisasi, stabilitas keamanan, ketertiban umum, ketentraman dan perlindungan masyarakat
4. Misi 4. Mengembangkan perekonomian yang bertumpu pada potensi lokal dan regional
5. Misi 5. Mengembangkan dan membangun infrastruktur wilayah dengan memperhatikan aspek lingkungan hidup dalam pemanfaatan sumber daya alam secara berkelanjutan

Pesan mendasar visi yang dijabarkan dalam misi-misi pembangunan Kabupaten Cilacap dalam waktu lima tahun kedepan adalah untuk membuat masyarakat semakin sejahtera. Karena itulah, dalam rangka mewujudkan Visi dan Misi diperlukan semangat baru dalam pelaksanaan pembangunan yang berlandaskan nilai dasar bangsa Indonesia dan masyarakat Kabupaten Cilacap khususnya, yakni pembangunan merata dengan semangat:

“Bangga Mbangun Desa”

Makna Bangga Mbangun Desa yang terdiri dari 4 (empat) pilar meliputi Pendidikan; Kesehatan; Ekonomi; dan Lingkungan Sosial Budaya sebagaimana

⁸⁵ *Ibid.*

tertuang dalam Peraturan Bupati nomor 76 tahun 2011 tentang Bangga Mbangun Desa adalah :⁸⁶

1. Sebagai kebijakan dan strategi percepatan (akselerasi) pembangunan;
2. Pedoman bagi lembaga pemerintah, swasta dan masyarakat di wilayah Kabupaten Cilacap secara terpadu dalam pelaksanaan pembangunan yang berorientasi perdesaan;
3. Sebagai pendorong semangat dalam pemberdayaan masyarakat untuk mewujudkan kemajuan desa menuju desa mandiri.

Untuk merealisasikan misi pembangunan di atas, telah dilaksanakan berbagai program/kegiatan di setiap bidang/sector.

Arah kebijakan merupakan pengejawantahan dari strategi pembangunan daerah yang difokuskan pada prioritas-prioritas pencapaian tujuan dan sasaran pelaksanaan misi pembangunan. Strategi dan arah kebijakan akan merumuskan perencanaan yang komprehensif, sinkron, konsisten, dan selaras dengan visi misi kepala daerah dalam mencapai tujuan dan sasaran perencanaan pembangunan daerah. Selain itu, strategi dan arah kebijakan merupakan sarana untuk melakukan transformasi, reformasi, dan perbaikan kinerja pemerintah daerah dalam melaksanakan setiap program-program kegiatan baik internal maupun eksternal, pelayanan maupun pengadministrasian, serta perencanaan, *monitoring*, maupun evaluasi.⁸⁷

Arah kebijakan merupakan suatu bentuk konkrit dari usaha pelaksanaan perencanaan pembangunan yang memberikan arahan dan panduan kepada pemerintah daerah agar lebih optimal dalam menentukan dan mencapai tujuan.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Lihat Bab VI Rancangan Akhir RPJMD Kabupaten Cilacap Tahun 2017-2022

Selain itu, arah kebijakan pembangunan daerah juga merupakan pedoman untuk menentukan tahapan pembangunan selama lima tahun periode kepala daerah guna mencapai sasaran RPJMD secara bertahap untuk penyusunan dokumen RPJMD.⁸⁸

Arah kebijakan pembangunan daerah selama lima tahun ke depan dirumuskan dalam tabel berikut :⁸⁹

Arah Kebijakan Pembangunan Jangka Menengah Kabupaten Cilacap

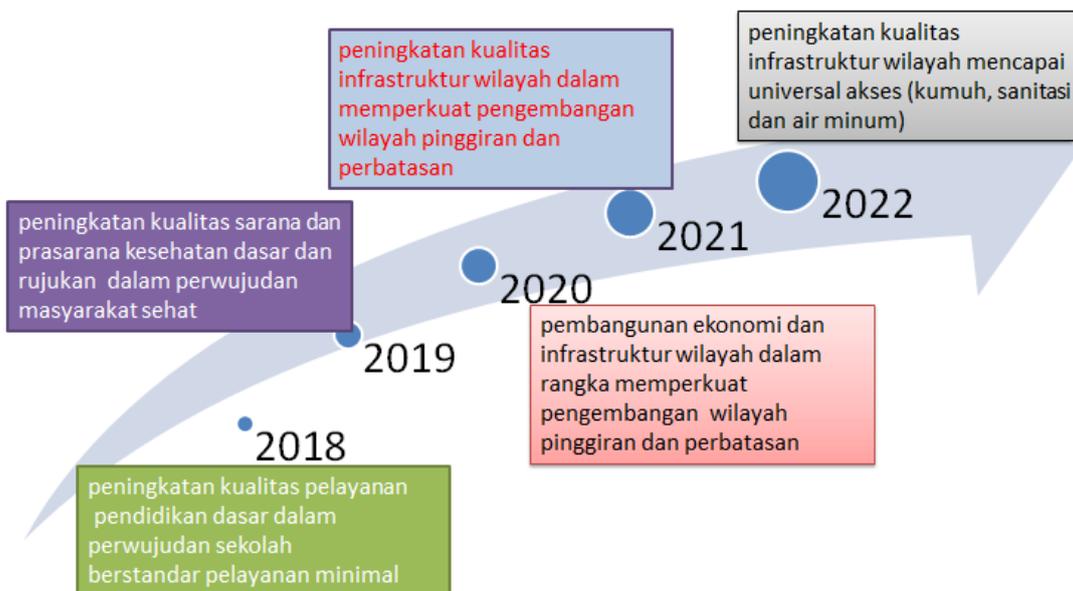
Arah Kebijakan				
2018	2019	2020	2021	2022
peningkatan kualitas pelayanan pendidikan dasar dalam perwujudan sekolah berstandar pelayanan minimal di fokuskan pada penyediaan kualitas sarana prasarana pendidikan (kualitas ruang kelas, ruang guru, perpustakaan dan kualitas laboratorium) dan karakter budaya	peningkatan kualitas sarana dan prasarana kesehatan dasar dan rujukan dalam perwujudan masyarakat sehat difokuskan dalam mewujudkan sarana pelayanan dasar yang berkualitas, sarana rujukan yang berkualitas dan pola hidup bersih dan sehat, pemberian rahabilitasi	pembangunan ekonomi dan infrastruktur wilayah dalam rangka memperkuat pengembangan wilayah pinggiran dan perbatasan difokuskan pada peningkatan akses menuju desa wisata, desa inovasi serta infrastruktur pengembangan ekonomi masyarakat. Pembangunan ekonomi kerakyatan difokuskan	peningkatan kualitas infrastruktur wilayah dalam memperkuat pengembangan wilayah pinggiran dan perbatasan difokuskan pada perbaikan jalan, drainase, irigasi, pengelolaan sampah	Peningkatan kualitas infrastruktur wilayah mencapai universal akses (kumuh, sanitasi dan air minum) difokuskan pada terpenuhinya perumahan rakyat, air minum, sanitasi dan ruang publik

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ *Ibid.*

	sosial pada penyandang masalah kesejahteraan sosial, integrasi PUG dan PUHA	pada peningkatan kualitas usaha mikro, koperasi dan peningkatan pasar tradisional		
--	---	---	--	--

Arah Kebijakan Pembangunan Kabupaten Cilacap tahun 2018 -2022 dapat digambarkan sebagai berikut:⁹⁰



Gambar: Arah Kebijakan Pembangunan 2018 – 2022

Sedangkan. program prioritas dalam pembangunan daerah dipisahkan menjadi 2 (dua) yaitu program untuk perencanaan strategis dan program untuk perencanaan operasional. Dalam hal program di dalamnya menjadi strategis maka perencanaan, pengendalian, dan evaluasi yang dilakukan lebih tinggi intensitasnya dibanding yang operasional. Begitu pula dalam penganggarannya, harus

⁹⁰ *Ibid.*

diprioritaskan terlebih dahulu. Hal ini terjadi karena urusan yang bersifat strategis ditetapkan temanya. Program Prioritas atau strategis memiliki pengaruh yang sangat luas dan *urgent*, oleh karena prioritas untuk diselenggarakannya sangat tinggi, yang selanjutnya disebut dengan program pembangunan daerah. Fokus dan prioritas dalam melaksanakan kerangka Cilacap Semakin Sejahtera Secara Merata dengan bangga membangun desa adalah sebagai berikut :⁹¹

1. Pilar pendidikan
 - a. Peningkatan partisipasi Pendidikan Formal dan Non Formal
 - b. Peningkatan kualitas sarana dan prasarana Pengembangan Perpustakaan
 - c. Peningkatan kualitas Sarana Prasarana Pendidikan
 - d. Peningkatan wawasan kebangsaan
2. Pilar Kesehatan
 - a. Peningkatan kualitas mutu pelayanan Puskesmas dan Rumah Sakit
 - b. Peningkatan pola hidup sehat dan meningkatkan cakupan rumah tangga ber PHBS
 - c. Peningkatan ASI Eksklusif
 - d. Peningkatan Sanitasi Total Berbasis Masyarakat
 - e. Setiap kelurahan/Desa melaksanakan konsep desa siaga
 - f. Peningkatan peran Posyandu dan kampung sehat
 - g. Peningkatan gerakan masyarakat hidup sehat
 - h. Peningkatan angka bebas jentik mengurangi DBD
 - i. Penurunan kematian ibu dan anak
 - j. Peningkatan gizi masyarakat dan penurunan *stunting*
3. Pilar Ekonomi
 - a. Peningkatan akses permodalan dan pemasaran bagi UMKM
 - b. Penguatan kapasitas kelembagaan dan manajemen koperasi
 - c. Penataan PKL

⁹¹ *Ibid.*

- d. Peningkatan kualitas pasar rakyat
 - e. Peningkatan lumbung desa
 - f. Pengembangan Desa/Kampung Wisata & Desa Inovasi
 - g. Perwujudan OVOP (*One Village One Product*)
 - h. Pengembangan perikanan budidaya dan perikanan tangkap
 - i. Pengembangan kawasan industri
 - j. Peningkatan nilai investasi
4. Pilar Lingkungan dan Sosial Budaya
- a. Peningkatan Kualitas dan kuantitas jalan dan jembatan kabupaten
 - b. Peningkatan Kualitas Daerah Irigasi dan Jaringannya
 - c. Peningkatan akses air bersih dan air minum
 - d. Peningkatan akses sanitasi layak (menuju *stop* buang air besar sembarangan)
 - e. Penanganan Kawasan Kumuh
 - f. Peningkatan kualitas TPA (Tempat Pembuangan Akhir)
 - g. Pengelolaan 3R (*Reuse, Recycle, Reduce*)
 - h. Pembangunan RTH di setiap kecamatan

BAB III

PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH

A. Perencanaan Pembangunan Daerah Terhadap Pembangunan Daerah

Pasal 260 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan Daerah sesuai dengan kewenangannya menyusun rencana pembangunan Daerah sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2005 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menjelaskan bahwa esensi dari perencanaan pembangunan merupakan kegiatan dalam menentukan arah kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dengan berbagai metode dan alur kegiatan yang sistematis dengan melihat kualitas sumber daya yang dimiliki.⁹² Adapun tujuan pelaksanaan sistem perencanaan pembangunan nasional yang diamanatkan oleh UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, adalah:

- 1) mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan;
- 2) menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi antardaerah, antarruang, antarwaktu, dan antarfungsi pemerintah, serta antara pusat dan daerah;
- 3) menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
- 4) mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan
- 5) menjamin tercapainya penggunaan sumberdaya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

⁹² Budhi Setianingsih, *d.k.k.*, “Efektivitas Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah (Simrenda) (Studi pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang)”, terdapat dalam <https://media.neliti.com/media/publications/82861-ID-efektivitas-sistem-perencanaan-pembangun.pdf>. Diakses terakhir tanggal 06 Juni 2018 pukul 11:26 wib

Perencanaan pembangunan disusun oleh pemerintah daerah provinsi, kabupaten/ kota sesuai dengan kewenangannya yang dilaksanakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda).⁹³ Perencanaan pembangunan daerah dirumuskan secara transparan, responsif, efisien, efektif, akuntabel, partisipatif, terukur, berkeadilan dan berkelanjutan yang meliputi:

- 1) rencana pembangunan jangka panjang daerah disingkat dengan RPJP daerah untuk jangka waktu 20 tahun yang memuat visi, misi, dan arah pembangunan daerah yang mengacu kepada RPJP nasional.
- 2) Rencana pembangunan jangka menengah daerah yang selanjutnya disebut RPJM daerah untuk jangka waktu lima tahun merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman kepada RPJP daerah dengan memerhatikan RPJM nasional.
- 3) RPJM tersebut memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program satuan kerja perangkat daerah, lintas satuan kerja perangkat daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.
- 4) Rencana kerja pembangunan daerah, selanjutnya disebut RKPD merupakan penjabaran dari RPJM daerah untuk jangka waktu satu tahun yang memuat rancangan kerja ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat dengan mengacu kepada rencana kerja pemerintah.

Perencanaan pembangunan sebagai dokumen penting sangat dibutuhkan sebagai kerangka acuan kebijakan pelaksanaan pembangunan daerah dalam kurun waktu tertentu. Di mana pemerintah daerah dapat memantau, mengukur target kinerja, hasil, dan dampak program pembangunan secara jelas dan terarah berdasarkan visi dan misi yang telah ditetapkan. Rencana juga sebagai alat kontrol

⁹³ Bappeda sekarang berganti nama menjadi Bappelitbangda (Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah)

bagi publik terhadap pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi dan perannya secara transparan dan akuntabel.⁹⁴

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 kesejahteraan sosial dalam suatu lingkungan wilayah/daerah dalam jangka waktu tertentu.⁹⁵ Pentingnya proses perencanaan pembangunan daerah ini menandakan setiap daerah dituntut untuk dapat menimalisir kesalahan-kesalahan yang akan terjadi dalam proses pembangunan, sehingga diharapkan pembangunan daerah dapat berjalan lebih efektif dan efisien. Setiap daerah memiliki permasalahan atau kendala yang berbeda-beda dalam penyusunan rencana pembangunannya. Hal tersebut menandakan bahwa dalam proses perencanaan pembangunan daerah tidak terlepas dari isu strategis dan permasalahan khas yang akan dialami oleh pemerintah daerah.⁹⁶ Perencanaan pembangunan daerah merupakan suatu proses pemilihan alternatif tindakan yang rasional atas pemanfaatan sumber daya, ilmu pengetahuan dan teknologi serta informasi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah sesuai dengan bidang tugas dan kewenangannya dengan melibatkan peran aktif masyarakat.⁹⁷

⁹⁴ Dadang Suwanda, *Optimalisasi Fungsi Penganggaran DPRD (Dalam Penyusunan Perda APBD)*, Ctk. Pertama, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2016, hlm. 30-31

⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 28

⁹⁶ Budhi Setianingsih, *d.k.k., Loc. Cit.*

⁹⁷ Dadang Solihin, *Kamus Istilah Otonomi Daerah*, Ctk. Pertama, Lembaga Pemberdayaan Ekonomi Kerakyatan, Jakarta Timur, 2001, hlm. 92

Tujuan perencanaan pembangunan daerah adalah menyusun suatu rencana pembangunan yang merupakan pegangan atau acuan pemerintah daerah untuk melaksanakan pembangunannya yang didasarkan pada kemampuan dan potensi sumber daya (alam dan manusia) serta peluang-peluang ekonomi yang ada, sehingga memungkinkan dapat ditangkap secara cepat. Manfaat yang diharapkan adalah terjadinya peningkatan kualitas/ taraf hidup masyarakat sehingga menikmati kehidupan yang lebih baik dari sebelumnya dan daerah dapat berkembang secara cepat dan berkelanjutan.⁹⁸ Perencanaan pembangunan daerah disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan. Tahapan tata cara penyusunan, pengendalian, dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan daerah, diukur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.⁹⁹

Salah satu alasan mengapa perencanaan diperlukan dalam menata pembangunan daerah dapat ditinjau dari pendekatan politik dan administrasi negara. Dalam pendekatan ini, perencanaan dianggap sebagai bentuk komitmen politik bagi pemimpin atau kepala daerah. Di mana kedudukan kepala daerah merupakan bagian penting dari proses penyusunan rencana, karena masyarakat (pemilih) menentukan pilihannya berdasarkan program pembangunan yang ditawarkan masing-masing calon kepala daerah. Oleh karena itu, rencana pembangunan adalah penjabaran dari agenda pembangunan yang ditawarkan

⁹⁸ Dadang Suwanda, *Optimalisasi Fungsi Penganggaran DPRD (Dalam Penyusunan Perda APBD)*, Ctk. Pertama, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2016, hlm. 29-30

⁹⁹ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Ctk. Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 87

kepala daerah pada saat kampanye ke dalam rencana pembangunan jangka menengah.

