NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN KEBUMEN
TENTANG
SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH

2020

ii

KATA PENGANTAR

Dalam rangka mengimplementasikan aturan yuridis mengenai Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah di Kabupaten Kebumen, maka disusunlah Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah.

Naskah akademik ini memaparkan beberapa hal pokok diantaranya urgensi penyusunan secara filosofis, sosiologis maupun yuridis, kajian empirik hasil penelitian berupa: (1) Kondisi saat ini Kabupaten Kebumen, (2), Kajian yuridis atas peraturan perundang-undangan yang terkait (3) Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur, (4) Jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup, (5) Fokus dan program prioritas.

Disamping itu, dalam penyusunan Naskah Akademik ini tentu memperhatikan aspek kearifan lokal yang ada di wilayah Kabupaten Kebumen, disamping juga memberikan ruang seluas-luasnya bagi pengembangan kesejahteraan masyarakat yang dapat memberikan nilai kemajuan masyarakat dan Kabupaten Kebumen.

Semoga Rancangan Naskah Akademik ini dapat dijadikan acuan ilmiah yang komprehensif dalam menyusun draf Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah.

Tim Penyusun, April 2020

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR **2**

DAFTAR ISI **3**

BAB I PENDAHULUAN **4**

A. Latar Belakang **4**

B. Identifikasi Masalah **14**

C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan **15**

D. Metode Penelitian **17**

BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS **23**

A. Kajian Teoritis **23**

B. Kajian terhadap Asas/Prinsip..... **50**

C. Kajian Praktis/Praktek Empiris **61**

D. Kajian terhadap Penerapan Sistem Baru **69**

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT **82**

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS **124**

A. Landasan Filosofis **126**

B. Landasan Sosiologis **130**

C. Landasan Yuridis **135**

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN **140**

BAB VI PENUTUP **152**

A. Kesimpulan **152**

B. Rekomendasi **155**

DAFTAR PUSTAKA **156**

LAMPIRAN .....

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang masalah

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itu dirumuskan pula tentang landasan kefilsafatan dan tujuan Negara. Landasan kefilsafatannya dirumuskan dalam bentuk kesatuan lima asas pokok yang dinamakan Pancasila. Tatanan politik yang mewujudkan Negara Indonesia yang dikehendaki adalah Negara Pancasila asebagai wahana untuk mewujudkan kesejahteraan dalam arti luas bagi seluruh rakyat Indonesia. Asas kebijakan untuk mewujudkannya dirumuskan terutama dalam Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang secara normatif harus menjadi acuan dalam menjalankan pemerintahan.

Pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, bersatu, dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tertib, dan dinamis dalam lingkungan yang merdeka, bersahabat, dan damai. Pembangunan nasional yang mencakup seluruh aspek kehidupan bangsa diselenggarakan bersama oleh masyarakat dan pemerintah. Masyarakat menjadi pelaku utama pembangunan, dan pemerintah berkewajiban mengarahkan,

membimbing, melindungi, serta menumbuhkan suasana dan iklim yang menunjang.

Negara berkewajiban untuk menciptakan derajat kesejahteraan yang optimal bagi warganya dengan meningkatkan kualitas pelayanan publik dan reformasi kebijakan publik. Negara juga harus adaptif terhadap perubahan sosial dan ekonomi yang fluktuatif dalam reformasi negara kesejahteraan.[1] Negara dituntut untuk campur tangan dalam bidang-bidang perlindungan sosial, terutama melalui regulasi ekonomi dan pembentukan norma-norma sosial.[2] Upaya perlindungan sosial dibebankan pada investasi terhadap manusia untuk mengaktifkan sumber daya manusia. Sistem perlindungan sosial bukan dipahami secara eksklusif dengan dikotomi sederhana antara aktor negara dengan non-negara, melainkan diintegrasikan sebagai kesatuan kolektif yang tidak melemahkan satu sama lain.

Negara Kesatuan Republik Indonesia menyelenggarakan pemerintahan negara dan pembangunan nasional untuk mencapai masyarakat adil, makmur, dan merata berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi terdiri atas daerah-daerah kabupaten dan kota. Tiap-tiap daerah tersebut mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Disamping itu, sudah saatnya pemerintah pusat memberikan kepercayaan kepada pemerintah daerah untuk bersikap mandiri dalam pemberdayaan daerah.

Pelimpahan wewenang pemerintah pusat dalam kerangka otonomi daerah merupakan sebuah strategi untuk mendemokratisasikan sistem politik dan sekaligus menyelaraskan pencapaian pembangunan yang

[1] Barbara Vis, 2010, *Politics of Risk-taking: Welfare State Reform in Advanced Democracies*, Amsterdam University Press, Amsterdam, hlm. 100

[2] David Stott dan Alexandra Felix, 1997, *Principles of Administrative Law*, Cavendish Publishing Limited, London, hlm. 28

berkelanjutan. Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, merupakan momentum tepat untuk melaksanakan otonomi daerah yang tujuan utamanya adalah:

1. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.
2. Menciptakan efisien dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah.
3. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, penyerahan, pelimpahan, dan penugasan urusan pemerintahan kepada Daerah secara nyata dan bertanggung jawab harus diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, termasuk perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah. Sebagai daerah otonom, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan tersebut dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas. Pendanaan penyelenggaraan pemerintahan agar terlaksana secara efisien dan efektif serta untuk mencegah tumpang tindih ataupun tidak tersedianya pendanaan pada suatu bidang pemerintahan, maka diatur pendanaan penyelenggaraan pemerintahan. Penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dibiayai dari APBD, sedangkan penyelenggaraan kewenangan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah dibiayai dari APBN, baik kewenangan Pusat yang didekonsentrasikan kepada Gubernur atau ditugaskan kepada Pemerintah Daerah dan/atau Desa atau sebutan lainnya dalam rangka tugas pembantuan.

Indonesia merupakan negara hukum berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Negara hukum menghendaki segala tindakan atau perbuatan penguasa mempunyai

dasar hukum yang jelas atau ada legalitasnya baik berdasarkan hukum tertulis maupun berdasarkan hukum tidak tertulis.[3] Penegasan tersebut sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3), *Negara Indonesia adalah Negara Hukum*. Menurut Jimly Asshiddiqie dalam rumusan itu negara diidealkan bahwa: Yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi.[4] Dijadikannya hukum sebagai panglima dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara menunjukkan bahwa Indonesia menganut konsep negara hukum, dalam negara hukum pemerintah tidak boleh bersifat pasif itu artinya pemerintah harus membangun kesejahteraan masyarakatnya dengan cara mengatur kehidupan ekonomi dan sosial. Artinya, bahwa ketika negara melaksanakan kekuasaannya maka negara tunduk terhadap pengawasan hukum. Pelaksanaan kekuasaan di dalam negara hukum harus dijamin di dalam konstitusi sebagai norma dasar penyelenggaraan negara.

Pasal 18A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan agar hubungan keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang. Pemerintah pada hakikatnya mengemban tiga fungsi utama yakni fungsi distribusi, fungsi stabilisasi, dan fungsi alokasi. Fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih efektif dan tepat dilaksanakan oleh Pemerintah, sedangkan fungsi alokasi oleh Pemerintahan Daerah yang lebih mengetahui kebutuhan, kondisi, dan situasi masyarakat setempat. Pembagian ketiga fungsi dimaksud sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah.

[3] Zairin Harahap, 2001, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 1

[4] Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Buana Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 297

Dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2OO4 tentang Pemerintahan Daerah merupakan dinamika dalam perkembangan pemerintahan daerah dalam rangka menjawab permasalahan yang terjadi pada pemerintahan daerah. Perubahan kebijakan pemerintahan daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2O14 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan dampak yang cukup besar bagi berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemerintahan Daerah, termasuk pengaturan mengenai Perencanaan Pembangunan Daerah. Diantaranya disebutkan bahwa sumber-sumber pendanaan pelaksanaan Pemerintahan Daerah terdiri atas pendapatan asli daerah, dana perimbangan, pinjaman daerah, dan lain-lain pendapatan yang sah. Pengelolaan keuangan dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada para pemangku kepentingan yang sudah menjadi tuntutan masyarakat. Semua penerimaan dan pengeluaran yang menjadi hak dan kewajiban daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD. Dalam pengadministrasian keuangan daerah, APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Selain mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pengaturan mengenai Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah juga mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2OO3 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2OO4 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2OO4 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan 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 Pembangun Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah.

Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah adalah suatu usaha sistemik dari pelbagai pelaku (aktor), baik umum (publik) atau pemerintah, swasta, maupun kelompok masyarakat lainnya pada tingkatan yang berbeda untuk menghadapi saling ketergantungan dan keterkaitan aspek fisik, sosial ekonomi dan aspek lingkungan lainnya dengan cara terus menerus menganalisis kondisi dan pelaksanaan pembangunan daerah, merumuskan tujuan dan kebijakan pembangunan daerah, menyususn konsep strategi bagi pemecahan masalah (solusi) dan melaksanakannya dengan menggunakan sumber daya yang tersedia sehingga peluang baru untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah dapat ditangkap secara berkelanjutan.

Pelaksanaan perencanaan pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah mengemban dua misi utama di dalamnya. Pertama, terciptanya penyelenggaraan pembangunan di tingkat daerah yang partisipatif. Kedua, Pemerataan pembangunan di seluruh daerah dengan mengoptimalkan kemampuan, prakarsa, kreativitas, inisiasi dan partisipasi masyarakat, serta kemampuan untuk mengurangi dominasi pemerintah dalam melaksanakan pembangunan dengan prinsip-prinsip *good governance*.

Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional bertujuan untuk mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan; menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah; menjamin

keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan; mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan. Keseluruhan tujuan tersebut untuk menjamin keselarasan pusat dan daerah, terkait perencanaan sampai pada tahap pengawasan. Sehingga diharapkan tidak terjadi *overlapping* antar dokumen-dokumen. Perencanaan pembangunan daerah merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional yang dilakukan pemerintah daerah bersama para pemangku kepentingan berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing. Perencanaan pembangunan daerah mengintegrasikan rencana tata ruang dengan rencana pembangunan daerah. Pelaksanakan perencananaan pembangunan daerah berdasarkan kondisi dan potensi yang dimiliki masing-masing daerah, sesuai dinamika perkembangan.

Dalam hal ini, Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen harus mampu mengakselerasikan pembangunannya dalam memenuhi tujuan peningkatan kesejahteraan, perbaikan layanan, dan keunggulan daya saing. Program pembangunan daerah disusun, tidak saja untuk memecahkan permasalahan pembangunan tetapi juga untuk mengantisipasi berbagai ancaman dan memanfaatkan berbagai peluang di masa datang. Mengingat bahwa rentang waktu pemecahan masalah dan bagaimana menyiasati dinamika masa depan tidak sama antara satu hal dengan hal lainnya maka kesinambungan pembangunan menjadi salah satu isu penting perencanaan pembangunan. Pembangunan daerah yang berkesinambungan merupakan salah satu faktor kunci keberhasilan dalam mendukung pencapaian target kinerja dalam jangka menengah dan panjang. Untuk mendukung terselenggaranya pembangunan berkelanjutan itu, diperlukan suatu sistem perencanaan pembangunan daerah yang handal dan berorientasi pada masyarakat atau kelompok sasaran yang dilayani.

Berbagai pemikiran dan praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah yang tidak lagi sesuai dengan dinamika lingkungan terkini,

mengalami banyak pergeseran. Peran pemerintah daerah dituntut untuk mampu menyelenggarakan pemerintahan daerah yang lebih adaptif (*new public administration*). Sebagaimana penyelenggaraan birokrasi dapat selaras dengan dinamika demokrasi yang memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi layanan dan masyarakat pada umumnya; dengan layanan berstandar internasional. Melalui paradigma yang baru, perencanaan pembangunan mencoba mengadaptasi paradigma *new public management* untuk mendapatkan konsep *new public service* dan *reinventing governance*. Diharapkan kedepan, penyelenggaraan sistem perencanaan pembangunan daerah lebih menekankan pada aspek pencapaian hasil, tujuan pembangunan, layanan publik yang profesional, dan akuntabilitas kinerja melalui penggunaan dana publik secara efisien, efektif, dan bijaksana. Suatu sistem perencanaan pembangunan tidak saja mengatur bagaimana dokumen perencanaan dibuat, tetapi juga mengatur tentang pelaksanaan, pengendalian, dan evaluasinya. Pengendalian dan evaluasi dilakukan untuk menjamin agar tujuan pembangunan dapat diselenggarakan dan dicapai sesuai strategi pembangunan jangka menengah. Strategi harus dijadikan salah satu rujukan penting dalam perencanaan pembangunan daerah (*strategy focussed-management*).

Proses pembangunan yang baik selalu diawali perencanaan yang matang, baik dari aspek mekanisme, proses, sistem maupun subtansi. Maka berkaitan dengan mekanisme, pilihan terhadap perencanaan dari bawah (*bottom up planning*) adalah untuk mencapai sebuah proses perencanaan yang partisipatif (dalam penentuan kebutuhan masyarakat), dan subtansial (jenis kebutuhan secara nyata diperlukan masyarakat), sehingga dalam mekanisme dari bawah seperti ini, sesungguhnya merupakan proses agregatif (hasil kesepakatan bersama) yang harus secara konsisten dipatuhi dan menjadi pijakan dalam setiap proses berikutnya. Prinsip dasar inilah yang menjadi taruhan, apakah proses perencanaan dari tingkat desa, kemudian ke kecamatan dan samapai kabupaten tetap konsisten. Sehingga dalam makna lain, hilangnya mata rantai (*missing link*) hasil perencanaan dari bawah

terhadap keputusan penganggaran yang dilakukan pemerintah daerah karena adanya pihak-pihak yang tidak konsisten dan patuh atas kesepakatan yang telah dihasilkan. Dalam kontek ini, dapat dibaca pula bahwa proses perencanaan sistem pembangunan yang dibangun dari bawah rawan terhadap distorsi melalui proses politik yang tidak demokratis. Maka komitmen dan niat baik (*good will*) dari seluruh *stekeholders* perencanaan pembangunan mutlak diperlukan.

Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang (RPJPD), jangka menengah (RPJMD dan Renstra PD), dan tahunan (RKPD dan Renja PD) yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintahan daerah dengan melibatkan masyarakat. Sebagai satu kesatuan sistem, masing-masing dokumen saling terkait dan konsisten dimana RPJPD memayungi arah pembangunan bagi RPJMD dalam 4 (empat) periode lima tahunan. RPJPD dan RPJMD harus dapat memecahkan permasalahan pembangunan dan mengantisipasi isu-isu strategik jangka panjang dan menengah, antara lain menyangkut: standar pelayanan (agar bertaraf internasional), kualitas sarana dan prasarana kota, kawasan–kawasan bernilai ekonomi produktif, iklim investasi dan iklim usaha, kualitas pembangunan sumber daya manusia, kesempatan kerja dan usaha, kelestarian lingkungan hidup. Selanjutnya, RPJMD memberi pedoman bagi RKPD melalui arah kebijakan tahunan dalam 5 (lima) tahun. RPJMD dan RKPD diterjemahkan atau dipedomani oleh PD dalam menyusun Renstra-PD dan Renja-PD. Renstra PD dan Renja PD harus dapat menjadi basis perumusan dan dasar peningkatan kualitas layanan bagi masyakarat.

Lebih lanjut, di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang merupakan penyempurnaan pengaturan pengelolaan keuangan daerah yang sebelumnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Penyempurnaan pengaturan dalam Peraturan Pemerintah mengenai pengelolaan keuangan daerah

dilakukan untuk menjaga 3 (tiga) pilar tata pengelolaan keuangan daerah yang baik, yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif. Mekanisme perencanaan pembangunan yang terhubung langsung dengan sistem penganggaran memungkinkan bagi terciptanya perbaikan efisiensi pendanaan, rasionalitas belanja, perbaikan *outcome*, peningkatan kemampuan capaian *impact* atas sasaran pembangunan, dan efektivitas pendayagunaan aparatur daerah dan sumber daya pembangunan lain pada umumnya. RKPD sebagai penghubung sistem perencanaan pembangunan dengan sistem penganggaran menempati peran penting agar dapat dipedomani dalam penyusunan KUA dan PPAS serta penyusunan APBD pada umumnya. Dengan demikian, kualitas perencanaan keuangan daerah akan membaik di masa datang.

Perbaikan kualitas perencanaan keuangan daerah antara lain diwujudkan dalam peningkatan kualitas manajemen belanja daerah. Pemerintah daerah harus mengalokasikan belanja daerah secara adil dan merata agar relatif dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi, khususnya dalam pemberian pelayanan umum. Disini, perlu ditekankan kembali tentang pentingnya pengendalian tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran dengan memperhatikan (1) penetapan secara jelas indikator dan target kinerja yang ingin dicapai; dan (2) penetapan prioritas kegiatan dan penghitungan beban kerja serta penetapan harga satuan yang rasional.

Oleh karena itu, berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijelaskan di atas, maka perlu kiranya segera dibentuk perangkat hukum (Peraturan Daerah) mengenai Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah. Konsep sistem perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Kebumen, jika diterapkan dalam perencanaan pembangunan akan mengintegrasikan keinginan dari pemerintah daerah dengan perangkat di bawahnya serta pemerintah daerah dengan masyarakatnya. Adanya integrasi dari berbagai keinginan yang ada tersebut akan menghasilkan keselarasan dan keterpaduan antara komitmen, persepsi dari segi perencanaan pembangunan. Secara sosiologis dijalankannya proses sistem perencanaan pembangunan

secara partisipatif, transparan dan akuntabel maka ada empat hal utama yang dapat diperoleh. Pertama, Masyarakat akan berperan akrif di dalam proses pembangunan, kedua, mendorong kemandirian di tingkat desa, ketiga, menjalin koordinasi dan sinergitas antara pemerintah kabupaten dengan struktur pemerintah di bawahnya serta pemerintah kabupaten dengan masyarakat, keempat, menghasilkan sebuah pembangunan di tingkat kabupaten yang menjadi kehendak semua publik.

Pemerintah Daerah diharapkan mampu menciptakan sistem Perencanaan Pembangunan Daerah yang sesuai dengan keadaan dan kebutuhan setempat dengan tetap menaati peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta meninjau sistem tersebut secara terus menerus dengan tujuan mewujudkan Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah yang transparan, responsif, efisen, efektif, akuntabel, partisipatif, terukur, berkeadilan, berwawasan lingkungan, dan berkelanjutan. Untuk itu, perlu kiranya segera dibentuk perangkat hukum (Peraturan Daerah) mengenai Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah. Tentu saja pembentukan Peraturan Daerah mengenai Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah ini perlu didahului dengan penelitian pendahuluan yang memadai. Mengenai hal-hal apa yang akan dan harus diatur, apa yang menjadi landasan filosofis, yuridis, dan sosiologisnya serta bagaimana asas-asasnya, sehingga dapat dipertanggungjawabkan secara akademis. Untuk itu, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen merasa perlu untuk membuat Naskah Akademik bagi pembentukan Peraturan Daerah tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah, agar terwujud peraturan perundang-undangan yang baik dan implementatif.

B. Identifikasi Masalah

Penyusunan naskah akademik yang berkaitan dengan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Sistem Perencanaan

Pembangunan Daerah memiliki karakteristik permasalahan yang selanjutnya dapat diperinci sebagai berikut:

1. Bagaimanakah urgensi pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah?
2. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah?
3. Bagaimanakah upaya yang dilakukan untuk melengkapi dan menjabarkan pengaturan yang akan dituangkan dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah?

C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

Menurut pasal 1 angka 11 Undang-Undang Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, disebutkan bahwa Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Terkait dengan penjelasan di atas, dalam pandangan Hikmahanto Juwana, naskah akademik diperlukan untuk menjawab sejumlah pertanyaan mendasar, yaitu: apa yang menjadi masalah di masyarakat? apa yang seharusnya diatur? apakah ketentuan yang

hendak diatur cukup realistis? Bagaimana infrastruktur pendukung untuk menegakkan aturan? Adakah peraturan perundang-undangan yang berpotensi untuk berbenturan? Informasi serta pertanyaan demikian penting untuk dijawab agar pembentuk peraturan perundang-undangan lebih realistis dalam membuat peraturan perundang-undangan.

Adapun tujuan penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai berikut :

1. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah, sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.
2. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah.
3. Merumuskan upaya yang akan dilakukan untuk melengkapi dan menjabarkan pengaturan yang akan dituangkan dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah.

Dengan demikian, tujuan penyusunan naskah akademik ini adalah sebagai landasan ilmiah bagi penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan dalam hal ini adalah Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah yang diharapkan dapat memberi arah, jangkauan dan menetapkan ruang lingkup pengaturannya.

Kegunaan Naskah Akademik ini sebagai pedoman dan bahan awal yang memuat gagasan tentang urgensi, pendekatan, ruang lingkup dan materi muatan Rancangan Peraturan Daerah. Naskah

Akademik berperan sebagai *"quality control"* yang sangat menentukan kualitas suatu produk hukum. Naskah Akademik memuat seluruh informasi yang diperlukan untuk mengetahui landasan pembuatan suatu peraturan perundang-undangan yang baru, termasuk tujuan dan isinya.[5] Kemudian, Naskah Akademik juga merupakan potret ataupun peta tentang berbagai hal terkait dengan peraturan perundang-undangan yang hendak diterbitkan. Tidak hanya itu, Naskah Akademik dapat juga berfungsi untuk memberi arah kepada para pemangku kepentingan *(stakeholders)* dan perancang (*drafter*). Pemangku kepentingan, terutama yang menduduki posisi sebagai pengambil kebijakan akan mendapat informasi yang memadai dalam pengambilan keputusan. Sedangkan bagi perancang akan berfungsi sebagai acuan untuk dapat menentukan apa yang akan diatur dan diterjemahkan ke dalam kalimat hukum.

Adapun kegunaan disusunnya Naskah Akademik ini adalah sebagai acuan atau referensi dalam proses penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah dan sebagai dasar penelitian yang komprehensif sehingga memiliki tingkat validitas yang dapat dipertanggungjawabkan, serta sebagai sarana menciptakan tatanan peraturan perundang-undangan yang baik, berkualitas, dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien.

D. Metode Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan naskah akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum atau penelitian lain. Dalam mengadakan suatu penelitian ilmiah jelas harus menggunakan metode, karena ciri khas ilmu adalah dengan menggunakan metode. Metode berarti penyelidikan yang berlangsung

[5] Yuliandri, dalam Saldi Isra, 2009. *Urgensi Naskah Akademik Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*, Makalah, Disampaikan Dalam Diklat *Legal Drafting* Lembaga Administrasi Negara (LAN), Pusdiklat LAN, Jakarta.

menurut suatu rencana tertentu. Menempuh suatu jalan tertentu untuk mencapai tujuan, artinya peneliti tidak bekerja secara acak-acakan. Langkah-langkah yang diambil harus jelas serta ada pembatasan-pembatasan tertentu untuk menghindari jalan yang menyesatkan dan tidak terkendalikan.[6]

Metode penelitian yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.[7] Menurut Johny Ibrahim, penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.[8] Adapun langkah-langkah yang dilakukan dalam pengumpulan bahan hukum adalah dengan cara melakukan inventarisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian, studi kepustakaan, *internet browsing*, telaah artikel ilmiah, telaah karya ilmiah, dan studi dokumen.

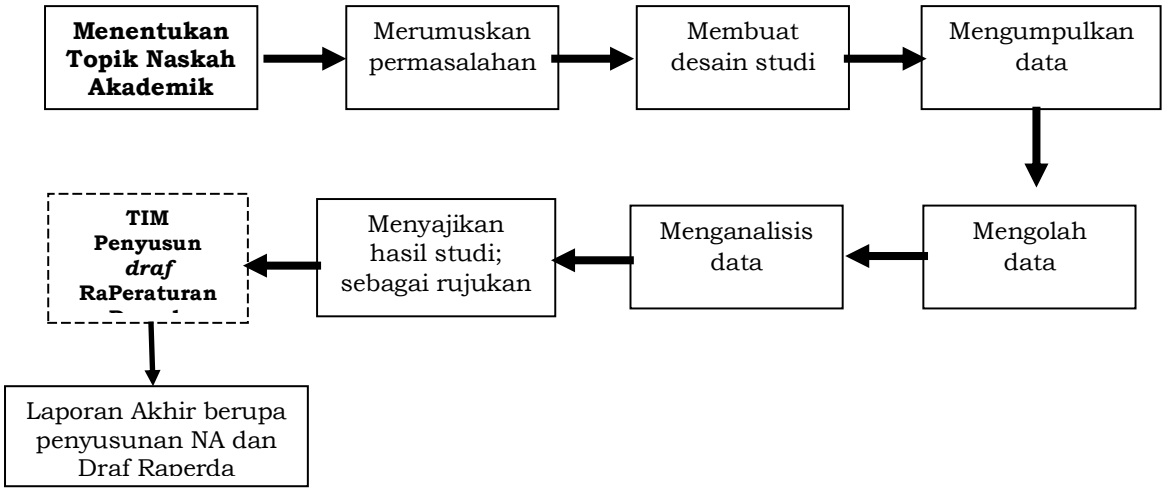
Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer dalam penelitian hukum ini berupa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan terkait. Sedangkan bahan hukum sekunder dalam pemelitian ini berupa buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Bahan hukum sekunder disini dimaksudkan untuk memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.

[6] Johny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Banyumedia, Malang, hlm. 294

[7] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2015, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 13

[8] Johny Ibrahim, 2006, *Op.Cit*, hlm. 295

-----Berikut adalah diagram langkah-langkah yang dilakukan dalam pra-penyusunan naskah akademik---



Skema 1: Langkah pra-penyusunan Naskah Akademik

Empat (4) komponen aktivitas utama yang telah dilaksanakan dalam studi ini adalah (1) pengumpulan data/informasi, (2) analisis data, dan (3) penulisan laporan dan (4) lokakarya hasil.

1. Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data ini dilakukan dengan cara:

a. Studi literatur dan dokumen

Studi ini dilakukan dengan mempelajari Peraturan Perundang-undangan yang mengatur kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen, beberapa instansi terkait, serta publikasi ilmiah yang relevan.

b. Verifikasi Data di Lapangan

Pengamatan langsung ke lapangan dimana terdapat banyak isu dilakukan untuk tujuan verifikasi data sekunder. Kegiatan ini diharapkan bisa memberikan gambaran yang lebih nyata tentang apa yang sesungguhnya ada dan terjadi di tengah masyarakat. Verifikasi data ini diharapkan dapat menghindari atau meminimalisir kemungkinan manipulasi atau dramatisasi yang mungkin dilakukan demi kepentingan-kepentingan tertentu.

c. Konsultasi Publik

Kosultasi publik dilakukan sebagai langkah awal dalam menjaring materi yang akan diatur dalam rancangan peraturan daerah. Konsultasi publik ini dilaksanakan sejalan dengan paradigma yang berkembang sekarang bahwa dalam menyusun kebijakan dan peraturan, Pemerintah perlu melibatkan masyarakat agar peraturan yang dikeluarkan adalah peraturan yang partisipatif sehingga akan aplikatif dan mudah untuk diimplementasikan. Disamping sebagai bahan kajian, hasil konsultasi ini juga menjadi alat pengecekan silang *(cross check*) terhadap informasi atau data yang didapatkan dari semua pemangku kepentingan (*stakeholders*). Konsultasi publik ini dilakukan dengan instansi terkait ditingkat Kabupaten Kebumen.

