



Pemerintah
Kabupaten Pamekasan



Naskah Akademik
Perubahan
RPJMD
Kabupaten Pamekasan
Tahun 2018-2023

KATA PENGANTAR

Mari kita memuji dan bersyukur kehadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Kuasa atas Rahmat dan Taufik yang diberikan, sehingga penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan tentang Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2018-2023 dapat diselesaikan. Penyusunan Naskah Akademik ini dapat diselesaikan dan disesuaikan dengan tahapan/prosedur yang telah ditentukan sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Naskah Akademik ini disusun berdasar latar belakang masalah, tujuan, kajian teori dan empirik serta diperkuat dengan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis, diharapkan dapat bermanfaat sebagai bahan bagi penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan tentang Perubahan RPJMD Tahun 2018-2023. Tujuan akhir dari penulisan dan penyusunan Naskah Akademik dan Raperda ini dapat bermanfaat dan berguna serta menjadi payung hukum bagi pemangku kepentingan (*stakeholders*) untuk mengontrol pembangunan yang berkelanjutan di Kabupaten Pamekasan.

Penyusunan Naskah Akademik ini tidak dapat diselesaikan tanpa dukungan berbagai pihak. Oleh karena itu, atas dukungan dan partisipasi yang telah diberikan oleh berbagai pihak yang tidak dapat kami sebutkan satu persatu, kami ucapkan terimakasih yang tidak terhingga. Selain itu, Naskah Akademik ini tidak lepas dari berbagai kekurangan, untuk itu kritik dan saran yang bersifat konstruktif, solutif dan inovatif sangat kami nantikan.

Pamekasan, Desember 2020

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	1
DAFTAR ISI.....	3
BAB I PENDAHULUAN.....	6
A. Latar Belakang.....	6
B. Identifikasi Masalah.....	10
C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik.....	11
1. Tujuan Umum.....	11
2. Tujuan Khusus	11
3. Kegunaan.....	11
D. Sasaran.....	12
E. Prosedur Kerja.....	12
F. Metode Penelitian.....	13
1. Tipe Penelitian	13
2. Pendekatan Masalah	13
3. Jenis dan Sumber Data	14
4. Metode Analisis Data	18
BAB II	20
KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS.....	20
A. Kajian Teoritis.....	20
1. Konsep Negara Hukum.....	20
2. Konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia	21
3. Konsep Negara Kesejahteraan.....	23
4. Konsep Pembangunan Berkelanjutan	25
5. Konsep Desentralisasi dan Otonomi Daerah	27
6. Konsep Perencanaan Pembangunan Daerah.....	29
B. Kajian Asas-Asas Penyusunan Raperda tentang RPJMD	30
C. Kajian Praktis Empiris Perencanaan dan Pembangunan Kabupaten Pamekasan	34
1. Gambaran Umum Kabupaten Pamekasan	34
2. Visi-Misi Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023	35

3. Tujuan dan Sasaran	36
4. Program Prioritas Pembangunan	40
5. Strategi Umum dan Arah Kebijakan Pembangunan.....	46
6. Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Pamekasan	54
7. Pembangunan Manusia Kabupaten Pamekasan.....	56
8. Persentase Penduduk Miskin	57
D. Kajian Terhadap Implikasi Penetapan Peraturan Daerah Tentang RPJMD Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023	58
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT	61
A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	61
B. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional	64
C. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah ..	65
D. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah	68
E. Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020 – 2024	69
F. Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.....	69
G. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Peraturan Menteri Dalam Negeri ini mengatur mengenai pembentukan produk hukum daerah. RPJMD dalam aturan ini adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 5 (lima) tahun. Kemudian kementerian dalam negeri diberi kewenangan untuk mengevaluasi rancangan perda terkait RPJMD suatu daerah. Sehingga, Pemerintah Daerah Kabupaten Pamekasan dalam merancang RPJMD Kabupaten Pamekasan harus berkonsultasi dengan Gubernur Jawa Timur dan Kementrian Dalam Negeri agar terdapat kesesuaaian antara RPJMN, RPJPD dan RPJMD Jawa Timur, dan RPJPD Kabupaten Pamekasan itu sendiri.....	69
H. Adanya Arahan Enam (6) Arahan Presiden dalam Membendung Covid19 serta Berlakunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan	

Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)	70
I. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, serta tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah;	71
J. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 7 Tahun 2019 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2019-2024	75
K. Perubahan Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) serta Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019	75
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	76
A. Landasan Filosofis.....	76
B. Landasan Sosiologis	79
C. Landasan Yuridis	82
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG, PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA.....	87
A. Jangkauan dan Arah Pengaturan	87
B. Ruang Lingkup Materi Muatan	89
BAB VI PENUTUP	94
A. Kesimpulan	94
B. Saran.....	95

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Bahwa Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis merupakan pernyataan politik hukum bangsa Indonesia, yang tercermin dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik” ayat (2) “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”,¹ dan ayat (3) yang berbunyi “Negara Indonesia adalah Negara hukum”.²

Indonesia sebagai Negara Hukum sudah berdiri sejak lebih dari enam puluh (60) tahun lamanya, kualifikasi sebagai negara hukum pada tahun 1945 termaktub dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar. Penjelasan mengenai “Sistem Pemerintahan Negara” dikatakan “Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*Rechtstaat*)”. Berkenaan dengan hal tersebut maka, dapat dikatakan bahwa Negara Hukum (*Rechtstaat*) Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia. Karena Pancasila harus diinternalisasi sebagai norma dasar dan sumber hukum, maka Negara Hukum Indonesia dapat pula dinamakan ‘Negara Hukum Pancasila’.

Konsekuensi dari negara hukum tersebut, maka seluruh aktifitas kenegaraan harus selalu didasarkan atas aturan hukum, termasuk dalam merancang tata perundang-undangan yang baik secara nasional maupun di tingkat daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota. Dalam hal ini termasuk kegiatan merancang Naskah Akademik Raperda tentang RPJMD pada tingkat kabupaten secara khusus di Kabupaten Pamekasan, maka para pihak baik eksekutif maupun legislatif disarankan untuk menggunakan mekanisme demokrasi sehingga diharapkan dalam melakukan penyusunan terhadap setiap produk hukum dapat tercermin makna dari sebuah kedaulatan rakyat.