Perencanaan pembangunan juga merupakan tugas pokok dalam administrasi atau manajemen pembangunan. Perencanaan diperlukan karena kebutuhan pembangunan lebih besar daripada sumber daya yang tersedia. Melalui perencanaan, ingin dirumuskan kegiatan pembangunan yang secara efisien dan efektif dapat memberi hasil yang optimal dalam memanfaatkan sumber daya yang tersedia dan mengembangkan potensi yang ada. Pada dasarnya perencanaan sebagai fungsi manajemen adalah proses pengambilan keputusan dari sejumlah pilihan, untuk mencapai suatu tujuan yang dikehendaki.¹⁰⁰

Secara teknokratis, perencanaan dapat membantu pemerintah daerah dalam memetakan kebutuhan secara komprehensif dan memformulasikan strategi bagi setiap sektor-unit kerja untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan serta menjalankan fungsi pemerintahan yang baik (*good governance*). Di sisi lain, kebutuhan rencana pembangunan komprehensif diperlukan karena rencana pembangunan jangka pendek (tahunan) yang terputus-putus ternyata tidak berdampak terhadap perubahan masyarakat secara signifikan bahkan terjadi pemborosan anggaran. Hal ini disebabkan cakupan wilayah pembangunan yang luas, banyaknya sasaran yang harus dilayani, keterbatasan sumber daya dan masa penanganan membutuhkan waktu lama. Agar program yang direncanakan berkesinambungan, maka diperlukan kerangka program jangka panjang 20 (dua

¹⁰⁰ Murtir Jeddawi, *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah (Analisis Kewenangan, Kelembagaan, Manajemen, Kepegawaian, dan Peraturan Daerah)*, Ctk. Pertama, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2008, hlm. 68

puluh) tahunan dan jangka menengah 5 (lima) tahunan untuk menjadi rujukan penyusunan rencana kerja tahunan.¹⁰¹

Suatu perencanaan bisa dikatakan berhasil jika sistem perencanaan yang dibangun dapat mendorong berkembangnya mekanisme pasar dan peran serta masyarakat dengan menentukan sasaran-sasaran secara garis besar, baik di bidang sosial maupun ekonomi dan pelaku utamanya adalah masyarakat dan dunia usaha (swasta). Di samping hal tersebut berhasil/tidaknya suatu perencanaan juga akan terlihat dalam indikator-indikator makro sosial maupun ekonomi yang terus mengalami peningkatan/penurunan, meskipun indikator makro tidak secara riil menampilkan secara utuh keseluruhan data namun setidaknya dapat memberikan gambaran dalam memetakan potensi perencanaan pembangunan daerah.¹⁰² Masyarakat luas dapat memahami dan berpartisipasi dalam pelaksanaan pembangunan. Misalnya dalam penyusunan rencana sangat terkait dengan visi dan misi kepala daerah terpilih, maka kualitas penyusunan rencana akan mencerminkan sejauh mana kredibilitas kepala daerah terpilih dalam mengelola, mengarahkan, dan mengendalikan roda kepemimpinannya untuk mencapai target yang telah ditetapkan. Pemerintah daerah harus mempertanggungjawabkan hasilnya kepada masyarakat pada akhir masa kepemimpinannya. Sesuai peraturan perundang-undangan, pemerintah daerah harus menyusun rencana pembangunan yang digunakan sebagai pedoman Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah (LKPJ) maupun Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

¹⁰¹ Dadang Suwanda, *Op. Cit.*, hlm. 30

¹⁰² <http://bappeda.pandeglangkab.go.id/sekilas-tentang-perencanaan-pembangunan-daerah/>.
Diakses terakhir tanggal 07 Juni 2018 pukul 11:16 wib

(LPPD) kepada publik. Dengan demikian, dokumen perencanaan sangat penting untuk menjelaskan dan menjabarkan secara eksplisit visi dan misi pemerintah daerah. Selanjutnya dijabarkan secara operasional, strategis, sistematis, dan terpadu ke dalam tujuan, strategi, program prioritas dan indikator kinerja yang ingin dicapai.¹⁰³

Untuk dapat menampilkan perencanaan yang utuh dan bersinergi dengan tingkat kesejahteraan masyarakat maka idealnya perencanaan minimal mengandung beberapa prinsip berikut :¹⁰⁴

- 1) Prinsip partisipatif : masyarakat yang akan memperoleh manfaat dari perencanaan harus turut serta dalam prosesnya.
- 2) Prinsip kesinambungan : perencanaan tidak hanya berhenti pada satu tahap tapi harus terus berlanjut sehingga menjamin terselenggaranya kesejahteraan masyarakat.
- 3) Prinsip holistik masalah dalam perencanaan dan pelaksanaannya tidak dapat hanya dilihat dari satu sisi tetapi harus dilihat dari berbagai aspek dan dalam keutuhan konsep secara keseluruhan.
- 4) Mengandung sistem yang dapat berkembang
- 5) Terbuka dan demokratis

Pepatah mengatakan bahwa perencanaan yang baik merupakan setengah dari keberhasilan, maka sangatlah penting dan mendesak untuk menyusun perencanaan pembangunan daerah sedemikian rupa dengan memperhatikan dan mempertimbangkan berbagai unsur yang berada di sekitarnya agar perencanaan dapat berbanding lurus dengan sasaran yang hendak dicapai yaitu masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera.¹⁰⁵

B. Perangkat Penyelenggaraan Perencanaan Pembangunan Daerah

¹⁰³ Dadang Suwanda, *Op. Cit.*, hlm. 31

¹⁰⁴ <http://bappeda.pandeglangkab.go.id/sekilas-tentang-perencanaan-pembangunan-daerah/>.
Diakses terakhir tanggal 07 Juni 2018 pukul 11:16 wib

¹⁰⁵ *Ibid.*

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 kesejahteraan sosial dalam suatu lingkungan wilayah/daerah dalam jangka waktu tertentu.¹⁰⁶

Prinsip-prinsip perencanaan pembangunan daerah meliputi:

- a. merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional;
- b. dilakukan pemerintah daerah bersama para pemangku kepentingan berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing;
- c. mengintegrasikan rencana tata ruang dengan rencana pembangunan daerah; dan
- d. dilaksanakan berdasarkan kondisi dan potensi yang dimiliki masing-masing daerah, sesuai dinamika perkembangan daerah dan nasional.¹⁰⁷

Berdasarkan huruf b dari prinsip di atas, dapat dikatakan bahwa perencanaan pembangunan daerah dilakukan oleh pemerintah daerah bersama para pemangku kepentingan yang masing-masing memiliki peran dan kewenangannya sendiri. 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 menyebutkan pemangku kepentingan adalah pihak yang langsung atau tidak

¹⁰⁶ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah

¹⁰⁷ *Ibid.*

langsung mendapatkan manfaat atau dampak dari perencanaan dan pelaksanaan pembangunan daerah antara lain unsur DPRD provinsi dan kabupaten/kota, TNI, POLRI, Kejaksaan, akademisi, LSM/Ormas, tokoh masyarakat provinsi dan kabupaten/kota/desa, pengusaha/investor, pemerintah pusat, pemerintah provinsi, kabupaten/kota, pemerintahan desa, dan kelurahan serta keterwakilan perempuan dan kelompok masyarakat rentan termajinalkan.¹⁰⁸

Sesuai Pasal 260 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, rencana pembangunan Daerah dikoordinasikan, disinergikan, dan diharmonisasikan oleh Perangkat Daerah yang membidangi perencanaan pembangunan Daerah. Perangkat daerah yang membidangi perencanaan pembangunan Daerah adalah Bappeda, yang sekarang berganti nama menjadi Bappelitbangda (Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah). Pasal 261 menyebutkan, Perencanaan pembangunan Daerah menggunakan pendekatan teknokratik, partisipatif, politis, serta atasbawah dan bawah-atas. Pendekatan teknokratis menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan Daerah. Pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan. Pendekatan politis dilaksanakan dengan menerjemahkan visi dan misi kepala daerah terpilih ke dalam dokumen perencanaan pembangunan jangka menengah yang dibahas bersama dengan DPRD. Pendekatan atas bawah dan bawah-atas merupakan hasil perencanaan yang diselaraskan dalam musyawarah

¹⁰⁸ Lihat 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

pembangunan yang dilaksanakan mulai dari Desa, Kecamatan, Daerah kabupaten/kota, Daerah provinsi, hingga nasional.

Dari pasal di atas dapat dilihat bahwa pendekatan-pendekatan yang dilakukan dalam rangka pelaksanaan perencanaan pembangunan daerah dilakukan oleh berbagai pemangku kepentingan sesuai peran dan kewenangannya, Kepala Daerah yakni Gubernur di tingkat Provinsi dan Bupati/Walikota di tingkat kabupaten/kota. Perencanaan pembangunan nantinya akan menghasilkan dokumen perencanaan pembangunan yang juga berisi penjabaran agenda pembangunan yang ditawarkan Kepala Daerah pada saat kampanye. Lalu, ada DPRD sebagai pemerintah daerah yang menjalankan fungsi legislasi yakni membentuk peraturan daerah bersama Kepala Daerah dan juga sebagai wadah aspirasi masyarakat di daerahnya untuk mewujudkan pembangunan yang diidamkan masyarakat.

Maka dari sini terlihat bahwa semua organ pemerintahan daerah berperan penting dalam proses perencanaan pembangunan daerah. Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat mengoordinasikan pelaksanaan perencanaan tugas-tugas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Kepala Daerah menyelenggarakan dan bertanggung jawab atas perencanaan pembangunan daerah di daerahnya. Dalam menyelenggarakan perencanaan pembangunan Daerah, Kepala Daerah dibantu oleh Kepala Bappeda. Pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah menyelenggarakan perencanaan pembangunan daerah sesuai dengan tugas dan

kewenangannya. Gubernur menyelenggarakan koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan sinergi perencanaan pembangunan antarkabupaten/kota.¹⁰⁹

Gubernur selaku pejabat eksekutif tertinggi di tingkat provinsi, di samping tugasnya mengkoordinasi program-program juga mengkoordinasi pelaksanaan program-program yang dikerjakan oleh Dinas-dinas Daerah dan lembaga-lembaga atau instansi lain di bawah pimpinannya. Semua Kepala Dinas dan Lembaga yang ada di bawah wewenang Gubernur di tingkat provinsi harus bertanggung jawab hanya kepada Gubernur. Seperti halnya di tingkat nasional, maka di tingkat provinsi pun menggunakan anggaran harus mendapat persetujuan DPRD. Mereka (Dinas-dinas dan Lembaga-lembaga atau Instansi) juga harus memberikan pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran kepada Dinas Keuangan, dan melalui Gubernur, Dinas Keuangan menyampaikan semua laporan pertanggungjawaban keuangan kepada DPRD.¹¹⁰

Di tingkat yang lebih bawah, misalnya Kabupaten atau Kotamadya, maka peranan Bupati atau Walikota besar sekali. Bupati dan Walikota mempunyai peranan, fungsi dan tanggung jawab seperti Gubernur. Bahkan perencanaan di tingkat Kabupaten dan Kotamadya yang telah dibuat dan yang telah disahkan oleh DPRD, juga masih perlu dikirim ke atasannya.¹¹¹ Bupati atau Walikota harus juga mengkoordinasi Camat (sebagai pimpinan atau kepala kecamatan) dan Camat mengkoordinasi Kepala Desa atau Lurah (pimpinan atau kepala kelurahan). Keuangan atau anggaran untuk program-program yang berupa proyek daerah

¹⁰⁹ Indra Bastian, *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Ctk. Pertama, Salemba Empat, Jakarta, 2006, hlm. 71

¹¹⁰ Soekartawi, *Prinsip Dasar Perencanaan Pembangunan (Dengan Pokok Bahasan Khusus Perencanaan Pembangunan Daerah)*, Ed. 1, Ctk. Pertama, Rajawali, Jakarta, 1990, hlm. 10

¹¹¹ *Ibid.*

(Kabupaten atau Kotamadya) harus disampaikan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD Kabupaten atau Kotamadya melalui Dinas Keuangan di tiap-tiap Kabupaten atau Kotamadya. Tetapi keuangan atau anggaran untuk program-program atau proyek provinsi atau nasional atau sektoral yang dilaksanakan di dalam Kabupaten atau Kotamadya harus disampaikan sebagai pertanggungjawaban kepada Departemen Keuangan setempat, yaitu di kantor cabang Departemen Keuangan yang terletak di Provinsi.¹¹²

Sejalan dengan pemberian kepercayaan penuh kepada daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepadanya maka pembuatan perencanaan pembangunan harus memberi keleluasaan dan kesempatan yang luas kepada masyarakat dan *stakeholders*. Pelibatan masyarakat (*stakeholders*) tersebut sangat penting karena pada dasarnya pelaku utama pembangunan dalam sistem otonomi daerah adalah masyarakat. Dalam hal ini masyarakat bukan sebagai obyek pembangunan tapi sebagai subyek pembangunan daerahnya. Model perencanaan pembangunan yang melibatkan masyarakat dan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) dikenal dengan perencanaan pembangunan partisipatif.¹¹³

Partisipasi masyarakat merupakan wujud demokrasi. Sebagaimana diketahui bahwa demokrasi yang dijalankan di Indonesia adalah demokrasi perwakilan. Anggota DPRD merupakan representasi rakyat yang dipilih dalam pemilihan umum. DPRD sebagai legislatif memegang kekuasaan membentuk peraturan

¹¹² *Ibid.*, hlm. 11

¹¹³ Hanif Nurcholis, *d.k.k.*, *Perencanaan Partisipatif Pemerintah Daerah (Pedoman Pengembangan Perencanaan Pembangunan Partisipatif Pemerintahan Daerah)*, Ctk. Pertama, PT Grasindo, Jakarta, 2009, hlm. 11

daerah. Sebagai *stakeholders*, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan daerah dengan tata cara sesuai dengan Tata Tertib DPRD (Pasal 53 UU No. 10/2004).¹¹⁴

Produk akhir (*output*) dari suatu perencanaan adalah dalam bentuk dokumen perencanaan secara tertulis. Dokumen perencanaan pembangunan ini pada dasarnya merupakan dokumen publik yang proses penyusunannya dan penetapannya harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku. Untuk dapat memaksimalkan pemanfaatan peran serta masyarakat dalam penyusunan perencanaan, biasanya proses perencanaan tidak hanya dilakukan dengan menggunakan tenaga ahli yang relevan (teknokratis), tetapi juga secara partisipatif dengan melibatkan unsur-unsur tokoh masyarakat. Karena itu, kemampuan untuk menyusun dokumen perencanaan merupakan aspek penting yang harus dimiliki oleh seorang perencana pembangunan.¹¹⁵

Perencanaan pembangunan daerah pada dasarnya adalah bersifat multidisipliner karena cakupannya yang luas meliputi aspek geografi, ekonomi, sosial, budaya, politik, pemerintahan, dan fisik. Karena itu, penyusunan perencanaan pembangunan daerah memerlukan suatu tim perencana yang mempunyai beberapa keahlian dalam ilmu terkait seperti Planologi, Teknik, Ekonomi, Pertanian, Hukum, Pemerintahan, dan Sosial-Budaya. Di samping itu, tenaga ahli tersebut sebaiknya sudah mempunyai pengalaman yang cukup dalam

¹¹⁴ Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah, (Suatu Kajian Teoritis & Praktis Disertai Manual): Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*, Ctk. 1, Kencana, Jakarta, 2009, hlm. 112

¹¹⁵ Sjafrizal, *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era tonomi*, Ed. 1, Ctk. Ke-1, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm. 15

penyusunan perencanaan sehingga analisisnya tidak lagi terlalu bersifat teoritis yang sukar dipahami dan diterapkan oleh para birokrat dan aparatur pemerintahan. Khusus untuk penyusunan perencanaan pembangunan daerah, pemahaman terhadap kondisi daerah akan sangat diperlukan agar perencanaan pembangunan yang disusun menjadi lebih operasional sesuai dengan kondisi dan permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat setempat yang tentunya sangat bervariasi antara satu daerah dengan daerah lainnya.¹¹⁶

Perencanaan pembangunan bertujuan dan berfungsi sebagai alat koordinasi terhadap kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh dinas dan instansi guna dapat mencapai sasaran pembangunan sebagaimana ditetapkan dalam rencana. Dalam kaitan dengan hal ini, koordinasi antara dinas dan instansi pemerintah, baik pusat maupun daerah menjadi sangat penting sekali dengan mempedomani apa yang telah ditetapkan dalam rencana pembangunan daerah bersangkutan. Wadah yang dapat dimanfaatkan untuk pelaksanaan koordinasi ini adalah Forum SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) dan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (MUSRENBANG) yang dilakukan secara berkala.¹¹⁷

Untuk dapat mewujudkan perencanaan pembangunan yang berorientasi pada pelaksanaan, maka hal pertama yang perlu diusahakan antara lain adalah perlunya dukungan elite politik yang terdapat di daerah bersangkutan. Elite politik tersebut meliputi pimpinan daerah, pimpinan dinas dan instansi, serta anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) setempat. Alasannya jelas karena para elite politik inilah yang mengambil keputusan tentang kebijakan, program dan kegiatan

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ *Ibid.*, hlm. 27

pembangunan pada daerah bersangkutan. Dengan demikian, bila para elite politik ini mempunyai komitmen yang kuat, maka pelaksanaan perencanaan pembangunan akan dapat terjamin dan demikian pula sebaliknya bilamana komitmen elite politik tersebut sangat rendah atau tidak ada sama sekali.¹¹⁸

Integrasi, sinkronisasi, dan sinergi para pelaku pembangunan antardaerah juga sangat penting untuk dapat mendorong proses pembangunan lebih cepat dan lebih efisien. Kebijakan dan program pembangunan antar wilayah harus saling sinkron. Dengan demikian, tidak terjadi ketimpangan pembangunan antar wilayah.

C. Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian Dan Pengembangan Daerah (Bappelitbangda) Sebagai Organ Penyelenggaraan Perencanaan Pembangunan Daerah

Yang perlu disadari adalah bahwa perencanaan publik merupakan suatu proses interaksi antara birokrasi perencanaan dan publik yang bersifat majemuk. Proses ini harus terjadi secara terus-menerus sesuai dengan dinamika sosial-ekonomi dan politik di masyarakat. Sesuai dengan UU Nomor 25/2004, menjadi tugas badan perencanaan (baca: Bappenas dan Bappeda) untuk menyiapkan dokumen rencana. Tetapi, kini lembaga perencana dituntut juga untuk mengembangkan proses serta kelembagaan perencanaan.¹¹⁹

Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah mempunyai tugas membantu Bupati dalam melaksanakan fungsi penunjang urusan pemerintahan yang meliputi fungsi penunjang perencanaan dan fungsi penunjang penelitian dan pengembangan. Dalam melaksanakan tugas, Badan

¹¹⁸ *Ibid.*, hlm. 130

¹¹⁹ Indra Bastian, *Op. Cit.*, hlm. 74

Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah menyelenggarakan fungsi:¹²⁰

- a. perumusan kebijakan perencanaan program dan evaluasi di bidang pemerintahan dan kesejahteraan rakyat, infrastruktur dan pengembangan wilayah, perekonomian, serta penelitian dan pengembangan;
- b. pelaksanaan koordinasi kebijakan perencanaan program dan evaluasi di bidang pemerintahan dan kesejahteraan rakyat, infrastruktur dan pengembangan wilayah, perekonomian, serta penelitian dan pengembangan;
- c. pelaksanaan tugas dukungan teknis perencanaan program dan evaluasi di bidang pemerintahan dan kesejahteraan rakyat, infrastruktur dan pengembangan wilayah, perekonomian, serta penelitian dan pengembangan;
- d. pelaksanaan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas dukungan teknis perencanaan program dan evaluasi di bidang pemerintahan dan kesejahteraan rakyat, infrastruktur dan pengembangan wilayah, perekonomian, serta penelitian dan pengembangan;
- e. pembinaan teknis penyelenggaraan fungsi-fungsi perencanaan program dan evaluasi di bidang pemerintahan dan kesejahteraan rakyat, infrastruktur dan pengembangan wilayah, perekonomian, serta penelitian dan pengembangan;
- f. pelaksanaan fungsi kesekretariatan Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah;
- g. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Bupati terkait dengan tugas dan fungsinya.

Perubahan sistem perencanaan pembangunan daerah dalam era otonomi tentunya memerlukan lembaga perencanaan pembangunan daerah yang lebih kuat dan berkualitas. Hal ini diperlukan mengingat kewenangan daerah dalam mengelola kegiatan pembangunan di daerahnya sudah semakin besar. Keberhasilan daerah dalam memanfaatkan peningkatan kewenangan tersebut akan sangat tergantung pada kemampuan dan kualitas badan perencanaan pembangunan yang ada di daerah tersebut. Karena itu, sangat beralasan kiranya, bila BAPPEDA (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah) baik pada provinsi,

¹²⁰ Lihat Peraturan Bupati Cilacap Nomor 108 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah Kabupaten Cilacap

kabupaten, dan kota perlu segera dikembangkan dan ditingkatkan kualitas dan peranannya. Dalam waktu dekat, jenis pengembangan yang sangat diperlukan adalah menyangkut dengan peningkatan jumlah serta kualitas tenaga perencana (*planner*) yang dimiliki oleh badan perencanaan daerah tersebut.¹²¹

Untuk bisa menghasilkan dokumen perencanaan partisipatif, Pemerintah Kabupaten kota perlu melakukan langkah-langkah yang terencana, terarah, dan terfokus. Bappeda sebagai dapur perencanaan pembangunan Pemerintah Daerah merancang langkah-langkah kegiatan untuk menghasilkan dokumen tersebut. Langkah-langkah kegiatan tersebut mulai dari persiapan, penyiapan bahan, penentuan jadwal, fasilitasi untuk pembahasan, formulasi, finalisasi, dan proses legislasi.¹²²

Secara umum terdapat empat tahap dalam proses pembangunan yang sekaligus juga menggambarkan tugas pokok badan perencana pembangunan. *Tahap Pertama*, adalah penyusunan rencana, *Tahap Kedua*, penetapan rencana, *Tahap Ketiga*, pengendalian pelaksanaan rencana, dan *Tahap Keempat*, evaluasi keberhasilan pelaksanaan rencana. Keempat tahap ini berkaitan satu sama lainnya sehingga perlu dijaga konsistensi antara satu sama lainnya:¹²³

1. Tahap Penyusunan Rencana

Tahap awal kegiatan perencanaan adalah menyusun naskah atau rancangan rencana pembangunan yang secara formal merupakan tanggungjawab badan

¹²¹ Sjafrizal, *Op. Cit.*, hlm. 113

¹²² Hanif Nurcholis, *d.k.k.*, *Op. Cit.*, hlm. 23

¹²³ Sjafrizal, *Op. Cit.*, hlm. 38

perencana, baik BAPPENAS untuk tingkat nasional dan BAPPEDA untuk tingkat daerah. Penyusunan rencana ini dapat dilakukan secara swakelola oleh badan perencana sendiri atau dikontrakkan kepada perusahaan konsultan yang relevan bila tenaga perencana yang terdapat pada badan perencana tidak mencukupi. Namun demikian, bila dimungkinkan sebaiknya penyusunan rencana dilakukan sendiri oleh badan perencana sendiri dengan memanfaatkan tenaga-tenaga ahli tambahan dari instansi dan badan lainnya yang terkait. Hal ini sangat penting artinya agar perencanaan tersebut lebih bersifat operasional dengan menjaga keterkaitan antara perencanaan dan pelaksanaannya.¹²⁴

Bila penyusunan rencana dilakukan dengan menggunakan pendekatan *Perencanaan Partisipatif*, maka sebelum naskah rencana disusun, terlebih dahulu perlu dilakukan penjaringan aspirasi dan keinginan masyarakat tentang visi dan misi serta arah pembangunan. Berdasarkan hasil penjaringan aspirasi masyarakat tersebut, maka tim penyusunan rencana sudah dapat mulai menyusun naskah awal (rancangan) dokumen perencanaan pembangunan yang dibutuhkan. Kemudian rancangan tersebut dibahas dalam MUSRENBANG untuk menerima tanggapan dari pihak yang peduli dan berkepentingan dengan pembangunan seperti tokoh masyarakat, alim ulama, cerdik pandai dan para tokoh *Lembaga Sosial Masyarakat (LSM)* setempat. Naskah rencana akhir akan dapat disusun oleh badan perencana setelah memasukkan semua kritikan dan usul perbaikan yang diperoleh dari MUSRENBANG tersebut.¹²⁵

2. Tahap Penetapan Rencana

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ *Ibid.*, hlm. 38-39

Rancangan rencana pembangunan yang telah selesai baru akan berlaku secara resmi bila telah mendapat pengesahan dari pihak yang berwenang. Sesuai ketentuan berlaku, RPJP perlu mendapat pengesahan dari DPRD setempat, sedangkan RPJM dan RKPD cukup mendapat pengesahan dari kepala daerah. Pada tahap kedua ini kegiatan utama badan perencana adalah melakukan proses untuk mendapatkan pengesahan tersebut. Pengalaman masa lalu menunjukkan bahwa penetapan rencana oleh kepala daerah pada umumnya berjalan lancar bilamana BAPPEDA telah melakukan finalisasi setelah memasukkan hasil MUSRENBANG. Akan tetapi, penetapan rencana melalui DPRD sering kali memerlukan proses yang juga cukup memakan waktu karena diperlukan pembahasan kembali oleh pihak dewan. Bahkan adakalanya dewan melakukan kembali pembahasan dengan para tokoh masyarakat untuk mendapatkan penilaian terhadap rancangan rencana yang telah disampaikan oleh pihak eksekutif.¹²⁶

3. Tahap Pengendalian Pelaksanaan Rencana

Setelah rencana pembangunan tersebut ditetapkan oleh pihak yang berwenang, maka dimulai proses pelaksanaan rencana oleh pihak eksekutif melalui SKPD terkait. Namun demikian, sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku, perencana masih tetap mempunyai tanggungjawab dalam melakukan pengendalian (*monitoring*) pelaksanaan rencana bersama SKPD bersangkutan. Sasaran utama pengendalian ini adalah untuk memastikan agar pelaksanaan kegiatan pembangunan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan terdahulu. Termasuk dalam kegiatan pengendalian ini adalah melakukan observasi

¹²⁶ *Ibid.*, hlm. 39

lapangan dan menanggulangi permasalahan dan kendala yang dihadapi sehingga pelaksanaan kegiatan pembangunan tersebut berjalan lancar sesuai dengan rencana baik dari segi fisik maupun pemanfaatan dana.¹²⁷

4. Tahap Evaluasi Keberhasilan Pelaksanaan Rencana

Setelah pelaksanaan kegiatan pembangunan selesai, badan perencana masih mempunyai tanggungjawab terakhir, yaitu melakukan evaluasi terhadap kinerja dari kegiatan pembangunan tersebut. Sasaran utama kegiatan evaluasi ini adalah untuk mengetahui apakah kegiatan dan objek pembangunan yang telah selesai dilaksanakan tersebut dapat dimanfaatkan oleh masyarakat. Selanjutnya perlu pula dievaluasi, bilamana kegiatan dan objek pembangunan yang sudah dimanfaatkan tersebut dapat memberikan hasil (*outcome*) sesuai dengan yang direncanakan semula. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang *Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, evaluasi harus dilakukan dengan menggunakan metode *Evaluasi Kinerja* yang paling kurang didasarkan atas tiga unsur evaluasi utama yaitu: unsur masukan (*input*) terutama dana, keluaran (*output*) dan hasil (*outcome*). Sedangkan kriteria evaluasi secara lengkap mencakup enam unsur dengan tambahan menyangkut dengan evaluasi proses, manfaat (*benefit*), dan dampak (*impact*). Di samping itu, evaluasi ini juga mencakup faktor-faktor utama yang menyebabkan berhasilnya atau kendala yang menyebabkan kurangnya manfaat yang dapat dihasilkan oleh objek dan kegiatan pembangunan tersebut. Hasil evaluasi ini sangat penting artinya sebagai masukan

¹²⁷ *Ibid.*

atau umpan balik (*feedback*) untuk penyusunan perencanaan pembangunan di masa mendatang.¹²⁸

D. Perencanaan Dalam Perspektif Islam

Menurut Ricky W. Griffin yang mendefinisikan manajemen sebagai sebuah proses perencanaan, pengorganisasian, pengkoordinasian, dan pengontrolan sumber daya untuk mencapai sasaran (*goals*) secara efektif dan efisien. Mengacu pada urutan proses manajemen tersebut, maka perencanaan adalah proses yang paling awal dan menentukan langkah menuju sasaran dari manajemen itu sendiri, perencanaan sangat terkait dengan proses evaluasi yang dilakukan terus-menerus baik selama proses manajemen itu berjalan atau hingga tercapainya sasaran manajemen tersebut. Dengan perannya yang sangat menentukan tersebut, perencanaan dianggap penting karena menjadi penentu dan ketercapaian tujuan. Pentingnya perencanaan tersebut semakin mengukuhkan perencanaan yang baik, positif dengan pencapaian tujuan suatu organisasi.¹²⁹

Sebagian negara-negara modern menganggap perencanaan sebagai disiplin ilmu baru yang belum diketahui sebelumnya, kecuali pada zaman ini. Padahal, undang-undang Islam yang abadi telah hadir sejak empat belas abad yang lalu dengan mengajak kepada urusan perencanaan tersebut dan menyambutnya dengan baik.¹³⁰

¹²⁸ *Ibid.*, hlm. 39-40

¹²⁹ <http://anung.sunan-ampel.ac.id/?p=713>, sebagaimana dikutip dari Noviandra Chenava, *Perencanaan dalam Perspektif Islam dan Implikasinya dalam Kehidupan*, terdapat dalam https://www.academia.edu/5488117/Perencanaan_dalam_Perspektif_Islam_dan_Implikasinya_dalam_Kehidupan, Diakses terakhir tanggal 8 Juli 2018 pukul 12:16 wib

¹³⁰ Muhammad Abdullah Al-Khatib, *Model Masyarakat, Muslim (Wajah Peradaban Masa Depan)*, Ctk. Pertama, Progressio, Bandung, 2006, hlm. 140

Rencana atau perbuatan sekecil apa pun, tidak akan tercatat sukses dan langgeng kecuali apabila menentukan langkah yang matang dan pengaturan yang akurat. Semua sistem Islam, baik dalam ibadah maupun muamalah, memiliki pedoman berupa prinsip-prinsip dan asas-asas. Juga memiliki maksud-maksud dan tujuan-tujuan yang dijalani untuk diwujudkan dalam kehidupan. Rasulullah saw sangat memperhatikan perencanaan dan ketelitian dalam segala hal.¹³¹ Sebagaimana dalam surat Al-Hasyr ayat 18, diterangkan mengenai perencanaan:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اتَّقُوا اللَّهَ وَلْتَنْظُرْ نَفْسٌ مَّا قَدَّمَتْ لِغَدٍ وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ خَبِيرٌ بِمَا تَعْمَلُونَ (١٨)

“Hai orang yang beriman, bertakwalah kamu kepada Allah. Hendaknya setiap orang memperhatikan perbuatan yang telah ia lakukan untuk hari esok dan bertakwalah kepada Allah. Sungguh Allah Maha Mengetahui segala yang kamu lakukan.”

Dari ayat tersebut terlihat bahwa al-qur'an memperkenalkan teori perencanaan dengan baik. Orang yang beriman atau umat Islam dituntut untuk berhati-hati terhadap segala perbuatan yang dia kerjakan karena akibatnya tidak hanya di dunia saja tapi juga di akhirat. Jika beramal baik maka mendapat balasan surga dan jika beramal jelek mendapat balasan neraka. Maka dalam perpektif Islam, kebutuhan terhadap perencanaan cakupannya lebih luas dibanding perencanaan yang kita tahu saat ini, karena menyangkut urusan dunia dan akhirat.