2. Analisis dan Pengolahan Data

Data yang telah didapatkan dari berbagai macam sumber dan cara di muka masih bersifat acak dan tingkat kesahihan (validitas)nya pun masih harus diuji. Dalam tahap ini data akan diseleksi dengan cermat dan diverifikasi sebelum kemudian ditata demi kemudahan proses analisis. Mengingat pokok permasalahan yang tidak hanya bersifat teknis tetapi juga sosial yang berarti menyangkut dinamika kehidupan masyarakat maka data yang masuk dapat dipisahkan kedalam dua kategori, yaitu (1) data saintifik dan (2) data alternatif. Data saintifik didapatkan dengan menggunakan kaidah-kaidah keilmuan sehingga kebenarannya lebih bisa dipertanggungjawabkan. Data ini meliputi diantaranya teori-teori dan naskah peraturan perundang-undangan. Data alternatif didapatkan melalui proses informal, misalnya melalui wawancara dan observasi lapangan pada waktu melakukan verifikasi data dan pertemuan dengan tokoh-tokoh masyarakat dalam lokakarya. Kesahihan jenis data terakhir ini memang tidak sekuat data saintifik tetapi kegunaannya tidak bisa diabaikan. Sumber data alternatif ini bisa berasal dari otoritas orang-orang yang berpengaruh dalam masyarakatnya (*key persons*), tradisi, *common sense*, mitos, dan pengalaman pribadi. Diperlukan kehati-hatian dalam

menyeleksi dan mengolah data alternatif ini tetapi merupakan kesalahan bila jenis data ini diabaikan.

Dalam penelitian ini, metode analisis bahan hukum dilakukan secara deduktif. Bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian akan penulis uraikan dan hubungkan sedemikian rupa, sehingga disajikan dalam penulisan yang lebih sistematis guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan.[9] Menurut Peter Mahmud Marzuki, metode deduktif yaitu berpangkal dari prinsip-prinsip dasar, kemudian peneliti tersebut menghadirkan objek yang hendak diteliti.[10] Sistematis disini maksudnya adalah keseluruhan data yang diperoleh akan dihubungkan dengan data yang lainnya, serta dihubungkan dengan pokok permasalahan yang diteliti sehingga merupakan satu kesatuan yang utuh yang didahului dengan pendahuluan, yang berisi latar belakang masalah, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, serta metode penelitian. Dilanjutkan dengan kajian teortis, kajian terhadap asas/prinsip, kajian praktis/praktik empiris dan kajian terhadap penerapan sistem baru, yang kemudian diteruskan dengan evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan, landasan filosofis, landasan sosiologis, landasan yuridis, jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan, serta diakhiri dengan kesimpulan dan rekomendasi.

3. Penulisan Laporan

Penulisan laporan yang terdiri Naskah Akademik ini disusun secara sistematis. Sistematis disini maksudnya adalah keseluruhan data yang diperoleh akan dihubungkan dengan data yang lainnya, serta dihubungkan dengan pokok permasalahan yang diteliti sehingga merupakan satu kesatuan yang utuh. Sistematika Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah adalah sebagai berikut:

[9] Johny Ibrahim, 2006, *Op.Cit*, hlm. 393
[10] Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 84

a. Judul
b. Kata Pengantar
c. BAB I Pendahuluan
d. BAB II Kajian Teoritis dan Praktik Empiris
e. BAB III Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan.
f. BAB IV Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis
g. BAB V Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan
h. BAB VI Penutup
i. Daftar Pustaka
j. Lampiran: Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah.

4. Lokakarya Hasil

Laporan akhir yang terdiri dari Naskah Akademik dan *Draf* Rancangan Peraturan Daerah sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam proses ini didiskusikan dalam sebuah lokakarya dan dihadiri oleh peserta yang mewakili instansi yang bertanggung jawab dalam Perencanaan Pembangunan Daerah di Kabupaten Kebumen dan instansi terkait di tingkat Kabupaten Kebumen.

Laporan akhir yang terdiri dari Naskah Akademik dan *Draf* Rancangan Peraturan Daerah selanjutnya direvisi berdasarkan berbagai masukan, saran dan kritik yang disampaikan dalam lokakarya tersebut. Hasil revisi terhadap *draf* ini selanjutnya akan dilanjutkan kepada instansi terkait (eksekutif) dan DPRD untuk dibahas sesuai dengan mekanisme yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

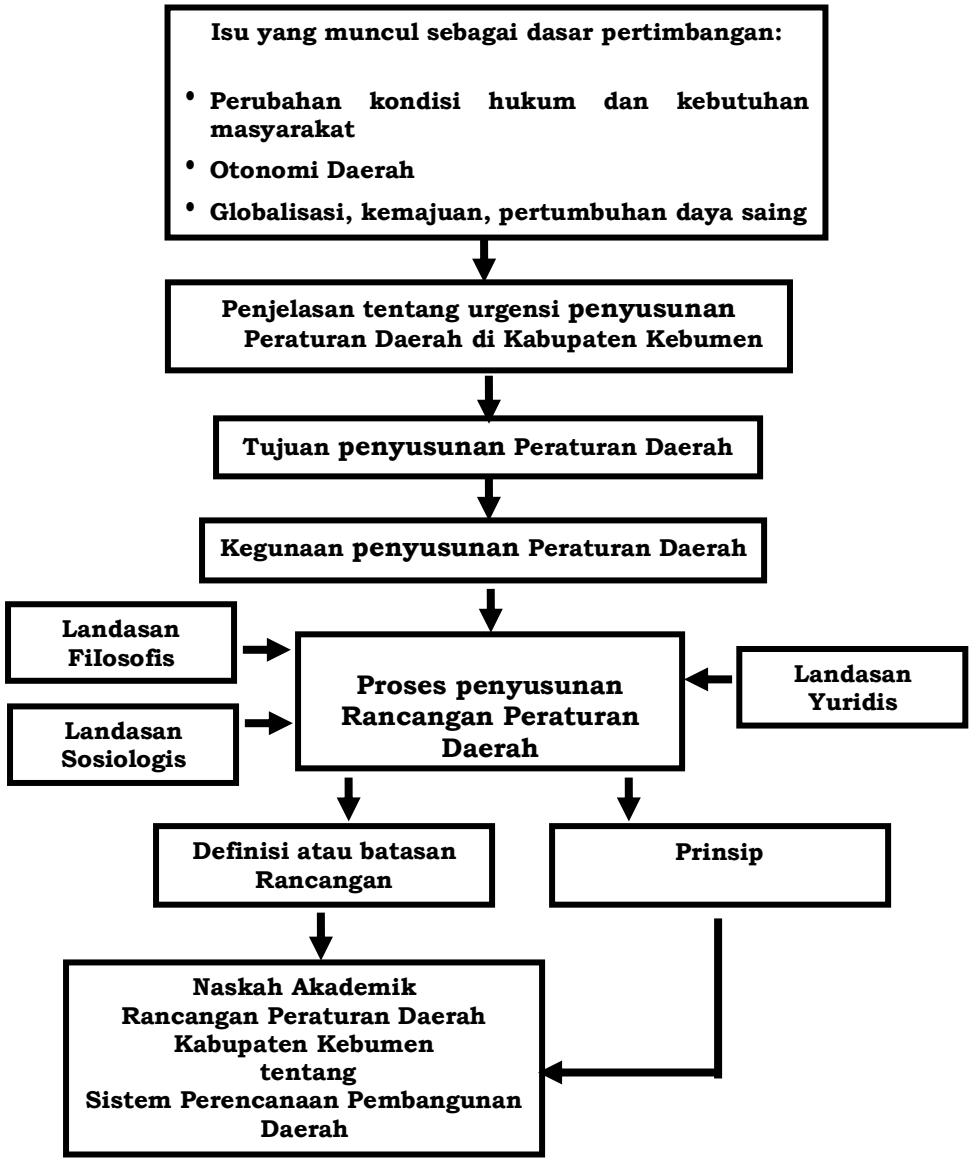
BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

Alur pikir sistematika naskah akademik secara ringkas digambarkan pada bagan berikut ini.

Gambar 1.1. Alur Pikir Naskah Akademik



Dalam menyusun draf rancangan atau amandemen peraturan perundang-undangan harus diperhatikan dua prinsip utama, yaitu prinsip umum yang berkaitan dengan kelaziman penyusunan suatu norma hukum tertulis dan prinsip khusus yang menyangkut substansi spesifik yang akan diatur. Kedua prinsip ini akan memandu setiap langkah perumusan norma atas substansi yang akan diatur yaitu mengenai Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah di Kabupaten Kebumen. Dengan demikian alur pikir rumusan norma hukum akan mengalir dengan logis dan konsisten serta dapat dipertangungjawabkan dari segi teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.

Dalam rancangan/amandemen setiap undang-undang prinsip umum yang tidak boleh dilupakan meliputi pemenuhan prinsip *doelmatigheid* (manfaat), *rechmatigheid* (taat asas), dan *plichtmatigheid* (dapat diterapkan). Selain itu efektivitas hukum juga harus dijaga dengan cara membebankan suatu konsekuensi yuridis atas setiap pelanggaran norma yang diatur, hal ini dapat berupa sanksi maupun berbagai bentuk disinsentif lainnya. Lebih jauh lagi, prinsip umum yang senantiasa harus dipegang dalam setiap *legal drafting* adalah bahwa bahasa yang digunakan haruslah bersifat normatif. Ini berarti bahwa rumusan setiap pasal harus memuat subyek hukum yang diatur, lingkup kewenangan, hak dan tanggungjawab, serta konsekuensi atas ketidakpatuhan atas norma tersebut.

Dalam pada itu, berdasarkan Teori kedaulatan Hukum, dinyatakan bahwa hukum itu ditaati karena dapat memunculkan rasa keadilan (Crabe, Hugo de Groot, Immanuel Kant) sedangkan menurut Teori hukum Pembangunan (Mochtar Kusumaatmaja) perubahan yang terjadi sebagai konsekuensi dari masyarakat yang sedang membangun, harus pula diikuti dengan perubahan-perubahan teratur dalam hal peraturan perundang-undangan, maupun keputusan. Hal ini penting agar supaya perubahan dan pembangunan dalam masyarakat dapat segera mungkin ditangkap dan dilegalisasi melalui peraturan sebagai landasan hukum (yuridis). Fungsi hukum tidak hanya soal keadilan, tetapi juga kemanfaatan yang kemudian bersinergi dengan keteraturan

dan ketertiban melalui adanya kepastian hukum di dalamnya (Gustav Radbruch). Jikalau demikian, maka ada sinkronisasi antara kebutuhan masyarakat dengan kepastian aturan hukum.

1. Telaah berkaitan Konsep *Good Governance*

Tata kepemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan istilah yang populer sejak berakhirnya rezim orde baru yang digantikan dengan gerakan reformasi. Konsep *good governance* ini muncul karena dianggap kurang efektifnya kinerja pemerintah yang selama ini dipercaya sebagai penyelenggara urusan publik. Tata pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan harapan dari setiap warga negara dalam sebuah pemerintahan. Pemerintahan yang berkualitas akan mewujudkan suatu kehidupan negara yang teratur dan akan mewujudkan *good governance* yang diharapkan.

Lembaga Administrasi Negara (LAN), mengartikan *good governance* adalah proses penyelenggaraan kekuasaan Negara dalam melaksanakan penyediaan *Public Good and Service*. Lebih lanjut LAN menegaskan dilihat dari segi *functional aspect, governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efiesien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan atau sebaliknya. *Good* dalam *good governance* menurut LAN mengandung dua pengertian, *Pertama* nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat yang dalam pencapaian tujuan kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. *Kedua*, aspek-aspek fungsional pemerintahan yang efisien dan efektif dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.[11]

Wujud *good governance* menurut LAN adalah penyelenggaran pemerintahan Negara yang solid dan bertanggungjawab serta efisien dan efektif dengan menjaga interaksi yang konstruktif diantara domain-domain Negara sektor swasta dan masyarakat. Institusi *governance*

[11] Joko Widodo, 2001, *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, PT. Insan Cendikia, Jakarta, hlm. 23

harus efisien dan efektif dalam melaksanakan fungsi-fungsinya, responsif pada kebutuhan rakyat, memfasilitasi dan memberi peluang ketimbang mengontrol, dan melaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.[12] Dalam dokumen kebijakan *United Nation Development Program* (UNDP) lebih jauh menyebutkan ciri-ciri *good governance* yaitu:

a. Mengikutsertakan semua, transparansi dan bertanggungjawab, efektif dan adil.
b. Menjamin adanya supremasi hukum.
c. Menjamin bahwa proritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat.
d. Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.[13]

Menurut *United Nation Development Program* (UNDP) melalui Lembaga Administrasi Negara (LAN) menyebutkan bahwa adanya hubungan sinergis dan kontruktif di antara Negara, sektor swasta dan masyarakat disusun sembilan pokok karakteristik *Good Governance* yaitu:

a. Partisipasi (*Participation*).
b. Penegakan Hukum (*Rule of Law*).
c. Transparansi (*Transparency*).
d. Responsivitas (*Responsiveness*).
e. Konsensus Orientasi (*Consensus Orientation*).
f. Kesetaraan dan Keadilan (*Equity*).
g. Efektivitas (*Effectiveness*).
h. Akuntabilitas (*Accountability*).
i. Strategi Visi (*Strategic Vision*).[14]

[12] Joko Widodo, 2001, *Ibid*, hlm. 24
[13] Sumarto Hetifa Sj., 2003, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, Yayasan Obor Indonesia, Bandung, hlm. 3
[14] Dede Rosyada Dkk, 2000, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, hlm. 182

Prinsip-prinsip di atas adalah merupakan suatu karakterisitik yang harus dipenuhi dalam pelaksanaan *good governance* yang berkaitan dengan kontrol dan pengendalian, yakni pengendalian suatu pemerintahan yang baik agar cara dan penggunaan cara sungguh-sungguh mencapai hasil yang dikehendaki *stakeholders*. Masyarakat menyelenggarakan Pemilu untuk menentukan siapa yang menyelenggarakan Negara dan itu adalah pemerintah. Pemerintah adalah ibarat manajer profesional yang disewa oleh rakyat untuk menyelenggarakan organisasi negara untuk sebesar-besarnya kemanfaatan rakyat.

Penerapan *good governance* kepada pemerintah adalah ibarat masyarakat mamastikan bahwa mandat, wewenang hak dan kewajibannya telah dipenuhi dengan sebaik-baiknya. Disini dapat dilihat bahwa arah ke depan dari *good governance* adalah membangun *the professional government*, bukan dalam arti pemerintah yang dikelola oleh para teknokrat. Namun oleh siapa saja yang mempunyai kualifikasi profesional, yaitu mereka yang mempunyai ilmu dan pengetahuan yang mampu mentransfer ilmu dan pengetahuan menjadi *skill* dan dalam melaksanakannya berlandaskan etika dan moralitas yang tinggi. Berkaitan dengan pemerintah yang dikelola siapa saja yang mempunyai kualifikasi profesional mengarah kepada kinerja SDM yang ada dalam organisasi publik sehingga dalam penyelenggaraan *good governance* didasarkan pada kinerja organisasi publik, yakni responsivitas (*responsiveness*), responsibilitas (*responsibility*), dan akuntabilitas (*accountability*).

2. Telaah Tentang Kebijakan Publik

Menurut Carl Fried (dalam Leo Agustiono, 2014:7) memberikan pengertian kebijakan publik adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan dan kemungkinan-kemungkinan dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.

Kemudian ketentuan bahwa kebijakan tersebut berhubungan dengan penyelesaian beberapa maksud atau tujuan, meskipun maksud atau tujuan dari kegiatan pemerintah tidak selalu mudah untuk dilihat, tetapi ide bahwa kebijakan melibatkan perilaku yang mempunyai definisi maksud, merupakan bagian penting dari definisi kebijakan.

Budi Winarno (2014:35) mengemukakan bahwa proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji oleh aktor pembuat kebijakan. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan dalam mengkaji kebijakan publik. Tahap-tahap kebijakan publik adalah sebagai berikut:

a. Tahap Penyusunan Agenda

   Sejumlah aktor yang dipilih dan diangkat untuk merumuskan masalah-masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan, karena tidak semua masalah menjadi prioritas dalam agenda kebijakan publik. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

b. Tahap Formulasi Kebijakan

   Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para aktor pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut kemudian didefinisikan untuk kemudian dicari solusi pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda

kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai tindakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan bermain untuk mengusulkan pemecahan masalah tersebut.

c. Tahap Adopsi Kebijakan

Berbagai macam alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para aktor perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi untuk tindak lanjut dalam kebijakan publik dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

d. Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh badan-badan pemerintah yang memobilisasi sumberdaya financial dan manusia. Pada tahap implementasi ini muncul berbagai kepentingan yang akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e. Tahap Evaluasi Kebijakan

Tahap evaluasi kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, hal ini dilakukan untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang akan dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

3. Telaah Tentang Pemerintahan Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 angka 2 menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraaan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakrat 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. Selanjutnya Pasal 1 angka 3 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Pemerintah Daerah wajib menjamin terselenggaranya pelayanan publik berdasarkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Dimana pelayanan publik diselenggarakan berdasarkan asas-asas:

a. Kepentingan umum;
b. Kepastian hukum;
c. Kesamaan hak;
d. Keseimbangan hak dan kewajiban;
e. Keprofesionalan;
f. Partisipatif;
g. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
h. Keterbukaan;
i. Akuntabilitas;
j. Fasilitas dan perlakuankhusus bagi kelompok rentan;
k. Ketepatan waktu; dan
l. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah daerah juga mendorong partisipasi masyarakat. Dalam mendorong partisipasi masyarakat pemerintah daerah:

a. Menyampaikan informasi tentang penyelenggaran pemerintahan daerah kepada masyarakat;
b. Mendorong kelompok dan organisasi masyarakat untuk berperan aktif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui dukungan pengembangan kapasitas masyarakat;
c. Mengembangkan pelembagaan dan mekanisme pengambilan keputusan yang memungkinkan kelompok dan organisasi kemasyarakatan dapat terlibat secara efektif;
d. Kegiatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, mencakup:

a. Penyusunan Peraturan Daerah dan kebijakan daerah yang mengatur dan membebani masyarakat;
b. Perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemonitoran, dan pengevaluasian pembangunan daerah;
c. Pengelolaan aset dan/atau sumber daya alam daerah;
d. Penyelenggaraan pelayanan publik.

Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dilakukan dalam bentuk:

a. Konsultasi publik;
b. Musyawarah;
c. Kemitraan;
d. Penyampaian aspirasi;
e. Pengawasan; dan/atau
f. Keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada angka 1, dijelaskan bahwa: Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta

masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Peraturan Daerah maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan. Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang nyata, dinamis, dan bertanggungjawab serta untuk meningkatkan pertumbuhan perekonomian daerah, diperlukan upaya-upaya dan usaha-usaha mengenai penanggulangan bencana.

Pembagian urusan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 didasarkan pada prinsip:

a. Akuntabilitas adalah bahwa penanggungjawab penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan;
b. Efisiensi adalah bahwa penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh;

c. Eksternalitas adalah bahwa penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan luas besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan; dan
d. Strategi Nasional; adalah bahwa penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan pertimbangan dalam rangka menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa, menjaga kedaulatan negara, implementasi hubungan luar negeri, pencapaian program strategis nasional, dan pertimbangan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan prinsip tersebut kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Kabupaten/Kota adalah:

a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/ kota;
b. Urusan Pemerintahan yang penggunanya dalam Daerah kabupaten/ kota;
c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Urusan Pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat. Urusan pemerintahan ini dikelompokkan menjadi Urusan Pemerintahan Absolut (Mutlak), Urusan Pemerintahan Konkuren dan Urusan Pemerintahan Umum.

a. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
b. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Urusan

kokuren ini selanjutnya terbagi atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua Daerah. Urusan Pemerintahan Pilihan adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki Daerah.

c. Sedangkan urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

4. Telaah Tentang Perencanaan Pembangunan Daerah

Pembangunan dalam arti luas adalah sebagai proses pertumbuhan atau kemakmuran, distribusi atau keadilan, transformasi atau kemajuan. Pembangunan juga salah satu program pemerintah dalam memakmurkan masyarakatnya. Sejak awal Orde baru hingga saat ini pembangunan selalu menjadi fokus utama dalam program pemerintah, baik itu pembangunan dalam bentuk fisik maupun pembangun dalam bentuk non fisik. Dalam pembangunan yang berbentuk fisik yang salalu menjadi rencana bagi pemerintah baik itu pemerintah pusat, provinsi maupun daerah adalah pembangunan dalam hal material yang diantaranya adalah pembangunan infrastruktur.

Mengenai pengertian pembangunan para ahli memberikan definisi yang bermacam-macam seperti halnya perencanaan. Istilah pembangunan bisa saja di artikan berbeda oleh satu orang dengan orang lain, daerah satu dengan daerah lainnya, dan negara satu dengan negaralainnya. Namun, secara umum ada satu kesepakatan bahwa pembangunan merupakan proses untuk melakukan perubahan. Berikut pengertian pembangunan menurut parah ahli:

a. Nugroho dan Rochmin Dahuri, Pembangunan dapat di artikan sebagai suatu upaya terkoordinasi untuk menciptakan alternatif

yang lebih banyak secara sah kepada setiap warga negara untuk memenuhi dan mencapai aspirasinya yang paling manusiawi. [15]

b. Ginanjar Kartasasmita, Pembangunan ialah suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana. [16]
c. Siagian , pembangunan adalah suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pememrintahan, menuju modernitas dalam rangka pembinanaan bangsa. [17]
d. Alexander, pembangunan (*development*) adalah proses perubahan yang mencangkup seluruh system sosial seperti politik, ekonomi, infastruktur, pertahanan, pendidikan, teknologi, kelembagaan dan budaya.
e. Portes, mendefinisikan pembangunan sebagai transformasi ekonomi, sosial dan budaya.
f. Deddy T. Tikson, bahwa pembangunan nasional dapat pula di artikan sebagai transformasi ekonomi, sosial dan budaya secara sengaja melalui kebijakan dan strategi menuju arah yang diinginkan. [18]

Proses pembangunan merupakan suatu kegiatan yang terus menerus dan menyeluruh dilakukan mulai dari penyusunan suatu rencana, penyususnan pogram, kegiatan pogram, pengawasan sampai pada pogram terselesaikan. Pertumbuhan Ekonomi di setiap daerah berbeda-beda tergantung dari tingkat pendapatan per kapita suatu daerah tersebut dan tergantung dari berapa besar pendapatan/ penghasilan dari penduduknya. Jika pendapatan daerah itu tinggi maka pertumbuhan ekonominya juga cepat tetapi sebaliknya jika pendapatan suatu daerah itu di bawah rata-rata maka pertumbuhan ekonomi pembangunannya juga rendah.

[15] Nugroho dan Rochmin Dahuri, 2004, *Pembangunan wilayah*, Ghalia Indonesia, hlm. 288
[16] Ginanjar Katsasmita, 1996, *Pembangunan Untuk Rakyat*, P.T. Pustaka Cidesindo, Jakarta, hlm. 354
[17] Moeljarto T, 1995, *Politik Pembangunan (Sebuah Analisis Konsep, Arah dan Strategi)*, PT. Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, hlm. 225
[18] Kencana Syafiie, 2002, *Sistem Pemerintahan Indonesia.*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 184

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

Selanjutnya di dalam Pasal 1 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah disebutkan Perencanaan Pembangunan Daerah yakni: suatu proses penyusunan tahapan-tahapan kegiatan yang melibatkan berbagai unsur pemangku kepentingan didalamnya, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya yang ada dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial dalam suatu lingkungan wilayah/daerah dalam jangka waktu tertentu.

Dengan demikian perencanaan pembangunan daerah adalah suatu proses penyusunan tahapan-tahapan kegiatan yang melibatkan berbagai unsur pemangku kepentingan didalamnya, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya yang ada dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial dalam suatu lingkungan wilayah/daerah dalam jangka waktu tertentu.Perencanaan pembangunan daerah dirumuskan secara transparan, responsif, efisien, efektif, akuntabel, partisipatif, terukur, berkeadilan dan berkelanjutan yang meliputi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) yang dilaksanakan untuk 20 tahun, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang dilaksanakan selama 5 tahun dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) untuk periode satu tahun.

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

Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, perencanaan pembangunan daerah memiliki 4 (empat) prinsip utama yaitu:

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

Sementara perencanaan pembangunan daerah dapat digunakan dengan memakai pendekatan:

a. Teknokratis, menggunakan metoda dan kerangka berpikir ilmiah untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan daerah.
b. Partisipatif, dilaksanakan dengan melibatkan semua pemangku kepentingan (*stakeholders*).
c. Politis, bahwa program-program pembangunan yang ditawarkan masing-masing calon kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih pada saat kampanye, disusun ke dalam rancangan RPJM Daerah.
d. Pendekatan perencanaan pembangunan daerah bawah-atas (*bottom-up*) dan atas-bawah (*top-down*), hasilnya diselaraskan melalui musyawarah yang dilaksanakan mulai dari desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, dan nasional, sehingga tercipta sinkronisasi dan sinergi pencapaian sasaran rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah.

Pembangunan Daerah adalah usaha yang sistematik untuk pemanfaatan sumber daya yang dimiliki Daerah untuk peningkatan dan pemerataan pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, lapangan berusaha, meningkatkan akses dan kualitas pelayanan publik dan

daya saing Daerah sesuai dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Sedangkan 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 Selanjutnya jenis-jenis rencana pembangunan daerah antara lain meliputi:

a. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah/RPJPD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 20 (dua puluh) tahun.
b. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah/RPJMD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 5 (lima) tahun terhitung sejak dilantik sampai dengan berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah.
c. Rancangan teknokratik RPJMD adalah rancangan dokumen perencanaan 5 (lima) tahunan yang disiapkan oleh pemerintah Daerah dengan sepenuhnya menggunakan pendekatan teknokratik sebelum terpilihnya Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah.
d. Rencana Pembangunan Tahunan Daerah yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah yang selanjutnya disingkat RKPD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 1 (satu) tahun.
e. Rencana Strategis Perangkat Daerah yang selanjutnya disingkat dengan Renstra Perangkat Daerah adalah dokumen perencanaan Perangkat Daerah untuk periode 5 (lima) tahun.
f. Rencana Kerja Perangkat Daerah yang selanjutnya disingkat Renja Perangkat Daerah adalah dokumen perencanaan Perangkat Daerah untuk periode 1 (satu) tahun.

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.

5. Telaah Tentang Keuangan Daerah

Dalam rangka meningkatkan kinerja anggaran daerah, salah satu aspek penting adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Untuk itu, diperlukan pengelolaan keuangan daerah yang mampu mengntrol kebijakan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, efektif, transparan dan akuntabel. *World bank* menyebutkan bahwa dalam pencapaian visi dan misi daerah, penganggaaran dan pengeloaan keuangan dilaksanakan dengan prinsip-prinsip pokok meliputi komprehensif dan disiplin, akuntabilitas, kejujuran, transparansi, fleksibilitas, terprediksi, dan informatif. Jaya Kirana menyebutkan bahwa keuangan daerah adalah seluruh tatanan, perangkat kelembagaan dan kebijaksanaan anggaran daerah yang meliputi pendapatan dan belanja daerah.[19] Kemudian menurut Mamesah, keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki atau dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi, serta pihak lain sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.[20]

Menurut Mardiasmo, mengatakan bahwa dalam pemberdayaan pemerintah daerah, maka perspektof perubahan yang diingkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah adalah:

a. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public oriented*).
b. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran pada daerah khususnya.
c. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran partisipasi yang terkait dalam pengelolaan anggaran, DPRD, Sekda, dan Perangkat daerah lainnya.