¹Jimly Asshiddiqie, *Islam dan Keadilan Rakyat*, Gema Insani Press, Jakarta, 1995 dan lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, BIP Kelompok Gramedia, Jakarta, Hlm. 143; Kedaulatan atau *souvereiniteit* (sovereignty) merupakan konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan Negara. Kata ‘daulat’ dan ‘kedaulatan’ berasal dari bahasa arab ‘daulah’. Maka aslinya seperti yang dipakai dalam Al-Quran adalah peredaran dalam konteks kekuasaan.

²*bid*, Hlm. 297; dalam konsep Negara hukum tersebut, diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik atau ekonomi.

Sebagai pemahaman dasar kedaulatan rakyat atau demokrasi, sangat relevan untuk menyimak pernyataan Abraham Lincoln, yaitu “pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. yang mengandung makna kekuasaan ada di tangan rakyat, **M. Duverger** dalam ‘*les Regimes Politiques*’ memberi arti demokrasi sebagai cara pemerintahan dimana golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah sama dan tidak terpisah-pisah.³

Pemahaman tersebut sejalan dengan pendapat Sri Soemantri yang mengatakan bahwa Demokrasi Pancasila mempunyai dua macam pengertian yaitu formal dan material. Realisasi pelaksanaan Demokrasi Pancasila dalam arti formal, yaitu terlihat dalam UUD 1945 yang menganut paham *indirect democracy*, yaitu suatu demokrasi dimana pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dilaksanakan oleh rakyat secara langsung melainkan melalui lembaga-lembaga perwakilan rakyat, seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD); dan demokrasi dalam arti pandangan hidup atau demokrasi sebagai falsafah bangsa (*democracy in philosophy*).⁴

Sementara, mengutip pendapat dari **Soedjono Dirdjosisworo** mengingatkan, bahwa relevansi *Theory of Legislation Jeremy Bentham* yang intinya menekankan bahwa hukum harus bermanfaat.⁵ Dalam sistem demokrasi semua perubahan tatanan sosial dalam konteks demokrasi, harus didasari oleh landasan normatif maka melalui *Law making process* sebagai salah satu tugas parlemen.⁶ **Bagir Manan** menyatakan agar dalam pembentukan undang-undang

³Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cet. XIII, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 54.

⁴Sri Soemantri, *Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, 1971, hlm. 26.

⁵Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rajagrafindo Persada, Jakarta 2009, hlm. 13.

⁶Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 170-174 dan 240; Landasan keberlakuan dari undang-undang harus terpancar dari konsideran yang terdiri dari : *Pertama*, landasan filosofis undang-undang selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat kearah norma cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat bernegara hendak diarahkan; *Kedua*, landasan sosiologis bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat; *Ketiga*, landasan politis bahwa dalam konsideran harus pula tergambar adanya sistem rujukan konstitusional menurut cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam UUD 1945 sebagai sumber kebijakan pokok atau sumber politik hukum yang melandasi pembentukan undang-undang yang bersangkutan; *Keempat*, landasan yuridis dalam perumusan setiap undang-undang landasan yuridis ini haruslah ditempatkan pada bagian konsideran “Mengingat”; *Kelima*, landasan administratif dasar ini bersifat “faktual” (sesuai kebutuhan), dalam pengertian tidak semua undang-undang mencerminkan landasan ini, dalam teknis pembentukan undang-undang, biasanya landasan ini

dapat menghasilkan suatu undang-undang yang tangguh dan berkualitas, undang-undang tersebut harus berlandaskan pada pertama landasan yuridis (*juridische gelding*); kedua landasan sosiologis (*sociologische gelding*); ketiga landasan filosofis (*philosophical gelding*).⁷

Menghadirkan hukum yang berkualitas tersebut perlu dipahami politik hukum nasional yang mempengaruhi sistem hukum nasional seperti yang diisyaratkan **Philippe Nonet** dan **Philip Selznick** dalam bukunya '*Law and Society in Transition : Toward Responsive Law*', politik hukum nasional bertujuan menciptakan sebuah sistem hukum nasional yang rasional, transparan, demokratis, otonom, dan responsif terhadap perkembangan aspirasi dan ekspektasi masyarakat, bukan sebuah sistem hukum yang bersifat menindas, ortodoks, dan reduksionistik.⁸

Demikian halnya dengan pengaturan mengenai RPJMD yang dimaksudkan untuk dapat mewujudkan pengelolaan pembangunan yang berkelanjutan harus menuju ke arah kemajuan adab, budaya, dan persatuan untuk mempertinggi derajat kemanusiaan bangsa Indonesia sehingga masyarakat terjamin kesejahteraannya. Bahwa tidak dapat kita nafikan urgensi rencana pembangunan suatu daerah dalam kehidupan negara global dunia merupakan salah satu faktor penunjang dalam sektor kehidupan berbangsa dan bernegara, dimana keberadaannya telah mengambil peran penting dalam pembangunan perekonomian bangsa-bangsa di dunia, khususnya dalam 2 (dua) dekade terakhir, yang ditunjukkan dengan meningkatnya kesejahteraan ekonomi bangsa-bangsa di dunia (termasuk Indonesia) yang semakin baik dan maju.

Kemajuan dan kesejahteraan yang makin tinggi telah menjadikan rencana pembangunan suatu daerah yang terarah dan jelas sebagai bagian pokok dari kebutuhan atau gaya hidup manusia, dan menggerakkan jutaan manusia untuk menggali potensi daerahnya. Pergerakan jutaan manusia selanjutnya menggerakkan mata rantai ekonomi yang saling berkaitan menjadi industri yang memberikan kontribusi penting bagi perekonomian dunia, perekonomian bangsa-bangsa, hingga peningkatan kesejahteraan ekonomi di tingkat masyarakat lokal.

dimasukan dalam konsideran "Memperhatikan", landasan ini berisi pencantuman rujukan dalam hal adanya perintah untuk mengatur secara administratif.

⁷Bagir Manan, *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional*, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 1994, hlm. 13-21.

⁸Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Rajawali Pers, 1984, hlm. 49.

Arah pembangunan suatu daerah tidak terlepas dari rencana pembangunan nasional, hal ini jelas termaktub dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dalam konsideran menyatakan bahwa agar dapat disusun perencanaan pembangunan nasional yang dapat menjamin tercapainya tujuan negara perlu adanya sistem perencanaan pembangunan nasional.⁹ Ruang lingkup perencanaan pembangunan nasional terdiri dari perencanaan makro semua fungsi pemerintahan dan perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh kementerian/lembaga dan perencanaan pembangunan oleh pemerintah daerah sesuai kewenangannya.