Masjid dibangun sebagai fasilitas tempat belajar, tempat bermusyawarah, pusat ibadah, yang kemudian mempersaudarakan antara kaum Muslimin, yaitu

¹³¹ *Ibid.*, hlm. 142

kaum Anshar dan Muhajirin. Lalu untuk membuat perjanjian dengan Ahli Kitab dan menetapkan peraturan kota Madinah agar setiap orang mengetahui posisinya dalam negara yang baru, hak-hak yang layak diperolehnya, dan kewajiban-kewajiban yang harus dilakukannya. Bukankah ini semua merupakan tingkat keakuratan tertinggi dan apa yang kita namai dengan pasukan-pasukan yang menysisir padang pasir antara Mekah dan Madinah, menyatakan kekuatan Islam, dan menampakkan keberanian kaum Muslimin? Jika demikian, peperangan seperti apa yang akan terjadi, jika semua itu telah menjadi pengalaman-pengalaman dalam sebuah aktivitas yang memiliki tujuan, tersusun rapi, dan akurat? Satu sisi merupakan pukulan telak bagi kaum Musyrikin dan sisi lain bagi kaum Yahudi yang mengkhianati perjanjian dan melakukan kerusakan di muka bumi.¹³²

Sesungguhnya, semua yang terdapat di alam semesta ini ada berdasarkan sistem yang akurat. Ketidakseimbangan sistem ini berarti ketidakseimbangan pula bagi alam semesta ini. Allah berfirman, *Dan matahari berjalan di tempat peredarannya. Demikianlah ketetapan Yang Mahaperkasa lagi Maha Mengetahui. Dan telah Kami tetapkan bagi bulan manzilah-manzilah sehingga (setelah dia sampai ke manzilah yang terakhir) kembalilah dia sebagai bentuk tandan yang tua. Tidaklah mungkin bagi matahari mendapatkan bulan dan malam pun tidak dapat mendahului siang. Dan masing-masing beredar pada garis edarnya.* (Q.S. Yâsîn, 36: 38-40)¹³³

Ilmu ini (ilmu perencanaan) sangat penting dan urgen dalam masyarakat modern. Sebagian negara menganggapnya sebagai ilmu baru yang tidak dikenal

¹³² *Ibid.*, hlm. 142-143

¹³³ *Ibid.*, hlm. 143-144

kecuali pada zaman kita sekarang. Pendapat ini tidaklah benar karena undang-undang Islam yang abadi telah ada sejak beberapa abad yang lalu, yang mengajak kepada urusan ini dan telah dinyatakan secara jelas sebelum dunia mengenalnya sedikit pun.¹³⁴ Telah banyak kisah-kisah dalam Al-Qur'an yang menceritakan para Nabi dan sahabat yang dapat kita ambil hikmahnya dari segala kisah/ kejadian tersebut. Berikut sebuah contoh cerita yang ada dalam Al-Qur'an tentang perencanaan.

Ketika seorang utusan Raja datang kepada Nabi Yusuf yang sedang berada di dalam penjara, utusan tersebut meminta nasihatnya dengan bertanya, *Yusuf, hai orang yang amat dipercaya, terangkanlah kepada kami tentang tujuh ekor sapi betina yang gemuk-gemuk yang dimakan oleh tujuh ekor sapi betina yang kurus-kurus dan tujuh bulir (gandum) yang hijau dan (tujuh) lainnya yang kering agar aku kembali kepada orang-orang itu, agar mereka mengetahuinya.* (Q.S. Yusuf, 12: 46)¹³⁵

Yusuf berkata, *Supaya kamu bertanam tujuh tahun (lamanya) sebagaimana biasa* (Q.S. Yusuf, 12: 47) maksudnya berturut-turut dan berkesinambungan, yaitu selama tujuh tahun masa subur yang dilambangkan dengan sapi-sapi yang gemuk dalam mimpinya.¹³⁶

Maka apa yang kamu tuai hendaklah kamu biarkan di bulirnya kecuali sedikit untuk kamu makan (Q.S. Yusuf: 47) maksudnya, biarkanlah dia tetap pada tangkainya karena hal itu akan melindunginya dari hama dan dari pengaruh cuaca

¹³⁴ *Ibid.*, hlm. 144-145

¹³⁵ *Ibid.*, hlm. 145

¹³⁶ *Ibid.*, hlm. 147

seperti lembab dan panas. Dari sini tampak pentingnya pemeliharaan yang baik untuk menjaga buahnya. Juga pentingnya penyimpanan dan penghematan, serta meninggalkan penghamburan dan berlebih-lebihan. Islam adalah agama yang seimbang, tidak menyukai dan sangat membenci ketamakan dan kebakhilan, juga mengharamkan sifat berlebih-lebihan dan penghamburan. Di antara sifat orang-orang mukmin adalah: *dan orang-orang yang apabila membelanjakan (harta), mereka tidak berlebih-lebihan, dan tidak (pula) kikir, dan adalah (pembelanjaan itu) di tengah-tengah antara yang demikian.* (Q.S. Al-Furqân, 25: 67)¹³⁷

Dalam ciri-ciri langkah yang ditetapkan oleh Nabi Yusuf as. terdapat masalah pentingnya penghematan dan tidak berlebihan dalam pengkonsumsian, kecuali dalam kondisi-kondisi darurat yang tidak bisa dihindari oleh manusia, Kecuali sedikit untuk kamu makan. Setelah itu menunjuki kita kepada kewajiban mengalokasikan apa yang kita simpan secara baik dan benar: kemudian sesudah itu akan datang tujuh tahun yang amat sulit, yang menghabiskan apa yang kamu simpan untuk menghadapinya (tahun sulit), kecuali sedikit dari (bibit gandum) yang kamu simpan. (Q.S. Yusuf, 12: 48)¹³⁸

Di antara buah hasil pengaturan dan perencanaan oleh Nabi Yusuf as. tersebut, melalui petunjuk dari Allah, adalah melindungi umat dari kehancuran, membebaskannya dari kelaparan, serta menyelamatkannya dari kesulitan-kesulitan, dan mengembalikan kemakmuran: kemudian setelah itu akan datang tahun yang padanya manusia diberi hujan (dengan cukup) dan pada masa itu

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ *Ibid.*

mereka memeras anggur (Q.S. Yusuf, 12: 49). Manusia dianugerahi tanaman dan air sehingga dengan karunia Allah Swt. tumbuh taman-taman dan kebun-kebun bagi manusia ketika dia mengikuti metode yang benar dalam perencanaan dan penyimpanan serta dalam pekerjaan dan usahanya.¹³⁹

Hal ini menunjukkan kenyataan sebenarnya yang dipelihara oleh Al-Qur'an untuk kita supaya kita memahami bahwa Islam tidak berlandaskan atas praduga atau ketergantungan. Akan tetapi merupakan agama yang berpegang teguh pada sistem yang paling akurat dan paling mendasar dalam segi produktivitas, konsumerisme, serta sarana-sarana materialis dan kemanusiaan. Semua itu berada dalam wilayah moralitas dan prioritas.¹⁴⁰

Pembahasan tentang perencanaan dalam Islam merupakan urusan yang sering disebut dan sangat diperhitungkan. Oleh karena itu, kaum Muslimin diharuskan untuk merencanakan kehidupan mereka sesuai dengan perannya masing-masing, yang telah diprediksikan dan potensial untuk dilakukan sehingga sejarah umat Islam pertama terulang kembali.¹⁴¹

¹³⁹ *Ibid.*, hlm. 148

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ *Ibid.*, hlm. 153

BAB IV

PERANAN BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN, PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN DAERAH (BAPPELITBANGDA) DALAM PENYUSUNAN RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH DAERAH (RPJMD) TAHUN 2017-2022 DI KABUPATEN CILACAP

A. Deskripsi Data

1. Gambaran Umum Wilayah Kabupaten Cilacap

Kabupaten Cilacap merupakan Kabupaten terluas di Provinsi Jawa Tengah, dengan jarak terjauh dari barat ke timur adalah 152 Km, dari Kecamatan Dayeuhluhur sampai Kecamatan Nusawungu dan dari utara ke selatan berjarak terjauh 35 Km dari Kecamatan Cilacap kota ke Kecamatan Sampang.¹⁴²

Kabupaten Cilacap dengan batas-batas wilayah administrasi sebagai berikut:¹⁴³

Sebelah Utara : Kabupaten Brebes dan Kabupaten Kuningan

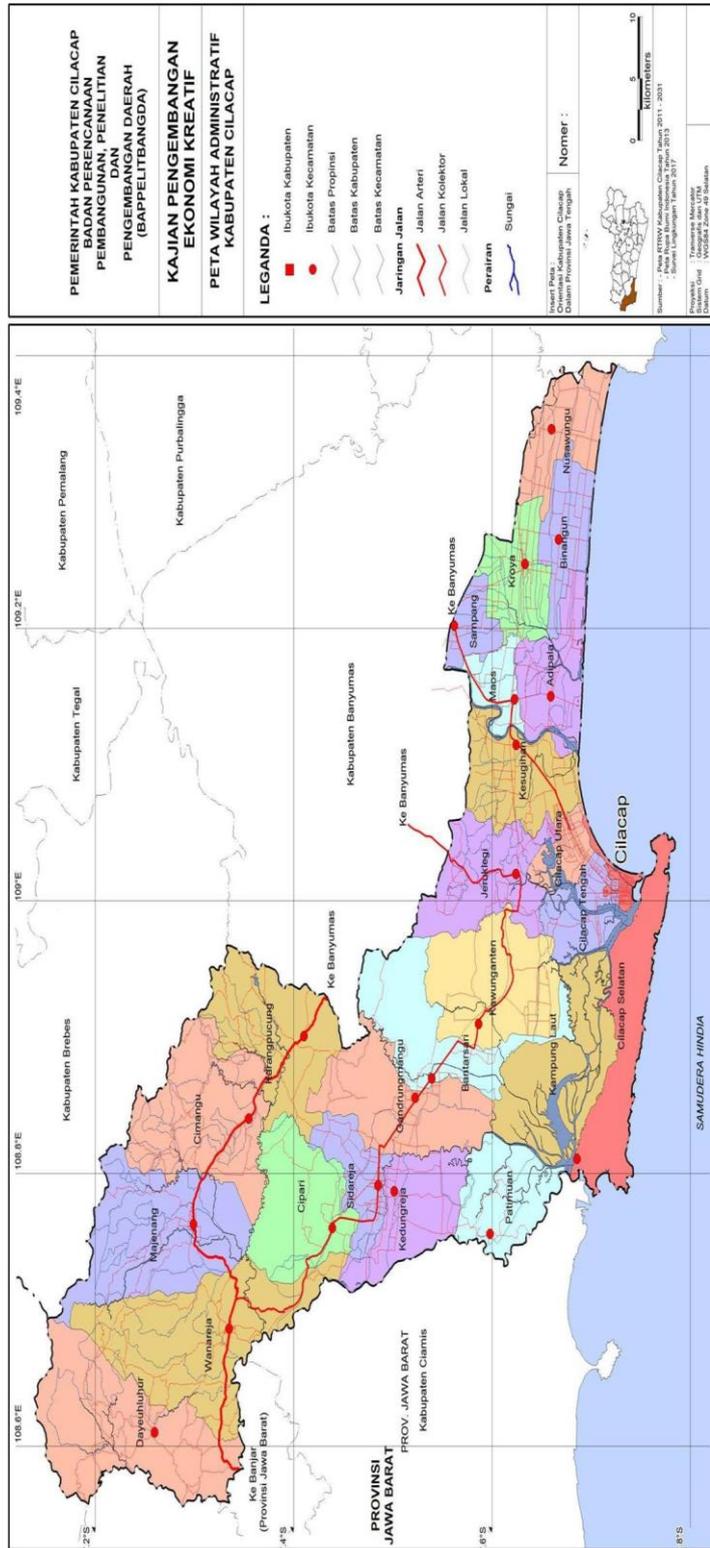
Sebelah Selatan : Samudra Indonesia

Sebelah Barat : Kabupaten Ciamis, Kota Banjar dan Kabupaten Pangandaran
(Provinsi Jawa Barat)

Sebelah Timur : Kabupaten Kebumen, Kabupaten Banyumas

¹⁴² Lihat Rancangan Akhir RPJMD Kabupaten Cilacap Tahun 2017-2022

¹⁴³ *Ibid.*



144

144 Peta Wilayah Administrasi Kabupaten Cilacap

Luas wilayah Kabupaten Cilacap yaitu 213.850 Ha (tidak termasuk P.Nusakambangan seluas 11.511 Ha) atau sekitar 6,94% dari luas Provinsi Jawa Tengah. Secara administratif Kabupaten Cilacap terbagi menjadi 24 Kecamatan; 269 Desa; 15 Kelurahan; 2.319 rukun warga (RW) dan 10.463 rukun tetangga (RT). Jumlah penduduk di Kabupaten Cilacap tahun 2016 sebanyak 1.785.971 jiwa terdiri dari 895.201 jiwa penduduk laki-laki dan 890.770 jiwa penduduk perempuan dengan Rasio jenis kelamin mencapai 100,4.¹⁴⁵

Pertanian merupakan sektor utama perekonomian di Kabupaten Cilacap. Subsektor nelayan digeluti sebagian besar penduduk yang tinggal di pesisir pantai selatan. Cilacap adalah satu dari tiga kawasan industri utama di Jawa Tengah (selain Semarang dan Surakarta). Sektor perikanan laut masih harus banyak digali dan dimaksimalkan. Potensinya yang begitu besar masih belum banyak tersentuh. Sebaiknya investasi diarahkan untuk mengembangkan potensi tersebut.¹⁴⁶

Dapat dikatakan, Kabupaten Cilacap memiliki sarana transportasi cukup lengkap, karena infrastruktur jalannya meliputi jalan darat (kereta api dan mobil/motor), laut (kapal), dan udara (pesawat terbang). Kabupaten Cilacap dilalui jalan negara lintas selatan Pulau Jawa, yakni jalur Bandung-Yogyakarta-Surabaya.¹⁴⁷ Cilacap mempunyai Bandara Tunggul Wulung yang melayani penerbangan reguler Jakarta-Cilacap. Di samping untuk penerbangan reguler bandara Tunggul Wulung Cilacap juga digunakan sebagai pendidikan sekolah

¹⁴⁵ Lihat Rancangan Akhir RPJMD Kabupaten Cilacap Tahun 2017-2022

¹⁴⁶ https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Cilacap. Diakses terakhir tanggal 9 September 2018 pukul 13:54 wib

¹⁴⁷ *Ibid.*

pilot. Karena letak geografisnya di kawasan pesisir maka Kabupaten Cilacap pun mempunyai pelabuhan samudera yaitu : pelabuhan samudera Tanjung Intan dan pelabuhan khusus. Keberadaan pelabuhan Tanjung Intan sangat berperan sebagai pintu gerbang Provinsi Jawa Tengah bagian Selatan, khususnya kegiatan eksport-import, bongkar muat barang dan bahan bakar minyak (BBM) antar pulau dan manca negara.¹⁴⁸

2. Profile Umum Bappelitbangda Kabupaten Cilacap

Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah merupakan unsur pelaksana penunjang urusan pemerintahan yang meliputi fungsi penunjang perencanaan dan fungsi penunjang penelitian dan pengembangan. Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah dipimpin oleh Kepala Badan yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.¹⁴⁹

Adapun Tugas Pokok Bappelitbangda Kabupaten Cilacap adalah membantu Bupati dalam melaksanakan fungsi penunjang urusan pemerintahan yang meliputi fungsi penunjang perencanaan dan fungsi penunjang penelitian dan pengembangan.¹⁵⁰

Fungsi Bappelitbangda Kabupaten Cilacap adalah sebagai berikut:¹⁵¹

¹⁴⁸ Lihat Rancangan Akhir RPJMD Kabupaten Cilacap Tahun 2017-2022

¹⁴⁹ Peraturan Bupati Cilacap Nomor 108 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah Kabupaten Cilacap