[19] Wihana Jaya Kirana, 1999, *Analisis Potensi Keuangan Daerah*, PPPEB UGM, Yogyakarta, hlm. 11
[20] D.J. Mamesah, 1995, *Sistem Keuangan Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 16

d. Kerangka hukum dan administrasi atas pembiayaan, investasi dan pengelolaan keuangan daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *value for money*, transparansi dan akuntabilitas.
e. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD dan PNS daerah, baik rasio maupun dasar perimbangannya.
f. Ketentuan bentuk dan struktur anggaran, anggaran kerja dan anggaran multi tahunan.
g. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang lebih profesional.
h. Prinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan, peran DPRD, peran akuntan publik dan pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, dan transparansi informasi anggaran kepada publik.
i. Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaan, peran asosiasi dan peran anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparat pemerintah daerah.
j. Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen pemerintah daerah terhadap penyebarluasan informasi.[21]

Prinsip-prinsip yang mendasari pengelolaan keuangan daerah seharusnya senantiasa dipegang teguh dan dilaksanakan oleh penyelenggara pemerintah, karena pada dasarnya masyarakat memiliki hak dasar terhadap pemerintah. Hak masyarakat tersebut antara lain:

a. Hak untuk mengetahui (*right to know*), yaitu mengetahui kebijakan pemerintah, apa keputusan yang diambil pemerintah dan alasan dilakukannya kebijakan dan keputusan tersebut.
b. Hak untuk diberi informasi (*right to be informed*) yang meliputi hak untuk diberi penjelasan secara terbuka atas permasalahan-permasalahan tertentu yang menjadi perdebatan publik.

[21] Mardiasmo, 2004, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, ANDI, Yogyakarta, hlm. 3

c. Hak untuk didengar pendapat dan aspirasinya (*right to be heard and to be listened to*).[22]

Selanjutnya, Waluyo menjelaskan bahwa jika berbicara tentang pengelolaan keuangan daerah tidak lepas dari sistem pengelolaan keuangan daerah yang meliputi tiga siklus pokok, antara lain: perencanaan, pelaksanaan, pelaporan.[23] Menurut Devas, pengelolaan keuangan daerah berarti mengurus dan mengatur keuangan daerah itu sendiri dengan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah sebagai berikut:

a. Tanggungjawab (*accountability*)

   Pemerintah daerah harus mempertanggungjawabkan keuangannya kepada lembaga atau orang yang berkepentingan yang sah, lembaga atau orang itu termasuk pemerintah pusat, DPRD, Kepala Daerah dan masyarakat umum. Adapun unsur-unsur penting dalam tanggung jawab adalah mencakup keabsahan yaitu setiap transaksi keuangan harus berpangkal pada wewenang hukum tertentu dan pengawasan yaitu tata cara efektif untuk menjaga kekayaan uang dan barang serta mencegah terjadinya penghamburan dan penyelewengan dan memastikan semua pendapatan yang sah benar-benar terpungut jelas sumbernya dan tepat penggunaannya.

b. Mampu memenuhi kewajiban keuangan

   Keuangan daerah harus ditata dan dikelola sedemikian rupa sehingga mampu melunasi semua kewajiban atau ikatan keuangan baik jangka pendek, jangka panjang, maupun pinjaman jangka panjang pada waktu yang telah ditentukan.

c. Kejujuran

   Hal-hal yang menyangkut pengelolaan keuangan daerah pada prinsipnya harus diserahkan kepada pegawai yang betul-betul jujur dan dapat dipercaya.

d. Hasil guna (*efectiveness*) dan daya guna (*efficiency*)

[22] Waluyo, 2007, *Manajemen Publik*, CV Mandar Maju, Bandung, hlm. 227
[23] Waluyo, 2007, *Ibid*, hlm. 218

Merupakan tata cara mengurus keuangan daerah harus sedemikian rupa sehingga memungkinkan program dapat direncanakan dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan pemerintah daerah dengan biaya serendah-rendahnya dan dalam waktu yang secepat-cepatnya.

e. Pengendalian.

Para aparat pengelola keuangan daerah, DPRD, dan petugas pengawasan harus melakukan pengendalian agar semua tujuan tersebut dapat dicapai.[24]

Seiring dengan berjalannya waktu dan perkembangan kondisi hukum dan kebutuhan masyarakat, dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2OO4 tentang Pemerintahan Daerah merupakan dinamika dalam perkembangan Pemerintahan Daerah dalam rangka menjawab permasalahan yang terjadi pada Pemerintahan Daerah. Perubahan kebijakan Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2O14 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan dampak yang cukup besar bagi berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemerintahan Daerah, termasuk pengaturan mengenai Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah. Selain mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pengaturan mengenai Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah juga mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2OO3 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2OO4 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 15 tahun 2OO4 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2OO4 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, serta Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

[24] Devas, Nick, Etc, 1989, dalam Masri Maris, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, UII-Press, Yogyakarta, hlm. 280

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah merupakan penyempurnaan pengaturan pengelolaan keuangan daerah yang sebelumnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Penyempurnaan pengaturan dalam Peraturan Pemerintah mengenai pengelolaan keuangan daerah dilakukan untuk menjaga tida pilar tata pengelolaan keuangan daerah yang baik, yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif. Beberapa hal pokok dalam pengelolaan keuangan daerah, antara lain sebagai berikut:

a. Perencanaan dan Penganggaran

Proses perencanaan dan penganggaran dalam Pemerintahan Daerah menggunakan pendekatan Kinerja. Pendekatan ini lebih menggeser penekanan penganggaran dari yang berfokus kepada pos belanja/pengeluaran pada Kinerja terukur dari aktivitas dan Program kerja. Terdapatnya tolak ukur dalam pendekatan ini akan mempermudah Pemerintah Daerah dalam melakukan pengukuran Kinerja dalam pencapaian tujuan dan Sasaran pelayanan publik. Karakteristik dari pendekatan ini adalah proses untuk mengklarifikasikan anggaran berdasarkan Kegiatan dan juga berdasarkan unit organisasi. Anggaran yang telah terkelompokkan dalam Kegiatan akan memudahkan pihak yang berkepentingan untuk melakukan pengukuran Kinerja dengan cara terlebih dahulu membuat indikator yang relevan.

Di dalam pengaturan mengenai pengelolaan keuangan daerah menentukan proses penyusunan APBD, dimulai dari pembuatan KUA dan PPAS, kemudian dilanjutkan pembuatan RKA SKPD oleh masing-masing SKPD. RKA SKPD ini kemudian dijadikan dasar untuk membuat rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan rancangan Perkada tentang penjabaran APBD. Rancangan Peraturan Daerah dan rancangan Perkada yang telah disusun oleh Bupati kemudian diajukan kepada DPRD untuk dibahas sehingga tercapai kesepakatan bersama. Rancangan Peraturan Daerah dan rancangan Perkada tersebut kemudian diajukan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat

untuk kabupaten/kota guna dievaluasi. Hasil evaluasi yang menyatakan rancangan Peraturan Daerah dan rancangan Perkada sudah sesuai dengan dokumen yang mendukung, dijadikan dasar oleh Bupati untuk menetapkan rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah tentang APBD dan rancangan Perkada menjadi Perkada tentang penjabaran APBD.

Indikator Kinerja dalam APBD sudah dimasukkan dalam format RKA, namun dalam proses pembahasan anggaran yang terjadi selama ini di Pemerintahan Daerah lebih fokus pada jumlah uang yang dikeluarkan dibandingkan Keluaran (*output*) dan Hasil (*outcome*) yang akan dicapai. Sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa penganggaran pendekatan Kinerja lebih fokus pada Keluaran (*output*) dan Hasil (*outcome*) dari Kegiatan. Hal ini terjadi akibat kurangnya Informasi tentang Keluaran (*output*) dan Hasil (*outcome*) dalam dokumen penganggaran yang ada. Oleh karena itu, di dalam pengaturan ini menyempurnakan pengaturan mengenai dokumen penganggaran, yaitu adanya unsur Kinerja dalam setiap dokumen penganggaran yang diharapkan mampu meningkatkan kualitas penganggaran berbasis Kinerja serta mewujudkan sinkronisasi antara perencanaan dan penganggaran yang selama ini masih belum tercapai.

b. Pelaksanaan dan Penatausahaan

Proses pelaksanaan dan penatausahaan dalam praktiknya harus memperhitungkan Kinerja yang sudah ditetapkan dalam APBD. Proses ini harus sejalan dengan indikator Kinerja yang sudah disepakati dalam dokumen APBD. Dengan demikian, anggaran yang direncanakan bisa sejalan sebagaimana mestinya dan jumlah kesalahan dalam proses pelaksanaan dan penatausahaan bisa diminimalisir. Pengelolaan keuangan daerah mempertegas fungsi verifikasi dalam SKPD, sehingga pelimpahan kewenangan penerbitan SPM kepada SKPD atau Unit SKPD yang merupakan wujud dari pelimpahan tanggungjawab pelaksanaan anggaran belanja dapat sesuai dengan tujuan awal yaitu penyederhanaan proses pembayaran di SKPKD. Di dalam pengaturan ini juga mengembalikan tugas dan wewenang bendahara sebagai

pemegang kas dan juru bayar yang sebagian fungsinya banyak beralih kepada Pejabat Pengelola Teknis Kegiatan (PPTK). Pemisahan tugas antara pihak yang melakukan otorisasi, pihak yang menyimpan uang, dan pihak yang melakukan pencatatan juga menjadi fokus dalam Rancangan Peraturan Daerah ini. Pemisahan ini dilakukan untuk mencegah terjadinya kecurangan selama Pengelolaan Keuangan Daerah serta meningkatkan kontrol internal Pemerintah Daerah.

Proses pelaksanaan dan penatausahaan ini harus meningkatkan koordinasi antar berbagai pihak dalam penyusunan laporan keuangan berbasis akrual. Dokumen pelaksanaan dan penatausahaan juga harus mengalir sehingga bisa mendukung pencatatan berbasis akrual. Basis akrual ini merupakan basis yang baru untuk Pemerintah Daerah sehingga dukungan dan kerja sama dari berbagai pihak di Pemerintahan Daerah diperlukan untuk menciptakan kesuksesan penerapan basis akuntasi akrual.

c. Pertanggungjawaban Keuangan Daerah

Pertanggungiawaban Keuangan Daerah diwujudkan dalam bentuk laporan keuangan. Laporan keuangan tersebut merupakan wujud dari penguatan transparansi dan akuntabilitas. Terkait dengan pertanggungiawaban Keuangan Daerah, setidaknya ada 7 (tujuh) laporan keuangan yang harus dibuat oleh Pemerintah Daerah yaitu, neraca, laporan realisasi anggaran, laporan operasional, laporan perubahan saldo anggaran lebih, laporan perubahan ekuitas, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan. Penambahan jumlah laporan keuangan yang harus dibuat oleh Pemerintah Daerah merupakan dampak dari penggunaan akuntansi berbasis akrual. Pemberlakuan akuntansi berbasis akrual ini merupakan tantangan tersendiri bagi Pemerintah Daerah karena akan ada banyak hal yang dipersiapkan oleh Pemerintah Daerah salah satunya yaitu sumber daya Manusia. Selain berbentuk laporan keuangan, pertanggungjawaban Keuangan Daerah juga berupa laporan realisasi Kinerja. Melalui laporan ini, masyarakat bisa melihat sejauh mana Kinerja Pemerintah Daerah. Selain itu, laporan ini juga sebagai alat untuk menjaga

sinkronisasi dari proses perencanaan hingga pertanggungjawaban yang dilakukan Pemerintah Daerah. Melalui laporan ini Pemerintah Daerah bisa melihat hal yang harus diperbaiki untuk kepentingan proses penganggaran dan perencanaan di tahun berikutnya.

6. Telaah Tentang Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Dalam sistem norma hukum di Indonesia, norma-norma hukum yang berlaku berada dalam sistem yang berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, sekaligus-kelompok, dimana suatu norma itu selalu berlaku, bersumber serta berdasar pada norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi berlaku bersumber serta juga berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar negara (*Staatsfundamentalnorm*).[25]

Teori hukum yang berlapis tersebut menurut Prof. Dr. Achmad Ruslan, dalam bukunya menjelaskan bahwa salah satu eksponen *genre of legal positivism* yaitu Hans Kelsen yang mengonstruksikan suatu model mengenai *stufenbau des recht* atau *the hierarcy of norms* yang kemudian dijadikan referensi teoritis oleh banyak negara dalam konstruksi tata urutan peraturan perundang-undangannya.[26] Teori *stufen des recht* atau *the hierarchy of norms* yang diintrodusir Hans Kelsen dapat dimaknai: 1) peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus bersumber atau miliki dasar hukum atau validitas dari suatu peraturan perundangundangan lebih tinggi; 2) isi atau materi muatan peraturan perundangundangan lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Norma hukum memainkan peranan dalam hubungan kehidupan kenegaraan maupun bermasyarakat, seperti Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) menjadi dasar hukum tertulis untuk

[25] Hans Kelsen dalam Maria Farida, 2007, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 21-22

[26] Achmad Ruslan, 2013, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Rangkang Education, Yogyakarta, hlm. 47

mengatur segala aspek kehidupan bernegara yang akan lebih lanjut di atur dalam peraturan perundang-undangan lain yang berada di bawah UUD Tahun 1945. Artinya peraturan perundang-undangan yang berada di bawah UUD Tahun 1945 harus bersumber dan berdasar pada UUD Tahun 1945 baik dari aspek prosedurnya maupun dalam hal materi muatan yang tidak dapat bertentangan dengan materi muatan UUD Tahun 1945. Adapun kelompok hierarki norma hukum di Indonesia:

a. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945)
b. *Staatgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Ketetapan MPR), dan Konvensi Ketatanegaraan.
c. *Foemell Gesetz*: Undang-Undang.
d. *Verordnung & Autonome*: Peraturan Pelaksana dan Peraturan Otonom.[27]

Sejarah hierarki peraturan perundang-undangan dimulai dan dilatarbelakangi oleh Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia, sebagai berikut:

1. Undang Undang Dasar 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Keputusan Presiden Peraturan pelaksana lainnya yang meliputi:
    a. Peraturan Menteri;
    b. Instruksi Menteri;
    c. Dan lain-lain.

Setelah reformasi, berdasarkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan jenis peraturan perundang-undangan adalah:

[27] Jimly Asshiddiqie, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekertariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta,, hlm. 171

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia (Ketetapan MPR)
3. Undang-undang
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
5. Peraturan Pemerintah
6. Keputusan Presiden
7. Peraturan Daerah

Penyebutan jenis peraturan perundang-undangan di atas sekaligus merupakan hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan pada saat itu. Artinya, suatu peraturan perundang-undangan selalu berlaku, bersumber dan berdasar pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan norma yang lebih tinggi berlaku, peraturan di bawahnya bersumber dan berdasar pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi lagi, dan seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan yang paling tinggi tingkatannya. Konsekuensinya, setiap peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang selanjutnya berlaku adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian diubah dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011. Undang-undang ini merupakan aturan formal yang secara garis besar memuat tiga bagian besar yaitu Tata Urutan Perundang-undangan dan Materi Muatan Perundangan, Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Teknis Perundang-undangan. UU Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan tentang jenis hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) dan (2), sebagai berikut:

a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti UndangUndang;
d. Peraturan Pemerintah;

e. Peraturan Presiden;
f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selanjutnya pada ayat (2) dijelaskan bahwa kekuatan mengikat dari masing-masing peraturan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat hierarkis. Selain peraturan perundang-undangan sebagaimana telah disebutkan di atas, dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ini juga mengatur bahwa peraturan perundang-undangan mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konsitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga, atau komsisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota, Bupati/ Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Peraturan perundang-undangan ini diakui sepanjang keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Keberadaan berbagai jenis peraturan perundang-undangan di Negara Republik Indonesia dalam suatu tata susunan yang heirarkis, mengakibatkan pula adanya perbedaan dalam hal fungsi maupun materi muatan berbagai jenis peraturan perundang-undangan tersebut. Berdasarkan hal tersebut maka fungsi masing-masing jenis peraturan perundang-undangan haruslah sesuai dengan hierarkinya. Misalnya, fungsi undang-undang dan Perpu adalah menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 yang tegas menyebutnya. Hal tersebut haruslah diterapkan secara konsekuen di tiap peraturan perundang-undangan yang ada, baik UU yang kemudian diajabarkan dalam Peraturan Pemerintah sebagai aturan pelaksanaan, termasuk aturan yang lebih tinggi dengan materi muatan yang mendelgasikan untuk dibentuk

aturan pelaksanaannya yang lebih rendah, maupun aturan yang dibentuk sebagai pedoman dalam menyusun aturan setingkat atau di bawahnya.

Konsistensi serta harmonisasi dari semua produk hukum yang ada di Indonesia dijaga melalui beberapa mekanisme, baik dari proses pembentukannya sampai produk hukum tersebut telah ditetapkan. Kontrol norma dimaksudkan agar tidak timbul pertentangan antara norma baik yang bersifat horizontal apalagi yang sifatnya vertical. Ada tiga mekanisme yang dapat ditempuh untuk menjamin konsistensi dari suatu produk hukum yaitu mekanisme *Judicial Review*, *Excecutive Review*, dan *Legislative Review*.

B. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma

Administrasi pemerintahan adalah tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Fungsi pemerintahan adalah fungsi dalam melaksanakan administasi pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan. Kewenangan pemerintahan adalah kekuasaan badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggaran negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan terdapat asas-asas umum pemerintahan yang baik, yaitu prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi pejabat pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Berdasarkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang Nomor 30

Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 10 ayat (1) berikut dengan penjelasannya, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) meliputi:

1. Asas kepastian hukum

   Asas kepastian hukum adalah dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.

2. Asas kemanfaatan

   Asas kemanfaatan adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara: (1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat (3) kepentingan Warga Masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain; (5) kepentingan pemerintah dengan Warga Masyarakat; (6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; (8) kepentingan pria dan wanita.

3. Asas ketidakberpihakan

   Asas ketidakberpihakan adalah asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.

4. Asas Kecermatan

   Asas kecermatan adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.

5. Asas tidak menyalahgunakan kewenangan

   Asas tidak menyalahgunakan kewenangan adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.

6. Asas keterbukaan

   Asas keterbukaan adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

7. Asas kepentingan umum

   Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.

8. Asas pelayanan yang baik

   Asas pelayanan yang baik adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, telah dipositifkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, disebutkan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

a. Asas kejelasan tujuan;

   asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;

asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

c. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;

Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

d. Asas dapat dilaksanakan;

Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundangundangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan;

Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

f. Asas kejelasan rumusan;

Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

g. Asas keterbukaan.

Asas keterbukaan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Selanjutnya, di dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, diatur mengenai asas materi muatan perundang-undangan, yaitu:

a. Asas Pengayoman;

   Asas pengayoman adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan pelindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

b. Asas Kemanusiaan;

   Asas kemanusiaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan pelindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

c. Asas Kebangsaan;

   Asas kebangsaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

d. Asas Kekeluargaan;

   Asas kekeluargaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

e. Asas Kenusantaraan;

   Asas kenusantaraan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan

kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

f. Asas Bhinneka Tunggal Ika;

   Asas bhineka tunggal ika adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

g. Asas Keadilan;

   Asas keadilan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

h. Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan;

   Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

i. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum;

   Asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

j. Asas Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan.

   Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud di atas, di dalam Pasal 6 ayat (2) disebutkan bahwa peraturan perundang-undangan dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan tersebut. Dalam menyusun suatu Rancangan Peraturan Daerah mengenai Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah, tentunya ada berbagai regulasi yang mengaturnya, diantaranya adalah Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, dan 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 Pembangun Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah.

Di dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, disebutkan bahwa Pembangunan Nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan Nasional. Perencanaan Pembangunan Nasional disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional diselenggarakan berdasarkan Asas Umum Penyelenggaraan Negara. Adapun yang dimaksud dengan “Asas Umum Penyelenggaraan Negara” adalah meliputi:

1. Asas “kepastian hukum” yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara;

2. Asas “tertib penyelenggaraan negara” yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan Negara;
3. Asas “kepentingan umum” yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif;
4. Asas “keterbukaan” yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia Negara;
5. Asas “proporsionalitas” yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara;
6. Asas “profesionalitas” yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
7. Asas “akuntabilitas” yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah menyebutkan Perencanaan pembangunan daerah merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Perencanaan pembangunan daerah dilakukan pemerintah daerah bersama para pemangku kepentingan berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing. Perencanaan pembangunan daerah mengintegrasikan rencana tata ruang dengan rencana pembangunan daerah. Perencanaan pembangunan daerah dilaksanakan berdasarkan kondisi dan potensi yang dimiliki masing-masing daerah, sesuai dinamika perkembangan

daerah dan nasional. Perencanaan pembangunan daerah dirumuskan secara:

1. Transparan" adalah membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
2. "Responsif" adalah dapat mengantisipasi berbagai potensi, masalah dan perubahan yang terjadi di daerah.
3. "Efisien" adalah pencapaian keluaran tertentu dengan masukan terendah atau masukan terendah dengan keluaran maksimal.
4. "Efektif" adalah kemampuan mencapai target dengan sumber daya yang dimiliki dengan cara atau proses yang paling optimal.
5. "Akuntabel" adalah setiap kegiatan dan hasil akhir dari perencanaan pembangunan daerah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangaan yang berlaku.
6. "Partisipatif" adalah merupakan hak masyarakat untuk terlibat dalam setiap proses tahapan perencanaan pembangunan daerah dan bersifat inklusif terhadap kelompok yang termarginalkan melalui jalur khusus komunikasi untuk mengakomodasi aspirasi kelompok masyarakat yang tidak memiliki akses dalam pengambilan kebijakan.
7. "Terukur" adalah penetapan target kinerja yang akan dicapai dan cara-cara untuk mencapainya.
8. "Berkeadilan" adalah prinsip keseimbangan antarwilayah, sektor, pendapatan, gender dan usia.

Di dalam 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 Pembangun Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah menyebutkan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya menyusun rencana pembangunan Daerah dengan prinsip-prinsip, 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 dengan dinamika perkembangan Daerah dan nasional.

Rencana pembangunan Daerah dirumuskan secara:

a. Transparan; yaitu membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan pemerintahan Daerah dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
b. Responsif, yaitu dapat mengantisipasi berbagai potensi, masalah dan perubahan yang terjadi di Daerah.
c. Efisien, yaitu pencapaian keluaran (output) tertentu dengan masukan terendah atau masukan terendah dengan keluaran (output) maksimal.
d. Efektif, yaitu kemampuan mencapai target dengan sumber daya yang dimiliki, melalui cara atau proses yang paling optimal.
e. Akuntabel, yaitu setiap kegiatan dan hasil akhir dari perencanaan pembangunan Daerah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.
f. Partisipatif, merupakan hak masyarakat untuk terlibat dalam setiap proses tahapan perencanaan pembangunan Daerah dan bersifat inklusif terhadap kelompok masyarakat rentan

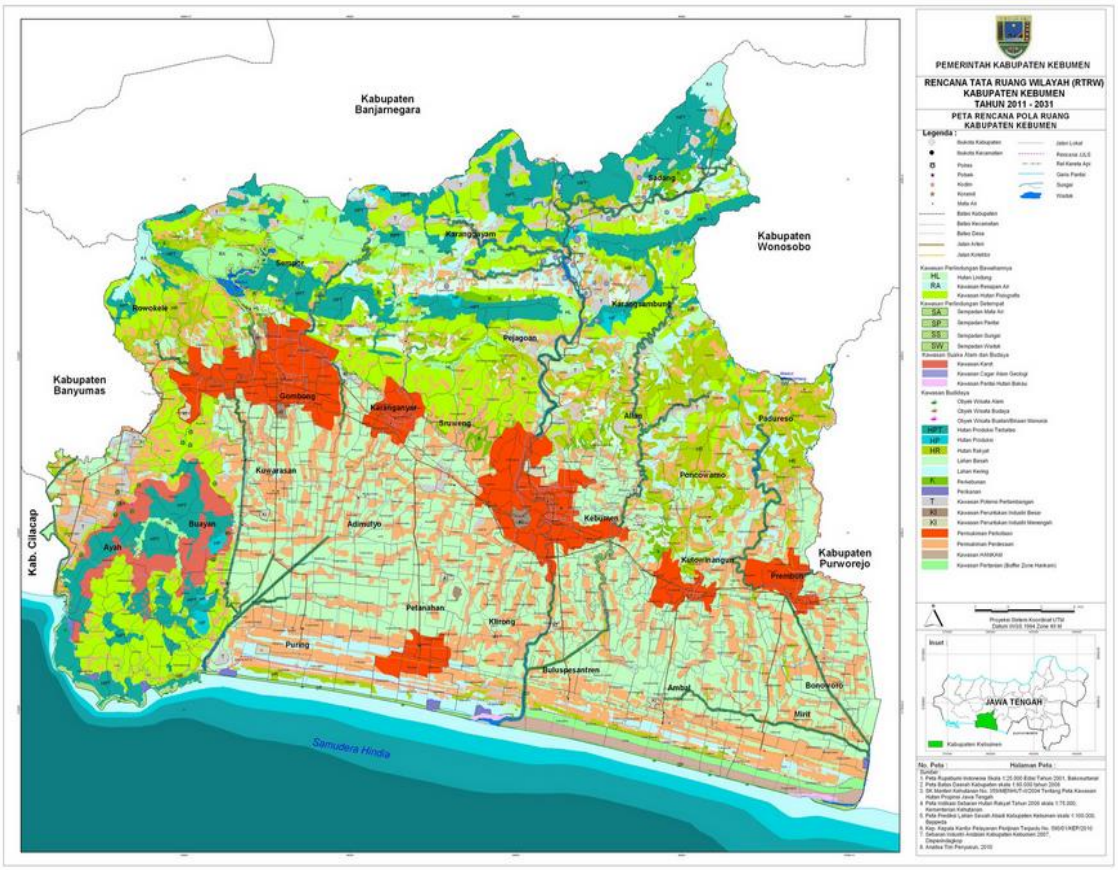
termarginalkan, melalui jalur khusus komunikasi untuk mengakomodasi aspirasi kelompok masyarakat yang tidak memiliki akses dalam pengambilan kebijakan.

g. Terukur, yaitu penetapan target kinerja yang jelas dan dapat diukur serta cara untuk mencapainya.
h. Berkeadilan, merupakan prinsip keseimbangan antarwilayah, sektor, pendapatan, gender dan usia.
i. Berwawasan lingkungan, yaitu untuk mewujudkan kehidupan adil dan makmur tanpa harus menimbulkan kerusakan lingkungan dalam mengoptimalkan manfaat sumber daya alam dan sumber daya manusia.
j. Berkelanjutan, yaitu pembangunan yang mewujudkan keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan dengan memperhatikan potensi dampak pembangunan dalam mengoptimalkan sumber daya alam dan sumber daya manusia.

Asas-asas dan prinsip tersebut kemudian membimbing para legislator dalam perumusan norma hukum ke dalam aturan hukum yang berlangsung dengan cara menjadikan asas tersebut sebagai titik tolak bagi permusan norma hukum ke dalam aturan hukum. Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah harus berdasarkan pada asas formal dan asas materiil, serta asas dan prinsip yang termuat dalam peraturan perundang-undangan mengenai Perencanaan Pembangunan Daerah.