Salah satu yang menjadi kewenangan pemerintah daerah ialah Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). RPJMD merupakan penjabaran dari visi-misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, lintas satuan kerja perangkat daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.¹⁰

Oleh karena itu, dalam perspektif lokal pemerintahan daerah, khususnya Pemerintah Daerah Kabupaten Pamekasan, tentu menjadi sebuah keniscayaan dalam melakukan pengaturan dan penyesuaian terhadap dinamika pengelolaan dan pengembangan daerah secara umum, dimana semakin hari semakin mengalami perkembangan. Hal ini dapat dilakukan dengan pengaturan kembali terhadap Perubahan RPJMD dengan berlandaskan pada ketentuan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dan peraturan perundang-undangan terkait lainnya.

Pembentukan Peraturan Daerah merupakan salah satu hak pemerintah daerah sebagai salah satu fungsi untuk menjalankan penyelenggaraan pemerintahan bersama antara legislatif dengan eksekutif dalam kerangka otonomi daerah. Sehingga otonomi daerah mempunyai dua arti yakni kewenangan mengurus (*bestuur*) dan kewenangan mengatur (*regelende*). Oleh karena itu,

⁹Lihat konsideran Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

¹⁰Lihat Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

kewenangan pembentukan suatu Perda merupakan kewenangan atribusi yang berasal langsung dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut dengan UUD NRI Tahun 1945).

Terjadi perkembangan pesat dalam hal pembangunan nasional dan daerah, maka perlu disusun Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan RPJMD yang memuat perspektif lebih luas dan komprehensif untuk mensejahterakan masyarakat, maka dibutuhkan adanya penyusunan RPJMD Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023 yang kemudian disahkan melalui regulasi dalam bentuk Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan tentang Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023. Hal ini perlu dilakukan untuk menjalankan visi-misi Bupati dan Wakil Bupati Pamekasan terpilih. Kemudian Perubahan RPJMD ini akan menjadi pedoman pemangku kepentingan dalam menyelenggarakan pembangunan di Kabupaten Pamekasan selama 5 (lima) tahun.

B. Identifikasi Masalah

Beberapa permasalahan dalam upaya pengaturan Raperda Kabupaten Pamekasan tentang Perubahan RPJMD agar tercipta peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, adanya integralisasi dari pembangunan nasional yang dilakukan secara sistematis, terencana, terpadu, berkelanjutan, dan bertanggung jawab dengan tetap memberikan perlindungan terhadap nilai-nilai agama, budaya yang hidup dalam masyarakat, kelestarian dan mutu lingkungan hidup, serta kepentingan nasional, untuk mendorong pemerataan kesempatan berusaha dan memperoleh manfaat serta mampu menghadapi tantangan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global. Adapun beberapa permasalahan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah rencana pembangunan di Kabupaten Pamekasan, apa saja permasalahan yang dihadapi dan upaya apa yang telah dilakukan untuk mengatasinya;
2. Bagaimanakah pengaturan mengenai rencana pembangunan di Kabupaten Pamekasan dan mengapa diperlukan Raperda tentang Perubahan RPJMD Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023;
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis

dalam pembentukan Raperda Kabupaten Pamekasan tentang Perubahan RPJMD Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023;

4. Bagaimanakah ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah kebijakan serta tujuan mengenai Perubahan RPJMD di Kabupaten Pamekasan.

Pengaturan berbagai permasalahan sebagaimana dimaksud di atas, dapat diatur dalam satu Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan tentang Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2018-2023.

C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

1. Tujuan Umum

Tujuan Umum pembentukan Naskah Akademik ini meliputi:

- a. Mengkaji dan meneliti secara akademis pokok-pokok materi yang harus termuat di dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan tentang Perubahan RPJMD;
- b. Mengkaji keterkaitan pokok-pokok pikiran tersebut dengan peraturan perundang-undangan lainnya, sehingga jelas kedudukan dan ketentuan yang diaturnya.

2. Tujuan Khusus

- a. Menentukan sasaran Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan tentang Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Pamekasan;
- b. Membahas tentang kebijakan strategis Pemerintah Kabupaten Pamekasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan tentang Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah;
- c. Membahas tentang peran serta masyarakat dan pihak terkait lainnya dalam Pembangunan masyarakat yang berkelanjutan di Pamekasan

3. Kegunaan

Kegunaan penyusunan naskah akademik ini adalah :

- a. Memberikan pemahaman kepada Pemerintahan Kabupaten Pamekasan dan masyarakat Pamekasan tentang Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023;
- b. Sebagai dasar ilmiah atas perumusan aturan hukum dalam Rancangan

Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan tentang Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023;

- c. Sebagai acuan dan referensi pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan tentang Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023;
- d. Memberikan panduan untuk pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan tentang Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023 agar substansi yang akan menjadi norma hukum tepat sesuai dengan kajian yang dibahas dalam naskah akademik ini.

D. Sasaran

Sasaran yang hendak dicapai dalam penyusunan naskah akademik ini adalah tersusunnya Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan tentang Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023. Melalui Peraturan Daerah tersebut diharapkan dapat:

1. Menjaga ketertiban umum dan ketentraman masyarakat di Kabupaten Pamekasan;
2. Memajukan pembangunan karakter bangsa (*nation character building*) melalui pembangunan jangka menengah Kabupaten Pamekasan;
3. Meningkatkan kecerdasan, kreatifitas dan kesadaran masyarakat Kabupaten Pamekasan melalui RPJMD yang mensejahterakan masyarakat; dan
4. Menjaga dan mengembangkan nilai-nilai religiusitas, demokrasi, gotong royong, ekonomi kerakyatan serta rasa kepedulian masyarakat Pamekasan dengan pengaturan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah.
5. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi Kabupaten Pamekasan sehingga tercipta kesejahteraan masyarakat Pamekasan.

E. Prosedur Kerja

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten

Pamekasan tentang Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023 ini meliputi kegiatan dengan tahapan sebagai berikut:

1. Inventarisasi Bahan Hukum;
2. Penyusunan Naskah Akademik;
3. Penyusunan Draft Raperda;
4. Diseminasi-Uji Publik; dan
5. Revisi dan Finalisasi Draft Raperda

F. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan kegiatan ilmiah yang berupaya untuk memperoleh pemecahan terhadap suatu permasalahan yang berkaitan dengan Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023. Oleh karena itu, dibutuhkan metode penelitian yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah melalui pengungkapan kebenaran secara sistematis, analisis-konstruktif terhadap data/bahan yang dikumpulkan dan diolah. Atas dasar inilah, maka di dalam penelitian ini terdapat beberapa unsur dari kerangka metode penelitian tersebut.

1. Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan suatu penelitian yuridis normatif yang dilakukan untuk mencari pemecahan masalah atas permasalahan hukum yang ada. Hasil dari penelitian ini ialah memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya mengenai permasalahan yang diajukan. Dalam pandangan **Peter Mahmud Marzuki**, menyatakan bahwa penelitian hukum merupakan proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹¹

2. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).¹² Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)

¹¹Lihat dalam Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet. 6, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 35.

¹²*Ibid.*, hlm. 93.

yaitu suatu pendekatan yang dilakukan terhadap berbagai aturan hukum yang berkaitan dengan masalah dalam penelitian ini. Sedangkan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), digunakan untuk mengkaji dan menganalisis kerangka pikir atau kerangka konseptual maupun landasan teoritis yang sesuai dengan tujuan penelitian ini.

3. Jenis dan Sumber Data

Untuk menemukan, menghimpun, mengolah dan menganalisis permasalahan penelitian, maka diperlukan beberapa jenis dan sumber data yang dapat dijadikan dasar pembenaran dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Adapun jenis dan sumber data yang akan menjadi dasar analisis di dalam penelitian ini sesuai dengan tipe penelitian adalah data sekunder. Data sekunder yang dimaksud dalam penelitian ini adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka. Di dalam data sekunder ini terdiri dari tiga bahan hukum, yaitu:¹³

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer ini diperoleh dari beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah dalam penelitian ini, di antaranya :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 41) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730);
- 3) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851);

¹³Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1984, hlm. 12-13.

- 4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
- 5) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);
- 6) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4400);
- 7) 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);
- 8) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438);
- 9) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4700);
- 10) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725);
- 11) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059);
- 12) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038);

- 13) 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);
- 14) 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);
- 15) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737);
- 16) 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);
- 17) Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 6178);
- 18) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 6402);
- 19) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42);
- 20) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi

Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan

- 21) Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020 – 2024 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 10);
- 22) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157);
- 23) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, serta tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1312);
- 24) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 90 Tahun 2019 tentang Klasifikasi, Kodifikasi, Dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan Dan Keuangan Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 1447);
- 25) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1781);
- 26) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Provinsi Jawa Timur Tahun 2005-2025 (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2009 Nomor 1 Tahun 2009 Seri E);
- 27) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 7 Tahun 2019 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2019-2024 (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2019 Nomor 5 Seri D);

28) Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 16 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Pamekasan Tahun 2012-2032 (Lembaran Daerah Kabupaten Pamekasan Tahun 2012 Nomor 6 E);

29) Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 20 Tahun 2013 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Panjang Daerah Kabupaten Pamekasan Tahun 2005-2025 (Lembaran Daerah Kabupaten Pamekasan Tahun 2013 Nomor 14);

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder ini memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang berasal dari beberapa literatur dan tulisan ilmiah lainnya yang dapat menjelaskan terhadap permasalahan dalam penelitian ini. Khususnya mengenai permasalahan rencana pembangunan jangka menengah.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan maupun petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang dapat berasal dari kamus hukum, ensiklopedia dan sebagainya.

4. Metode Analisis Data

Bahan hukum primer berupa perundangan-undangan dikumpulkan dengan metode inventarisasi dan kategorisasi. Bahan hukum sekunder dikumpulkan dengan sistem kartu catatan (*card system*), baik dengan kartu ikhtisar (memuat ringkasan tulisan sesuai aslinya, secara garis besar dan pokok gagasan yang memuat pendapat asli penulis); Kartu kutipan (digunakan untuk memuat catatan pokok permasalahan); serta kartu ulasan (berisi analisis dan catatan khusus penulis).

Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang telah dikumpulkan (inventarisasi) kemudian dikelompokkan dan dikaji dengan pendekatan perundangan-undangan guna memperoleh gambaran sinkronisasi dari semua bahan hukum. Selanjutnya dilakukan sistematisasi dan klasifikasi kemudian

dikaji serta dibandingkan dengan teori dan prinsip hukum yang dikemukakan oleh para ahli, untuk akhirnya dianalisa secara normatif.

BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

1. Konsep Negara Hukum

Indonesia adalah negara hukum, hal ini jelas termaktub dalam Pasal 1 ayat 3. Negara hukum mempunyai konsekuensi logis, bahwa segala hal dalam penyelenggaraan negara perlu di atur oleh hukum agar tercipta kepastian hukum. Adapun ciri-ciri konsep Negara Hukum Pancasila meliputi 1) ada hubungan yang erat antara agama dan negara; 2) bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa; 3) kebebasan beragama dalam arti positif; 4) *ateisme* tidak dibenarkan dan *komunisme* dilarang; 5) asas kekeluargaan dan kerukunan¹⁴. Bahwa tujuan utama bentuk negara hukum adalah untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu dan agar semuanya berjalan menurut hukum.

Seperti yang diutarakan oleh **A. Mukhtie Fadjar**, bahwa negara hukum ialah negara yang susunannya diatur dengan sebaik-baiknya dalam undang-undang sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan pada hukum. Rakyat tidak boleh bertindak secara sendiri-sendiri menurut kemampuannya yang bertentangan dengan hukum. Negara hukum itu ialah negara yang diperintah bukan oleh orang-orang tetapi oleh undang-undang (*the states not governed by men, but by law*).¹⁵

Pandangan **Hamid S. Attamimi**, dengan mengutip **Burkens**, mengatakan bahwa negara hukum (*rechtstaat*) secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan

¹⁴Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum Studi Tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Cet. II, Prenada Media, Jakarta, 2003, hlm. 99; kesimpulannya ada dua hal yang perlu diperhatikan dalam Negara Hukum Pancasila diantaranya: (1). Kebebasan beragama harus mengacu pada makna yang positif sehingga pengingkaran terhadap Tuhan Yang Maha Esa (*ateisme*) ataupun sikap yang memusuhi Tuhan Yang Maha Esa tidak dibenarkan seperti terjadi di negara-negara komunis yang membenarkan propaganda anti agama; (2). Ada hubungan yang erat antara negara dan agama, karena itu baik secara rigid atau mutlak maupun secara longgar atau nisbi Negara Republik Indonesia tidak mengenal doktrin pemisahan anantara agama dan negara. Karena doktrin semacam ini sangat bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945.