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ *Ibid.*

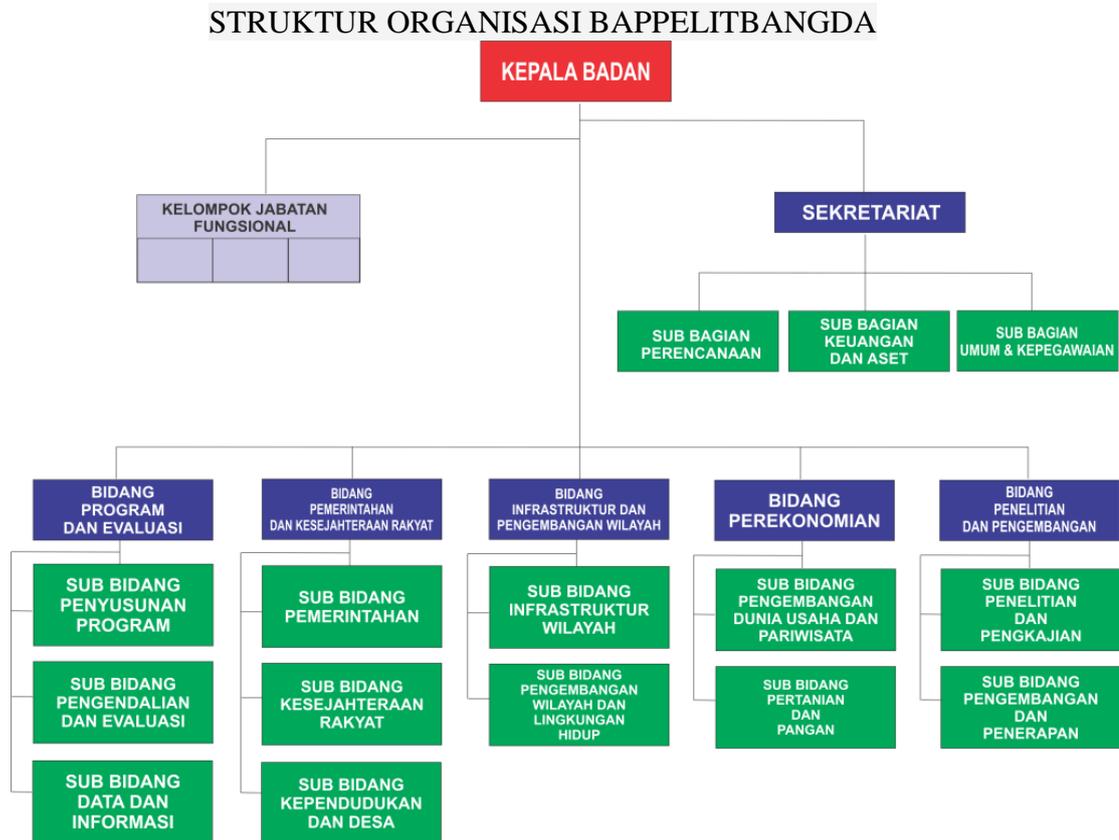
- 1) perumusan kebijakan perencanaan program dan evaluasi di bidang pemerintahan dan kesejahteraan rakyat, infrastruktur dan pengembangan wilayah, perekonomian, serta penelitian dan pengembangan;
- 2) pelaksanaan koordinasi kebijakan perencanaan program dan evaluasi di bidang pemerintahan dan kesejahteraan rakyat, infrastruktur dan pengembangan wilayah, perekonomian, serta penelitian dan pengembangan;
- 3) pelaksanaan tugas dukungan teknis perencanaan program dan evaluasi di bidang pemerintahan dan kesejahteraan rakyat, infrastruktur dan pengembangan wilayah, perekonomian, serta penelitian dan pengembangan;
- 4) pelaksanaan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas dukungan teknis perencanaan program dan evaluasi di bidang pemerintahan dan kesejahteraan rakyat, infrastruktur dan pengembangan wilayah, perekonomian, serta penelitian dan pengembangan;
- 5) pembinaan teknis penyelenggaraan fungsi-fungsi perencanaan program dan evaluasi di bidang pemerintahan dan kesejahteraan rakyat, infrastruktur dan pengembangan wilayah, perekonomian, serta penelitian dan pengembangan;
- 6) pelaksanaan fungsi kesekretariatan Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah;
- 7) pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Bupati terkait dengan tugas dan fungsinya.

Susunan Organisasi Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan

Pengembangan Daerah terdiri dari :

- a. Kepala;
- b. Sekretariat, terdiri dari :
 1. Sub Bagian Perencanaan;
 2. Sub Bagian Keuangan dan Aset;
 3. Sub Bagian Umum dan Kepegawaian.
- c. Bidang Program dan Evaluasi, terdiri dari :
 1. Sub Bidang Penyusunan Program;
 2. Sub Bidang Pengendalian dan Evaluasi;
 3. Sub Bidang Data dan Informasi.
- d. Bidang Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat, terdiri dari :
 1. Sub Bidang Pemerintahan;
 2. Sub Bidang Kesejahteraan Rakyat;
 3. Sub Bidang Kependudukan dan Desa.
- e. Bidang Infrastruktur dan Pengembangan Wilayah, terdiri dari :
 1. Sub Bidang Infrastruktur Wilayah;
 2. Sub Bidang Pengembangan Wilayah dan Lingkungan Hidup.
- f. Bidang Perekonomian, terdiri dari :
 1. Sub Bidang Pengembangan Dunia Usaha dan Pariwisata;

2. Sub Bidang Pertanian dan Pangan.
- g. Bidang Penelitian dan Pengembangan, terdiri dari :
 1. Sub Bidang Penelitian dan Pengkajian;
 2. Sub Bidang Pengembangan dan Penerapan.
- h. Kelompok Jabatan Fungsional.



Sumber: Peraturan Bupati Cilacap No. 108 Tahun 2016

Adapun Visi dan Misi Bappelitbangda Kabupaten Cilacap adalah:¹⁵²

Visi:

“Menjadi Institusi yang Profesional dalam Perencanaan Pembangunan Daerah”

Misi:

1. Meningkatkan Kapasitas SDM dan Kelembagaan Perencanaan;
2. Meningkatkan Kualitas Data/ Informasi, Penelitian dan Pengembangan untuk mendukung Perencanaan Pembangunan Daerah;

¹⁵² Lihat di <http://bappelitbangda.cilacapkab.go.id/visi-misi/>, Diakses terakhir tanggal 13 Agustus 2018 pukul 17:04 wib

3. Merumuskan Kebijakan Pembangunan Daerah yang Aspiratif, Terintegrasi dan Akuntabel;
4. Meningkatkan Kualitas Pengendalian dan Evaluasi Rencana Pembangunan Daerah.

3. Kegiatan Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian Dan Pengembangan Daerah (Bappelitbangda) Dalam Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2017-2022 Di Kabupaten Cilacap

Kegiatan Tim Penyusun RPJMD Kabupaten Cilacap Tahun 2017-2022¹⁵³ :

- 1) Menganalisis gambaran umum kondisi daerah Kabupaten Cilacap;
- 2) Menganalisis pengelolaan keuangan daerah serta kerangka pendanaan;
- 3) Menelaah RTRW Kabupaten Cilacap dan RTRW kabupaten/kota lainnya;
- 4) Menelaah RPJPD Kabupaten Cilacap, RPJMN, RPJMD provinsi, dan RPJMD kabupaten/kota lainnya;
- 5) Menganalisis isu-isu strategis pembangunan jangka menengah Kabupaten Cilacap;
- 6) Merumuskan visi, misi, tujuan dan sasaran;
- 7) Merumuskan strategi dan arah kebijakan;
- 8) Menyusun indikasi rencana program prioritas yang disertai kebutuhan pendanaan;
- 9) Menetapkan Indikator Kinerja Daerah;
- 10) Membahas Rancangan Awal Sementara RPJMD dengan SKPD Kabupaten Cilacap;
- 11) Melaksanakan forum konsultasi publik Rancangan Awal Sementara RPJMD;
- 12) Membahas kebijakan umum dan program pembangunan daerah Kabupaten Cilacap dengan DPRD;
- 13) Melaksanakan Musrenbang RPJMD
- 14) Merumuskan Rancangan Akhir RPJMD
- 15) Menyempurnakan Rancangan Akhir RPJMD berdasarkan hasil konsultasi dengan Gubernur Jawa Tengah

Adapun Agenda Kerja Tim Penyusun RPJMD Kabupaten Cilacap Tahun 2017-2022 :

¹⁵³ Keputusan Bupati Cilacap Nomor 050/390/37/Tahun 2017 Tentang Pembentukan Tim Penyusun Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Cilacap Tahun 2017-2022

Adapun Tim Penyusun Dokumen RPJMD Kabupaten Cilacap Tahun 2017-

2022 :

LAMPIRAN
KEPUTUSAN BUPATI CILACAP
NOMOR : 050/ 16 /37/TAHUN 2018
TENTANG
PEMBENTUKAN TIM PENYUSUN
DOKUMEN RENCANA PEMBANGUNAN
JANGKA MENENGAH DAERAH
KABUPATEN CILACAP TAHUN 2017 – 2022

SUSUNAN KEANGGOTAAN TIM PENYUSUN DOKUMEN
RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH DAERAH
KABUPATEN CILACAP TAHUN 2017 – 2022

NO	JABATAN DALAM KEDINASAN	KEDUDUKAN DALAM TIM
1	2	3
1.	Bupati Cilacap	PEMBINA
2.	Wakil Bupati Cilacap	PENGARAH
3.	Sekretaris Daerah Kabupaten Cilacap	PENANGGUNGJAWAB
4.	Kepala Bappelitbangda Kabupaten Cilacap	KETUA UMUM
5.	Kepala Badan Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Cilacap	WAKIL KETUA UMUM
6.	Sekretaris Bappelitbangda Kabupaten Cilacap	SEKRETARIS
7.	Kabid Program dan Evaluasi pada Bappelitbangda Kabupaten Cilacap	WAKIL SEKRETARIS
8.	Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat Kabupaten Cilacap	KETUA BIDANG KESRA
9.	Asisten Ekonomi dan Pembangunan Sekda Kabupaten Cilacap	KETUA BIDANG INFRASTRUKTUR DAN PEREKONOMIAN
10.	Asisten Administrasi Sekda Kabupaten Cilacap	KETUA BIDANG ADMINISTRASI UMUM
11.	Kabid Pemerintahan dan Kesra pada Bappelitbangda Kabupaten Cilacap	WAKIL KETUA BIDANG KESRA
12.	Kabid Infrastruktur dan Pengembangan Wilayah pada Bappelitbangda Kabupaten Cilacap	WAKIL KETUA BIDANG INFRASTRUKTUR
13.	Kabid Ekonomi pada Bappelitbangda Kabupaten Cilacap	WAKIL KETUA BIDANG PEREKONOMIAN
14.	Kabid Penelitian dan Pengembangan pada Bappelitbangda Kabupaten Cilacap	WAKIL KETUA BIDANG ADMINISTRASI UMUM
15.	Inspektur Kabupaten Cilacap	ANGGOTA
16.	Kepala Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Cilacap	ANGGOTA
17.	Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Cilacap	ANGGOTA
18.	Sekretaris Badan Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Cilacap	ANGGOTA
19.	Kabid Anggaran pada Badan Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kab. Cilacap	ANGGOTA
20.	Kabid Aset Daerah pada Badan Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kab. Cilacap	ANGGOTA
21.	Kepala Bagian Pemerintahan dan Otonomi Daerah Setda Kabupaten Cilacap	ANGGOTA
22.	Kepala Bagian Hukum Setda Kabupaten Cilacap	ANGGOTA
23.	Kepala Bagian Organisasi Setda Kabupaten Cilacap	ANGGOTA
24.	Kabid Penataan dan Penataan Lingkungan pada Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Cilacap	ANGGOTA
25.	Kabid Tata Ruang pada Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Cilacap	ANGGOTA

1	2	3
26.	Kasubid Pengendalian dan Evaluasi pada Bappelitbangda Kabupaten Cilacap	ANGGOTA
27.	Kasubid Penyusunan Program pada Bappelitbangda Kabupaten Cilacap	ANGGOTA
28.	Kasubid Data dan Informasi pada Bappelitbangda Kabupaten Cilacap	ANGGOTA
29.	Kasubid Penelitian dan Pengkajian pada Bappelitbangda Kabupaten Cilacap	ANGGOTA
30.	Kasubid Pengembangan dan Penerapan pada Bappelitbangda Kabupaten Cilacap	ANGGOTA
31.	Kasubid Pemerintahan pada Bappelitbangda Kabupaten Cilacap	ANGGOTA
32.	Kasubid Kesejahteraan Rakyat pada Bappelitbangda Kabupaten Cilacap	ANGGOTA
33.	Kasubid Kependudukan dan Desa pada Bappelitbangda Kabupaten Cilacap	ANGGOTA
34.	Kasubid Infrastruktur Wilayah pada Bappelitbangda Kabupaten Cilacap	ANGGOTA
35.	Kasubid Pengembangan Wilayah dan Lingkungan Hidup pada Bappelitbangda Kabupaten Cilacap	ANGGOTA
36.	Kasubag Umum dan Kepegawaian pada Bappelitbangda Kabupaten Cilacap	ANGGOTA
37.	Kasubag Keuangan dan Aset pada Bappelitbangda Kabupaten Cilacap	ANGGOTA
38.	Kasubag Perencanaan pada Bappelitbangda Kabupaten Cilacap	ANGGOTA
39.	Kasubid Pengembangan Dunia Usaha dan Pariwisata pada Bappelitbangda Kabupaten Cilacap	ANGGOTA
40.	Kasubid Pertanian dan Pangan pada Bappelitbangda Kabupaten Cilacap	ANGGOTA
41.	Kasubid Penyusunan APBD pada Badan Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kab. Cilacap	ANGGOTA
42.	Kasubid Pengendalian Anggaran pada BPPKAD Kabupaten Cilacap	ANGGOTA
43.	Kasi Perencanaan dan Kajian Dampak Lingkungan pada Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Cilacap	ANGGOTA
44.	Kasubag Pemerintahan Umum pada Bagian Pemerintahan dan Otonomi Daerah Setda Kabupaten Cilacap	ANGGOTA
45.	Kasubag Perundang-undangan pada Bagian Hukum Setda Kabupaten Cilacap	ANGGOTA
46.	Kasubag Kinerja Pemerintah Daerah dan Reformasi Birokrasi pada Bagian Organisasi Setda Kabupaten Cilacap	ANGGOTA
47.	Perencana Pertama pada Bappelitbangda Kabupaten Cilacap	ANGGOTA
48.	Pelaksana Teknis pada Bappelitbangda Kabupaten Cilacap yang ditunjuk 5 (lima) orang	ANGGOTA
49.	Pelaksana Administrasi pada Bappelitbangda Kabupaten Cilacap yang ditunjuk 38 (tiga puluh delapan) orang	ANGGOTA



 BUPATI CILACAP,
 TATTO SUWARTO PAMUJI

B. Analisis Peranan Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian Dan Pengembangan Daerah (Bappelitbangda) Dalam Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2017-2022 Di Kabupaten Cilacap

Berdasarkan Pasal 260 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Daerah berwenang menyusun rencana pembangunan Daerah sebagai satu kesatuan dengan sistem perencanaan pembangunan nasional, yang pelaksanaannya dikoordinasikan, disinergikan, dan diharmonisasikan oleh Perangkat Daerah yang membidangi perencanaan pembangunan Daerah. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah merupakan unsur perencanaan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang perencanaan pembangunan daerah.¹⁵⁴ Sesuai dengan UU Nomor 25/2004, menjadi tugas badan perencanaan (baca: Bappenas dan Bappeda) untuk menyiapkan dokumen rencana, termasuk RPJMD. Untuk bisa menghasilkan dokumen perencanaan partisipatif, Pemerintah Kabupaten kota perlu melakukan langkah-langkah yang terencana, terarah, dan terfokus. Bappeda sebagai dapur perencanaan pembangunan Pemerintah Daerah merancang langkah-langkah kegiatan untuk menghasilkan dokumen tersebut. Langkah-langkah kegiatan tersebut mulai dari persiapan, penyiapan bahan, penentuan jadwal, fasilitasi untuk

¹⁵⁴ https://id.wikipedia.org/wiki/Perangkat_daerah. Diakses tanggal 6 September 2018 pukul 16:59 wib

pembahasan, formulasi, finalisasi, dan proses legislasi.¹⁵⁵ Pasal 261 menyebutkan, Perencanaan pembangunan Daerah menggunakan pendekatan teknokratik, partisipatif, politis, serta atasbawah dan bawah-atas. Pendekatan teknokratis menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan Daerah. Pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan. Pendekatan politis dilaksanakan dengan menerjemahkan visi dan misi kepala daerah terpilih ke dalam dokumen perencanaan pembangunan jangka menengah yang dibahas bersama dengan DPRD. Pendekatan atas bawah dan bawah-atas merupakan hasil perencanaan yang diselaraskan dalam musyawarah pembangunan yang dilaksanakan mulai dari Desa, Kecamatan, Daerah kabupaten/kota, Daerah provinsi, hingga nasional.