C. Kajian Praktis/Praktik Empiris

1. Kabupaten Kebumen



Kabupaten Kebumen merupakan salah satu daerah kabupaten di Provinsi Jawa Tengah dengan Ibukotanya adalah Kebumen. Terletak antara 109°22' s/d 109°50' Bujur Timur dan 7°27' s/d 7°50' Lintang Selatan. Dengan keberadaan sebagai salah satu daerah yang melingkupi wilayah pesisir selatan bagian barat Jawa Tengah, Kabupaten Kebumen menempati posisi strategis di persilangan arus transportasi Yogyakarta-Kebumen-Jakarta dan Yogyakarta-Kebumen-Bandung.

Adapun batas-batas wilayah administratif Kabupaten Kebumen adalah sebagai berikut:

- Sebelah Utara : Kabupaten Banjarnegara
- Sebelah Selatan : Samudra Hindia
- Sebelah Barat : Kabupaten Banyumas dan Kabupaten Cilacap
- Sebelah Timur : Kabupaten Wonosobo dan Kabupaten Purworejo

Luas wilayah Kabupaten Kebumen adalah 1.581,11 km^2, memiliki wilayah administrasi yang terdiri atas 26 kecamatan, 449 desa dan 11 kelurahan. Dasar hukum pembagian wilayah administrasi tersebut adalah Undang-undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam lingkungan Propinsi Djawa Tengah. 26 kecamatan tersebut adalah:

1. Adimulyo
2. Alian
3. Ambal
4. Ayah
5. Bonoworo
6. Buayan
7. Buluspesantren
8. Gombong
9. Karanganyar
10. Karanggayam
11. Karangsambung
12. Kebumen
13. Klirong
14. Kutowinangun
15. Kuwarasan
16. Mirit
17. Padureso
18. Pejagoan
19. Petanahan
20. Poncowarno
21. Prembun
22. Puring
23. Rowokele
24. Sadang
25. Sempor
26. Sruweng

Kabupaten Kebumen mempunyai visi Bersama Menuju Masyarakat Kebumen yang Sejahtera, Unggul, Berdaya, Agamis dan Berkelanjutan. Untuk mencapai visi tersebut Kabupaten Kebumen mencangkan misi, adapun misi tersebut antara lain:

a. Membangun sumberdaya manusia yang memiliki wawasan luas, tangguh serta berkemajuan, melalui pendidikan dan kesehatan yang berkualitas;
b. Peningkatan kesejahteraan dan perlindungan sosial masyarakat, dengan melakukan pemerataan dan penyeimbangan pembangunan secara berkelanjutan, untuk mengurangi kesenjangan ekonomi, sosial, politik dan budaya, serta melakukan pembangunan yang bukan terfokus hanya pada aspek fisik saja tetapi juga aspek non fisik, berupa pengembangan

potensi intelektual, rohaniah, intuisi, kata hati, akal sehat, fitrah dan yang bersifat batin lainnya, dalam bingkai kebersamaan dan sinergitas antar elemen masyarakat;

c. Mengembangkan kemandirian perekonomian daerah, yang bertumpu pada pengembangan potensi lokal unggulan, melalui sinergi fungsi-fungsi pertanian, industri, pariwisata dan sektor lainnya, dengan penekanan pada peningkatan pendapatan masyarakat dan penciptaan lapangan kerja serta berwawasan lingkungan;
d. Meningkatkan perekonomian daerah yang memiliki daya saing tinggi berbasis pertanian, industri, perikanan, pariwisata dan budaya, melalui proses pembangunan ekonomi yang berkesinambungan, dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan mengurangi kemiskinan;
e. Menyediakan sarana dan prasarana pendidikan yang baik, meningkatkan nilai kualitas pendidikan, serta membuka akses kesehatan yang maksimal dan terjangkau bagi seluruh lapisan masyarakat;
f. Memperkuat sekaligus meningkatkan tata kelola kepemerintahan yang baik dan bersih, serta mampu menciptakan iklim pelayanan publik yang maksimal (*Good and Clean Government*), dengan jalan menciptakan kualitas pelayanan publik, sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan pemerintah daerah yang cepat bersih, efisien, efektif, profesional, transparan dan akuntabel, yang didukung dengan sistem pengawasan yang efektif,guna menekan perilaku korupsi, kolusi serta meningkatkan pengetahuan, pemahaman dan pendalaman agama.[28]

[28] Kebumen Kabupaten, 2020, Profil *Kabupaten Kebumen*, https://www.Kebumenkab.go.id/ Diakses Tanggal 18 April 2020

2. Kajian terhadap Urgensi Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah

Alenia ke IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Sebagai implementasi dari amanat tersebut dilaksanakan pembangunan nasional yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan sejahtera yang senantiasa memperhatikan hak atas penghidupan dan perlindungan bagi setiap warga negaranya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pembangunan nasional bertujuan mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, bersatu, dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tertib, dan dinamis dalam lingkungan yang merdeka, bersahabat, dan damai. Pembangunan nasional yang mencakup seluruh aspek kehidupan bangsa diselenggarakan bersama oleh masyarakat, pemerintah dan pemerintah daerah. Masyarakat menjadi pelaku utama pembangunan. Pemerintah dan pemerintah daerah berkewajiban mengarahkan, membimbing, melindungi, serta menumbuhkan suasana dan iklim yang menunjang.

Dengan semakin pesatnya pertumbuhan penduduk beserta kompleksnya permasalah yang menyertainya, maka tuntutan untuk diberlakuannya otonomi daerah merupakan tuntutan yang tidak bisa ditawar-tawar lagi. Disamping itu, sudah saatnya pemerintah pusat memberikan kepercayaan kepada pemerintah daerah untuk bersikap mandiri dalam pemberdayaan daerah. Pelimpahan wewenang pemerintah pusat dalam kerangka otonomi daerah merupakan sebuah

strategi untuk mendemokratisasikan sistem politik dan sekaligus menyelaraskan pencapaian pembangunan yang berkelanjutan. Dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, merupakan momentum tepat untuk melaksanakan otonomi daerah yang tujuan utamanya adalah:

a. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.
b. Menciptakan efisien dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah.
c. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Perubahan kebijakan Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2O14 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2O14 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan dampak yang cukup besar bagi berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemerintahan Daerah, termasuk pengaturan mengenai Perencanaan Pembangunan Daerah.

Selain mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2O14 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2O14 tentang Pemerintahan Daerah, peraturan perundang-undangan yang dijadikan landasan dalam perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Kebumen sudah banyak mengalami perubahan. Oleh karena itu, Rancangan Peraturan Daerah Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah ini disusun untuk memberikan landasan hukum dalam merencanakan, menyusun, menetapkan, melaksanakan,

mengendalikan, dan mengevaluasi pelaksanaan Perencanaan Pembangunan Daerah dan mewujudkan Pembangunan Daerah dalam rangka peningkatan dan pemerataan pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, lapangan berusaha, meningkatkan akses dan kualitas pelayanan publik dan daya saing Daerah.

Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional bertujuan untuk mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan; menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah; menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan; mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan. Keseluruhan tujuan tersebut untuk menjamin keselarasan pusat dan daerah, terkait perencanaan sampai pada tahap pengawasan. Sehingga diharapkan tidak terjadi *overlapping* antar dokumen-dokumen. Perencanaan pembangunan daerah merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional yang dilakukan pemerintah daerah bersama para pemangku kepentingan berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing. Perencanaan pembangunan daerah mengintegrasikan rencana tata ruang dengan rencana pembangunan daerah. Pelaksanakan perencananaan pembangunan daerah berdasarkan kondisi dan potensi yang dimiliki masing-masing daerah, sesuai dinamika perkembangan.

Dalam hal ini, Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen harus mampu mengakselerasikan pembangunannya dalam memenuhi tujuan peningkatan kesejahteraan, perbaikan layanan, dan keunggulan daya saing. Program pembangunan daerah disusun, tidak saja untuk memecahkan permasalahan pembangunan tetapi juga untuk mengantisipasi berbagai ancaman dan memanfaatkan berbagai peluang di masa datang. Mengingat bahwa rentang waktu pemecahan masalah dan bagaimana menyiasati dinamika masa depan tidak sama antara

satu hal dengan hal lainnya maka kesinambungan pembangunan menjadi salah satu isu penting perencanaan pembangunan. Pembangunan daerah yang berkesinambungan merupakan salah satu faktor kunci keberhasilan dalam mendukung pencapaian target kinerja dalam jangka menengah dan panjang. Untuk mendukung terselenggaranya pembangunan berkelanjutan itu, diperlukan suatu sistem perencanaan pembangunan daerah yang handal dan berorientasi pada masyarakat atau kelompok sasaran yang dilayani.

Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang (RPJPD), jangka menengah (RPJMD dan Renstra PD), dan tahunan (RKPD dan Renja PD) yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintahan daerah dengan melibatkan masyarakat. Sebagai satu kesatuan sistem, masing-masing dokumen saling terkait dan konsisten dimana RPJPD memayungi arah pembangunan bagi RPJMD dalam 4 (empat) periode lima tahunan. RPJPD dan RPJMD harus dapat memecahkan permasalahan pembangunan dan mengantisipasi isu-isu strategik jangka panjang dan menengah, antara lain menyangkut: standar pelayanan (agar bertaraf internasional), kualitas sarana dan prasarana kota, kawasan–kawasan bernilai ekonomi produktif, iklim investasi dan iklim usaha, kualitas pembangunan sumber daya manusia, kesempatan kerja dan usaha, kelestarian lingkungan hidup. Selanjutnya, RPJMD memberi pedoman bagi RKPD melalui arah kebijakan tahunan dalam 5 (lima) tahun. RPJMD dan RKPD diterjemahkan atau dipedomani oleh PD dalam menyusun Renstra-PD dan Renja-PD. Renstra PD dan Renja PD harus dapat menjadi basis perumusan dan dasar peningkatan kualitas layanan bagi masyakarat.

Lebih lanjut, mekanisme perencanaan pembangunan yang terhubung langsung dengan sistem penganggaran dalam Peraturan Daerah ini memungkinkan bagi terciptanya perbaikan efisiensi pendanaan, rasionalitas belanja, perbaikan *outcome*, peningkatan kemampuan capaian *impact* atas sasaran pembangunan, dan efektivitas

pendayagunaan aparatur daerah dan sumber daya pembangunan lain pada umumnya. RKPD sebagai penghubung sistem perencanaan pembangunan dengan sistem penganggaran menempati peran penting agar dapat dipedomani dalam penyusunan KUA dan PPAS serta penyusunan APBD pada umumnya. Dengan demikian, kualitas perencanaan keuangan daerah akan membaik di masa datang.

Perbaikan kualitas perencanaan keuangan daerah antara lain diwujudkan dalam peningkatan kualitas manajemen belanja daerah. Pemerintah daerah harus mengalokasikan belanja daerah secara adil dan merata agar relatif dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi, khususnya dalam pemberian pelayanan umum. Disini, perlu ditekankan kembali tentang pentingnya pengendalian tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran dengan memperhatikan (1) penetapan secara jelas indikator dan target kinerja yang ingin dicapai; dan (2) penetapan prioritas kegiatan dan penghitungan beban kerja serta penetapan harga satuan yang rasional.

Berbagai pemikiran dan praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah yang tidak lagi sesuai dengan dinamika lingkungan terkini, mengalami banyak pergeseran. Peran pemerintah daerah dituntut untuk mampu menyelenggarakan pemerintahan daerah yang lebih adaptif (*new public administration*). Sebagaimana penyelenggaraan birokrasi dapat selaras dengan dinamika demokrasi yang memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi layanan dan masyarakat pada umumnya; dengan layanan berstandar internasional. Melalui paradigma yang baru, perencanaan pembangunan mencoba mengadaptasi paradigma *new public management* untuk mendapatkan konsep *new public service* dan *reinventing governance*. Diharapkan kedepan, penyelenggaraan sistem perencanaan pembangunan daerah lebih menekankan pada aspek pencapaian hasil, tujuan pembangunan, layanan publik yang profesional, dan akuntabilitas kinerja melalui penggunaan dana publik secara efisien, efektif, dan bijaksana.

Suatu sistem perencanaan pembangunan tidak saja mengatur bagaimana dokumen perencanaan dibuat, tetapi juga mengatur tentang

pelaksanaan, pengendalian, dan evaluasinya. Pengendalian dan evaluasi dilakukan untuk menjamin agar tujuan pembangunan dapat diselenggarakan dan dicapai sesuai strategi pembangunan jangka menengah. Strategi harus dijadikan salah satu rujukan penting dalam perencanaan pembangunan daerah (*strategy focussed-management*).

Selanjutnya, berdasarkan prinsip, asas, dan landasan umum rencana pembangunan daerah, Pemerintah Daerah diharapkan mampu menciptakan sistem Perencanaan Pembangunan Daerah yang sesuai dengan keadaan dan kebutuhan setempat dengan tetap menaati peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta meninjau sistem tersebut secara terus menerus dengan tujuan mewujudkan Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah yang transparan, responsif, efisen, efektif, akuntabel, partisipatif, terukur, berkeadilan, berwawasan lingkungan, dan berkelanjutan.

D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah

Hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah dapat dirunut dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia yaitu Pemerintah Nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia. Lebih lanjut dinyatakan bahwa tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Selanjutnya Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai

Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Penyerahan sumber keuangan daerah baik berupa pajak daerah dan retribusi daerah maupun berupa dana perimbangan merupakan konsekuensi dari adanya penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah yang diselenggarakan berdasarkan asas otonomi. Untuk menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, daerah harus mempunyai sumber keuangan agar daerah tersebut mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di daerahnya. Pemberian sumber keuangan kepada daerah harus seimbang dengan beban atau urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Keseimbangan sumber keuangan ini merupakan jaminan terselenggaranya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Ketika daerah mempunyai kemampuan keuangan yang kurang mencukupi untuk membiayai urusan pemerintahan dan khususnya urusan pemerintahan wajib yang terkait Pelayanan Dasar, Pemerintah Pusat dapat menggunakan instrumen dana alokasi khusus untuk membantu daerah sesuai dengan prioritas nasional yang ingin dicapai.

Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang (RPJPD), jangka menengah (RPJMD dan Renstra PD), dan tahunan (RKPD dan Renja PD) yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintahan daerah dengan melibatkan masyarakat. Sebagai satu kesatuan sistem, masing-masing dokumen saling terkait dan konsisten dimana RPJPD memayungi arah

pembangunan bagi RPJMD dalam 4 (empat) periode lima tahunan. RPJPD dan RPJMD harus dapat memecahkan permasalahan pembangunan dan mengantisipasi isu-isu strategik jangka panjang dan menengah, antara lain menyangkut: standar pelayanan (agar bertaraf internasional), kualitas sarana dan prasarana kota, kawasan–kawasan bernilai ekonomi produktif, iklim investasi dan iklim usaha, kualitas pembangunan sumber daya manusia, kesempatan kerja dan usaha, kelestarian lingkungan hidup. Selanjutnya, RPJMD memberi pedoman bagi RKPD melalui arah kebijakan tahunan dalam 5 (lima) tahun. RPJMD dan RKPD diterjemahkan atau dipedomani oleh PD dalam menyusun Renstra-PD dan Renja-PD. Renstra PD dan Renja PD harus dapat menjadi basis perumusan dan dasar peningkatan kualitas layanan bagi masyakarat.

Lebih lanjut, mekanisme perencanaan pembangunan yang terhubung langsung dengan sistem penganggaran dalam Peraturan Daerah ini memungkinkan bagi terciptanya perbaikan efisiensi pendanaan, rasionalitas belanja, perbaikan *outcome*, peningkatan kemampuan capaian *impact* atas sasaran pembangunan, dan efektivitas pendayagunaan aparatur daerah dan sumber daya pembangunan lain pada umumnya. RKPD sebagai penghubung sistem perencanaan pembangunan dengan sistem penganggaran menempati peran penting agar dapat dipedomani dalam penyusunan KUA dan PPAS serta penyusunan APBD pada umumnya. Dengan demikian, kualitas perencanaan keuangan daerah akan membaik di masa datang.

Perbaikan kualitas perencanaan keuangan daerah antara lain diwujudkan dalam peningkatan kualitas manajemen belanja daerah. Pemerintah daerah harus mengalokasikan belanja daerah secara adil dan merata agar relatif dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi, khususnya dalam pemberian pelayanan umum. Disini, perlu ditekankan kembali tentang pentingnya pengendalian tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran dengan memperhatikan (1) penetapan secara jelas indikator dan target kinerja yang ingin dicapai; dan (2) penetapan prioritas kegiatan dan

penghitungan beban kerja serta penetapan harga satuan yang rasional. Sehubungan dengan hal tersebut, Rancangan Peraturan Daerah ini mencakup pengaturan mengenai:

1. pendekatan Perencanaan Pembangunan Daerah;
2. rencana Pembangunan Daerah dan rencana Perangkat Daerah;
3. tata cara penyusunan RPJPD;
4. tata cara penyusunan RPJMD;
5. tata cara penyusunan RKPD;
6. tata cara penyusunan Renstra Perangkat Daerah;
7. tata cara penyusunan Renja Perangkat Daerah;
8. data dan informasi Pembangunan Daerah;
9. penyusunan RKPD dalam hal Daerah belum memiliki RPJMD;
10. kaidah perumusan kebijakan Perencanaan Pembangunan Daerah;
11. tata cara pengendalian dan evaluasi Pembangunan Daerah;
12. tata cara evaluasi rancangan Peraturan Daerah tentang RPJPD dan RPJMD;
13. tata cara perubahan rencana Pembangunan Daerah dan rencana Perangkat Daerah;
14. penyusunan rancangan APBD;
15. penetapan APBD;
16. laporan realisasi semester pertama APBD dan perubahan APBD;
17. penyusunan rancangan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
18. informasi Pemerintahan Daerah;
19. peran serta masyarakat; dan
20. pendanaan

Rancangan Peraturan Daerah tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah, di samping meramu berbagai aturan terkait, juga menyelaraskan konsep pembangunan dan penyelenggaraan birokrasi modern dengan tuntutan masyarakat yang kian cerdas. Berbagai pemikiran dan praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah yang tidak lagi sesuai dengan dinamika lingkungan terkini, mengalami banyak pergeseran. Peran pemerintah daerah dituntut untuk mampu

menyelenggarakan pemerintahan daerah yang lebih adaptif (*new public administration*). Sebagaimana penyelenggaraan birokrasi dapat selaras dengan dinamika demokrasi yang memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi layanan dan masyarakat pada umumnya; dengan layanan berstandar internasional. Melalui paradigma yang baru, perencanaan pembangunan mencoba mengadaptasi paradigma *new public management* untuk mendapatkan konsep *new public service* dan *reinventing governance*. Diharapkan kedepan, penyelenggaraan sistem perencanaan pembangunan daerah lebih menekankan pada aspek pencapaian hasil, tujuan pembangunan, layanan publik yang profesional, dan akuntabilitas kinerja melalui penggunaan dana publik secara efisien, efektif, dan bijaksana. Suatu sistem perencanaan pembangunan tidak saja mengatur bagaimana dokumen perencanaan dibuat, tetapi juga mengatur tentang pelaksanaan, pengendalian, dan evaluasinya. Pengendalian dan evaluasi dilakukan untuk menjamin agar tujuan pembangunan dapat diselenggarakan dan dicapai sesuai strategi pembangunan jangka menengah. Strategi harus dijadikan salah satu rujukan penting dalam perencanaan pembangunan daerah (*strategy focussed-management*).

APBD disusun dengan kebutuhan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangan daerah dan kemampuan pendapatan daerah. APBD disusun dengan mempedomani KUA PPAS yang didasarkan pada RKPD. APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Rencana Pembangunan Tahunan Daerah yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah yang selanjutnya disngkat RKPD adalah dokumen perencanaan untuk periode 1 (satu) tahun. 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. Bupati

menyusun rancangan KUA dan rancangan PPAS berdasarkan RKPD dengan mengacu pada pedoman penyusunan APBD. Bupati menyampaikan rancangan KUA dan rancangan PPAS berdasarkan RKPD dengan mengacu pada pedoman penyusunan APBD tersebut kepada DPRD paling lambat minggu kedua bulan Juli untuk dibahas dan disepakati bersama antara Bupati dan DPRD.

Dalam rangka penyusunan RKPD, Bappeda melakukan koordinasi, sinergi dan harmonisasi dengan Perangkat Daerah dan pemangku kepentingan. RKPD disusun dengan tahapan:

a. Persiapan penyusunan
b. Penyusunan rancangan awal
c. Penyusunan rancangan
d. Pelaksanaan Musrengbang
e. Perumusan rancangan akhir
f. Penetapan.

Persiapan penyusunan RKPD meliputi penyusunan rancangan keputusan Kepala Daerah tentang pembentukan tim penyusun RKPD; orientasi mengenai RKPD; penyusunan agenda kerja tim penyusun RKPD; dan penyiapan data dan informasi perencanaan pembangunan Daerah berdasarkan SIPD. Penyusunan rancangan awal RKPD dimulai pada minggu pertama bulan Desember 2 (dua) tahun sebelum tahun rencana. Rancangan awal RKPD kabupaten disusun berpedoman pada RPJMD kabupaten, rancangan awal RKPD provinsi, RKP, program strategis nasional, dan pedoman penyusunan RKPD. Penyusunan rancangan awal RKPD mencakup:

a. analisis gambaran umum kondisi Daerah;
b. analisis rancangan kerangka ekonomi Daerah;
c. analisis kapasitas riil keuangan Daerah;
d. penelaahan rancangan awal Renja Perangkat Daerah;
e. perumusan permasalahan pembangunan Daerah;
f. penelaahan terhadap sasaran RPJMD;
g. penelaahan terhadap arah kebijakan RPJMD;

h. penelaahan terhadap kebijakan pemerintah pada RKP dan program strategis nasional;
i. penelaahan pokok-pokok pikiran DPRD;
j. perumusan prioritas pembangunan Daerah; dan
k. perumusan rencana kerja program dan pendanaan.

Di dalam Pasal 78 ayat (2) Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peratuan 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, disebutkan bahwa dalam penyusunan rancangan awal RKPD, DPRD memberikan saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD berdasarkan hasil reses/penjaringan aspirasi masyarakat sebagai bahan perumusan kegiatan, lokasi kegiatan dan kelompok sasaran yang selaras dengan pencapaian sasaran pembangunan yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang RPJMD. Saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD, disampaikan secara tertulis kepada kepala BAPPEDA.

Pasal 178 Permendagri 86 Tahun 2017 juga menyebutkan bahwa Penelaahan pokok-pokok pikiran DPRD merupakan kajian permasalahan pembangunan Daerah yang diperoleh dari DPRD berdasarkan risalah rapat dengar pendapat dan/atau rapat hasil penyerapan aspirasi melalui reses. Pokok-pokok pikiran DPRD diselaraskan dengan sasaran dan prioritas pembangunan serta ketersediaan kapasitas riil anggaran. Risalah rapat adalah dokumen yang tersedia sampai dengan saat rancangan awal disusun dan dokumen tahun sebelumnya yang belum ditelaah. Hasil telaahan pokok-pokok pikiran DPRD dirumuskan dalam daftar permasalahan pembangunan yang ditandatangani oleh Pimpinan DPRD. Pokok-pokok pikiran DPRD disampaikan paling lambat 1 (satu) minggu sebelum Musrenbang RKPD dilaksanakan. Pokok-pokok pikiran DPRD

dimasukkan kedalam *e-planning* bagi Daerah yang telah memiliki SIPD. Pokok-pokok pikiran DPRD yang disampaikan setelah melewati batas waktu akan dijadikan bahan masukan pada penyusunan perubahan RKPD dasar perubahan APBD tahun berjalan atau pada penyusunan RKPD tahun berikutnya.

Penelaahan pokok-pokok pikiran DPRD merupakan kajian permasalahan pembangunan daerah yang diperoleh dari DPRD berdasarkan risalah rapat dengar pendapat dan/atau rapat hasil penyerapan aspirasi melalui reses. Pokok-pokok pikiran DPRD memuat pandangan dan pertimbangan DPRD mengenai arah prioritas pembangunan serta rumusan usulan kebutuhan program/kegiatan yang bersumber dari hasil penelaahan pokok-pokok pikiran DPRD sebagai masukan dalam perumusan kebutuhan program dan kegiatan pada tahun rencana berdasarkan prioritas pembangunan daerah. Dalam penyusunan RKPD pokok-pokok pikiran DPRD diselaraskan dengan prioritas dan sasaran pembangunan serta ketersediaan kapasitas riil anggaran oleh BAPPEDA dengan berkordinasi dengan Perangkat Daerah terkait.

Langkah-langkah yang perlu dilakukan dalam rangka penelaahan pokok-pokok pikiran DPRD, antara lain sebagai berikut:

a. Inventarisasi jenis program/kegiatan yang diusulkan DPRD dalam dokumen rumusan hasil penelaahan pokok-pokok pikiran DPRD dan dikelompokkan kedalam urusan Perangkat Daerah;
b. Kaji pandangan dan pertimbangan yang disampaikan berkaitan dengan usulan program/kegiatan hasil penelaahan tersebut;
c. Analisis kesesuaian Indikator kinerja yang diusulkan serta lokasi yang diusulkan.
d. Lakukan pengecekan dan validasi oleh tim penyusun RKPD yang berasal dari Perangkat Daerah terkait terhadap kebutuhan riil di lapangan dengan mempertimbangkan asas manfaat, kemendesakan, efisiensi dan efektivitas; dan
e. Rumuskan usulan program dan kegiatan yang dapat diakomodasikan dalam rancangan awal RKPD.

Lebih lanjut mengenai Pokok Pikiran DPRD juga disebutkan di dalam Pasal 54 PP Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota sebagai berikut Badan Anggaran mempunyai tugas dan wewenang memberikan saran dan pendapat berupa pokok pikiran DPRD kepada Bupati dalam mempersiapkan rancangan APBD sebelum Peraturan Bupati mengenai RKPD ditetapkan. Berdasarkan hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa Pokok Pikiran merupakan saran dan pendapat DPRD berdasarkan hasil reses/penjaringan aspirasi masyarakat sebagai bahan perumusan kegiatan, lokasi kegiatan dan kelompok sasaran yang selaras dengan pencapaian sasaran pembangunan yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang RPJMD, kepada Bupati dalam mempersiapkan rancangan APBD sebelum Peraturan Bupati tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah ditetapkan.

Semua penerimaan daerah dan pengeluaran daerah dalam bentuk uang dianggarkan dalam APBD. Penerimaan daerah terdiri atas pendapatan daerah dan penerimaan pembiayaan daerah. Pengeluaran daerah terdiri atas belanja daerah dan pengeluaran pembiayaan daerah. Penerimaan daerah yang dianggarkan dalam APBD merupakan rencana penerimaan daerah yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber penerimaan daerah dan berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengeluaran daerah yang dianggarkan dalamAPBD merupakan rencana pengeluaran daerah sesuai dengan kepastian tersedianya dana atas penerimaan daerah dalam jumlah yang cukup. Setiap pengeluaran daerah harus memiliki dasar hukum yang melandasinya. Seluruh penerimaan daerah dan pengeluaran daerah dianggarkan secara bruto dalam APBD. Satuan hitung dalam APBD adalah mata uang rupiah.