¹⁵A. Mukhtie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005, hlm. 7.

kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum.¹⁶ Dalam negara hukum, segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum (*everything must be done according to law*). Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk pada pemerintah¹⁷. Pendapat tersebut sejalan dengan konsep negara hukum **P.J.P. Tak**.¹⁸

berdasarkan pemaparan di atas, dapat disimpulkan bahwa suatu negara hukum harus bersandar pada aturan atau undang-undang, oleh karena itu dalam penyusunan atau perancangan RPJMD harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Harmonisasi antara peraturan terkait RPJMD harus dilakukan agar tidak terjadi kesalahan logika hukum.

Pemikir jaman modern, Jean Bodin mendefinisikan negara sebagai persekutuan keluarga–keluarga dengan segala kepentingannya yang dipimpin oleh akal dari suatu kekuasaan yang berdaulat. Max Weber mengemukakan negara adalah komunitas manusia yang secara sukses memonopoli penggunaan paksaan fisik yang sah dalam wilayah tertentu. Sedangkan Hegel memandang negara adalah ruh di atas bumi dan secara sadar merealisasikan dirinya sendiri di bumi.¹⁹

2. Konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia

Menurut beberapa pakar mengenai negara kesatuan adalah bentuk negara yang kekuasaan tertingginya berada di pusat pemerintahan. Pemerintah pusat

¹⁶A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-Undangan Indonesia*, Makalah pada Pidato Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap di Fakultas Hukum UI Jakarta, 25 April 1992, hlm. 8.

¹⁷H.W.R. Wade, *Administrative Law*, Third Edition (Oxford: Clarendon Press, 1971), hlm. 6.

¹⁸P.J.P. Tak, *Rechtsvorming in Nederland*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1991, hlm. 32; Pengejawantahan pemisahan kekuasaan, demokrasi, kesamarataan jaminan undang-undang dasar terhadap hak-hak dasar individu adalah tuntutan untuk mewujudkan negara hukum, yakni negara dimana kekuasaan pemerintah tunduk pada ketentuan undang-undang dan Undang-undang Dasar. Dalam melaksanakan tindakannya, pemerintah tunduk pada aturan-aturan hukum. Dalam suatu negara hukum, pemerintah terikat pada ketentuan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga perwakilan rakyat berdasarkan keputusan mayoritas. Dalam suatu negara hukum, pemerintah tidak boleh membuat keputusan yang membedakan (hak) antara warga negara, pembedaan ini dilakukan oleh hakim yang merdeka. Dalam suatu negara hukum, terdapat satuan lembaga untuk menghindari ketidakbenaran dan kesewenang-wenangan pada bidang pembuatan undang-undang dan peradilan. Akhirnya dalam suatu negara hukum setiap warga negara mendapatkan jaminan undang-undang dasar dari perbuatan sewenang-wenang.

¹⁹Ahmad Sukardja, 2012, *Hukum Tata Negara Dan Administrasi Negara: Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 42.

mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah. Kedaulatan negara terletak pada pemerintah pusat. C.F. Strong mengemukakan dua ciri pokok negara kesatuan yaitu adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat dan tidak adanya badan-badan lainnya yang berdaulat. Senada dengan Strong adalah F. Isjwara yang mengemukakan bahwa negara kesatuan sebagai bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan pada satu badan legislatif nasional. A.V. Dicey menambahkan asas yang mendasari kesatuan adalah asas unitarisme.²⁰

C.S.T. Kansil membagi negara kesatuan dalam dua bentuk, yaitu sentralisasi dan desentralisasi. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi yaitu segala sesuatu dalam negara diatur dan diurus oleh pemerintah pusat sedangkan pemerintah daerah hanya sebagai pelaksana semata. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yaitu pemerintah pusat memberikan kekuasaan kepada pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri yang dinamakan daerah swatantra.²¹

Negara kesatuan disebut juga dengan *uniterisme*, *unitary*, atau *eenheistaat* yang artinya adalah suatu negara yang merdeka berdaulat, yang mana dalam suatu negara yang berkuasa hanyalah satu pemerintah (pusat) yang mengatur seluruh daerah tidak terdapat negara dalam negara. Negara kesatuan terdapat beberapa bentuk. yakni : *pertama*, negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, yang mana seluruh urusan pemerintahan diatur oleh pemerintah pusat. *Kedua*, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi (*gedecentraliseerde eenheidstaat*), yang mana kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri (otonomi daerah).²² Menurut Soehino, negara Kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, konsekuensinya dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintahan, yakni pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi.²³

²⁰Ahmad Sukardja, 2012, *Op. Cit.*, hlm. 114.

²¹*Ibid.*, hlm. 115.

²²Tutik Tri Wulan Tutik, 2011, *Op.Cit.*, hlm. 144-145.

²³Soehino, 2005, *Ilmu Negara*, Cetakan ketujuh, Liberty, Yogyakarta, hlm. 224.

Konsep negara kesatuan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah suatu negara yang merdeka dan berdaulat, yang mana dalam suatu negara itu yang berkuasa hanyalah satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat yang mengatur seluruh daerah, sehingga tidak terdapat negara dalam negara, yang ada hanyalah daerah. Kemudian negara kesatuan disini menggunakan sistem desentralisasi, yang mana kepada daerah-daerah diberikan kekuasaan untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri.

Adapun dalam UUDNRI Tahun 1945 sesudah amandemen diatur mengenai Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam beberapa pasal yaitu : Pasal 1 ayat (1), Pasal 18 ayat (1), Pasal 25A dan Pasal 37 ayat (5). Korelasi NKRI dengan penyusunan perubahan RPJMD ialah RPJMD merupakan satu kesatuan sistem perencanaan pembangunan nasional yang tak terpisahkan dari RPJP Nasional dan RPJM Nasional, sehingga RPJMD harus memperhatikan RPJM Nasional. Oleh karena itu, pemerintah daerah Kabupaten Pamekasan melakukan penyesuaian dengan RPJM nasional Tahun 2020-2024.

3. Konsep Negara Kesejahteraan

Tipe utama Negara hukum kesejahteraan adalah adanya kewajiban pemerintah untuk melakukan *bestuuruzorg* atau service publik yakni penyelenggaraan kepentingan umum. Pemerintah diberi kewenangan yang luas untuk melepaskan diri dari hukum formal yang kaku, sehingga dapat melakukan aktivitasnya dengan leluasa. Pemberian kewenangan yang luas dan kemudian di kenal dengan ajaran *freisermessen* atau *pouvoir discretionare*, yang secara sederhana dapat dirumuskan sebagai “kemerdekaan pemerintah untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri dalam menyelesaikan persoalan-persoalan sosial”.(Marbun dan Mahfud, 1998: 46).