Secara umum terdapat empat tahap dalam proses pembangunan yang sekaligus juga menggambarkan tugas pokok badan perencana pembangunan. *Tahap Pertama*, adalah penyusunan rencana, *Tahap Kedua*, penetapan rencana, *Tahap Ketiga*, pengendalian pelaksanaan rencana, dan *Tahap Keempat*, evaluasi keberhasilan pelaksanaan rencana. Keempat tahap ini berkaitan satu sama lainnya sehingga perlu dijaga konsistensi antara satu sama lainnya:¹⁵⁶

Tahap awal kegiatan perencanaan adalah menyusun naskah atau rancangan rencana pembangunan yang secara formal merupakan tanggungjawab badan perencana, baik BAPPENAS untuk tingkat nasional dan BAPPEDA untuk tingkat

¹⁵⁵ Hanif Nurcholis, *d.k.k.*, *Perencanaan Partisipatif Pemerintah Daerah (Pedoman Pengembangan Perencanaan Pembangunan Partisipatif Pemerintahan Daerah)*, Ctk. Pertama, PT Grasindo, Jakarta, 2009, hlm. 23

¹⁵⁶ Sjafrizal, *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era tonomi*, Ed. 1, Ctk. Ke-1, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm. 38

daerah.¹⁵⁷ Bila penyusunan rencana dilakukan dengan menggunakan pendekatan *Perencanaan Partisipatif*, maka sebelum naskah rencana disusun, terlebih dahulu perlu dilakukan penjangkaran aspirasi dan keinginan masyarakat tentang visi dan misi serta arah pembangunan. Berdasarkan hasil penjangkaran aspirasi masyarakat tersebut, maka tim penyusunan rencana sudah dapat mulai menyusun naskah awal (rancangan) dokumen perencanaan pembangunan yang dibutuhkan. Kemudian rancangan tersebut dibahas dalam MUSRENBANG untuk menerima tanggapan dari pihak yang peduli dan berkepentingan dengan pembangunan seperti tokoh masyarakat, alim ulama, cerdik pandai dan para tokoh *Lembaga Sosial Masyarakat* (LSM) setempat. Naskah rencana akhir akan dapat disusun oleh badan perencana setelah memasukkan semua kritikan dan usul perbaikan yang diperoleh dari MUSRENBANG tersebut.¹⁵⁸

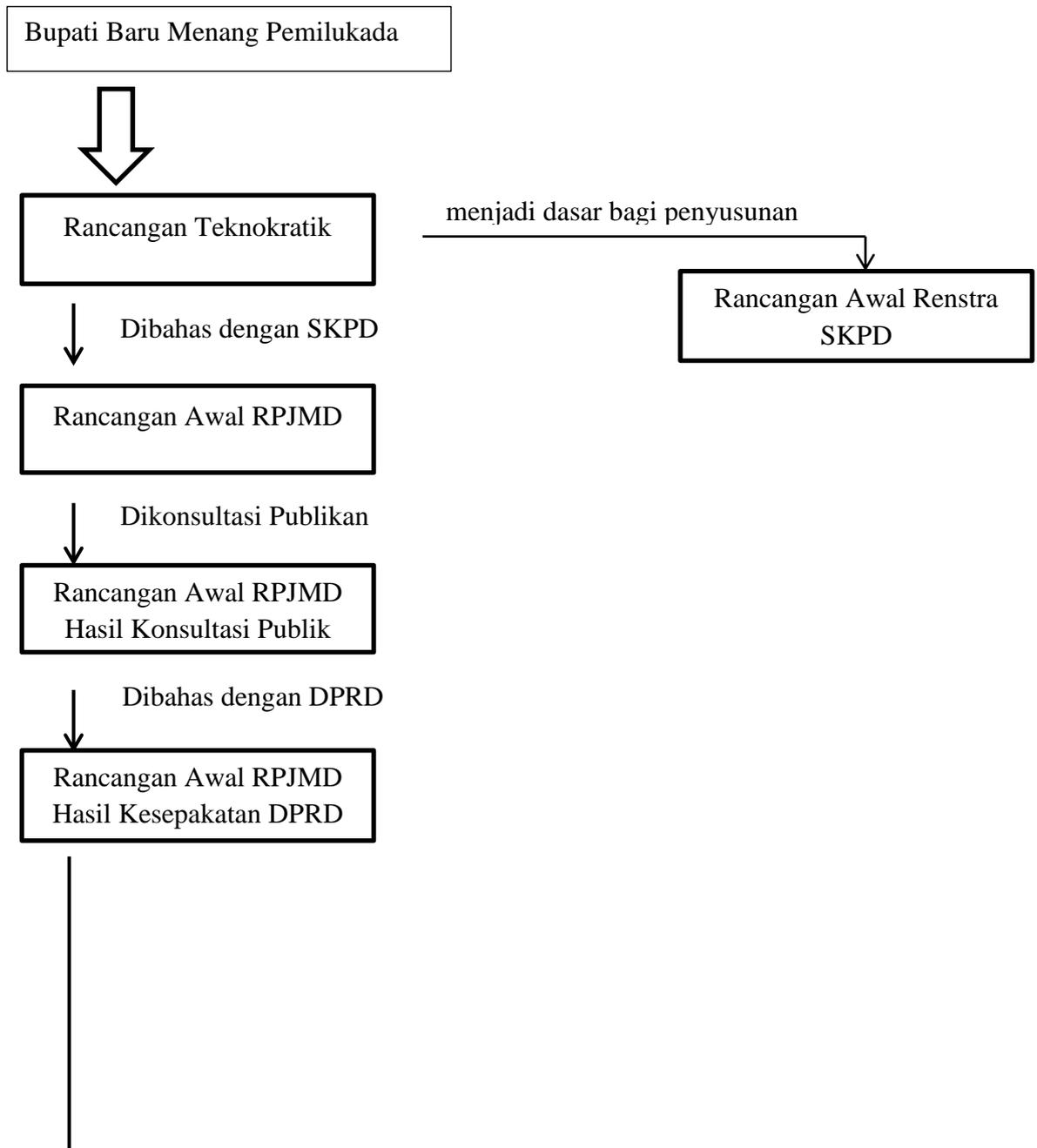
Rancangan rencana pembangunan yang telah selesai baru akan berlaku secara resmi bila telah mendapat pengesahan dari pihak yang berwenang. Sesuai ketentuan berlaku, RPJP perlu mendapat pengesahan dari DPRD setempat, sedangkan RPJM dan RKPD cukup mendapat pengesahan dari kepala daerah. Pada tahap kedua ini kegiatan utama badan perencana adalah melakukan proses untuk mendapatkan pengesahan tersebut. Pengalaman masa lalu menunjukkan bahwa penetapan rencana oleh kepala daerah pada umumnya berjalan lancar bilamana BAPPEDA telah melakukan finalisasi setelah memasukkan hasil MUSRENBANG.¹⁵⁹

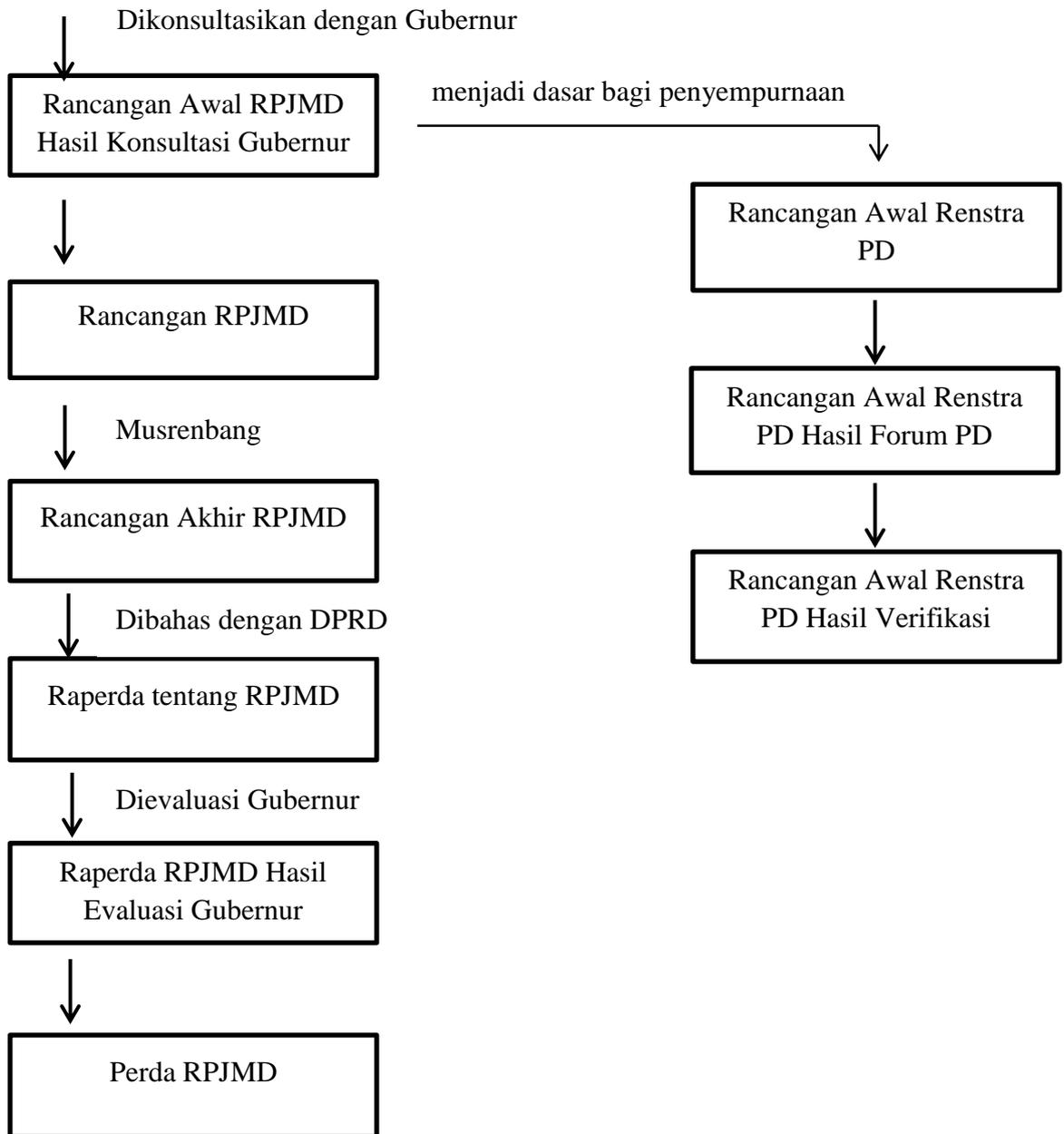
¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 38-39

¹⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 39

Berikut bagan tata cara penyusunan RPJMD Tahun 2017-2022 yang dilakukan oleh Bappelitbangda Kabupaten Cilacap:





Berikut penjelasannya:

1) Persiapan Penyusunan RPJMD

Pada saat Bupati dan Wakil Bupati terpilih (melalui Pemilukada), otomatis Bupati dan Wakil Bupati tersebut telah mempunyai visi dan misi yang harus dirumuskan ke dalam dokumen perencanaan pembangunan 5 tahunan yaitu

RPJMD. Sebelum penetapan Bupati dan Wakil Bupati terpilih, Bappelitbangda sebagai penyusun RPJMD langsung menyusun rancangan teknokratik. Berarti pada saat sudah dipastikan presentase kemenangan Bupati yang terpilih, Bappelitbangda sudah harus mulai menyusun rancangan teknokratik. Rancangan teknokratik tersebut kemudian dibahas oleh Tim Penyusun RPJMD bersama dengan Perangkat Daerah. Hasil pembahasan dirumuskan dalam berita acara kesepakatan yang nantinya sebagai bahan penyempurnaan rancangan teknokratik RPJMD yang selanjutnya menjadi dasar bagi penyusunan rancangan awal Renstra.

2) Penyusunan Rancangan Awal RPJMD

- a. Penyusunan rancangan awal RPJMD dimulai sejak Bupati dan Wakil Bupati terpilih dilantik. Rancangan awal RPJMD tersebut kemudian dibahas dengan para pemangku kepentingan melalui forum konsultasi publik. Forum konsultasi publik paling lambat 30 hari setelah rancangan awal RPJMD disusun, dan dikoordinasikan oleh Bappelitbangda. Hasil pembahasan dirumuskan dalam berita acara kesepakatan yang nantinya sebagai bahan penyempurnaan rancangan awal RPJMD.
- b. Setelah rancangan awal RPJMD dikonsultasi publikkan, kemudian dibawa ke DPRD untuk dibahas dan disetujui. Pengajuan rancangan awal RPJMD harus disampaikan paling lambat 40 (empat puluh) hari sejak Bupati dan Wakil Bupati dilantik, dan pembahasan dan kesepakatan terhadap rancangan awal RPJMD paling lambat 10 (sepuluh) hari sejak diterima oleh ketua DPRD. Hasil pembahasan dan kesepakatan

dirumuskan dalam nota kesepakatan yang nantinya sebagai bahan penyempurnaan rancangan awal RPJMD.

- c. Setelah DPRD setuju, kemudian dikonsultasikan dengan Gubernur Jawa Tengah, paling lambat 50 (lima puluh) hari setelah Bupati dan Wakil Bupati dilantik. Konsultasi dilaksanakan oleh Gubernur paling lambat 5 (lima) hari sejak dokumen diterima secara lengkap. Kemudian saran penyempurnaan rancangan awal RPJMD disampaikan kepada Bupati paling lambat 5 (lima) hari sejak konsultasi dilaksanakan. Saran penyempurnaan tersebut nantinya sebagai bahan penyempurnaan rancangan awal RPJMD, yang kemudian menjadi dasar bagi Perangkat Daerah untuk menyempurnakan rancangan awal Renstra Perangkat Daerah.

3) Penyusunan Rancangan RPJMD

Setelah rancangan awal RPJMD disempurnakan dan rancangan Renstra PD telah diverifikasi, kemudian keduanya digabungkan dan jadilah rancangan RPJMD. Rancangan RPJMD tersebut selanjutnya digunakan Bappelitbangda guna memperoleh persetujuan dari Bupati untuk menyelenggarakan Musrenbang RPJMD. Persetujuan pelaksanaan Musrenbang RPJMD paling lambat 70 (tujuh puluh) hari setelah Bupati dilantik.

4) Pelaksanaan Musrenbang RPJMD

Musrenbang RPJMD dilaksanakan dan dikoordinasikan oleh Bappelitbangda dan dihadiri oleh para pemangku kepentingan. Pelaksanaan Musrenbang RPJMD

paling lambat 75 (tujuh puluh lima) hari setelah pelantikan Bupati. Hasil Musrenbang RPJMD dirumuskan dalam berita acara kesepakatan dan ditandatangani oleh unsur yang mewakili pemangku kepentingan yang menghadiri Musrenbang RPJMD.

5) Perumusan Rancangan Akhir RPJMD

Setelah Musrenbang RPJMD dilaksanakan, berita acara kesepakatan hasil Musrenbang RPJMD tersebut sebagai bahan penyempurnaan rancangan RPJMD menjadi rancangan akhir RPJMD.

Bappelitbangda menyampaikan rancangan akhir RPJMD yang dimuat dalam Rancangan Peraturan Daerah kepada Sekretaris Daerah. Penyampaian paling lambat 5 (lima) hari setelah pelaksanaan Musrenbang RPJMD. Kemudian Sekretaris Daerah menyampaikan hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan rancangan kepada Kepala Bappeda untuk mendapatkan paraf persetujuan pada setiap halaman rancangan Peraturan Daerah tentang RPJMD. Setelah dibubuhi paraf persetujuan, kemudian dipaparkan kepada Kepala Daerah. Kemudian disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dan disetujui bersama dengan Kepala Daerah. Penyampaian rancangan Peraturan Daerah tentang RPJMD paling lambat 90 (sembilan puluh) hari setelah Bupati dan Wakil Bupati dilantik.

6) Penetapan RPJMD

Setelah dibahas oleh DPRD dan disetujui bersama dengan Bupati, maka Bupati mengajukan rancangan Peraturan Daerah tentang RPJMD kepada

Gubernur untuk dievaluasi. Evaluasi dilaksanakan paling lambat 5 (lima) bulan setelah Bupati dilantik. Kemudian setelah dievaluasi, Bupati menetapkan rancangan Peraturan Daerah tentang RPJMD kabupaten menjadi Peraturan Daerah kabupaten tentang RPJMD kabupaten dalam waktu paling lambat 6 (enam) bulan setelah bupati dan wakil bupati dilantik.