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa satu tahun anggaran sesuai dengan undang-undang mengenai keuangan negara. APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri atas pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah. APBD

diklasifikasikan menurut urusan pemerintahan daerah dan organisasi yang disesuaikan dengan kebutuhan daerah.

Lebih lanjut, dalam proses perencanaan dan penganggaran dalam Pemerintahan Daerah menggunakan pendekatan Kinerja. Pendekatan ini lebih menggeser penekanan penganggaran dari yang berfokus kepada pos belanja/pengeluaran pada Kinerja terukur dari aktivitas dan Program kerja. Terdapatnya tolak ukur dalam pendekatan ini akan mempermudah Pemerintah Daerah dalam melakukan pengukuran Kinerja dalam pencapaian tujuan dan Sasaran pelayanan publik. Karakteristik dari pendekatan ini adalah proses untuk mengklarifikasikan anggaran berdasarkan Kegiatan dan juga berdasarkan unit organisasi. Anggaran yang telah terkelompokkan dalam Kegiatan akan memudahkan pihak yang berkepentingan untuk melakukan pengukuran Kinerja dengan cara terlebih dahulu membuat indikator yang relevan.

Di dalam pengaturan ini menentukan proses penyusunan APBD, dimulai dari pembuatan KUA dan PPAS, kemudian dilanjutkan pembuatan RKA SKPD oleh masing-masing SKPD. RKA SKPD ini kemudian dijadikan dasar untuk membuat rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan rancangan Perkada tentang penjabaran APBD. Rancangan Peraturan Daerah dan rancangan Perkada yang telah disusun oleh Bupati kemudian diajukan kepada DPRD untuk dibahas sehingga tercapai kesepakatan bersama. Rancangan Peraturan Daerah dan rancangan Perkada tersebut kemudian diajukan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk kabupaten/kota guna dievaluasi. Hasil evaluasi yang menyatakan rancangan Peraturan Daerah dan rancangan Perkada sudah sesuai dengan dokumen yang mendukung, dijadikan dasar oleh Bupati untuk menetapkan rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah tentang APBD dan rancangan Perkada menjadi Perkada tentang penjabaran APBD.

Indikator Kinerja dalam APBD sudah dimasukkan dalam format RKA, namun dalam proses pembahasan anggaran yang terjadi selama ini di Pemerintahan Daerah lebih fokus pada jumlah uang yang

dikeluarkan dibandingkan Keluaran (*output*) dan Hasil (*outcome*) yang akan dicapai. Sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa penganggaran pendekatan Kinerja lebih fokus pada Keluaran (*output*) dan Hasil (*outcome*) dari Kegiatan. Hal ini terjadi akibat kurangnya Informasi tentang Keluaran (*output*) dan Hasil (*outcome*) dalam dokumen penganggaran yang ada. Oleh karena itu, di dalam pengaturan ini menyempurnakan pengaturan mengenai dokumen penganggaran, yaitu adanya unsur Kinerja dalam setiap dokumen penganggaran yang diharapkan mampu meningkatkan kualitas penganggaran berbasis Kinerja serta mewujudkan sinkronisasi antara perencanaan dan penganggaran yang selama ini masih belum tercapai.

Proses pelaksanaan anggaran merupakan proses yang terikat dengan banyak peraturan perundang-undangan yang juga sudah banyak mengalami perubahan, maka di dalam pengaturan ini disusun dalam rangka melakukan penyesuaian dengan perkembangan yang terjadi. Proses pelaksanaan dan penatausahaan dalam praktiknya juga harus memperhitungkan Kinerja yang sudah ditetapkan dalam APBD. Proses ini harus sejalan dengan indikator Kinerja yang sudah disepakati dalam dokumen APBD. Dengan demikian, anggaran yang direncanakan bisa sejalan sebagaimana mestinya dan jumlah kesalahan dalam proses pelaksanaan dan penatausahaan bisa diminimalisir.

Pengaturan ini juga mempertegas fungsi verifikasi dalam SKPD, sehingga pelimpahan kewenangan penerbitan SPM kepada SKPD atau Unit SKPD yang merupakan wujud dari pelimpahan tanggungjawab pelaksanaan anggaran belanja dapat sesuai dengan tujuan awal yaitu penyederhanaan proses pembayaran di SKPKD. Di dalam pengaturan ini juga mengembalikan tugas dan wewenang bendahara sebagai pemegang kas dan juru bayar yang sebagian fungsinya banyak beralih kepada Pejabat Pengelola Teknis Kegiatan (PPTK). Pemisahan tugas antara pihak yang melakukan otorisasi, pihak yang menyimpan uang, dan pihak yang melakukan pencatatan juga menjadi fokus dalam Rancangan Peraturan Daerah ini. Pemisahan ini dilakukan untuk

mencegah terjadinya kecurangan selama Pengelolaan Keuangan Daerah serta meningkatkan kontrol internal Pemerintah Daerah. Proses pelaksanaan dan penatausahaan ini harus meningkatkan koordinasi antar berbagai pihak dalam penyusunan laporan keuangan berbasis akrual. Dokumen pelaksanaan dan penatausahaan juga harus mengalir sehingga bisa mendukung pencatatan berbasis akrual. Basis akrual ini merupakan basis yang baru untuk Pemerintah Daerah sehingga dukungan dan kerja sama dari berbagai pihak di Pemerintahan Daerah diperlukan untuk menciptakan kesuksesan penerapan basis akuntasi akrual.

Pertanggungiawaban Keuangan Daerah diwujudkan dalam bentuk laporan keuangan. Laporan keuangan tersebut merupakan wujud dari penguatan transparansi dan akuntabilitas. Terkait dengan pertanggungiawaban Keuangan Daerah, setidaknya ada 7 (tujuh) laporan keuangan yang harus dibuat oleh Pemerintah Daerah yaitu, neraca, laporan realisasi anggaran, laporan operasional, laporan perubahan saldo anggaran lebih, laporan perubahan ekuitas, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan. Penambahan jumlah laporan keuangan yang harus dibuat oleh Pemerintah Daerah merupakan dampak dari penggunaan akuntansi berbasis akrual. Pemberlakuan akuntansi berbasis akrual ini merupakan tantangan tersendiri bagi Pemerintah Daerah karena akan ada banyak hal yang dipersiapkan oleh Pemerintah Daerah salah satunya yaitu sumber daya Manusia. Selain berbentuk laporan keuangan, pertanggungjawaban Keuangan Daerah juga berupa laporan realisasi Kinerja. Melalui laporan ini, masyarakat bisa melihat sejauh mana Kinerja Pemerintah Daerah. Selain itu, laporan ini juga sebagai alat untuk menjaga sinkronisasi dari proses perencanaan hingga pertanggungjawaban yang dilakukan Pemerintah Daerah. Melalui laporan ini Pemerintah Daerah bisa melihat hal yang harus diperbaiki untuk kepentingan proses penganggaran dan perencanaan di tahun berikutnya.

Dalam rangka penyelenggaraan pembangunan daerah dibutuhkan keberpihakan dukungan dari pembuat kebijakan

pembangunan. Penekanan prioritas ini harus tercermin dalam jumlah dana yang dialokasikan sesuai dengan kebutuhan yang direncanakan, dan juga sesuai dengan kebutuhan Pemerintah Daerah. Pembiayaan yang relatif terbatas merupakan salah satu masalah serius dalam penyelenggaraan pembangunan Daerah. Prioritas pembangunan sektoral dapat dilihat dari bagian alokasi dana pembangunan daerah termasuk dana yang dialokasikan untuk penyelenggaraan pembangunan Daerah yang berasal dari berbagai sumber. Sumber pendanaan rencana Pembangunan Daerah bersumber dari APBD. Sumber pendanaan tersebut, termasuk didalamnya dengan mendorong partisipasi masyarakat serta kontribusi sektor swasta dan pihak lain dalam pembangunan serta sumber pendanaan lain yang sah.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Bab ini memuat hasil kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan antara semua produk perundang-undangan terkait, baik harmonisasi dan sinkronisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-Undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Peraturan Daerah yang baru.

Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Peraturan Daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Peraturan Daerah, yang akan dibentuk.

Beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pertimbangan dan bahan acuan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah antara lain:

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Alenia ke IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Sebagai implementasi dari amanat tersebut dilaksanakan pembangunan nasional yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan sejahtera yang senantiasa memperhatikan hak atas penghidupan dan perlindungan bagi setiap warga negaranya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pembangunan nasional bertujuan mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, bersatu, dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tertib, dan dinamis dalam lingkungan yang merdeka, bersahabat, dan damai. Pembangunan nasional yang mencakup seluruh aspek kehidupan bangsa diselenggarakan bersama oleh masyarakat, pemerintah dan pemerintah daerah. Masyarakat menjadi pelaku utama pembangunan. Pemerintah dan pemerintah daerah berkewajiban mengarahkan, membimbing, melindungi, serta menumbuhkan suasana dan iklim yang menunjang.

Penyerahan sebagian besar kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah, telah menempatkan pemerintah daerah sebagai ujung tombak pembangunan nasional, dalam rangka menciptakan kemakmuran rakyat secara adil dan merata. Dalam kaitan ini peran dan dukungan daerah dalam rangka pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan sangat strategis, khususnya dalam membuat peraturan daerah (Peraturan Daerah) dan peraturan daerah lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini tertuang di dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Negara

Republik Indonesia tahun 1945 yang mengamanatkan bahwa: Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksana-kan otonomi dan tugas pembantuan. Dalam kaitan ini, maka sistem hukum nasional memberikan kewenangan atributif kepada daerah untuk menetapkan Peraturan Daerah dan Peraturan lainnya. Peraturan Daerah diharapkan dapat mendukung secara sinergis program-program Pemerintah di daerah.

Peraturan Daerah sebagaimana Peraturan perundang-undangan lainnya memiliki fungsi untuk mewujudkan kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*). Untuk berfungsinya kepastian hukum Peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat- syarat tertentu antara lain konsisten dalam perumusan dimana dalam peraturan perundang-undangan yang sama harus terpelihara hubungan sistematik antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa, dan adanya hubungan harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan. Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan memiliki urgensi dalam kaitan dengan asas peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga hal yang mendasar dalam penyusunan rancangan peraturan daerah adalah kesesuaian dan kesinkronannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

B. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 42);

Undang-undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Provinsi Jawa Tengah ini mengatur mengenai pencabutan Staatsblad tahun 1929 dan penetapan pembentukan daerah-daerah kabupaten dalam lingkup Propinsi Jawa Tengah. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, Kabupaten Kebumen merupakan termasuk di dalam lingkungan Propinsi Jawa Tengah sesuai dengan Pasal 1 angka 22.

C. Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 1 angka 1 memberikan definisi dan pengertian terkait Keuangan Negara, yaitu semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan Keuangan Negara adalah dari sisi obyek, subyek, proses, dan tujuan. Dari sisi obyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dari sisi subyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Dari sisi proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungggjawaban. Dari sisi tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Bidang pengelolaan Keuangan Negara yang demikian luas dapat dikelompokkan dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Sesuai dengan amanat Pasal 23C Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang tentang Keuangan Negara perlu menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar tersebut ke dalam asas-asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialitas maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain akuntabilitas berorientasi pada hasil, profesionalitas; proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Asas-asas umum tersebut diperlukan pula guna menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah sebagaimana yang telah dirumuskan dalam Bab VI Undang-Undang Dasar 1945. Dengan dianutnya asas-asas umum tersebut di dalam Undang-undang tentang Keuangan Negara, pelaksanaan Undang-undang ini selain menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara, sekaligus dimaksudkan untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBD dalam undang-undang ini meliputi penegasan tujuan dan fungsi penganggaran pemerintah, penegasan peran DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran, pengintegrasian sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran, penyempurnaan klasifikasi anggaran, penyatuan anggaran, dan penggunaan kerangka pengeluaran jangka menengah dalam penyusunan anggaran.

Sejalan dengan semakin luas dan kompleksnya kegiatan pengelolaan keuangan negara, perlu diatur ketentuan mengenai

hubungan keuangan antara pemerintah dan lembaga-lembaga infra/supranasional. Ketentuan tersebut meliputi hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan bank sentral, pemerintah daerah, pemerintah asing, badan/lembaga asing, serta hubungan keuangan antara pemerintah dan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta dan badan pengelola dana masyarakat. Dalam hubungan dengan pemerintah daerah, undang-undang ini menegaskan adanya kewajiban pemerintah pusat mengalokasikan dana perimbangan kepada pemerintah daerah.

D. Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);

Ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini dimaksudkan untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, kepada daerah telah diberikan kewenangan yang luas, demikian pula dana yang diperlukan untuk menyelenggarakan kewenangan itu. Agar kewenangan dan dana tersebut dapat digunakan dengan sebaik-baiknya untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan di daerah, diperlukan kaidah-kaidah sebagai rambu-rambu dalam pengelolaan keuangan daerah. Oleh karena itu undang-undang ini selain menjadi landasan hukum dalam pelaksanaan reformasi pengelolaan Keuangan Negara pada tingkat pemerintahan pusat, berfungsi pula untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ruang lingkup Undang-Undang ini meliputi:

a. Pelaksanaan pendapatan dan belanja negara;
b. Pelaksanaan pendapatan dan belanja daerah;
c. Pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara;
d. Pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran daerah;
e. Pengelolaan kas;

f. Pengelolaan piutang dan utang negara/daerah;
g. Pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah;
h. Penyelenggaraan akuntansi dan sistem informasi manajemen keuangan negara/daerah;
i. Penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD;
j. Penyelesaian kerugian negara/daerah;
k. Pengelolaan Badan Layanan Umum;
l. Perumusan standar, kebijakan, serta sistem dan prosedur yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD.

Sejalan dengan perkembangan kebutuhan pengelolaan keuangan negara, dirasakan pula semakin pentingnya fungsi perbendaharaan dalam rangka pengelolaan sumber daya keuangan pemerintah yang terbatas secara efisien. Fungsi perbendaharaan tersebut meliputi, terutama, perencanaan kas yang baik, pencegahan agar jangan sampai terjadi kebocoran dan penyimpangan, pencarian sumber pembiayaan yang paling murah dan pemanfaatan dana yang menganggur (*idle cash*) untuk meningkatkan nilai tambah sumber daya keuangan. Dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini juga diatur prinsip-prinsip yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi-fungsi pengelolaan kas, perencanaan penerimaan dan pengeluaran, pengelolaan utang piutang dan investasi serta barang milik negara/daerah yang selama ini belum mendapat perhatian yang memadai.

E. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4400);

Undang-Undang ini ditetapkan dengan pertimbangan bahwa untuk mewujudkan pengelolaan keuangan negara untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan negara, yang dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif,

transparan, dan bertanggungjawan dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan, maka perlu dilakukan pemeriksaan berdasarkan standar pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. Agar BPK dapat mewujudkan fungsinya secara efektif, dalam Undang-Undang ini diatur hal-hal pokok yang berkaitan dengan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagai berikut:

1. Pengertian pemeriksaan dan pemeriksa;
2. Lingkup pemeriksaan;
3. Standar pemeriksaan;
4. Kebebasan dan kemandirian dalam pelaksanaan pemeriksaan;
5. Akses pemeriksa terhadap informasi;
6. Kewenangan untuk mengevaluasi pengendalian intern;
7. Hasil pemeriksaan dan tindak lanjut;
8. Pengenaan ganti kerugian negara;
9. Sanksi pidana.

BPK memiliki kebebasan dan kemandirian dalam ketiga tahap pemeriksaan, yakni perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan hasil pemeriksaan. Kebebasan dalam tahap perencanaan mencakup kebebasan dalam menentukan obyek yang akan diperiksa, kecuali pemeriksaan yang obyeknya telah diatur tersendiri dalam undangundang, atau pemeriksaan berdasarkan permintaan khusus dari lembaga perwakilan. BPK diberi kewenangan untuk mendapatkan data, dokumen, dan keterangan dari pihak yang diperiksa, kesempatan untuk memeriksa secara fisik setiap aset yang berada dalam pengurusan pejabat instansi yang diperiksa, termasuk melakukan penyegelan untuk mengamankan uang, barang, dan/atau dokumen pengelolaan keuangan negara pada saat pemeriksaan berlangsung.

F. Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421);

Undang-Undang ini mencakup landasan hukum di bidang perencanaan pembangunan baik oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Dalam Undang-Undang ini ditetapkan bahwa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintahan di pusat dan Daerah dengan melibatkan masyarakat.

Perencanaan pembangunan terdiri dari empat (4) tahapan yang diselenggarakan secara berkelanjutan sehingga secara keseluruhan membentuk satu siklus perencanaan yang utuh, terdiri dari:

1. Penyusunan rencana;
2. Penetapan rencana;
3. Pengendalian rencana; dan
4. Evaluasi pelaksanaan rencana.

Tahap penyusunan rencana dilaksanakan untuk menghasilkan rancangan lengkap suatu rencana yang siap untuk ditetapkan yang terdiri dari 4 (empat) langkah. Langkah pertama adalah penyiapan rancangan rencana pembangunan yang bersifat teknokratik, menyeluruh, dan terukur. Langkah kedua, masing-masing instansi pemerintah menyiapkan rancangan rencana kerja dengan berpedoman pada rancangan rencana pembangunan yang telah disiapkan. Langkah berikutnya adalah melibatkan masyarakat (*stakeholders*) dan menyelaraskan rencana pembangunan yang dihasilkan masing-masing jenjang pemerintahan melalui musyawarah perencanaan pembangunan. Sedangkan langkah keempat adalah penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

Tahap berikutnya adalah penetapan rencana menjadi produk hukum sehingga mengikat semua pihak untuk melaksanakannya. Menurut Undang-Undang ini, rencana pembangunan jangka panjang Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Undang-Undang/Peraturan Daerah, rencana pembangunan jangka menengah Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Peraturan Presiden/Kepala Daerah, dan rencana

pembangunan tahunan Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Peraturan Presiden/Kepala Daerah.

Pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dimaksudkan untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan yang tertuang dalam rencana melalui kegiatan-kegiatan koreksi dan penyesuaian selama pelaksanaan rencana tersebut oleh pimpinan Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah. Selanjutnya, Menteri/Kepala Bappeda menghimpun dan menganalisis hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan dari masing-masing pimpinan Kementerian/ Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya.

Evaluasi pelaksanaan rencana adalah bagian dari kegiatan perencanaan pembangunan yang secara sistematis mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi untuk menilai pencapaian sasaran, tujuan dan kinerja pembangunan. Evaluasi ini dilaksanakan berdasarkan indikator dan sasaran kinerja yang tercantum dalam dokumen rencana pembangunan. Indikator dan sasaran kinerja mencakup masukan (input), keluaran (output), hasil (result), manfaat (benefit) dan dampak (impact). Dalam rangka perencanaan pembangunan, setiap Kementerian/Lembaga, baik Pusat maupun Daerah, berkewajiban untuk melaksanakan evaluasi kinerja pembangunan yang merupakan dan atau terkait dengan fungsi dan tanggungjawabnya. Dalam melaksanakan evaluasi kinerja proyek pembangunan, Kementrian/Lembaga, baik Pusat maupun Daerah, mengikuti pedoman dan petunjuk pelaksanaan evaluasi kinerja untuk menjamin keseragaman metode, materi, dan ukuran yang sesuai untuk masing-masing jangka waktu sebuah rencana.

G. Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438);

Pembentukan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Pendanaan tersebut menganut prinsip *money follows function*, yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan. Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan Daerah.

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, penyerahan, pelimpahan, dan penugasan urusan pemerintahan kepada Daerah secara nyata dan bertanggung jawab harus diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, termasuk perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah. Sebagai daerah otonom, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan tersebut dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas. Pendanaan penyelenggaraan pemerintahan agar terlaksana secara efisien dan efektif serta untuk mencegah tumpang tindih ataupun tidak tersedianya pendanaan pada suatu bidang pemerintahan, maka diatur pendanaan penyelenggaraan pemerintahan.

Penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dibiayai dari APBD, sedangkan penyelenggaraan kewenangan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah dibiayai dari APBN, baik kewenangan Pusat yang didekonsentrasikan kepada Gubernur atau ditugaskan kepada Pemerintah Daerah dan/atau Desa atau sebutan lainnya dalam rangka Tugas Pembantuan. Sumber-sumber pendanaan pelaksanaan Pemerintahan Daerah terdiri atas Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan Lain-lain Pendapatan Yang Sah.

Dalam Undang-Undang ini juga ditegaskan bahwa Daerah dilarang melakukan pinjaman langsung ke luar negeri. Pinjaman yang bersumber dari luar negeri hanya dapat dilakukan melalui Pemerintah dengan mekanisme penerusan pinjaman. Pengaturan ini dimaksudkan agar terdapat prinsip kehati-hatian dan kesinambungan fiskal dalam kebijakan fiskal dan moneter oleh Pemerintah. Di lain pihak, Pinjaman Daerah tidak hanya dibatasi untuk membiayai prasarana dan sarana yang menghasilkan penerimaan, tetapi juga dapat untuk membiayai proyek pembangunan prasarana dasar masyarakat walaupun tidak menghasilkan penerimaan. Selain itu, dilakukan pembatasan pinjaman dalam rangka pengendalian defisit APBD dan batas kumulatif pinjaman Pemerintah Daerah. Daerah juga dimungkinkan untuk menerbitkan Obligasi Daerah dengan persyaratan tertentu, serta mengikuti peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal dan memenuhi ketentuan nilai bersih maksimal Obligasi Daerah yang mendapatkan persetujuan Pemerintah. Segala bentuk akibat atau risiko yang timbul dari penerbitan Obligasi Daerah menjadi tanggung jawab Daerah sepenuhnya.

Pengelolaan keuangan dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada para pemangku kepentingan yang sudah menjadi tuntutan masyarakat. Semua penerimaan dan pengeluaran yang menjadi hak dan kewajiban Daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD. Dalam pengadministrasian Keuangan Daerah, APBD, Perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

H. Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3459);

Di dalam Undang-Undang ini dijelaskan bahwa ruang sebagai sumber daya pada dasarnya tidak mengenal batas wilayah. Namun,

untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional, serta sejalan dengan kebijakan otonomi daerah yang nyata, luas, dan bertanggung jawab, penataan ruang menuntut kejelasan pendekatan dalam proses perencanaannya demi menjaga keselarasan, keserasian, keseimbangan, dan keterpaduan antardaerah, antara pusat dan daerah, antarsektor, dan antarpemangku kepentingan.

Dalam Undang-Undang ini, penataan ruang didasarkan pada pendekatan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan. Berkaitan dengan kebijakan otonomi daerah tersebut, wewenang penyelenggaraan penataan ruang oleh Pemerintah dan pemerintah daerah, yang mencakup kegiatan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang, didasarkan pada pendekatan wilayah dengan batasan wilayah administratif. Dengan pendekatan wilayah administratif tersebut, penataan ruang seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri atas wilayah nasional, wilayah provinsi, wilayah kabupaten, dan wilayah kota, yang setiap wilayah tersebut merupakan subsistem ruang menurut batasan administratif. Di dalam subsistem tersebut terdapat sumber daya manusia dengan berbagai macam kegiatan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan, dan dengan tingkat pemanfaatan ruang yang berbeda-beda, yang apabila tidak ditata dengan baik dapat mendorong ke arah adanya ketidakseimbangan pembangunan antarwilayah serta ketidaksinambungan pemanfaatan ruang.

I. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4846);

Di dalam undang-undang ini dijelaskan mengenai salah satu elemen penting dalam mewujudkan penyelenggaraan negara yang

terbuka adalah hak publik untuk memperoleh Informasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hak atas Informasi menjadi sangat penting karena makin terbuka penyelenggaraan negara untuk diawasi publik, penyelenggaraan negara tersebut makin dapat dipertanggungjawabkan. Hak setiap Orang untuk memperoleh Informasi juga relevan untuk meningkatkan kualitas pelibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik. Partisipasi atau pelibatan masyarakat tidak banyak berarti tanpa jaminan keterbukaan Informasi Publik.

Keberadaan Undang-undang tentang Keterbukaan Informasi Publik sangat penting sebagai landasan hukum yang berkaitan dengan (1) hak setiap Orang untuk memperoleh Informasi; (2) kewajiban Badan Publik menyediakan dan melayani permintaan Informasi secara cepat, tepat waktu, biaya ringan/proporsional, dan cara sederhana; (3) pengecualian bersifat ketat dan terbatas; (4) kewajiban Badan Publik untuk membenahi sistem dokumentasi dan pelayanan Informasi.

Setiap Badan Publik mempunyai kewajiban untuk membuka akses atas Informasi Publik yang berkaitan dengan Badan Publik tersebut untuk masyarakat luas. Lingkup Badan Publik dalam Undang-undang ini meliputi lembaga eksekutif, yudikatif, legislatif, serta penyelenggara negara lainnya yang mendapatkan dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan mencakup pula organisasi nonpemerintah, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum, seperti lembaga swadaya masyarakat, perkumpulan, serta organisasi lainnya yang mengelola atau menggunakan dana yang sebagian atau seluruhnya bersumber dari APBN/APBD, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri. Melalui mekanisme dan pelaksanaan prinsip keterbukaan, akan tercipta kepemerintahan yang baik dan peran serta masyarakat yang transparan dan akuntabilitas yang tinggi sebagai salah satu prasyarat untuk mewujudkan demokrasi yang hakiki.

Dengan membuka akses publik terhadap Informasi diharapka Badan Publik termotivasi untuk bertanggung jawab dan berorientasi

pada pelayanan rakyat yang sebaik-baiknya. Dengan demikian, hal itu dapat mempercepat perwujudan pemerintahan yang terbuka yang merupakan upaya strategis mencegah praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), dan terciptanya kepemerintahan yang baik (*good governance*).

J. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);

Digunakannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai dasar rujukan dalam pembuatan naskah akademik dan rancangan peraturan daerah ini dikarenakan semua aturan dan pedoman dalam pembuatan naskah akademik dan rancangan peraturan sampai dengan sitematikanya diatur dalam Undang-Undang ini.

Peraturan adalah dasar dari negara hukum, negara yang pemerintahannya tunduk pada hukum, khususnya Undang-Undang. Para ahli biasa membedakan antara Undang-Undang dalam arti materiel (*wet ini materiele zin*) dan Undang-undang dalam arti formil (*wet ini formele zin*). Pengertian Undang-undang dalam arti materiel itu menyangkut Undang-Undang yang dilihat dari segi isi, materi, dan substansinya sedangkan Undang-Undang dalam arti formil dilihat dari segi bentuk dan pembentukannya. Pembedaan keduanya dapat dilihat hanya dari segi penekanan atau sudut penglihatan, yaitu suatu

Undang-Undang dapat dilihat dari segi materinya atau dilihat dari segi bentuknya, yang dapat dilihat sebagai dua hal yang sama sekali terpisah.

Memasuki era otonomi daerah atau desentralisasi saat ini, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang luas dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dari sisi praktis tidak jarang terjadi dalam penerapan kewenangannya tidak selaras dengan Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi ataupun dengan peraturan perundang-undangan yang sama. Oleh karena itu, DPRD dan Kepala Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah harus selalu memperhatikan asas pembentukan dan asas materi muatan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Pasal 14 menjelaskan tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan, secara jelas telah mengatur mengenai materi muatan Peraturan Daerah yaitu: "materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembatuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi".

K. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Nomor 5495);

Undang-Undang ini menegaskan bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika. Undang-Undang ini mengatur materi mengenai Asas Pengaturan, Kedudukan dan Jenis Desa, Penataan Desa, Kewenangan Desa, Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Hak dan Kewajiban Desa dan Masyarakat Desa, Peraturan Desa, Keuangan Desa dan Aset Desa,

Pembangunan Desa dan Pembangunan Kawasan Perdesaan, Badan Usaha Milik Desa, Kerja Sama Desa, Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa, serta Pembinaan dan Pengawasan. Selain itu, Undang-Undang ini juga mengatur dengan ketentuan khusus yang hanya berlaku untuk Desa Adat.

L. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Nomor 5568) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 181, Tambahan Lembaran Negara Republik Nomor 6396);

Undang-Undang ini telah secara eksplisit diatur mengenai Majelis Permusyawaratan Ralryat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka mewujudkan lembaga yang mampu mengejawantahkan nilai-nilai demokrasi serta menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat dan daerah sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara.

M. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);

Di dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah ini, Pasal 1 angka 2 menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi daerah 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. Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 2, dan 6 disebutkan bahwa: Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Urusan Pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat. Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Di dalam Pasal 11 Undang-Undang ini menyebutkan bahwa urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri daeri urusan pemerintah wajib dan urusan pemerintahan

pilihan.urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah urusan pemerintahan wahib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar. Selanjutnya di dalam Pasal 12 Undang-Undang ini mengatur mengenai :

(1) Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
   a. Pendidikan;
   b. Kesehatan;
   c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
   d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
   e. Ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
   f. Sosial.

(2) Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
   a. Tenaga kerja;
   b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
   c. Pangan;
   d. Pertahanan;
   e. Lingkungan hidup;
   f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
   g. Pemberdayaan masyarakat dan desa;
   h. Pengendaloan penduduk dan keluarga berencana;
   i. Perhubungan;
   j. Komunikasi dan informatika;
   k. Koperasi,usaha kecil,dan menengah;
   l. Penanaman modal;
   m. Kepemudaan dan olahraga;
   n. Statistik;
   o. Persandian;
   p. Kebudayaan;

q. Perpustakaan; dan
r. Kearsipan.

(3) Urusan pemerintahan pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:
a. Kelautan dan perikanan;
b. Pariwisata;
c. Pertanian;
d. Kehutanan;
e. Energi dan sumber daya mineral;
f. Peraturan Daerahgangan;
g. Perindustrian; dan
h. Transmigrasi.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Berdasarkan prinsip tersebut, kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota adalah:

a. Urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
b. Urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;
c. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
d. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Pembangunan Daerah di dalam Undang-Undang ini diatur secara khusus yaitu terdapat pada ketentuan Bab X. Pasal 258 menyebutkan Daerah melaksanakan pembangunan untuk 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. 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.

Berkaitan dengan perencanaan pembangunan daerah, Pasal 260 menyebutkan Daerah sesuai dengan kewenangannya menyusun rencana pembangunan Daerah sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Rencana pembangunan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikoordinasikan, disinergikan, dan diharmonisasikan oleh Perangkat Daerah yang membidangi perencanaan pembangunan Daerah.

Pasal 261

(1) Perencanaan pembangunan Daerah menggunakan pendekatan teknokratik, partisipatif, politis, serta atas-bawah dan bawah-atas.
(2) Pendekatan teknokratis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan Daerah.
(3) Pendekatan partisipatif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan.
(4) Pendekatan politis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan menerjemahkan visi dan misi kepala daerah terpilih ke dalam dokumen perencanaan pembangunan jangka menengah yang dibahas bersama dengan DPRD.
(5) Pendekatan atas-bawah dan bawah-atas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan hasil perencanaan yang diselaraskan dalam musyawarah pembangunan yang dilaksanakan mulai dari Desa, Kecamatan, Daerah kabupaten/kota, Daerah provinsi, hingga nasional.

Pasal 262

(1) Rencana pembangunan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 260 ayat (2) dirumuskan secara transparan, responsif, efisien, efektif, akuntabel, partisipatif, terukur, berkeadilan, dan berwawasan lingkungan.

(2) Rencana pembangunan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 260 ayat (2) memperhatikan percepatan pembangunan Daerah tertinggal.

Pasal 263

(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.

Pasal 264

(1) RPJPD dan RPJMD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 263 ayat (1) huruf a dan huruf b ditetapkan dengan Perda.
(2) RKPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 263 ayat (1) huruf c ditetapkan dengan Perkada.
(3) Perda tentang RPJPD ditetapkan paling lama 6 (enam) bulan setelah RPJPD periode sebelumnya berakhir.
(4) Perda tentang RPJMD ditetapkan paling lama 6 (enam) bulan setelah kepala daerah terpilih dilantik.
(5) RPJPD, RPJMD, dan RKPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dapat diubah apabila berdasarkan hasil pengendalian dan evaluasi tidak sesuai dengan perkembangan keadaan atau penyesuaian terhadap kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Pasal 265

(1) RPJPD menjadi pedoman dalam perumusan visi, misi, dan program calon kepala daerah.
(2) RPJMD dan RKPD digunakan sebagai instrumen evaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
(3) RKPD menjadi pedoman kepala daerah dalam menyusun KUA serta PPAS.

Pasal 266

(1) Apabila penyelenggara Pemerintahan Daerah tidak menetapkan Perda tentang RPJPD dan RPJMD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 264 ayat (3) dan ayat (4), anggota DPRD dan kepala daerah dikenai sanksi administratif berupa tidak dibayarkan hak-hak keuangan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan selama 3 (tiga) bulan.
(2) Apabila kepala daerah tidak menetapkan Perkada tentang RKPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 264 ayat (2), kepala daerah dikenai sanksi administratif berupa tidak dibayarkan hak-hak

keuangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan selama 3 (tiga) bulan.

Selain itu, di dalam Undang-Undang ini juga diatur mengenai Peraturan Daerah. Di dalam Pasal 236, Pasal 237 dan Pasal 238 Undang-Undang ini menyebutkan bahwa Peraturan Daerah dibentuk untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Peraturan Daerah tersebut dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah. Peraturan Daerah memuat materi muatan: penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain materi muatan tersebut, Peraturan Daerah dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Asas pembentukan dan materi muatan Peraturan Daerah berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip negara kesatuan republik Indonesia.

Penyusunan Peraturan Daerah mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Peraturan Daerah. Pembentukan Peraturan Daerah tersebut dilakukan secara efektif dan efisien.

Peraturan Daerah dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksanan penegakkan/pelaksanaan Peraturan Daerah seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Peraturan Daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama enam bulan atau pidana denda paling banyak lima puluh juta rupiah. Peraturan Daerah dapat memuat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain sanksi sebagaimana tersebut di atas, Peraturan

Daerah dapat memuat ancaman sanksi yang berisifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif. Sanksi administratif tersebut berupa: teguran lisan, teguran tertulis, penghentian sementara kegiatan, penghentian tetap kegiatan, pencabutan sementara izin, pencabutan tetap izin, denda administratif, dan/atau sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penyerahan sumber keuangan Daerah baik berupa pajak daerah dan retribusi daerah maupun berupa dana perimbangan merupakan konsekuensi dari adanya penyerahan Urusan Pemerintahan kepada Daerah yang diselenggarakan berdasarkan Asas Otonomi. Untuk menjalankan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya, Daerah harus mempunyai sumber keuangan agar Daerah tersebut mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di Daerahnya. Pemberian sumber keuangan kepada Daerah harus seimbang dengan beban atau Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Keseimbangan sumber keuangan ini merupakan jaminan terselenggaranya Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Ketika Daerah mempunyai kemampuan keuangan yang kurang mencukupi untuk membiayai Urusan Pemerintahan dan khususnya Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar, Pemerintah Pusat dapat menggunakan instrumen DAK untuk membantu Daerah sesuai dengan prioritas nasional yang ingin dicapai.

Dalam menyelenggarakan sebagian Urusan Pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan, penyelenggara Pemerintahan Daerah mempunyai kewajiban dalam pengelolaan keuangan Daerah. Kewajiban penyelenggara Pemerintahan Daerah dalam pengelolaan keuangan Daerah meliputi: mengelola dana secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel, menyinkronkan pencapaian sasaran program Daerah dalam APBD dengan program Pemerintah Pusat, dan melaporkan realisasi pendanaan Urusan Pemerintahan yang ditugaskan sebagai pelaksanaan dari Tugas Pembantuan.

Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat memiliki hubungan keuangan dengan Daerah yang lain. Hubungan tersebut meliputi: bagi hasil pajak dan nonpajak antar-Daerah, pendanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah yang menjadi tanggung jawab bersama sebagai konsekuensi dari kerja sama antarDaerah, pinjaman dan/atau hibah antar-Daerah; bantuan keuangan antar-Daerah, dan pelaksanaan dana otonomi khusus yang ditetapkan dalam Undang-Undang.

Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah didanai dari dan atas beban APBD. Pengelolaan keuangan Daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah sebagai akibat dari penyerahan Urusan Pemerintahan. Pengelolaan keuangan Daerah dilakukan secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan Daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Dalam melaksanakan kekuasaan, kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan Daerah kepada pejabat Perangkat Daerah. Pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan didasarkan pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima atau mengeluarkan uang.

Selanjutnya, berdasarkan Pasal 407 Undang-Undang Pemerintahan Daerah ini juga menyebutkan bahwa pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan secara langsung dengan Daerah wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya pada Undang-Undang ini.

N. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601);

Undang-Undang ini menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan di dalam upaya meningkatkan kepemerintahan yang baik (*good governance*) dan sebagai upaya untuk mencegah praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Dengan demikian, Undang-Undang ini harus mampu menciptakan birokrasi yang semakin baik, transparan, dan efisien. Pengaturan terhadap Administrasi Pemerintahan pada dasarnya adalah upaya untuk membangun prinsip-prinsip pokok, pola pikir, sikap, perilaku, budaya dan pola tindak administrasi yang demokratis, objektif, dan profesional dalam rangka menciptakan keadilan dan kepastian hukum.

Undang-Undang ini merupakan keseluruhan upaya untuk mengatur kembali Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB. Undang-Undang ini dimaksudkan tidak hanya sebagai payung hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan, tetapi juga sebagai instrumen untuk meningkatkan kualitas pelayanan pemerintahan kepada masyarakat sehingga keberadaan Undang-Undang ini benar-benar dapat mewujudkan pemerintahan yang baik bagi semua Badan atau Pejabat Pemerintahan di Pusat dan Daerah.

O. Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 96, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4663);

Peraturan Pemerintah ini menjabarkan mengenai Pengendalian dilakukan dengan maksud untuk dapat menjamin bahwa pelaksanaan rencana pembangunan sesuai dengan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Kegiatan pemantauan dimaksudkan untuk mengamati perkembangan pelaksanaan rencana pembangunan; mengidentifikasi

serta mengantisipasi permasalahan yang timbul dan atau akan timbul untuk dapat diambil tindakan sedini mungkin. Tindak lanjut merupakan kegiatan atau langkah-langkah operasional yang ditempuh berdasarkan pada hasil pelaksanaan kegiatan dan pengawasan untuk menjamin agar pelaksanaan kegiatan sesuai dengan acuan dan rencana yang telah ditetapkan seperti antara lain; melakukan koreksi atas penyimpangan kegiatan, akselerasi atas keterlambatan pelaksanaan, atau pun klarifikasi atas ketidakjelasan pelaksanaan rencana.

Evaluasi dilakukan dengan maksud untuk dapat mengetahui dengan pasti apakah pencapaian hasil, kemajuan dan kendala yang dijumpai dalam pelaksanaan rencana pembangunan dapat dinilai dan dipelajari untuk perbaikan pelaksanaan rencana pembangunan di masa yang akan datang. Fokus utama evaluasi diarahkan kepada keluaran (*outputs*), hasil (*outcomes*), dan dampak (*impacts*) dari pelaksanaan rencana pembangunan. Oleh karena itu, dalam perencanaan yang transparan dan akuntabel, harus disertai dengan penyusunan indikator kinerja pelaksanaan rencana, yang sekurang-kurangnya meliputi; (i) indikator masukan, (ii) indikator keluaran, dan (iii) indikator hasil/manfaat.

P. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737);

Peraturan Pemerintah ini merupakan Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus

sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dengan pemerintahan daerah. Urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan pemerintahan yang dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren. Urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah adalah urusan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter dan fiskal nasional, yustisi, dan agama. Urusan pemerintahan yang dapat dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren adalah urusan-urusan pemerintahan selain urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi urusan Pemerintah.

Dengan demikian dalam setiap bidang urusan pemerintahan yang bersifat konkuren senantiasa terdapat bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Q. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 21, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4817);

Di dalam Peraturan Pemerintah ini Penyelenggaraan tahapan, tata cara penyusunan pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan daerah dimaksudkan untuk:

1. Meningkatkan konsistensi antarkebijakan yang dilakukan berbagai organisasi publik dan antara kebijakan makro dan mikro maupun antara kebijakan dan pelaksanaan;
2. Meningkatkan transparansi dan partisipasi dalam proses perumusan kebijakan dan perencanaan program;
3. Menyelaraskan perencanaan program dan penganggaran;

4. Meningkatkan akuntabilitas pemanfaatan sumber daya dan keuangan publik;
5. Terwujudnya penilaian kinerja kebijakan yang terukur, perencanaan, dan pelaksanaan sesuai RPJMD, sehingga tercapai efektivitas perencanaan.

Penyelenggaraan tahapan, tata cara penyusunan, pengendalian dan evaluasi rencana daerah dilakukan dengan pendekatan politik, teknokratik, partisipatif, atas-bawah (top down) dan bawah-atas (bottom up). Dilaksanakan tata cara dan tahapan perencanaan daerah bertujuan untuk mengefektifkan proses pemerintahan yang baik melalui pemanfaatan sumber daya publik yang berdampak pada percepatan proses perubahan sosial bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat, atau terarahnya proses pengembangan ekonomi dan kemampuan masyarakat, dan tercapainya tujuan pelayanan publik.

Penyelenggaraan tata cara dan tahapan perencanaan daerah mencakup proses perencanaan pada masing-masing lingkup pemerintahan (pusat, provinsi, kabupaten/kota) terdiri dari proses (1) penyusunan kebijakan, (2) penyusunan program, (3) Penyusunan alokasi pembiayaan, dan (4) monitoring dan evaluasi kinerja pelaksanaan kebijakan, rencana program, dan alokasi pembiayaan program. Tata cara dan tahapan perencanaan daerah dilakukan oleh lembaga atau badan perencanaan di lingkup pemerintahan pusat dan daerah maupun unit organisasi publik, meliputi (1) lembaga negara dan lembaga daerah, (2) departemen/nondepartemen dan dinas/nondinas daerah.

Proses kegiatan penyelenggaraan perencanaan dilakukan baik pada masing-masing lingkup pemerintahan (pusat, provinsi, kabupaten/kota) maupun koordinasi antar lingkup pemerintahan melalui suatu proses dan mekanisme tertentu untuk mencapai tujuan nasional.Proses penyelenggaraan perencanaan harus dapat memberikan arahan bagi peningkatan pengembangan sosial-ekonomi dan kemampuan masyarakat, oleh karena itu diperlukan adanya sinkronisasi antara rencana program/kegiatan oleh organisasi publik

dengan rencana kegiatan masyarakat dan pemangku kepentingan. Proses penyelenggaraan perencanaan perlu diikuti oleh adanya mekanisme pemantauan kinerja kebijakan, rencana program, dan pembiayaan secara terpadu bagi penyempurnaan kebijakan perencanaan selanjutnya; dan mekanisme koordinasi perencanaan horizontal dan vertikal yang lebih difokuskan pada komunikasi dan dialog antarlembaga perencanaan dengan prinsip kebersamaan, kesetaraan, dan saling ketergantungan satu sama lain.

Proses perencanaan dilaksanakan dengan memasukkan prinsip pemberdayaan, pemerataan, demokratis, desentralistik, transparansi, akuntabel, responsif, dan partisipatif dengan melibatkan seluruh unsur lembaga negara, lembaga pemerintah, masyarakat dan pemangku kepentingan.

R. Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5165);

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dalam Pasal 32 mengamanatkan bahwa bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan. Penyusunan SAP Berbasis Akrual dilakukan oleh KSAP melalui proses baku penyusunan (*due process*). Proses baku penyusunan SAP tersebut merupakan pertanggungjawaban profesional KSAP yang secara lengkap.

Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang standar akuntansi Pemerintahan diantaranya diatur mengenai Sistem Akuntansi Pemerintahan yang disebutkan dalam Pasal 1 angka 11 yaitu rangkaian sistematik dari prosedur, penyelenggaraan, peralatan, dan elemen lain untuk mewujudkan fungsi akuntansi sejak analisis transaksi sampai dengan pelaporan keuangan di lingkungan organisasi pemerintah.

Selanjutnya, Pasal 6 menyebutkan :

(1) Pemerintah menyusun sistem akuntansi pemerintahan yang mengacu pada SAP.
(2) Sistem akuntansi pemerintahan pada pemerintah pusat diatur dengan peraturan menteri keuangan yang mengacu pada pedoman umum sistem akuntansi pemerintahan.
(3) Sistem akuntansi pemerintahan pada pemerintah daerah diatur dengan peraturan gubernur/bupati/walikota yang mengacu pada pedoman umum sistem akuntansi pemerintahan.

Dalam penjelasan Pasal 6 ayat (3) dijelaskan bahwa selain mengacu pada pedoman umum sistem akuntansi pemerintahan, dalam menyusun sistem akuntansi pemerintahan pada pemerintah daerah, gubernur/bupati/walikota mengacu pada peraturan daerah dan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pengelolaan keuangan daerah.

S. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5887);

Peraturan Pemerintah ini didasarkan pada asas efisiensi, efektivitas, pembagian habis tugas, rentang kendali, tata kerja yang jelas, fleksibilitas, Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, dan intensitas Urusan Pemerintahan dan potensi Daerah. Pengelompokan organisasi Perangkat Daerah didasarkan pada konsepsi pembentukan organisasi yang terdiri atas 5 (lima) elemen, yaitu kepala Daerah (*strategic apex*), sekretaris Daerah (*middle line*), dinas Daerah (*operating core*), badan/fungsi penunjang (*techno-structure*), dan staf pendukung (*supporting staff*).

Badan Daerah melaksanakan fungsi penunjang (*technostructure*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus untuk menunjang kelancaran pelaksanaan fungsi inti (*operating core*). Kepala dinas, kepala badan, sekretaris DPRD, kepala inspektorat dan camat atau nama lain di kabupaten/kota bertanggung jawab kepada kepala Daerah melalui

sekretaris Daerah. Fungsi sekretaris Daerah dalam pertanggungjawaban tersebut hanyalah fungsi pengendalian administrasi untuk memverifikasi kebenaran administrasi atas pertanggungjawaban yang disampaikan oleh kepala dinas, kepala badan, sekretaris DPRD, inspektur, kepala satuan polisi pamong praja dan camat atau nama lain kepada Kepala Daerah.

Dasar utama pembentukan Perangkat Daerah, yaitu adanya Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah yang terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Berdasarkan pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimuat dalam matriks pembagian Urusan Pemerintahan konkuren, Perangkat Daerah mengelola unsur manajemen yang meliputi sarana dan prasarana, personil, metode kerja dan penyelenggaraan fungsi manajemen yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengoordinasian, penganggaran, pengawasan, penelitian dan pengembangan, standardisasi, dan pengelolaan informasi sesuai dengan substansi urusan pemerintahannya. Pembentukan Perangkat Daerah mempertimbangkan faktor luas wilayah, jumlah penduduk, kemampuan keuangan Daerah serta besaran beban tugas sesuai dengan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah sebagai mandat yang wajib dilaksanakan oleh setiap Daerah melalui Perangkat Daerah.

Pembinaan dan pengendalian Perangkat Daerah dalam Peraturan Pemerintah ini dimaksudkan dalam rangka penerapan koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi antar Daerah dan antar sektor, sehingga masing-masing Pemerintah Daerah taat asas dan taat norma dalam penataan kelembagaan Perangkat Daerah. Peraturan Pemerintah ini memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada Daerah dalam menata Perangkat Daerah secara efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan nyata dan kemampuan Daerah masing-masing serta

adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi serta komunikasi kelembagaan antara Pusat dan Daerah.

T. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6041);

Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah diatur mengenai pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk di dalamnya termuat penghargaan dan sanksi administratif.

Peraturan Pemerintah ini dilandasi dalam rangka untuk memberi kepastian hukum terhadap tata cara pengenaan sanksi administratif dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

U. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 105, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6056);

Peraturan Pemerintah ini disusun dengan pertimbangan pada kenyataan di lapangan masih terjadi duplikasi baik dalam penyusunan kerangka ekonomi makro maupun dalam penrusunan kapasitas liskal. Selain itu, alokasi arnggaran menjadi kendala dalam pencapaian Sasaran/Prioritas Pembangunan nasional, dimana tefadi keterlepaskaitan saat terjadi pemindahan proses dari Renja-KL menjadi RKA-K/L, permasalahan ini harus diselesaikan. Dalam sistem perencanaan dan penganggaran juga harus dibangun kesiapan daerah dalam menyusun rencana. Untuk itu, indikasi dana transfer harus diinformasikan diawal sehingga dapat menjadi pijakan awal bagi daerah untuk menyusun rencananya. Proses pen5rusunan perencanian dan penganggaran harus dilakukan bersama-sama antara Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional dan Menteri Keuangan sehingga

devisasi yang disebutkan di atas semakin bisa diperkecl. Uat yang penting lainnya adalah pelaksanaan evaluasi kinerja kementerian/lembaga yang didukung oleh sistem infomasi perencanaan dan penganggaran.

Terhadap adanya kondisi keterlepaskaitan tersebut perlu disusun regulasi untuk menjembatani Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2OO4 tentang Sistem Perencanaan pembangunan Nasional serta diperlukan adanya penyesuaian terhadap peraturan pemerintah Nomor 40 Tahun 2OO6 tentang Tata Cara penyusunan Rencana pembangunan dan Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang penyulunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/ Lembaga.

V. Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6178);

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maka SPM tidak lagi dimaknai dalam kontekstual sebagai norma, standar, prosedur, dan kriteria. Batasan pengertian SPM secara tekstual memang tidak berubah, yaitu bahwa SPM merupakan ketentuan mengenai Jenis Pelayanan Dasar dan Mutu Pelayanan Dasar yang berhak diperoleh setiap Warga Negara secara minimal, namun terdapat perubahan mendasar dalam pengaturan mengenai Jenis Pelayanan Dasar dan Mutu Pelayanan Dasar, kriteria penetapan SPM, dan mekanisme penerapan SPM.

Pengaturan mengenai Jenis Pelayanan Dasar ditentukan dengan tegas dan jelas dalam Peraturan Pemerintah ini dan tidak didelegasikan lebih lanjut kedalam peraturan perundang-undangan lainnya. Terkait dengan Mutu Pelayanan Dasar maka pengaturan lebih rincinya ditetapkan oleh masing-masing menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang sesuai dengan jenis SPM. Pengaturan oleh menteri terkait merupakan pengaturan mengenai standar teknis SPM.

Penetapan SPM dilakukan berdasarkan kriteria barang dan/atau jasa kebutuhan dasar yang bersifat mutlak dan mudah distandarkan yang berhak diperoleh oleh setiap Warga Negara secara minimal sesuai dengan Jenis Pelayanan Dasar dan Mutu Pelayanan Dasar. Untuk mekanisme penerapan SPM maka tidak lagi ditentukan berdasarkan indikator SPM dan batas waktu pencapaian tetapi mengutamakan penerapan SPM dengan berdasarkan: pengumpulan data secara empiris dengan tetap mengacu secara normatif sesuai standar teknis; penghitungan kebutuhan pemenuhan Pelayanan Dasar; penyusunan rencana pemenuhan Pelayanan Dasar; dan pelaksanaan pemenuhan Pelayanan Dasar, yang kesemuanya itu dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan bukan oleh kementerian terkait.

Perubahan paradigma penting lainnya mengenai SPM yaitu dalam konteks belanja Daerah. Terhadap belanja Daerah maka ditentukan secara tegas dan jelas bahwa belanja Daerah diprioritaskan untuk mendanai pelaksanaan SPM. Atas prioritas tersebut dan terlaksananya SPM maka SPM telah menjamin hak konstitusional masyarakat, sehingga bukan kinerja Pemerintah Daerah yang menjadi prioritas utama apalagi kinerja kementerian tetapi prioritas utamanya yaitu terpenuhinya kebutuhan dasar Warga Negara.

Secara umum Peraturan Pemerintah ini mengatur mengenai prinsip penetapan dan penerapan SPM, jenis SPM termasuk materi muatannya yang terdiri atas Jenis Pelayanan Dasar, Mutu Pelayanan Dasar, dan penerima Pelayanan Dasar, penerapan dan pelaporan SPM, pembinaan dan pengawasan SPM, ketentuan lain-lain, dan ketentuan penutup yang salah satunya menyatakan bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

W. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun

2018 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6197);

Peraturan Pemerintah ini ditetapkan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 132 ayat (1), Pasal 145, Pasal 186 ayat (1), dan Pasal 199 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sglagai pedoman bagi DPRD dalam penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD, yang esensinya ditujukan untuk meningkatkan kualitas, produktivitas, dan kinerja DPRD dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah serta memaksimalkan peran DPRD dalam mengembangkan check and balances antara DPRD dan Pemerintah Daerah.

Peraturan Pemerintah ini memuat pedoman pengaturan bagi DPRD dalam penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD yang meliputi fungsi, tugas, dan wewenang DPRD, keanggotaan DPRD, alat kelengkapan DPRD, rencana kerja DPRD, pelaksanaan hak DPRD dan Anggota DPRD, persidangan dan rapat DPRD, pengambilan keputusan, pemberhentian antarwaktu, penggantian antarwaktu, dan pemberhentian, Fraksi, Kode Etik, konsultasi, dan pelayanan atas pengaduan dan aspirasi masyarakat.

X. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322);

Peraturan Pemerintah ini disusun untuk menyempurnakan pengaturan Pengelolaan Keuangan Daerah yang sebelumnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2OO5 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, berdasarkan identifikasi masalah dalam Pengelolaan Keuangan Daerah yang terjadi dalam pelaksanaannya selama ini. Penyempurnaan pengaturan tersebut juga dilakukan untuk menjaga 3 (tiga) pilar tata Pengelolaan Keuangan Daerah yang baik, yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif. Peraturan Pemerintah ini mencakup pengaturan mengenai perencanaan dan

penganggaran, pelaksanaan dan penatausahaan, dan pertanggungjawaban keuangan daerah.

Proses perencanaan dan penganggaran dalam Pemerintahan Daerah menggunakan pendekatan Kinerja. Pendekatan ini lebih menggeser penekanan penganggaran dari yang berfokus kepada pos belanja/pengeluaran pada Kinerja terukur dari aktivitas dan Program kerja. Terdapatnya tolak ukur dalam pendekatan ini akan mempermudah Pemerintah Daerah dalam melakukan pengukuran Kinerja dalam pencapaian tujuan dan Sasaran pelayanan publik. Karakteristik dari pendekatan ini adalah proses untuk mengklari-fikasikan anggaran berdasarkan Kegiatan dan juga berdasarkan unit organisasi. Anggaran yang telah terkelompokkan dalam Kegiatan akan memudahkan pihak yang berkepentingan untuk melakukan pengukuran Kinerja dengan cara terlebih dahulu membuat indikator yang relevan.