Tujuan utama dari Negara yang sedang berkembang adalah perwujudan kesejahteraan masyarakat yang merata. Negara yang demikian, dalam teori kenegaraan di sebut sebagai Negara yang bertipe kesejahteraan (*welfare state type*), karena titik beratnya adalah pemerataan kesejahteraan dalam kehidupan masyarakat. Oleh karenanya Negara dituntut untuk berperan aktif dalam menciptakan kesejahteraan ini, misalnya dengan pengaturan lewat perijinan,

penciptaan, kebijaksanaan lewat diregulasi dalam bidang tertentu.(Muchsan, 2000: 7).

Konsep *welfare state* dicetuskan pertama kali 1938 oleh Beveridge, seorang parlemen Inggris dari partai buruh sebagai reaksi atas konsep *legal state* sebelumnya. Menurutnya, dalam konsep *welfare state*. Negara harus memiliki program antara lain :

- a. meratakan pendapatan masyarakat;
- b. usaha kesejahteraan sosial sejak manusia lahir sampai meninggal;
- c. Mengusahakan lapangan kerja yang seluas-luasnya;
- d. Pengawasan atas upah oleh pemerintah;
- e. Usaha dalam bidang pendidikan di sekolah-sekolah lanjutan/latihan kerja, dan sebagainya.(Muchsan, 1981 : 1)

Negara Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, termasuk Negara yang bertipe *welfarestate*. Sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945, fungsi Negara Republik Indonesia dapat dijabarkan oleh (Muchsan, 2000: 8) sebagai berikut :

- a. Tugas keamanan, pertahanan dan ketertiban (*defence, security and protection function*) penjabaran fungsi ini Negara harus mempertahankan apabila ada serangan dari luar dan rong-rongan atau pemberontakan dari dalam, penjegahan terhadap pencurian kekayaan dilautan serta kekayaan alam lainnya, baik di laut maupun di udara, pelanggaran wilayah oleh angkatan perang asing, dan sebagainya. Termasuk juga dalam fungsi ini perlindungan terhadap kehidupan hak milik dan hak-hak lainnya sesuai yang akan di atur dalam peraturan perundang-undangan.
- b. Tugas kesejahteraan atau *welfare state function*, tugas ini pun dalam arti yang seluas luasnya termasuk *social servicedan social welfare*, seperti bantuan bencana alam, kemiskinan, pengangguran, penentuan upah minimum, bantuan kesehatan, panti asuhan dan lain-lain. Yang jelas seluruh kegiatan yang di tujukan terwujudnya kesejahteraan masyarakat serta keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.
- c. Tugas pendidikan (*educational function*) ini pun harus di tafsirkan dalam arti seluas-luasnya. Termasuk dalam fungsi ini misalnya tugas untuk

penerangan umum, *nation and character building*, peningkatan kebudayaan dan lain-lain.

- d. Tugas untuk mewujudkan ketertiban serta kesejahteraan dunia (*world peace and human welfare*) dalam arti yang luas pula. Dalam politik bebas aktif adalah salah satu contoh konkrit.

Berdasarkan pemaparan di atas, dapat disimpulkan bahwa Indonesia termasuk dalam tipe atau ciri negara kesejahteraan. Dari falsafah bangsa yakni Pancasila, sila ke 5 (lima) mengenai keadilan sosial, dapat dimaknai bahwa negara ini didirikan untuk mensejahterakan seluruh rakyat, bukan sebagian rakyat atau golongan saja. Kemudian dari tujuan bangsa Indonesia yang termaktub dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945, tepatnya alinea ke empat, menyatakan “melindungi segenap dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.²⁴ Oleh karena itu, sudah sepatutnya perencanaan pembangunan nasional membawa kesejahteraan bagi masyarakatnya. Hal ini termasuk dalam RPJMD Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023, diharapkan dapat memberikan kesejahteraan masyarakat Pamekasan.

4. Konsep Pembangunan Berkelanjutan

Gagasan pembangunan berkelanjutan dimulai ketika Brundtland Commission merumuskan dan mendefinisikan istilah pembangunan berkelanjutan. Prinsip pembangunan berkelanjutan adalah “Memenuhi kebutuhan sekarang tanpa mengorbankan pemenuhan kebutuhan generasi masa depan”. Pembangunan sebagai sebuah gagasan, prinsip, dan konsep berkaitan dengan bagaimana hal ini kemudian diimplementasikan dalam kehidupan manusia. Pembangunan berkelanjutan tidak hanya berkonsentrasi pada isu-isu lingkungan. Lebih luas dari itu, pembangunan berkelanjutan mencakup tiga lingkup kebijakan: pembangunan ekonomi, pembangunan sosial, dan perlindungan lingkungan, terutama relasi antara aspek lingkungan, aspek sosial,

²⁴Pembukaan alinea ke empat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

dan aspek ekonomi dalam kerangka pembangunan berkelanjutan yang dipraktikkan oleh perusahaan.²⁵

Konsep pembangunan berkelanjutan merupakan pembangunan berwawasan jangka panjang, yang meliputi jangka waktu antar generasi dan berupaya menyediakan sumber daya yang cukup dan lingkungan yang sehat sehingga dapat mendukung kehidupan. Kemunculan konsep ini berkaitan erat dengan kesadaran tentang tatanan sosial dalam kehidupan bermasyarakat, dengan inti pada kepentingan ekonomi.²⁶ Konsep ini mengandung asumsi bahwa sifat sebuah pembangunan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat harus didasarkan atau sesuai dengan perencanaan infrastrukturnya. Beberapa dimensi ruang wilayah dari pembangunan berkelanjutan antara lain:

1. Pengentasan Kemiskinan;
2. Pola Konsumsi dan Pola Produksi;
3. Dinamika Kependudukan;
4. Pengelolaan dan Peningkatan Kesehatan;
5. Pengembangan perumahan dan pemukiman.²⁷

Pada dasarnya, terdapat tiga domain dalam sebuah proses pembangunan, yaitu domain ekonomi, domain sosial, dan domain ekologi. Himpunan bagian yang saling beririsan di antara ketiga domain tersebut menghasilkan paradigma pembangunan yang kemudian dikenal sebagai paradigma pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*), yaitu:

1. Pembangunan sosial (*social development*);
2. Pembangunan berwawasan lingkungan (*environmental development*);
3. Pembangunan yang berpusatkan pada rakyat (*people centered development*).²⁸

Berdasarkan pemaparan di atas, dapat disimpulkan bahwa dalam melakukan suatu pembangunan berkelanjutan tidak hanya melihat satu aspek

²⁵Sali Susiana, 2015, *Pembangunan Berkelanjutan : Dimensi sosial, Ekonomi dan Lingkungan*, Jakarta, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi, (p3DI), Sekretariat Jenderal, DPR RI, hlm, V.