Dalam proses penyusunan RPJMD 2017-2022 seperti yang sudah dijelaskan di atas, terlihat Bappelitbangda Kabupaten Cilacap sebagai unsur perencana penyelenggaraan pemerintahan sudah melaksanakan perannya sesuai dengan aturan yang ditentukan. Mulai dari penyusunan rancangan teknokratik yang berisi visi misi kepala daerah pada tahapan persiapan penyusunan RPJMD, diadakannya forum konsultasi publik dengan para pemangku kepentingan pada tahapan penyusunan rancangan awal, pembahasan oleh DPRD pada tahap penyusunan rancangan awal, pelaksanaan musrenbang yang dihadiri oleh para pemangku kepentingan dengan pendekatan atas-bawah dan bawah-atas, pembahasan kembali oleh DPRD pada tahap perumusan rancangan akhir, sampai ditetapkan oleh Bupati menjadi perda RPJMD.

Selain itu, dalam penyusunan RPJMD kali ini, kinerja Bappelitbangda mengalami peningkatan. Ini sebagai dampak positif dari berubahnya aturan acuan RPJMD, yang semula Permendagri Nomor 54 Tahun 2010 berubah menjadi Permendagri Nomor 86 Tahun 2017. Sebagaimana wawancara yang dilakukan penulis pada hari Jumat, 20 Juli 2018 pukul 09.30 wib, bertempat di Kantor Bappelitbangda Kabupaten Cilacap, dengan salah satu karyawan Bappelitbangda Kab. Cilacap yaitu Bp. Daryono, selaku Kepala Bidang Program dan Evaluasi

Bappelitbangda Cilacap, untuk mengetahui apa yang membedakan RPJMD 2017-2022 dengan RPJMD sebelumnya di Kabupaten Cilacap sebagai implementasi dari berubahnya aturan acuan tersebut. Didapatkan keterangan bahwa:

“Yang membedakan RPJMD 2017-2022 dengan RPJMD sebelumnya yaitu acuan yang dipakai. Kalau RPJMD yang sebelumnya yaitu RPJMD 2012-2017 mengacu pada Permendagri Nomor 54 Tahun 2010. Sedangkan untuk RPJMD yang baru yaitu RPJMD 2017-2022 mengacu pada Permendagri Nomor 86 Tahun 2017. Selain itu, jika dilihat dari segi data, RPJMD yang sekarang lebih terinci dibandingkan dengan yang dulu. Contohnya di Bab II mengenai evaluasi tahun sebelumnya. Ada perbedaan walaupun memang tidak terlalu banyak. Juga, kalau RPJMD sebelumnya itu tidak dilaksanakan KLHS (Kajian Lingkungan Hidup Strategis). Sehingga tidak dilampirkan dokumen mengenai KLHS. Karena RPJMD yang dulu belum ada ketentuan seperti itu. Kalau sekarang dokumen KLHS harus dilampirkan untuk evaluasi ke Propinsi. Kalau KLHS belum divalidasi, maka tidak diperkenankan ke Propinsi. Itu sebagai syarat yang harus dipenuhi. Sedangkan dari segi aturan penyusunan juga lebih rinci dan ketat. Untuk sekarang, semua tahapan harus dilaksanakan dan harus dipenuhi. Kalau Permendagri 54 Tahun 2010 dulu, RPJM kalau untuk menjadi Perda itu 6 bulan. Tetapi kalau berdasarkan Permendagri 86 Tahun 2017 sekarang, walaupun pembentukan RPJMD untuk menjadi Perda itu tetap 6 bulan, tapi ada tahapan yang harus dilalui. Dan untuk RPJMD Cilacap yang sekarang sudah mengacu ke tata ruang yang ada, tapi tata ruang yang sekarang masih dalam proses evaluasi. Tapi Bappelitbangda sudah menyelesaikan rancangan dari RTRW tersebut. Sudah 2 tahun tidak dilaksanakan dan belum selesai. Kalau RPJMD yang lama memang ada aturan supaya mengacu. Tetapi RPJMD yang dulu belum mengacu, karena keterkaitan dengan dokumen yang lain. Kalau RPJMD yang sekarang kan sudah memuat hubungan penyusunan RPJM dengan dokumen lainnya. contoh hubungan RPJM dengan Renstra Daerah, hubungan RPJM dengan RKPD, hubungan RPJMD dengan dokumen RTRW Kabupaten, RTRW Propinsi dan RTRW Nasional. Menggambarkan bahwa RPJM ini sudah ada hubungan dalam penyusunannya”.

Selain itu, di hari yang sama, pukul 10.00 wib, Penulis juga mewawancarai Bp. Purwanto Kurniawan (Wawan) selaku staf di Bidang Program dan Evaluasi Bappelitbangda Cilacap, terkait hal yang sama. Didapatkan keterangan bahwa:

“Yang membedakan RPJMD 2017-2022 dengan RPJMD sebelumnya adalah dari peraturan yang dipakai. Kalau dulu pakai Permendagri 54 Tahun 2010, kalau sekarang pakai Permendagri 86 Tahun 2017. Sebenarnya secara substansial tidak jauh beda. Hanya tahapan-tahapan saja (yang berbeda). Kalau sekarang, jadwal di

dalam penyusunannya itu diatur dengan lebih ketat. Kalau dulu kan intinya setelah Bupati dilantik, dalam waktu 6 bulan itu harus sudah tersusun RPJM. Tapi tidak diatur di dalamnya. Di dalam penyusunan RPJM kan ada misalnya penyusunan rancangan teknokratik, penyusunan rancangan awal, rancangan, rancangan akhir, nah itu di Permendagri yang sekarang diatur. Waktu dan tahapan-tahapannya diatur. Sehingga kerja Bappelitbangda lebih keras karena ada waktu yang harus dipenuhi. Setiap tahapan ada waktunya atau waktunya diatur”.

Dari wawancara tersebut di atas, didapati keterangan bahwa dengan berubahnya aturan acuan yang dipakai menyebabkan beberapa perbedaan terhadap RPJMD 2017-2022 dengan RPJMD sebelumnya di Kabupaten Cilacap antara lain:

- 1) Segi Aturan Penyusunan

Dengan berubahnya aturan acuan yang dipakai, menyebabkan aturan penyusunan untuk RPJMD yang sekarang lebih rinci dan lebih ketat. Pada penyusunan yang sekarang lebih jelas apa saja tahapan-tahapan yang harus dilalui, mulai dari penyusunan rancangan teknokratik, rancangan awal, rancangan, rancangan akhir, hingga sampai terbentuknya perda. Setiap tahapan dijelaskan lebih rinci. Juga semua tahapan harus dilaksanakan dan harus dipenuhi karena setiap tahapan menjadi syarat untuk bisa lanjut ke tahapan berikutnya. Sebagai contoh, penambahan huruf e dan penjelasan lebih lanjut mengenai penyusunan rancangan teknokratik pada tahapan persiapan penyusunan. Tahapan ini menjadi penting karena menjadi dasar bagi penyusunan Rancangan Awal Renstra Perangkat Daerah.

- 2) Segi Data

Dengan aturan penyusunan RPJMD yang lebih rinci dan lebih ketat, memberikan efek yang positif pula dari segi kelengkapan data. Data yang disajikan dalam RPJMD jauh lebih lengkap. Sebagai contoh pada RPJMD Kabupaten Cilacap, evaluasi dari tahun sebelumnya yang ada pada Bab II RPJMD lebih rinci. Juga pada RPJMD yang sekarang sudah dilampirkannya dokumen KLHS (Kajian Lingkungan Hidup Strategis) sebagai salah satu syarat bahan evaluasi ke tingkat Provinsi, yangmana RPJMD yang sebelumnya belum melampirkannya. Selain itu, RPJMD Kabupaten Cilacap yang sekarang sudah mengacu ke tata ruang yang ada, dimana Bappelitbangda pada RPJMD sebelumnya selama 2 tahun belum melaksanakan tahapan penelaahan RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah) kabupaten/kota dan RTRW kabupaten/kota lainnya.

3) Segi Jadwal Penyusunan

Selain jabaran tahapan penyusunan RPJMD yang diperluas, juga diikuti oleh penambahan pengaturan waktu penyelesaian di masing-masing tahapan. Dengan jarak waktu antar tahapan yang singkat, membuat Bappelitbangda dituntut untuk bekerja lebih giat demi mencapai pemenuhan target waktu yang ditentukan dengan hasil yang maksimal mengingat aturan yang lebih rinci dan ketat seperti sudah dijelaskan sebelumnya. Ditambah lagi dengan aturan yang terdapat dalam Pasal 71 Pemendagri Nomor 86 Tahun 2017 atau senada dengan Pasal 266 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang isinya: apabila penyelenggara Pemerintahan Daerah tidak menetapkan Peraturan Daerah tentang RPJMD dalam waktu 6 (enam) bulan setelah bupati dan wakil bupati dilantik, maka anggota

DPRD dan Bupati dikenai sanksi administratif berupa tidak dibayarkan hak keuangan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan selama 3 (tiga) bulan.

Dari perbedaan RPJMD 2017-2022 dengan RPJMD sebelumnya di Kabupaten Cilacap tersebut di atas, maka bisa dilihat bahwa Bappelitbangda Kabupaten Cilacap untuk tahun ini dituntut bekerja lebih giat dalam penyusunan RPJMD 2017-2022. Karena pada penyusunan RPJMD kali ini, setiap tahapan dalam aturan penyusunannya dijelaskan lebih rinci dan lebih ketat. Sehingga sejumlah data yang pada tahun sebelumnya belum dikerjakan atau belum selesai, pada tahun ini mau tidak mau harus selesai sebagai syarat untuk bisa lanjut ke tahapan berikutnya. Seperti, evaluasi tahun sebelumnya yang ada di RPJMD lebih rinci, sudah dilampirkannya dokumen KLHS dan sudah mengacu pada RTRW. Jadi setiap tahapan sangat bergantung pada tahapan lainnya. Kemudian penambahan aturan waktu penyelesaian di masing-masing tahapan, membuat Bappelitbangda harus meningkatkan kinerjanya agar bisa mencapai pemenuhan target waktu sesuai yang ditentukan dalam Permendagri Nomor 86 Tahun 2017.

C. Analisis Faktor Pendukung Dan Penghambat Peranan Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian Dan Pengembangan Daerah (Bappelitbangda) Dalam Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2017-2022 Di Kabupaten Cilacap

1. Faktor Penghambat

Dalam membuat peraturan perundang-undangan yang baik, tentunya ada faktor pendukung dan faktor penghambat yang ditemukan oleh Bappelitbangda Kabupaten Cilacap selama proses penyusunan dokumen perencanaan pembangunan termasuk RPJMD. Walaupun semua para pemangku kepentingan bertanggungjawab dalam menyusun RPJMD, tetapi Bappelitbangda sebagai motor penggerakannya, tentunya menemukan hambatan-hambatan yang harus dihadapi.

Berdasarkan wawancara Penulis dengan Bp. Daryono, selaku tersebut di atas pada tanggal dan waktu yang sama, didapati keterangan bahwa:

“Faktor penghambat dalam penyusunan RPJMD 2017-2022 yaitu masalah data. Misalkan keterkaitan data dengan SKPD lainnya. Misal, SKPD diminta untuk menyerahkan data pada tanggal yang ditentukan, biasanya baru muncul setelah selesai. Rata-rata meleset dari tanggal yang ditentukan”.

Sedangkan wawancara dengan Bp. Purwanto, selaku tersebut di atas pada tanggal dan waktu yang sama, didapati keterangan bahwa:

“Faktor penghambat dalam penyusunan RPJMD 2017-2022 yaitu pada proses pengumpulan data. Menyusun RPJMD di 2017, berarti RPJMD yang disusun untuk tahun 2017-2022. Kalau RPJMD 2017-2022 semestinya data awalnya kan memakai tahun 2017. Memang ada klausul/ ketentuan bahwa untuk tahun pertama dari RPJMD berikutnya itu menjadi transisi untuk mengambil dari RPJMD tahun sebelumnya. Tetapi Bupati dan Wakil Bupati itu kan dilantik pada bulan November 2017. Otomatis 2017 kan belum selesai tahunnya. Sehingga data dasar yang dipakai untuk RPJMD 2017-2022 ya tahun 2016. Peraturan perundang-undangan mengatakan RPJMD itu harus selesai dalam waktu 6 (enam) bulan, yaitu berarti bulan Mei 2018 RPJMD 2017-2022 baru selesai dibuat. Di sisi lain, Bappelitbangda tidak hanya menyusun RPJMD saja. Tetapi juga bekerjasama dengan SKPD terkait untuk menyusun dokumen perencanaan lainnya. Kita ambil contoh RKPD. RKPD sebagai dokumen perencanaan 1 (satu) tahunan itu kan harus menginduk kepada RPJMD. RKPD 2018 itu mengacu pada RPJMD 2017-2022. Persoalannya, RKPD 2018 itu disusun pada bulan Desember 2017, yangmana ketika itu RPJMD 2017-2022 belum ada barangnya. Baru ada rancangan teknokratiknya. Sedangkan untuk tahun ini (tahun 2018), Bappelitbangda membuat RKPD untuk tahun 2019. Jadi RKPD 2018 ini mengambil programnya dari RPJMD 2012-2017. Maka untuk *outcome-outcome*

program RKPD 2018 ini akan menjadi kesulitan tersendiri. Karena program yang dipakai di 2012-2017 dengan 2017-2022 itu kan berbeda. Sementara RKPD 2018 masih memakai RPJMD 2012-2017. Maka dari itu Bappelitbangda masih belum bisa mencetak dokumen RPJMD 2017-2022 karena masih banyak hal-hal yang disinkronkan ulang yang sampai saat ini belum pas. Kalau *dipublish* sekarang, maka akan berdampak pada 5 (lima) tahun. Maka Bappelitbangda sedang berusaha untuk mengakurkan semua dokumen perencanaan karena dalam proses penyusunan RPJMD itu ulang-alik saling berkaitan dengan dokumen perencanaan lainnya”.

“Yang kedua, masalah kedisiplinan perangkat daerah terhadap data. SKPD dalam mengevaluasi *outcome* dan *output* kinerja, menyampaikan data-data realisasi capaian indikator kinerja mereka kurang disiplin. Data dan informasi di Bappelitbangda kan tergantung data dan informasi dari SKPD”.

“Yang ketiga, SDM perencanaan fungsional Bappelitbangda masih sangat kurang, baik di Bappelitbangda maupun SKPD itu sendiri. Untuk di Bappelitbangda Kabupaten Cilacap itu baru ada 1 (satu)”.

Dari wawancara tersebut di atas, didapati keterangan bahwa yang menjadi faktor penghambat peran Bappelitbangda dalam penyusunan RPJMD 2017-2022 di Kabupaten Cilacap antara lain:

1) Kedisiplinan Terhadap Data.

SKPD dalam mengevaluasi *outcome* dan *output* kinerja mereka kurang disiplin. Sehingga ketika Bappelitbangda meminta data dan informasi dari SKPD untuk penyusunan RPJMD seringkali penyerahannya meleset dari tanggal yang sudah ditentukan.

2) Proses Pengumpulan Data.

Penyusunan RPJMD 2017-2022 dimulai di tahun 2017. Sedangkan pada bulan November 2017 Bupati baru saja dilantik. Karena tahun 2017 tersebut belum usai, maka data dasar yang dipakai adalah data tahun 2016, yang semestinya memakai data tahun 2017. Dalam peraturan perundang-undangan

disebutkan bahwa RPJMD itu harus selesai dalam waktu 6 (enam) bulan, yaitu berarti bulan Mei 2018 RPJMD 2017-2022 maksimal baru selesai dibuat. Sementara di sisi lain, Bappelitbangda tidak hanya menyusun RPJMD saja, tetapi juga menyusun dokumen perencanaan lainnya. Saat menyusun dokumen perencanaan turunan RPJMD 2017-2022, sebagai contoh di sini RKPD 2018, pada waktu penyusunan RKPD 2018 pada bulan Desember 2017, RPJMD 2017-2022 belum keluar. Maka RKPD 2018 mengambil program pembangunan dari RPJMD 2012-2017. Ini mengakibatkan *outcome-outcome* RKPD mengalami kesulitan. Karena program pada RPJMD 2017-2022 berbeda dengan RPJMD 2012-2017. RKPD 2018 yang seharusnya menginduk pada RPJMD 2017-2022 realitanya malah mengambil program dari RPJMD 2012-2017. Inilah salah satu yang menjadi kesulitan Bappelitbangda dalam proses pengumpulan data. Bagaimana menyinkronkan semua dokumen perencanaan karena dalam proses penyusunan RPJMD itu ulang-alik saling berkaitan dengan dokumen perencanaan lainnya. Masalah tersebut juga menjadi faktor Bappelitbangda belum bisa mempublikasikan RPJMD 2017-2022 karena masih banyak perencanaan SKPD yang masih belum selaras dengan RPJMD 2017-2022.