Peraturan Pemerintah ini menentukan proses penyusunan APBD, dimulai dari pembuatan KUA dan PPAS, kemudian dilanjutkan pembuatan RKA SKPD oleh masing-masing SKPD. RKA SKPD ini kemudian dijadikan dasar untuk membuat rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan rancangan Perkada tentang penjabaran APBD. Rancangan Peraturan Daerah dan rancangan Perkada yang telah disusun oleh Kepala Daerah kemudian diajukan kepada DPRD untuk dibahas sehingga tercapai kesepakatan bersama. Rancangan Peraturan Daerah dan rancangan Perkada tersebut kemudian diajukan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk kabupaten/kota atau Menteri untuk provinsi guna dievaluasi. Hasil evaluasi yang menyatakan rancangan Peraturan Daerah dan rancangan Perkada sudah sesuai dengan dokumen yang mendukung, dijadikan dasar oleh Kepala Daerah untuk menetapkan rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah tentang APBD dan rancangan Perkada menjadi Perkada tentang penjabaran APBD.

Indikator Kinerja dalam APBD sudah dimasukkan dalam format RKA, namun dalam proses pembahasan anggaran yang terjadi selama

ini di Pemerintahan Daerah lebih fokus pada jumlah uang yang dikeluarkan dibandingkan Keluaran (*output*) dan Hasil (*outcome*) yang akan dicapai. Sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa penganggaran pendekatan Kinerja lebih fokus pada Keluaran (*output*) dan Hasil (*outcome*) dari Kegiatan. Hal ini terjadi akibat kurangnya informasi tentang Keluaran (*output*) dan Hasil (*outcome*) dalam dokumen penganggaran yang ada. Oleh karena itu, Peraturan Pemerintah ini menyempurnakan pengaturan mengenai dokumen penganggaran, yaitu adanya unsur Kinerja dalam setiap dokumen penganggaran yang diharapkan mampu meningkatkan kualitas penganggaran berbasis Kinerja serta mewujudkan sinkronisasi antara perencanaan dan penganggaran yang selama ini masih belum tercapai.

Proses pelaksanaan dan penatausahaan dalam praktiknya juga harus memperhitungkan Kinerja yang sudah ditetapkan dalam APBD. Proses ini harus sejalan dengan indikator Kinerja yang sudah disepakati dalam dokumen APBD. Dengan demikian, anggaran yang direncanakan bisa sejalan sebagaimana mestinya dan jumlah kesalahan dalam proses pelaksanaan dan penatausahaan bisa diminimalisir. Proses pelaksanaan dan penatausahaan ini harus meningkatkan koordinasi antar berbagai pihak dalam penyusunan laporan keuangan berbasis akrual. Dokumen pelaksanaan dan penatausahaan juga harus mengalir sehingga bisa mendukung pencatatan berbasis akrual. Basis akrual ini merupakan basis yang baru untuk Pemerintah Daerah sehingga dukungan dan kerja sama dari berbagai pihak di Pemerintahan Daerah diperlukan untuk menciptakan kesuksesan penerapan basis akuntasi akrual.

Pertanggungiawaban Keuangan Daerah diwujudkan dalam bentuk laporan keuangan. Laporan keuangan tersebut merupakan wujud dari penguatan transparansi dan akuntabilitas. Terkait dengan pertanggungiawaban Keuangan Daerah, setidaknya ada 7 (tujuh) laporan keuangan yang harus dibuat oleh Pemerintah Daerah yaitu, neraca, laporan realisasi anggaran, laporan operasional, laporan

perubahan saldo anggaran lebih, laporan perubahan ekuitas, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan.

Selanjutnya, berdasarkan prinsip, asas, dan landasan umum penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggungiawaban Keuangan Daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini, Pemerintah Daerah diharapkan mampu menciptakan sistem Pengelolaan Keuangan Daerah yang sesuai dengan keadaan dan kebutuhan setempat dengan tetap menaati peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta meninjau sistem tersebut secara terus menerus dengan tujuan mewujudkan Pengelolaan Keuangan Daerah yang efektif, efisien, dan transparan.

Y. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199);

Z. Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 182);

Peraturan Presiden ini ditetapkan dengan pertimbangan Pemerintah menyadari pentingnya peran SPBE untuk mendukung semua sektor pembangunan. Upaya untuk mendorong penerapan SPBE telah dilakukan oleh pemerintah dengan menerbitkan peraturan perundang-undangan sektoral yang mengamanatkan perlunya penyelenggaraan sistem informasi atau SPBE. Terkait dengan otonomi daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2Ol4 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2Ol4 tentang Pemerintahan Daerah mengatur kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pengelolaan e-gouernment. Sejauh ini kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah telah melaksanakan SPBE secara sendiri-sendiri

sesuai dengan kapasitasnya, dan mencapai tingkat kemajuan SPBE yang sangat bervariasi secara nasional. Untuk membangun sinergi penerapan SPBE yang berkekuatan hukum antara kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah, diperlukan Rencana Induk SPBE Nasional yang digunakan sebagai pedoman bagi Instansi Pusat dan Pemerintah Daerah untuk mencapai SPBE yang terpadu. Rencana Induk SPBE Nasional disusun dengan memperhatikan arah kebijakan, strategi, dan inisiatif pada bidang tata kelola SPBE, layanan SPBE, TIK, dan SDM.

Secara umum ruang lingkup pengaturan Peraturan Presiden mengenai Sistem Pemerintahan Berbasis Elekstronik ini meliputi teta kelola SPBD, manajemen SPBE, Audit Teknologi informasi dan komunikasi, penyelenggara SPBE, perceparan SPBD, dan pemantauan dan evaluasi SPBE.

AA. 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 Pembangun Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1312);

Peraturan Pemerintah ini untuk melaksanakan ketentuan Pasal 277 UndangUndang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, perlu menetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang 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 Daerah adalah usaha yang sistematik untuk pemanfaatan sumber daya yang dimiliki Daerah untuk peningkatan dan pemerataan pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, lapangan berusaha, meningkatkan akses dan kualitas pelayanan publik dan daya saing Daerah sesuai dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. 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. Pengendalian dan evaluasi pembangunan Daerah adalah suatu proses pemantauan dan supervisi dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pembangunan serta menilai hasil realisasi kinerja dan keuangan untuk memastikan tercapainya target secara ekonomis, efisien, dan efektif.

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah yang selanjutnya disingkat RPJPD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 20 (dua puluh) tahun. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang selanjutnya disingkat RPJMD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 5 (lima) tahun terhitung sejak dilantik sampai dengan berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah. Rancangan teknokratik RPJMD adalah rancangn dokumen perencanaan 5 (lima) tahunan yang disiapkan oleh pemerintah Daerah dengan sepenuhnya menggunakan pendekatan teknokratik sebelum terpilihnya Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah. Rencana Pembangunan Tahunan Daerah yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah yang selanjutnya disingkat RKPD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 1 (satu) tahun.

Rencana Strategis Perangkat Daerah yang selanjutnya disingkat dengan Renstra Perangkat Daerah adalah dokumen perencanaan Perangkat Daerah untuk periode 5 (lima) tahun. Rencana Kerja Perangkat Daerah yang selanjutnya disingkat Renja Perangkat Daerah

adalah dokumen perencanaan Perangkat Daerah untuk periode 1 (satu) tahun.

Ruang lingkup Peraturan Menteri ini meliputi: a. tata cara perencanaan, pengendalian dan evaluasi pembangunan Daerah; b. tata cara evaluasi rancangan Peraturan Daerah tentang RPJPD dan RPJMD; dan c. tata cara perubahan RPJPD, RPJMD, dan RKPD. 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

BB. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 70 Tahun 2019 tentang Sistem Informasi Pemerintahan Daerah Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 1114).

Peraturan Menteri Dalam Negeri didasari karena untuk kemudahan penyampaian informasi pemerintahan daerah kepada masyarakat perlu diatur informasi pemerintahan daerah yang terhubung dalam satu Sistem Informasi Pemerintahan Daerah; dan untuk memenuhi kewajiban Pasal 391 dan Pasal 395 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Sistem Informasi Pemerintahan Daerah yang selanjutnya disingkat SIPD adalah pengelolaan informasi pembangunan daerah, informasi keuangan daerah, dan informasi Pemerintahan Daerah lainnya yang saling terhubung untuk dimanfaatkan dalam penyelenggaraan pembangunan daerah. Ruang lingkup SIPD meliputi: a. Informasi Pembangunan Daerah; b. Informasi Keuangan Daerah; dan c. Informasi Pemerintahan Daerah Lainnya.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

Penerapan desentralisasi yang telah melahirkan daerah otonom memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk membentuk peraturan daerah dalam rangka mengatur rumah tangganya sendiri. Peraturan daerah sebagai suatu kebijakan publik dapat diterima oleh masyarakat secara luas apabila memenuhi unsur filosofis, sosiologis dan yuridis yang baik. Landasan filosofis pembentukan peraturan perundang-undangan dan atau Peraturan daerah di Indonesia saat ini merujuk pada *recht idee* yang tercantum dalam Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Pemikiran akan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis merupakan aktualisasi dari teori Keberlakuan Hukum (*Gelding Theory*). Teori ini didasari pada pemahaman bahwa perundang-undangan yang baik harus memenuhi beberapa persyaratan yaitu syarat filosofis, sosiologis dan yuridis. Implementasi dari teori keberlakuan hukum ini, telah menjadi bagian dari salah satu asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang diatur dalam Pasal 5 huruf d Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yaitu asas dapat dilaksanakan.

Untuk mewujudkan materi muatan peraturan perundangan yang sesuai asas-asas peraturan perundangan yang baik diperlukan dasar untuk menjadi pijakan tentang dibentuknya sebuah peraturan perundangan. Asas-asas peraturan perundangan di atas memberikan pemahaman bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-

undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

A. Landasan Filosofis

Dalam konteks penyelenggaraan Pemerintahan daerah proses legislasi daerah merupakan sebuah keniscayaan dalam rangka mengakomodir segenap kepentingan di daerah. Proses pembentukan Peraturan daerah maupun produk hukum daerah lainnya secara prinsipil merupakan konsekuensi logis dari kemandirian daerah dalam kerangka otonomi. dengan demikian produk hukum yang lahir sejatinya merupakan bentuk konsensus yang mengikat warga negara secara lokalistik. Pada konteks ini perlu dipahami bahwa hidup sebagai bangsa dan negara adalah hidup dinamis yang perlu terus menerus ditinjau sambil dijalankan. Kesadaran adalah tujuannya, kesadaran adalah kondisi ketika peninjauan atau refleksi yang kita lakukan bertemu dengan praktik berbangsa dan bernegara yang tidak jauh atau semakin mendekati hakikat yang harus dicapai. Berbicara tentang hakikat hidup berbangsa dan bernegara, ada beberapa isu mendasar yang perlu diperhatikan, yaitu faham kebangsaan, kemanusiaan, negara hukum atau negara kekuasaan, keadilan sosial, dan kedaulatan rakyat.

Dalam konteks menjalankan fungsi pemerintahan dan masyarakat (*civil society*) sebagaimana diutarakan oleh Ibnu Tricahyo bahwa negara selalu dipasangkan dengan warga atau rakyat. Dimana ada negara disitu selalu ada warga atau rakyat. Bagaimana kedua hal ini berhubungan? Negara sering dilihat sebagai suatu kontrak antar warga/rakyat di mana rakyat menyerahkan sebagian haknya untuk menjadi kekuasaan negara yang direpresentasikan oleh pejabat negara dan birokrasinya. Sebaliknya kekuasaan justru seringkali mempengaruhi (bahkan menentukan perkembangan masyarakat).[29] Indonesia sebagai suatu negara yang mempunyai falsafah hidup Pancasila, maka Indonesia dalam menjalankan tindakannya harus pula berlandaskan Pancasila. Salah satu sila terkait dengan keadaan bangsa yang majemuk dalam hubungannya dengan peraturan perundang-

[29] Ibnu Tricahyo, 2005, *Urgensi Pengaturan tentang Pelayanan Publik*, Jakarta, hlm. 1

undangan adalah keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal tersebut bermakna bahwa pemerintah harus melakukan suatu tindakan guna mewujudkan keadilan sosial tersebut. Perlu ditekankan sekali lagi bahwa keadilan sosial tersebut tidak memihak pada salah satu golongan tetapi terhadap semua golongan. Salah satu cara yang digunakan untuk mencapai hal tersebut adalah dengan membuat suatu peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan dapatlah kita pandang sebagai usaha dari pemerintah untuk mewujudkan tujuan bangsa. Usaha pencapaian tujuan bangsa dengan peraturan perundang-undangan dengan catatan harus benar-benar suatu peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan oleh masyarakat dan memihak masyarakat (*civil society*). Dalam lingkup daerah, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan tentang bagaimana daerah menjalankan pemerintahan. Dalam pasal 18 UUD 1945 disebutkan bahwa daerah berdasarkan asas otonomi dan dengan tugas pembantuan kecuali hal-hal yang hanya menjadi kewenangan pemerintah (pusat) dengan tujuan untuk mensejahterakan rakyat.

Pemberian otonomi seluas-luasnya tersebut semata-mata digunakan untuk mengembangkan potensi daerah dan untuk mempercepat kesejahteraan masyarakat. Potensi yang dimaksud tersebut dibeberapa daerah adalah berbeda sehingga untuk pengembangannya pun berbeda pula antar daerah. Pengembangan potensi daerah dengan tujuan mensejahterakan masyarakat salah satunya bisa dicapai dengan pembuatan peraturan daerah. Pembuatan peraturan daerah tersebut penting kiranya yang digunakan sebagai instrumen ataupun pedoman pelaksanaan pembangunan serta kebijakan daerah. Selain sebagai acuan pembangunan daerah tersebut, Peraturan Daerah diperlukan sebagai landasan hukum bagi pengambilan suatu kebijakan.

Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Untuk menjalankan otonomi maka Pemerintah daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan merupakan instrumen yang sangat penting untuk mencapai kesejahteraan sosial. Oleh sebab itu, secara substansi penyusunan dan penetapan kebijakan di daerah hendaknya Pemerintah Daerah selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Secara filosofis, Perencanaan Pembangunan Daerah merupakan penunjang pelaksanaan pembangunan dibidang kesejahteraan sosial dan merupakan perwujudan dari upaya mencapai tujuan bangsa yang diamanatkan dalam Pancasila dan UUD 1945. Sila ke-5 Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 secara jelas dinyatakan bahwa keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia menjadi dasar salah satu filosofi bangsa, karenanya setiap Warga Negara Indonesia berhak untuk memperoleh keadilan sosial yang sebaik-baiknya. Untuk menciptakan situasi dan kondisi yang berkeadilan sosial maka urusan kepemerintahan sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD 1945 dalam alinea IV Pembukaaan UUD 1945 yaitu: melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Berkaitan dengan hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah dapat dirunut dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia yaitu Pemerintah Nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia. Lebih lanjut dinyatakan bahwa tugas Pemerintah

Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Alenia ke IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaan abadi dan keadilan sosial. Sebagai implementasi dari amanat tersebut dilaksanakan pembangunan nasional dan pembangunan daerah, termasuk juga dalam hal Perencanaan Pembangunan Daerah yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan sejahtera yang senantiasa memperhatikan hak atas penghidupan dan perlindungan bagi setiap warga negaranya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Agar tujuan bangsa Indonesia sebagaimana disebutkan dalam Alinea ke IV Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini dapat dicapai, maka pemerintah daerah sebagai salah satu penyelenggara pemerintahan memiliki hak dan tanggung jawab sesuai kemampuannya masing-masing untuk sebanyak mungkin ikut serta dalam memajukan kesejahteraan sosial. Oleh karena itu diperlukan adanya kepastian hukum dalam bentuk peraturan. Gagasan tentang kesejahteraan sosial yang tertuang di dalam UUD 1945 merupakan salah satu alasan paling penting bagi kelahiran sebuah negara.

Dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat, Pemerintah Daerah salah satunya perlu untuk mengatur kebijakan mengenai Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah. Pengaturan terkait Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah nantinya juga harus mencerminkan dan menjunjung norma serta tujuan pembangunan nasional berdasarkan visi dan misi setempat. Di samping itu juga harus sejalan dengan visi dan misi daerah Kabupaten Kebumen serta harus memperhatikan karakteristik budaya masyarakat dan kearifan lokal

yang ada di Kabupaten Kebumen. Oleh karena itu Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah yang akan dibentuk agar nantinya dapat diberlakukan secara optimal, maka dalam membentuknya harus memperhatikan nilai-nilai Pancasila, tujuan bernegara, visi-misi daerah dan kaerifan lokal yang hidup dan berkembang di Daerah. Di samping itu keberadaan peraturan daerah ini nantinya harus mampu memberikan manfaat bagi masyarakat pada umumnya dan pemerintah daerah. Di samping tentunya harus mampu memberikan kontribusi bagi pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

B. Landasan Sosiologis

Peraturan Daerah disusun berdasarkan kebutuhan akan aturan hukum yang mengatur secara rinci hal-hal yang berkaitan dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah, hal-hal yang bersifat teknis, strategik, berikut lembaga-lembaga yang berkoordinasi di Kabupaten Kebumen. Landasan sosiologis berhubungan dengan latar sosial atau hal-hal yang berdimensi sosial dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang wajib dipertimbangkan dalam proses pembuatannya. Sebab, suatu peraturan perundang-undangan yang baik dibentuk berdasarkan realita dan tuntutan kebutuhan masyarakat. Hal ini penting agar sebuah produk peraturan perundangan (Peraturan Daerah) tidak menimbulkan keresahan, ketidakpuasan dan yang berujung pada resistensi masyarakat ketika hendak diberlakukan.

Pemerintah Daerah sebagai pemegang kekuasaan di daerah tidak hanya harus memahami keadaan masyarakat tetapi juga mempertim-bangkan dukungan (*support*) dan tuntutan (*demand*) yang ada di dalam masyarakatnya. Karena itu sebelum mengajukan prakarsa pembuatan peraturan daerah, Pemerintah Daerah mempunyai fungsi yang sangat penting untuk bisa mempelajari situasi dan kondisi secara tepat (Bambang Sunggono, 1994:12-13). Proses pembentukan peraturan daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan berangkat dari realitas yang ada dalam masyarakat. Realitas tersebut

dapat berupa aspirasi yang berkembang, masalah yang ada maupun tuntutan atas kepentingan perubahan-perubahan. Dari realitas tersebut maka proses berikutnya adalah mencoba untuk mencari sebuah jalan keluar yang terbaik yang dapat mengatasi persoalan yang muncul atau memperbaiki keadaan yang sekarang.

Dalam proses pembentukan hukum hasil yang paling utama adalah terbentuknya sebuah peraturan perundang-undangan yang dijadikan alat untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat, sehingga untuk keperluan tersebut sebuah produk hukum haruslah sangat mapan kandungan kelayakan substansial, sosial dan politiknya. Sebab, apabila sebuah produk hukum tidak memiliki kemapanan yang cukup, produk hukum tersebut berpotensi membelenggu dan merugikan masyarakat sebab didalamnya banyak terjadi pertentangan (paradoks) yang sebenarnya tidak perlu. Hal ini berkaitan dengan sifat hukum itu sendiri yang pada dasarnya dapat dan harus dipaksakan dalam penerapannya (sifat hukum yang imperatif). Kemampuan konseptual tersebut penting agar dalam pemaksaan pada penerapannya itu tidak terjadi kerugian-kerugian bagi masyarakat, tapi justru dengan pemaksaan itu justru berdampak pada dinamika masyarakat yang lebih teratur dan tertib tanpa ada satu pihak merugikan pihak lain.

Syaukani dan Thohari (2008), menyebutkan bahwa bila hukum itu dibangun di atas landasan yang tidak sesuai dengan struktur rohaniah masyarakat, bisa dipastikan resistensi masyarakat terhadap hukum itu akan sangat kuat. Hart (2009) mengemukakan eksistensi sebuah sistem hukum merupakan fenomena sosial yang selalu menghadirkan dua aspek, yang harus kita perhatikan agar tinjauan kita mengenainya menjadi realistis. Aspek-aspek itu mencakup sikap dan perilaku yang berwujud pengakuan atas peraturan-peraturan dan juga sikap dan perilaku yang lebih sederhana berupa sekadar kepatuhan atau penerimaan secara diam. Karena dengan pengakuan yang terwujud pada sikap dan perilaku berarti sebuah aturan hukum dapat diterima masyarakat dan telah mencapai bentuknya yang lengkap dalam aspek

sosiologis, karena pada dasarnya menurut Gilissen dan Gorle (2007) sumber hukum primer adalah kebiasaan hukum masyarakat.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional.

Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan. Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Peraturan Daerah maupun kebijakan lainnya hendaknya juga

memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah. Pemerintah pada hakikatnya mengemban tiga fungsi utama yakni fungsi distribusi, fungsi stabilisasi, dan fungsi alokasi. Fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih efektif dan tepat dilaksanakan oleh Pemerintah, sedangkan fungsi alokasi oleh Pemerintahan Daerah yang lebih mengetahui kebutuhan, kondisi, dan situasi masyarakat setempat. Pembagian ketiga fungsi dimaksud sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah.

Dalam penerapan, perencanaan keuangan daerah selama ini tercermin dalam APBD yang merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 tahun anggaran. APBD tersebut terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah. Sebagai instrumen kebijakan APBD menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. APBD digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pegeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa akan datang, sumber pengembangan ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja.

Adapun perkiraan anggaran yang dibutuhkan untuk mendukung perencanaan keuangan daerah untuk 5 tahun dan kedepannya cukup besar, namun hal tersebut bukan kepastian, karena sifatnya indikatif.

Selain itu, ada masalah konsistensi karena perencanaan anggaran di dokumen perencanaan berbeda dengan yang ada di dokumen penganggaran. Sementara itu terdapat dukungan pendanaan dari pemerintah pusat dan daerah, namun tidak bisa memenuhi semua kebutuhan. Berdasarkan penjelasan di atas, maka perencanaan keuangan daerah seharusnya tidak berdasarkan asumsi-asumsi indikatif tapi berdasarkan sumber pendapatan yang riil dan konkrit. PAD adalah sumber pendapatan daerah yang riil dan konkrit. Dengan kapasitas pemerintah daerah yang terus meningkat intensifikasi dan ekstensifikasi obyek PAD bisa terus ditingkatkan.

Dalam melaksanakan sistem perencanaan pembangunan secara umum dan secara khusus dalam meningkatkan PAD terdapat permasalahan dan kendala yaitu belum menggunakan aplikasi secara optimal. Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah merupakan salah satu masalah yang menjadi sentral dalam pelaksanaan otonomi daerah. Merencanakan pembangunan daerah dengan baik merupakan substansi pelaksanaan pemerintah daerah yang baik dalam bingkai otonomi daerah.

Dengan demikian, maka pengaturan mengenai Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah dimasukkan kedalam suatu bentuk peraturan-perundang-undangan dengan bentuk Peraturan Daerah menjadi urgen untuk segera diwujudkan sebagai wujud kepedulian dan tanggung jawab pemerintah kepada masyarakat dalam penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik berdasarkan asas-asas dan prinsip yang melekat agar Pembangunan Daerah dapat berjalan efektif dan efisien. Selain itu dalam rangka melaksanakan Pembangunan Daerah untuk peningkatan dan pemerataan pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, lapangan berusaha, meningkatkan akses dan kualitas pelayanan publik dan daya saing daerah, serta untuk memberi kepastian hukum kepada semua pihak yang terlibat dalam perencanaan Pembangunan Daerah.

C. Landasan Yuridis

Perumusan Rancangan Peraturan Daerah yang diawali melalui Naskah Akademik ini pada dasarnya untuk acuan (landasan hukum) di Kabupaten Kebumen. Adapun pembentukannya telah memperhatikan syarat-syarat diantaranya sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam membentuk peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi:

1. Kejelasan tujuan
2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
4. Dapat dilaksanakan;
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. Kejelasan rumusan;
7. Keterbukaan.

Peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam proses pembentukannya mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang- undangan. Produk hukum yang dihasilkan harus senantiasa berkaitan atau saling mendukung hukum yang satu dengan lainnya. Dalam tataran tingkat daerah juga semestinya peraturan daerah saling mendukung peraturan lainnya. Pembentukan Peraturan Daerah berbasis riset (didukung oleh hasil penelitian) merupakan syarat awal bagi lahirnya Peraturan Daerah yang baik yang lebih dikenal dengan istilah Naskah Akademik.

Perumusan Rancangan Peraturan Daerah yang diawali melalui Naskah Akademik ini pada dasarnya untuk acuan (landasan hukum)

mengenai Penyusunan atas Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah. Adapun pembentukannya telah memperhatikan syarat-syarat diantaranya sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, telah pula berkesesuaian dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015, serta telah berkesusaian dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2OO3 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2OO4 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 15 tahun 2OO4 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2OO4 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, serta Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Aturan ini dapat memberikan kepastian hukum dan memberikan rasa keadilan bagi *stakeholder* serta masyarakat Kabupaten Kebumen secara lebih luas.

Berkaitan dengan itu, agar peraturan daerah yang tengah disusun tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang di atasnya atau peraturan daerah yang lain maka perlu dilakukan upaya sinkronisasi atau penyesuaian hukum agar tidak bertentangan antara satu dengan yang lain, mengingat terdapat kecenderungan tumpang tindih atas peraturan perundang-undangan yang ada. Itulah yang dimaknai sebagai sinkronisasi dan koherensi, serta harmonisasi hukum. Pengalaman sejauh ini menunjukkan, bahwa fakta adanya peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih (*overlapp*) terjadi karena kecenderungan adanya ego sektoral antar sektor (kementerian), direktorat jenderal bahkan peraturan daerah yang saling bertubrukan satu sama lainnnya. Akibatnya, kebijakan seringkali tidak efektif. Peraturan daerah yang tumpang tindih menjadi bukti penyebab

ketidakpastian hukum, membingungkan, dan menciptakan delegitimasi regulasi.

Dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan dinamika dalam perkembangan Pemerintahan Daerah dalam rangka menjawab permasalahan yang terjadi pada Pemerintahan Daerah. Perubahan kebijakan Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan dampak yang cukup besar bagi berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemerintahan Daerah, termasuk pengaturan mengenai Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah.

Pasal 260 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan Daerah sesuai dengan kewenangannya menyusun rencana pembangunan Daerah sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Selain itu, di dalam ketentuan Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional disebutkan bahwa Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan RPJP Daerah, RPJM Daerah, Renstra-SKPD, RKPD, Renja-SKPD dan pelaksanaan Musrenbang Daerah diatur dengan Peraturan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah disusun untuk menyempurnakan pengaturan Pengelolaan Keuangan Daerah yang sebelumnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, berdasarkan identifikasi masalah dalam Pengelolaan Keuangan Daerah yang terjadi dalam pelaksanaannya selama ini. Penyempurnaan pengaturan tersebut juga dilakukan untuk menjaga 3

(tiga) pilar tata Pengelolaan Keuangan Daerah yang baik, yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif. Peraturan Pemerintah ini mencakup pengaturan mengenai perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan dan penatausahaan, dan pertanggungjawaban keuangan Daerah.