²⁶*Ibid*, hlm vi.

²⁷*Ibid.*,

²⁸Mohammad Mulyadi, 2015, *Analisis Kritis Upaya Meningkatkan Kualitas Hidup Manusia*, dalam Buku Lintas Pembangunan Berkelanjutan : Dimensi sosial, Ekonomi dan Lingkungan, Jakarta, Pusat pengkajian, pengolahan data dan informasi, (p3DI), Sekretariat Jenderal, DPR RI., hlm 14.

saja, melainkan dari berbagai aspek, kemudian hal terpenting adalah dalam melakukan suatu pembangunan harus memikirkan dampak atau akibat yang akan terjadi di masa yang akan datang untuk generasi selanjutnya. Oleh karena itu dalam menyusun RPJMD Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023 harus memperhatikan dan mempertimbangkan dari berbagai aspek atau bidang agar perencanaan yang dibangun mampu berkelanjutan dan kemanfaatannya dapat dirasakan untuk generas selanjutnya, sehingga tercipta kesejahteraan sosial.

5. Konsep Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Suatu sistem penyelenggaraan pemerintahan negara yang menganut prinsip pemencaran kekuasaan secara vertikal, dikenal istilah desentralisasi, yakni membagi kewenangan kepada pemerintah daerah bawahannya dalam bentuk penyerahan kewenangan. Pemencaran kekuasaan ini melahirkan adanya model pemerintahan daerah yang menghendaki adanya otonomi, dimana kekuasaan negara terbagi antara pemerintah pusat di satu pihak dan pemerintah daerah di pihak lain. Sistem pembagian kekuasaan dalam rangka penyerahan kewenangan otonomi daerah berbeda pada tiap negara termasuk Indonesia yang menganut prinsip negara kesatuan.²⁹

Sistem daerah otonom berdasarkan asas desentralisasi, sudah ada sejak diperlakukannya “*desentralisatiewet*” pada tahun 1903, bahkan sebelum itu sudah dikenal lembaga asli Indonesia yang mengurus rumah tangganya sendiri di daerahnya seperti “pemerintahan desa” dan “pemerintahan swapraja”. *Desentralisatiewet* tahun 1903 itu kemudian mengalami perubahan dengan berlakunya *bestuurshervormingswet* tahun 1922.³⁰

Philipus M. Hadjon dalam pendapatnya, mengatakan bahwa desentralisasi berarti wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah diserahi dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan

²⁹J. Kaloh, 2002, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah: Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal Dan Tantangan Global*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 9.

³⁰Muhammad Fauzan, *Op.Cit.*, hlm. 251.

pemerintahan. Sementara, Bagir Manan menyatakan bahwa tujuan desentralisasi antara lain meringankan beban pekerjaan pemerintah pusat. Desentralisasi mengalihkan berbagai tugas dan pekerjaan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.³¹

Konsekuensi penerapan desentralisasi dalam suatu negara, maka akan lahir yang namanya otonomi daerah. Istilah otonomi atau “*autonomy*”, secara etimologis berasal dari Bahasa Yunani, yakni “*autos*” yang berarti sendiri dan “*nomous*” yang berarti hukum atau peraturan. Dalam literatur Belanda, otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfregering*) yang artinya membuat undang-undang sendiri, melaksanakan sendiri (*zelfffuitvoering*), mengadili sendiri (*zelfrechtspraak*), dan menindak sendiri (*zelfpolitie*). Istilah otonomi memiliki makna kebebasan atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Dari segi hukum tata negara, khususnya teori bentuk negara, otonomi adalah subsistem dari negara kesatuan.³²

Soepomo mengemukakan bahwa otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat dan sifat-sifat sendiri-sendiri, dalam kadar negara kesatuan. Setiap daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan dari riwayat dan sifat daerah lain. Pemerintah harus menjauhkan segala urusan yang bermaksud akan menguniformisir seluruh daerah menurut satu model.³³

Konsep otonomi daerah mempunyai sendi-sendi sebagai pijakannya. Sendi-sendi yang dimaksud, yaitu *distribution of power* (pembagian kekuasaan), *distribution of income* (pembagian pendapatan), dan *empowering* (kemandirian administrasi pemerintah daerah). Hipotesisnya, semakin kuat sendi-sendi tersebut, semakin sehat pelaksanaan otonomi daerah begitu juga sebaliknya.³⁴

³¹Titik Triwulan Tutik, 2011, *Op.Cit.*, hlm. 250.

³²Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah : Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, PT Alumni, Bandung, hlm. 127-129. Lihat juga Teodorus Septiandhito, 2013, “Implikasi Yuridis Perdais Kelembagaan Terhadap Kelembagaan Pemerintahan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta”, *Skripsi*, Fakultas Hukum UGM., hlm. 17-18.

³³Rozali Abdullah, 2000, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 11.

³⁴Ni'matul Huda, *Op.Cit.*, hlm. 83.

Berdasarkan pemaparan di atas, dapat disimpulkan bahwa NKRI menerapkan sistem desentralisasi yang memiliki konsekuensi logis yaitu adanya otonomi daerah. Dimana suatu daerah diberi hak dan wewenang untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Oleh sebab itu, Kabupaten Pamekasan memiliki kewenangan untuk menyusun RPJMD Kabupaten Pamekasan. Tentunya dilakukan sesuai aturan dan disesuaikan dengan garis kebijakan pemerintah pusat mengingat otonomi daerah berada dalam konteks NKRI.