3) Keterbatasan SDM

Keterbatasan sumber daya manusia juga menjadi salah satu faktor penghambat penyusunan RPJMD 2017-2022. SDM perencanaan fungsional Bappelitbangda masih sangat kurang, baik di Bappelitbangda maupun SKPD itu sendiri. Bappelitbangda Kabupaten Cilacap sendiri baru mempunyai 1 (satu) orang.

2. Faktor Pendukung

Di samping faktor penghambat, Bappelitbangda Kabupaten Cilacap juga mempunyai faktor pendukung yang membantu peran Bappelitbangda dalam penyusunan RPJMD 2017-2022 di Kabupaten Cilacap.

Berdasarkan wawancara Penulis dengan Bp. Daryono, selaku tersebut di atas pada tanggal dan waktu yang sama, didapati keterangan bahwa:

“Faktor pendukung dalam penyusunan RPJMD 2017-2022 yaitu instansi pemerintah. Semua tahapan dalam penyusunan yang mendukung adalah pemerintah, untuk menyelesaikan visi dan misi Bupati pada 5 (lima) tahun ke depan. Lalu ada masyarakat Cilacap dan sebagainya”.

Sedangkan wawancara dengan Bp. Purwanto, selaku tersebut di atas pada tanggal dan waktu yang sama, didapati keterangan bahwa:

“Faktor pendukung dalam penyusunan RPJMD 2017-2022 yaitu kekuatan aturan. Bahwa RPJMD didukung dengan berbagai macam aturannya. Contohnya, untuk menyusun RPJMD membutuhkan view dari inspektorat. Yang mengecek banyak pihak. Selain itu, karena dicover dengan aturan, maka menjadi cambuk bagi kita untuk menyelesaikan. Kalo tidak ya jadi tidak tepat waktu. Contoh ada peraturan seperti, jika perda RPJMD dalam waktu maksimal 6 bulan tidak ditetapkan setelah Kepala Daerah dilantik, maka Bupati dan Dewan itu tidak mendapatkan hak-hak keuangan selama 6 bulan”.

“Yang ketiga, SDM perencana yang ada cukup solid. Koordinasi dan kerjasama kita cukup baik. Semua datang dalam rapat dan memberikan masukan, dan cukup kooperatif. Mau berusaha mencari data jika dibutuhkan. Sehingga kita tidak kesulitan pula dalam mengundang SKPD dan sebagainya”.

“Yang keempat didukung dengan anggaran dalam kegiatan penyusunan. Kalau tidak ada anggaran bisa terhambat”.

Dari wawancara tersebut di atas, didapati kesimpulan bahwa yang menjadi faktor pendukung peran Bappelitbangda dalam penyusunan RPJMD 2017-2022 di Kabupaten Cilacap antara lain:

1) Dukungan Dari Berbagai Pihak

Dukungan instansi pemerintah sangat membantu Bappelitbangda Kabupaten Cilacap dalam menyusun setiap tahapan penyusunan RPJMD 2017-2022 dalam rangka menyelesaikan visi dan misi Bupati pada 5 (lima) tahun ke depan. Selain dari pihak pemerintah, keterlibatan masyarakat juga sangat membantu dalam penyusunan RPJMD. Dimulai dari konsultasi publik, kemudian pelaksanaan Musrenbang yang dihadiri oleh seluruh *stakeholder*.

2) Kekuatan Aturan

Didukung dengan berbagai macam aturan, memungkinkan keterlibatan banyak pihak dalam pengoreksian RPJMD 2017-2022. Sehingga memudahkan dalam penyusunan RPJMD. Selain itu, karena *discover* dengan aturan, maka menjadi cambuk bagi Bappelitbangda untuk menyelesaikan. Contohnya pada Pasal 71 Permendagri Nomor 86 Tahun 2017, yang selaras dengan Pasal 266 Ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, yang isinya bahwa apabila penyelenggara Pemerintahan Daerah tidak menetapkan Peraturan Daerah tentang RPJMD, anggota DPRD dan gubernur/ bupati/wali kota dikenai sanksi administratif berupa tidak dibayarkan hak keuangan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan selama 3 (tiga) bulan.

3) SDM Yang Solid

Koordinasi dan kerjasama yang cukup baik antar anggota Bappelitbangda, memudahkan Bappelitbangda dalam melaksanakan agenda kerja penyusunan RPJMD 2017-2022. Terutama saat mengadakan rapat dan memberikan masukan

jika dibutuhkan. Sehingga tidak kesulitan dalam mengundang SKPD. Pencarian data pun dimudahkan dengan sikap kooperatif para anggota Bappelitbangda.

4) Dukungan Anggaran

Anggaran berperan penting dalam kegiatan penyusunan. Biaya yang ada nantinya dialokasikan untuk operasional penyusunan RPJMD 2017-2022.

BAB V

Kesimpulan dan Saran

A. Kesimpulan

1. Peranan Bappelitbangda dalam penyusunan RPJMD 2017-2022 di Kabupaten Cilacap telah sesuai dengan aturan yang ditentukan. Mulai dari penyusunan rancangan teknokratik yang berisi visi misi kepala daerah pada tahapan persiapan penyusunan RPJMD, diadakannya forum konsultasi publik dengan para pemangku kepentingan pada tahapan penyusunan rancangan awal, pembahasan oleh DPRD pada tahap penyusunan rancangan awal, pelaksanaan musrenbang yang dihadiri oleh para pemangku kepentingan dengan pendekatan atas-bawah dan bawah-atas, pembahasan kembali oleh DPRD pada tahap perumusan rancangan akhir, sampai ditetapkan oleh Bupati menjadi perda RPJMD. Selain itu peranan Bappelitbangda dalam penyusunan RPJMD 2017-2022 di Kabupaten Cilacap mengalami peningkatan kinerja dibanding tahun sebelumnya. Ini sebagai dampak positif dari berubahnya aturan acuan RPJMD, yang semula Permendagri Nomor 54 Tahun 2010 berubah menjadi Permendagri Nomor 86 Tahun 2017. Pergantian aturan acuan berimbas pada 1) segi aturan penyusunannya (lebih rinci dan lebih ketat), 2) segi data (data yang disajikan jauh lebih lengkap), dan 3) segi jadwal penyusunannya (penambahan pengaturan waktu penyelesaian di masing-masing tahapan). Sehingga penyusunan RPJMD Kabupaten Cilacap Tahun 2017-2022 menjadi lebih teratur, terarah dan tepat waktu, sesuai

dengan aturan aturan acuannya, yakni Permendagri Nomor 86 Tahun 2017.

2. Beberapa hal yang menjadi faktor penghambat peranan Bappelitbangda dalam penyusunan RPJMD 2017-2022 di Kabupaten Cilacap antara lain:
 - a) kedisiplinan SKPD terhadap evaluasi *outcome* dan *output* data yang dibutuhkan sehingga meleset dari tanggal yang ditentukan;
 - b) ketidaksesuaian acuan dokumen perencanaan dengan yang ada di peraturan perundang-undangan membuat antar dokumen perencanaan menjadi sulit untuk disinkronkan. Termasuk dokumen RPJMD Kabupaten Cilacap Tahun 2017-2022 dengan dokumen perencanaan turunannya;
 - c) kurangnya sumber daya manusia di lingkungan Bappelitbangda maupun di lingkungan SKPD.

Sedangkan beberapa hal yang menjadi faktor pendukung peranan Bappelitbangda dalam penyusunan RPJMD 2017-2022 di Kabupaten Cilacap antara lain: a) dukungan dari berbagai pihak, baik dari kalangan instansi pemerintah maupun dari pihak masyarakat, khususnya *stakeholder*; b) didukung dengan berbagai macam aturan, memungkinkan keterlibatan banyak pihak dalam pengoreksian RPJMD 2017-2022, sehingga memudahkan dalam penyusunannya. Juga dengan *discover* oleh aturan, maka menjadi cambuk bagi Bappelitbangda untuk menyelesaikannya; c) Koordinasi dan kerjasama yang cukup baik antaranggota Bappelitbangda, memudahkan Bappelitbangda dalam

melaksanakan agenda kerja penyusunan RPJMD 2017-2022; d) didukung dengan anggaran dalam kegiatan penyusunannya.

B. Saran

1. Dengan ditunjang oleh aturan acuan yang baru, maka Bappelitbangda dan Pemerintah hendaknya meningkatkan lagi kinerja peranan dalam penyusunan RPJMD. Khususnya pada tahun-tahun berikutnya, dengan cara melakukan komparasi dengan kinerja penyusunan RPJMD 2017-2022, agar isi RPJMD semakin baik ke depannya.
2. Perlunya peningkatan kedisiplinan seluruh jajaran yang terlibat dalam penyusunan dokumen perencanaan RPJMD agar dokumen RPJMD bisa terealisasi dengan baik; perlunya kesesuaian antara dokumen perencanaan pembangunan dengan aturan acuannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan agar memudahkan sinkronisasi selama proses penyusunannya, termasuk RPJMD dengan dokumen turunannya; perlunya peningkatan ketersediaan sumber daya manusia di lingkungan Bappelitbangda maupun di lingkungan SKPD agar kinerja penyusunan RPJMD lebih efisien dan lebih baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*, Ed. 1, Ctk. 1, UII Press, Yogyakarta, 2005
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Ctk.II, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002
- C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Ctk. Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2004
- Dadang Suwanda, *Optimalisasi Fungsi Penganggaran DPRD (Dalam Penyusunan Perda APBD)*, Ctk. Pertama, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2016
- Dadang Solihin, *Kamus Istilah Otonomi Daerah*, Ctk. Pertama, Lembaga Pemberdayaan Ekonomi Kerakyatan, Jakarta Timur, 2001
- Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Ctk. Pertama, Setara Press, Malang, 2016
- Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah, (Suatu Kajian Teoritis & Praktis Disertai Manual): Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*, Ctk. 1, Kencana, Jakarta, 2009
- Hanif Nurcholis, d.k.k., *Perencanaan Partisipatif Pemerintah Daerah (Pedoman Pengembangan Perencanaan Pembangunan Partisipatif Pemerintahan Daerah)*, Ctk. Pertama, PT Grasindo, Jakarta, 2009
- H.M. Syafi'I, *Strategi dan Kebijakan Pembangunan Ekonomi Daerah Perspektif Teoritik*, Ctk. I, Averroes Press, Malang, 2007
- Indra Bastian, *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Ctk. Pertama, Salemba Empat, Jakarta, 2006
- Lukman Santoso Az, *Hukum Pemerintahan Daerah (Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia)*, Ctk I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015
- M. Mas'ud Said, *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*, Ctk pertama, Ed. Pertama, Universitas Muhammadiyah Malang, Malang, 2005
- Muhammad Abdullah Al-Khatib, *Model Masyarakat, Muslim (Wajah Peradaban Masa Depan)*, Ctk. Pertama, Progressio, Bandung, 2006
- Murtir Jeddawi, *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah (Analisis Kewenangan, Kelembagaan, Manajemen, Kepegawaian, dan Peraturan Daerah)*, Ctk. Ke-I, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2008

- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Ctk. I, Nusa Media, Bandung, 2009
- Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2009
- Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah (Negara Kesatuan, Daerah Istimewa dan Daerah Otonomi Khusus)*, Ctk. Kesatu, PT Refika Aditama, Bandung, 2013
- S.H. Sarundajang, *Birokrasi Dalam Otonomi Daerah*, Ctk. Ke-1, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003
- Sirajuddin, *d.k.k.*, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah (Sejarah, Asas, Kewenangan, dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah)*, Ctk. Pertama, Setara Press, Malang, 2016
- Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia (Konsep, Azas dan Aktualisasinya)*, Ctk. I, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Ctk. Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2006
- Sjafrizal, *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi*, Ctk. ke-1, Ed. 1, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014
- Soekartawi, *Prinsip Dasar Perencanaan Pembangunan (Dengan Pokok Bahasan Khusus Perencanaan Pembangunan Daerah)*, Ed. 1, Ctk. Pertama, Rajawali, Jakarta, 1990
- Sri Soemantri, *Otonomi Daerah*, Ctk. Pertama, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2014
- Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta, Bandung, 2014
- Vieta Imelda Cornelis, *Hukum Pemerintahan Daerah (Pengaturan dan Pembentukan Daerah Otonomi Baru di Wilayah Perbatasan dan Pedalaman Dalam Perspektif Kedaulatan Bangsa)*, Ctk. I, Aswaja Pressindo, Surabaya, 2016
- Yusnani Hasyimzoem, *d.k.k.*, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Ctk. Ke-I, Rajawali Pers, Jakarta, 2017
- Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Permendagri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah

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

Peraturan Daerah Kabupaten Cilacap Nomor 17 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan Kabupaten Cilacap

Peraturan Daerah Kabupaten Cilacap Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Cilacap

Peraturan Bupati Cilacap Nomor 108 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah Kabupaten Cilacap

Rancangan Akhir RPJMD Kabupaten Cilacap Tahun 2017-2022

Budhi Setianingsih, *d.k.k.*, “*Efektivitas Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah (Simrenda) (Studi pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang)*”, terdapat dalam <https://media.neliti.com/media/publications/82861-ID-efektivitas-sistem-perencanaan-pembangun.pdf>. Diakses terakhir tanggal 06 Juni 2018

Dony, *RAPERDA Perubahan APBD 2017 Kabupaten Cilacap Ditetapkan*, terdapat dalam <http://cilapkab.go.id/v2/?pilih=news&mod=yes&aksi=lihat&id=6117>. Diakses terakhir tanggal 12 Juli 2018

Gunarto Taslim, *Permendagri 86 Tahun 2017 Pengganti Permendagri 54 Tahun 2010 Telah Terbit, Sayangnya Banyak Inkonsistensi di Dalamnya*, terdapat dalam <http://www.gunartotaslim.com/permendagri-86-tahun-2017-pengganti-permendagri-54-tahun-2010-telah-terbit-sayangnya-banyak-inkonsistensi-di-dalamnya/>. Diakses terakhir tanggal 4 September 2018

Gunarto Taslim, *Garis Besar Isi Permendagri No. 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Raperda tentang RPJPD dan RPJMD, serta Tata Cara Perubahan RPJPD, RPJMD, dan RKPD*, terdapat dalam <http://www.gunartotaslim.com/wp-content/uploads/2018/02/Garis-Besar-Isi-Permendagri-86-2017-dan-Perbedaanya-dengan-54-2010-Gunarto.pdf>. Diakses terakhir tanggal 5 September 2018

<http://bappeda.kebumenkab.go.id/web/read/recent/orientasi-dan-sosialisasi-permendagri-no86-tahun-2017>. Diakses terakhir tanggal 5 September 2018

<http://bappeda.pandeglangkab.go.id/sekilas-tentang-perencanaan-pembangunan-daerah/>. Diakses terakhir tanggal 07 Juni 2018

<http://bappelitbangda.cilacapkab.go.id/visi-misi/>, Diakses terakhir tanggal 13 Agustus 2018

https://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Pencanaan_Pembangunan_Daerah. Diakses tanggal 6 September 2018

https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Cilacap. Diakses terakhir tanggal 9 September 2018

https://id.wikipedia.org/wiki/Perangkat_daerah. Diakses tanggal 6 September 2018

Noviandra Chenava, *Perencanaan dalam Persepektif Islam dan Implikasinya dalam Kehidupan*, terdapat dalam https://www.academia.edu/5488117/Perencanaan_dalam_Perspektif_Islam_dan_Implikasinya_dalam_Kehidupan, Diakses terakhir tanggal 8 Juli 2018

http://satgas-peradilan.com/index.php?option=com_content&view=article&id=133:peraturan-perundang-undangan-tingkat-pusat-dan-daerah&catid=27:undang-undang&Itemid=293. Diakses terakhir tanggal 24 Mei 2018