Proses perencanaan dan penganggaran dalam Pemerintahan Daerah menggunakan pendekatan Kinerja. Pendekatan ini lebih menggeser penekanan penganggaran dari yang berfokus kepada pos belanja/pengeluaran pada Kinerja terukur dari aktivitas dan Program kerja. Peraturan Pemerintah ini menentukan proses penyusunan APBD, dimulai dari pembuatan KUA dan PPAS, kemudian dilanjutkan pembuatan RKA SKPD oleh masing-masing SKPD. Proses pelaksanaan anggaran merupakan proses yang terikat dengan banyak peraturan perundang-undangan yang juga sudah banyak mengalami perubahan, maka Peraturan Pemerintah ini disusun dalam rangka melakukan penyesuaian dengan perkembangan yang terjadi. Pertanggungiawaban Keuangan Daerah diwujudkan dalam bentuk laporan keuangan. Laporan keuangan tersebut merupakan wujud dari penguatan transparansi dan akuntabilitas. Terkait dengan pertanggungiawaban Keuangan Daerah, setidaknya ada 7 (tujuh) laporan keuangan yang harus dibuat oleh Pemerintah Daerah yaitu, neraca, laporan realisasi anggaran, laporan operasional, laporan perubahan saldo anggaran lebih, laporan perubahan ekuitas, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan.

Untuk itu, berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah diuraikan diatas, maka Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah di Kabupaten Kebumen harus menyesuaikan dengan Peraturan perundang-undangan tersebut. Dalam pembuatan peraturan daerah tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah ada beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait yang perlu dielaborasi dan sinkronisasi. Hal ini sekaligus menjawab mengapa secara yuridis peraturan ini dibuat, yaitu untuk melengkapi Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Sistem Perencanaan

Pembangunan Daerah. Sehingga kajian terkait dengan hal tersebut diperlukan dan lebih lanjut diwujudkan dalam bentuk Draf Peraturan Daerah. Maksud dari inventarisasi peraturan perundang-undangan tersebut adalah sebagai rujukan terhadap norma-norma yang tertuang dalam berbagai aturan peraturan perundang-undangan dalam menyusunan peraturan daerah Pemerintah Kabupaten Kebumen tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Naskah akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Dalam bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Adapun pembuatan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah merupakan upaya yang perlu dilakukan.

Penyusunan rancangan sebagaimana dimaksud di atas diwujudkan dalam aturan yuridis berupa Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah dengan dilakukan secara transparan; responsif; efisen; efektif; akuntabel; partisipatif; terukur; berkeadilan; berwawasan lingkungan; dan berkelanjutan serta dengan memperhatikan prinsip meliputi merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional; dilakukan Pemerintah Daerah bersama para Pemangku Kepentingan berdasarkan peran dan kewenangannya; mengintegrasikan rencana tata ruang dengan rencana Pembangunan Daerah; dan dilaksanakan berdasarkan kondisi dan potensi yang dimiliki Daerah, sesuai dengan dinamika perkembangan Daerah dan nasional.

Pengaturan mengenai Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah ini, bertujuan untuk: memberikan landasan hukum dalam merencanakan, menyusun, menetapkan, melaksanakan,

mengendalikan, dan mengevaluasi pelaksanaan Perencanaan Pembangunan Daerah; dan mewujudkan Pembangunan Daerah dalam rangka peningkatan dan pemerataan pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, lapangan berusaha, meningkatkan akses dan kualitas pelayanan publik dan daya saing Daerah.

Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah, arah dan jangkauan pengaturan antara lain:

1. Ketentuan Umum
2. Ruang Lingkup, Tujuan dan Prinsip
3. Pendekatan Perencanaan Pembangunan Daerah
4. Rencana Pembangunan Daerah dan Rencana Perangkat Daerah;
5. Tata Cara Penyusunan RPJPD;
6. Tata Cara Penyusunan RPJMD;
7. Tata Cara Penyusunan RKPD;
8. Tata Cara Penyusunan Renstra Perangkat Daerah;
9. Tata Cara Penyusunan Renja Perangkat Daerah;
10. Data dan Informasi Pembangunan Daerah;
11. Penyusunan RKPD dalam hal Daerah belum memiliki RPJMD;
12. Kaidah Perumusan Kebijakan Perencanaan Pembangunan Daerah;
13. Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah;
14. Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang RPJPD dan RPJMD;
15. Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Daerah dan Rencana Perangkat Daerah;
16. Penyusunan Rancangan APBD;
17. Penetapan APBD;
18. Laporan Realisasi Semester Pertama APBD dan Perubahan APBD;
19. Penyusunan Rancangan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD;
20. Informasi Pemerintahan Daerah;

21. Peran Serta Masyarakat;
22. Pendanaan
23. Ketentuan Peralihan
24. Ketentuan Lain-lain
25. Ketentuan Penutup

B. Ruang Lingkup Materi Muatan

Istilah "materi muatan" pertama digunakan oleh A. Hamid S. Attamimi sebagai terjemahan atau padanan dari "*het onderwerp*". Pada tahun 1979 A. Hamid S. Attamimi membuat suatu kajian mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan. Kata materi muatan diperkenalkan oleh A. Hamid S. Attamimi sebagai pengganti istilah Belanda *Het ondrwerp* dalam ungkapan Thorbecke "*het eigenaardig onderwerp der wet*" yang diterjemahkan dengan materi muatan yang khas dari undang- undang, Attamimi mengatakan:

> "…dalam tulisan tersebut penulis memperkenalkan untuk pertama kali istilah materi muatan. Kata materi muatan diperkenalkan oleh penulis sebagai pengganti kata Belanda *het onderwerp* dalam ungkapan Thorb Pecke *het eigenaardig onderwerp der wet*. Penulis menterjemahkannya dengan materi muatan yang khas dari Undang-undang, yakni materi pengaturan yang khas yang hanya dan semata- mata dimuat dalam undang-undang sehingga menjadi materi muatan undang-undang".[30]

Dalam konteks pengertian (*begripen*) tentang materi muatan peraturan perundang-undangan yang hendak dibentuk, semestinya harus diperhatikan apa sesungguhnya yang menjadi materi muatan yang akan dibentuk. Karena masing-masing tingkatan (jenjang) peraturan perundang-undangan mempunyai materi muatan tersendiri secara berjenjang dan berbeda-beda.[31] Sri Sumantri juga berpendapat

[30] A.Hamid.S.Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara,* Disertasi Doktor UI, Jakarta, h. 193-194.

[31] Gede Pantje Astawa & Suprin Na´a, 2008, *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang- undangan di Indonesia*, Penerbit Alumni Bandung, h. 90.

yang sama bahwa masing-masing peraturan perundang-undangan mengatur materi muatan yang sama, apa yang diatur oleh undang-undang jelas akan berbeda dengan apa yang diatur oleh Peraturan Daerah. Demikian pula yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 juga berbeda dengan yang diatur dalam Peraturan Presiden.

Dengan demikian istilah materi muatan tidak hanya digunakan dalam membicarakan undang-undang melainkan semua peraturan perundang-undangan. Batang tubuh peraturan perundang-undangan memuat semua materi muatan peraturan perundang-undangan yang dirumuskan dalam pasal atau beberapa pasal. Pada umumnya materi muatan dalam batang tubuh dikelompokkan ke dalam:

a. Ketentuan umum;
b. Materi pokok yang diatur;
c. Ketentuan pidana (jika diperlukan);
d. Ketentuan peralihan (jika diperlukan) dan
e. Ketentuan penutup.

Pengelompokkan materi muatan dirumuskan secara lengkap sesuai dengan kesamaan materi yang bersangkutan dan jika terdapat materi muatan yang diperlukan tetapi tidak dapat dikelompokkan dalam ruang lingkup pengaturan yang sudah ada, maka materi tersebut dimuat dalam bab ketentuan lain-lain. Pengelompokkan materi muatan peraturan perundang-undangan dapat disusun secara sistematis dalam buku, bab, bagian, dan paragraf. Urutan pengelompokkan adalah sebagai berikut:

a. Bab dengan pasal atau beberapa pasal tanpa bagian dan paragraf;
b. Bab dengan bagian dan pasal atau beberapa pasal tanpa paragraf; atau
c. Bab dengan bagian dan paragraf yang berisi pasal atau beberapa pasal.

Pedoman 98 Teknik Penyusunan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan, ketentuan umum berisi:

a. batasan pengertian atau definisi;

b. singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi; dan/atau
c. hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan.

Materi muatan peraturan perundang-undangan lebih baik dirumuskan dalam banyak pasal yang singkat dan jelas daripada ke dalam beberapapasal yang masing-masing pasal memuat banyak ayat, kecuali jika materi muatan yang menjadi isi pasal itu merupakan satu rangkaian yang tidak dapat dipisahkan. Pedoman 109 Teknik Penyusunan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan, urutan penempatan kata atau istilah dalam ketentuan umum mengikuti ketentuan sebagai berikut:

a. pengertian yang mengatur tentang lingkup umum ditempatkan lebih dahulu dari yang berlingkup khusus;
b. pengertian yang terdapat lebih dahulu di dalam materi pokok yang diatur ditempatkan dalam urutan yang lebih dahulu; dan
c. pengertian yang mempunyai kaitan dengan pengertian di atasnya yang diletakkan berdekatan secara berurutan.

Ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah adalah jangkauan materi pengaturan yang khas yang dimuat dalam Rancangan Peraturan Daerah, yang meliputi materi yang boleh dan materi yang tidak boleh dimuat dalam Rancangan Peraturan Daerah. Jadi, yang dimaksud dengan materi muatan baik mengenai batas materi muatan maupun lingkup materi muatan. Lingkup materi yang boleh dimuat ditentukan oleh asas otonomi daerah dan tugas pembantuan maupun yang ditentukan secara objektif-normatif dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebagai materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah.

Pembahasan pada ruang lingkup terdiri dari tiga bagian, yaitu ruang lingkup wilayah, ruang lingkup pembahasan, dan ruang lingkup

substansi. Ruang lingkup wilayah mencakup batas wilayah studi yang berupa batas administratif. Sedangkan ruang lingkup pembahasan merupakan batasan pembahasan studi, dan lingkup substansi merupakan batasan pembahasan substansi yang digunakan dalam studi penelitian. Lingkup substansi yang digunakan dalam penelitian nantinya mencakup hal-hal yang berkaitan dengan perumusan Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah.

Beberapa hal yang relevan dicantumkan sebagai kerangka pembentukan Peraturan Daerah ini adalah:

A. JUDUL
B. PEMBUKAAN
    1. Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa
    2. Jabatan pembentuk peraturan perundangan
    3. Konsiderans
    4. Dasar Hukum
    5. Diktum
C. BATANG TUBUH
    1. Ketentuan Umum
    2. Materi Pokok yang Diatur
    3. Ketentuan Pidana (jika diperlukan)
    4. Ketentuan Peralihan (jika diperlukan)
    5. Ketentuan Penutup
D. PENUTUP
E. PENJELASAN (jika diperlukan)
F. LAMPIRAN (jika diperlukan)

1. Ketentuan Umum

Ketentuan umum diletakkan dalam bab satu. Jika dalam peraturan perundang-undangan tidak dilakukan pengelompokkan bab, ketentuan umumdiletakkan dalam pasal atau beberapa pasal awal. Ketentuan umum dapat memuat lebih dari satu pasal. Ketentuan umum berisi batasan pengertian atau definisi, singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi, dan/atau hal-hal

lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab. Ketentuan umum dalam rancangan peraturan daerah ini akan diuraikan beberapa definisi operasional dalam istilah yang digunakan, antara lain:

a. 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.
b. Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah otonom.
c. Daerah adalah Kabupaten Kebumen.
d. Bupati adalah Bupati Kabupaten Kebumen.
e. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
f. Sekretaris Daerah adalah Sekretaris Daerah Kabupaten Kebumen.
g. Sekretaris DPRD adalah Sekretaris DPRD Kabupaten Kebumen
h. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Bupati dan DPRD dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
i. Kecamatan adalah bagian wilayah dari Daerah yang dipimpin oleh camat.
j. Badan Perencanaan dan Penelitian dan Pembangunan Daerah atau sebutan lain yang selanjutnya disingkat dengan BAP3DA adalah Perangkat Daerah yang melaksanakan tugas dan mengoordinasikan penyusunan, pengendalian, dan evaluasi pelaksanaan rencana Pembangunan Daerah, serta melaksanakan fungsi penunjang perencanaan dan fungsi penunjang penelitan dan pengembangan.

k. Pemangku Kepentingan adalah pihak yang langsung atau tidak langsung mendapatkan manfaat atau dampak dari perencanaan dan pelaksanaan Pembangunan Daerah.
l. Urusan Pemerintahan Wajib adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah.
m. Urusan Pemerintahan Pilihan adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki Daerah.
n. Pelayanan Dasar adalah pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara.
o. Standar Pelayanan Minimal yang selanjutnya disingkat SPM adalah ketentuan mengenai jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan Urusan Pemerintahan Wajib yang berhak diperoleh setiap warga negara secara minimal.
p. Forum Koordinasi Pimpinan di Daerah yang selanjutnya disebut Forkopimda adalah forum yang digunakan untuk membahas penyelenggaraan urusan pemerintahan umum.
q. Tata Cara adalah pedoman yang memuat proses, mekanisme dan prosedur dalam Perencanaan Pembangunan Daerah.
r. Pembangunan Daerah adalah usaha yang sistematik untuk pemanfaatan sumber daya yang dimiliki Daerah untuk peningkatan dan pemerataan pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, lapangan berusaha, meningkatkan akses dan kualitas pelayanan publik dan daya saing Daerah sesuai dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
s. Perencanaan Pembangunan Daerah adalah suatu proses untuk menentukan kebijakan masa depan, melalui urutan pilihan, yang melibatkan berbagai unsur Pemangku Kepentingan, guna pemanfaatan dan pengalikasian sumber daya yang ada dalam jangka waktu tertentu di Daerah.
t. Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah adalah suatu proses pemantauan dan supervisi dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pembangunan serta menilai hasil realisasi

kinerja dan keuangan untuk memastikan tercapainya target secara ekonomis, efisien, dan efektif.

u. Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah adalah pengkajian dan penilaian terhadap Rancangan Peraturan Daerah RPJPD dan RPJMD untuk mengetahui kesesuaian dengan kepentingan umum, dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
v. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah yang selanjutnya disingkat RPJPD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 20 (dua puluh) tahun.
w. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang selanjutnya disingkat RPJMD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 5 (lima) tahun terhitung sejak dilantik sampai dengan berakhirnya masa jabatan Bupati.
x. Rancangan teknokratik RPJMD adalah rancangan dokumen perencanaan 5 (lima) tahunan yang disiapkan oleh Pemerintah Daerah dengan sepenuhnya menggunakan pendekatan teknokratik sebelum terpilihnya Bupati dan Wakil Bupati.
y. Rencana Pembangunan Tahunan Daerah yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah yang selanjutnya disingkat RKPD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 1 (satu) tahun.
z. Dan lain-lain.

2. Materi Yang Akan Diatur

Materi yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah, antara lain:

a. Pendekatan Perencanaan Pembangunan Daerah
b. Rencana Pembangunan Daerah dan Rencana Perangkat Daerah;
c. Tata Cara Penyusunan RPJPD;
d. Tata Cara Penyusunan RPJMD;
e. Tata Cara Penyusunan RKPD;
f. Tata Cara Penyusunan Renstra Perangkat Daerah;

g. Tata Cara Penyusunan Renja Perangkat Daerah;
h. Data dan Informasi Pembangunan Daerah;
i. Penyusunan RKPD dalam hal Daerah belum memiliki RPJMD;
j. Kaidah Perumusan Kebijakan Perencanaan Pembangunan Daerah;
k. Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah;
l. Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang RPJPD dan RPJMD;
m. Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Daerah dan Rencana Perangkat Daerah;
n. Penyusunan Rancangan APBD;
o. Penetapan APBD;
p. Laporan Realisasi Semester Pertama APBD dan Perubahan APBD;
q. Penyusunan Rancangan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD;
r. Informasi Pemerintahan Daerah;
s. Peran Serta Masyarakat;
t. Pendanaan.

Lingkup pembentukan produk hukum daerah, terutama Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah mencakup pengaturan mengenai perencanaan dan penganggaran keuangan daerah, sebagai berikut: Proses perencanaan dan penganggaran dalam Pemerintahan Daerah menggunakan pendekatan Kinerja. Pendekatan ini lebih menggeser penekanan penganggaran dari yang berfokus kepada pos belanja/ pengeluaran pada Kinerja terukur dari aktivitas dan Program kerja. Terdapatnya tolak ukur dalam pendekatan ini akan mempermudah Pemerintah Daerah dalam melakukan pengukuran Kinerja dalam pencapaian tujuan dan Sasaran pelayanan publik. Karakteristik dari pendekatan ini adalah proses untuk mengklarifikasikan anggaran berdasarkan Kegiatan dan juga berdasarkan unit organisasi. Anggaran yang telah terkelompokkan dalam Kegiatan akan memudahkan pihak yang berkepentingan untuk melakukan pengukuran Kinerja dengan cara terlebih dahulu membuat indikator yang relevan.

Rancangan Peraturan Daerah ini menentukan proses penyusunan APBD, dimulai dari pembuatan KUA dan PPAS, kemudian dilanjutkan pembuatan RKA SKPD oleh masing-masing SKPD. RKA SKPD ini kemudian dijadikan dasar untuk membuat rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan rancangan Perkada tentang penjabaran APBD. Rancangan Peraturan Daerah dan rancangan Perkada yang telah disusun oleh Bupati kemudian diajukan kepada DPRD untuk dibahas sehingga tercapai kesepakatan bersama. Rancangan Peraturan Daerah dan rancangan Perkada tersebut kemudian diajukan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk kabupaten/kota guna dievaluasi. Hasil evaluasi yang menyatakan rancangan Peraturan Daerah dan rancangan Perkada sudah sesuai dengan dokumen yang mendukung, dijadikan dasar oleh

Bupati untuk menetapkan rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah tentang APBD dan rancangan Perkada menjadi Perkada tentang penjabaran APBD.

Indikator Kinerja dalam APBD sudah dimasukkan dalam format RKA, namun dalam proses pembahasan anggaran yang terjadi selama ini di Pemerintahan Daerah lebih fokus pada jumlah uang yang dikeluarkan dibandingkan Keluaran (*output*) dan Hasil (*outcome*) yang akan dicapai. Sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa penganggaran pendekatan Kinerja lebih fokus pada Keluaran (*output*) dan Hasil (*outcome*) dari Kegiatan. Hal ini terjadi akibat kurangnya Informasi tentang Keluaran (*output*) dan Hasil (*outcome*) dalam dokumen penganggaran yang ada. Oleh karena itu, Rancangan Peraturan Daerah ini menyempurnakan pengaturan mengenai dokumen penganggaran, yaitu adanya unsur Kinerja dalam setiap dokumen penganggaran yang diharapkan mampu meningkatkan kualitas penganggaran berbasis Kinerja serta mewujudkan sinkronisasi antara perencanaan dan penganggaran yang selama ini masih belum tercapai.

Dalam proses pelaksanaan anggaran merupakan proses yang terikat dengan banyak peraturan perundang-undangan yang juga sudah banyak mengalami perubahan, maka Rancangan Peraturan Daerah ini

disusun dalam rangka melakukan penyesuaian dengan perkembangan yang terjadi. Proses pelaksanaan dan penatausahaan dalam praktiknya juga harus memperhitungkan Kinerja yang sudah ditetapkan dalam APBD. Proses ini harus sejalan dengan indikator Kinerja yang sudah disepakati dalamn dokumen APBD. Dengan demikian, anggaran yang direncanakan bisa sejalan sebagaimana mestinya dan jumtah kesalahan dalam proses pelaksanaan dan penatausahaan bisa diminimalisir.

3. Ketentuan Peralihan dan Ketentuan Penutup

Bab ini akan berisi tentang hal-hal yang beralih setelah ditetapkan dan diundangkannya Peraturan Daerah ini, serta berisi tentang waktu keberlakuan dari Peraturan Daerah ini keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lain yang mengatur hal yang sama.

BAB VI
PENUTUP

A. KESIMPULAN

Naskah Akademis ini merupakan pokok-pokok pemikiran berdasarkan hasil kajian yang terkait dengan kebijakan dalam upaya perumusan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah. Manfaat dari Naskah Akademik ini adalah merupakan gambaran dan pengkajian untuk pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) dalam pembuatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen. Selain itu penyusunan Naskah Akademik ini adalah untuk menyatukan persepsi/kesatuan pandang perumusan kebijakan tentang Peraturan Daerah.

Berdasarkan permasalahan yang ada serta hasil analisis data dan pembahasan hasil analisis, maka dapat ditarik kesimpulan, bahwa Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah di Kabupaten Kebumen merupakan hal yang penting sebagai bentuk tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu untuk dibuat peraturan daerah. Kesimpulan penting yang dapat diambil, antara lain sebagai berikut:

1. Urgensi penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah didasarkan bahwa Perencanaan Pembangunan Daerah diselenggarakan dalam rangka untuk peningkatan dan pemerataan pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, lapangan berusaha, meningkatkan akses dan kualitas pelayanan publik dan daya saing daerah.
2. Secara filosofis, Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah merupakan bagian dari pemenuhan tujuan bernegara Republik Indonesia, yaitu melindungi segenap rakyat dan bangsa, serta

seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial sebagaimana termuat di dalam Alenia ke IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Secara sosiologis, Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah merupakan salah satu masalah yang menjadi sentral dalam pelaksanaan otonomi daerah. Disamping itu, upaya mewujudkan pemerintahan yang baik dalam fondasi konsep *good governance* dan *clean governance*, Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah diperlukan untuk menjamin agar dapat disusun perencanaan pembangungan daerah yang terintegrasi dan konsiten, serta untuk memberi kepastian hukum kepada semua pihak yang terlibat dalam perencanaan Pembangunan Daerah.

Secara Yuridis, Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah adalah untuk melaksanakan ketentuan Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional serta Pasal 260 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

3. Upaya yang dilakukan untuk melengkapi dan menjabarkan pengaturan dalam penyusunan rancangan peraturan daerah tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah di Kabupaten Kebumen adalah dengan cara menginventarisir peraturan perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan antara semua produk perundang-undangan terkait baik dalam harmonisasi maupun sinkronisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari peraturan perundang-undangan yang ada, termasuk peraturan perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta peraturan

perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Peraturan Daerah yang baru.

4. Adapun arah dan ruang lingkup pengaturan rancangan peraturan daerah Kabupaten Kebumen tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah adalah sebagai berikut:
   a. Pendekatan Perencanaan Pembangunan Daerah
   b. Rencana Pembangunan Daerah dan Rencana Perangkat Daerah;
   c. Tata Cara Penyusunan RPJPD;
   d. Tata Cara Penyusunan RPJMD;
   e. Tata Cara Penyusunan RKPD;
   f. Tata Cara Penyusunan Renstra Perangkat Daerah;
   g. Tata Cara Penyusunan Renja Perangkat Daerah;
   h. Data dan Informasi Pembangunan Daerah;
   i. Penyusunan RKPD dalam hal Daerah belum memiliki RPJMD;
   j. Kaidah Perumusan Kebijakan Perencanaan Pembangunan Daerah;
   k. Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah;
   l. Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang RPJPD dan RPJMD;
   m. Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Daerah dan Rencana Perangkat Daerah;
   n. Penyusunan Rancangan APBD;
   o. Penetapan APBD;
   p. Laporan Realisasi Semester Pertama APBD dan Perubahan APBD;
   q. Penyusunan Rancangan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD;
   r. Informasi Pemerintahan Daerah;
   s. Peran Serta Masyarakat;
   t. Pendanaan.

B. REKOMENDASI

Untuk mendukung realisasi rancangan pembentukan peraturan daerah tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah di Kabupaten Kebumen. Ada beberapa hal yang harus dicermati diantaranya:

1. Dasar hukum yang digunakan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah harus banyak mengadopsi Ketentuan peraturan perundang-undangan yang baru.
2. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah yang disusun berdasarkan Naskah Akademik ini perlu segera dibuat. Khususnya berkenaan dengan Batang Tubuh Rancangan Peraturan Daerah perlu disosialisasikan sehingga mendapatkan tanggapan dari masyarakat luas guna menjadi lebih sempurna dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
3. Peraturan-peraturan pelaksana seperti Peraturan Bupati perlu segera dirancang. Apabila rancangan ini telah disetujui, maka seluruh peraturan-peraturan pelaksananya harus dibuat sehingga pada akhirnya dapat berguna untuk memperlancar pelaksanaan Peraturan Daerah di Kabupaten Kebumen.

DAFTAR PUSTAKA

A. Literatur

A. Hamid.S.Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Doktor UI, Jakarta

Dede Rosyada Dkk, 2000, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta

D.J. Mamesah, 1995, *Sistem Keuangan Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta

Devas, Nick, Etc, 1989, dalam Masri Maris, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, UII-Press, Yogyakarta

Edi Suharto, 2005, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*, Refia Aditama, Bandung

Gede Pantje Astawa & Suprin Na´a, 2008, *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang- undangan di Indonesia*, Penerbit Alumni Bandung

Hendrdjogi, 2007, *Koperasi: Asas-asas, Teori, dan Praktek*, PT. Raja Grafindo, Jakarta

Ibnu Tricahyo, 2005, Urgensi Pengaturan tentang Pelayanan Publik, Jakarta Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi,* PT. Buana Ilmu Populer, Jakarta

Johny Ibrahim, 2006, Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, Banyumedia, Malang

Joko Widodo, 2001, Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah, PT. Insan Cendikia, Jakarta

Jimly Asshiddiqie, 2007, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, PT. Buana Ilmu Populer, Jakarta

Maria Sumardjono, 1989, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada

Mardiasmo, 2004, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, ANDI, Yogyakarta

Peter Mahmud Marzuki, 2005, Penelitian Hukum, Kencana Prenada Media Group, Jakarta

Soedarmayanti, 2000, *Restrukturisasi dan Pemberdayaan Organisasi Untuk Menghadapi Dinamika Perubahan Lingkungan*, Mandar Maju, Jakarta

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2015, Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat), PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta

Sumarto Hetifa Sj., 2003, Inovasi, Partisipasi dan Good Governance, Yayasan Obor Indonesia, Bandung

Wahab Abdul Solichin, 2004, *Kebijaksanaan dari Formulasi Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta

Waluyo, 2007, *Manajemen Publik*, CV Mandar Maju, Bandung

Wihana Jaya Kirana, 1999, *Analisis Potensi Keuangan Daerah*, PPPEB UGM, Yogyakarta

Yuliandri, dalam Saldi Isra, 2009. *Urgensi Naskah Akademik Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*, Makalah, Disampaikan Dalam Diklat *Legal Drafting* Lembaga Administrasi Negara (LAN), PUSDIKLAT LAN, Jakarta

Zairin Harahap, 2001, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta

B. Peraturan perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 42)

Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286)

Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355)

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4400)

Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421)

Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438)

Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3459)

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4846)

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398)

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Nomor 5495)

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Nomor 5568) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Nomor 6137)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679)

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601)

Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 96, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4663)

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737)

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 21, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4817)

Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5165)

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5887)

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6041)

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 105, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6056)

Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6178)

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6197)

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322)

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199)

Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 182)

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 Pembangun Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1312)

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 70 Tahun 2019 tentang Sistem Informasi Pemerintahan Daerah Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 1114)

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 8 Seri E Nomor 1)

Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Kebumen Tahun 2007 Nomor 2, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 1)

Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 11 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan yang Menjadi Kewenangan Pemerintah Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Kebumen Tahun 2008 Nomor 11, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 22)

C. Referensi Lain

Kebumen Kabupaten, 2019, Profil Kabupaten Kebumen, https://www.Kebumenkab.go.id/ Diakses Tanggal 18 April 2019