6. Konsep Perencanaan Pembangunan Daerah

Perencanaan pembangunan dapat diartikan sebagai suatu proses perumusan alternatif-alternatif atau keputusan-keputusan yang didasarkan pada data dan fakta-fakta yang akan digunakan sebagai bahan untuk melaksanakan suatu rangkaian kegiatan/aktivitas kemasyarakatan, baik yang bersifat fisik (material) maupun nonfisik (mental dan spiritual), dalam rangka mencapai tujuan yang lebih baik (Osborne, 2008). Dalam hubungannya dengan suatu daerah sebagai area pembangunan dimana terbentuk konsep perencanaan pembangunan daerah, dapat dinyatakan bahwa perencanaan pembangunan daerah merupakan suatu proses perencanaan pembangunan yang dimaksudkan untuk melakukan perubahan menuju arah perkembangan yang lebih baik bagi suatu komunitas masyarakat, pemerintah, dan lingkungannya dalam wilayah/daerah tertentu, dengan memanfaatkan atau mendayagunakan berbagai sumber daya yang ada, dan harus memiliki orientasi yang bersifat menyeluruh, lengkap, tapi tetap berpegang pada azas prioritas (Osborne, 2008).³⁵

Pada konteks pelaksanaan pembangunan daerah, sesuai dengan peran pemerintah daerah dalam era otonomi luas, perencanaan pembangunan daerah diperlukan karena pelaksanaan pembangunan didesentralisasikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sebelum menjelaskan tentang perencanaan pembangunan daerah, perlu dipahami terlebih dahulu perencanaan pembangunan. Riyadi, Deddy Supriady Bratakusumah (2004) mengatakan

³⁵Laporan Akhir Pengukuran Indikator Kinerja RPJMD Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023 hlm 13.

perencanaan pembangunan merupakan suatu tahapan awal dalam proses pembangunan. Sebagai tahapan awal, perencanaan pembangunan akan menjadi bahan/pedoman/acuan dasar bagi pelaksanaan kegiatan pembangunan (*action plan*).³⁶

Terkait dengan hubungan suatu daerah sebagai area (wilayah) pembangunan dimana terbentuk konsep perencanaan pembangunan daerah (Riyadi, Deddy Supriadi Bratakusumah, 2004) dapat dinyatakan bahwa perencanaan pembangunan daerah adalah suatu proses perencanaan yang dimaksudkan untuk melakukan perubahan menuju arah yang lebih baik bagi suatu komunitas masyarakat, pemerintah dan lingkungannya dalam wilayah/daerah tertentu dengan memanfaatkan atau mendayagunakan berbagai sumber daya yang ada dan harus memiliki orientasi yang bersifat menyeluruh, lengkap, tetapi tetap berpegang pada azas prioritas. Berarti, Perencanaan Pembangunan Daerah (PPD) akan membentuk tiga hal pokok yang meliputi : perencanaan komunitas, menyangkut suatu area (daerah), dan sumber daya yang ada di dalamnya. Pentingnya orientasi holistic dalam perencanaan pembangunan daerah, karena dengan tingkat kompleksitas yang besar tidak mungkin kita mengabaikan masalah-masalah yang muncul sebagai tuntutan kebutuhan sosial yang tak terelakkan. Tetapi di pihak lain adanya keterbatasan sumberdaya yang dimiliki tidak memungkinkan pula untuk melakukan proses pembangunan yang langsung menyentuh atau mengatasi seluruh permasalahan dan tuntutan secara sekaligus. Dalam hal inilah penentuan prioritas perlu dilakukan, yang dalam prakteknya dilakukan melalui proses perencanaan. Melakukan perencanaan pembangunan daerah berbeda dengan melakukan perencanaan proyek atau perencanaan-perencanaan kegiatan yang bersifat lebih spesifik dan mikro.³⁷

B. Kajian Asas-Asas Penyusunan Raperda tentang RPJMD

Hamid S. Attamimi, menyampaikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, setidaknya ada beberapa pegangan yang harus dikembangkan guna

³⁶Ibid., hlm 14.

³⁷Ibid., hlm 16.

memahami asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behorlijke regelgeving*) secara benar, meliputi :

Pertama, asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan; *Kedua*, asas-asas Negara berdasar atas hukum selaku asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan; *Ketiga*, asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi selaku asas-asas umum bagi perundang-undangan, dan *Keempat*, asas-asas bagi perundang-undangan yang dikembangkan oleh ahli.³⁸

Berkenaan dengan hal tersebut pembentukan peraturan daerah yang baik selain berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*), juga perlu dilandasi oleh asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginselen*), yang didalamnya terdiri dari asas Negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, dan Negara berdasarkan kedaulatan rakyat. Sedangkan menurut ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, dalam membentuk peraturan perundang-undangan termasuk Perda, harus berdasarkan pada asas-asas pembentukan yang baik yang sejalan dengan pendapat Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto³⁹ meliputi :

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

³⁸Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, Hlm. 115.

³⁹ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Ikhtiar Antinomi Aliran Filsafat Sebagai Landasan Filsafat Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1985, Hlm. 47; memperkenalkan enam asas undang-undang yaitu :

- a. Undang-undang tidak berlaku surut;
- b. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
- c. Undang-undang yang bersifat khusus mengenyampingkan Undang-undang yang bersifat umum;
- d. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu;
- e. Undang-undang tidak dapat di ganggu gugat;
- f. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan dan pelestarian (*Asas Welvaarstaat*)

6. Kejelasan rumusan; dan
7. Keterbukaan.

Menurut penjelasan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “*asas kejelasan tujuan*” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. *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.

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

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. *Asas keterbukaan* adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulaidari 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.

Sementara dalam ketentuan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dinyatakan bahwa dalam setiap penyusunan Peraturan Daerah dalam muatan

materinya harus mencerminkan pada asas-asas sebagai berikut :

1. *Asas pengayoman* adalah memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat;
2. *Asas Kemanusiaan* adalah mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta hakekat dan martabat setiap warga Negara secara proporsional;
3. *Asas Kebangsaan* adalah mencerminkan sifat dan watak Bangsa Indonesia yang pluralistik dengan tetap menjaga prinsip Negara kesatuan RI.
4. *Asas kekeluargaan* adalah mencerminkan musyawarah untuk mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
5. *Asas Kenusantaraan* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah 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;
6. *Asas Bhinneka Tunggal Ika* adalah bahwa materi muatan peraturan daerah harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
7. *Asas Keadilan* adalah mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara tanpa kecuali;
8. *Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial;
9. *Asas ketertiban dan kepastian hukum* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

Menurut pandangan **Sudikno Mertokusumo**,⁴⁰ asas-asas hukum peraturan

⁴⁰ Sudikno Mertokusumo dalam Y. Sari Murti Widiyastuti, *Ringkasan Disertasi untuk Ujian Promosi Doktor Dari Dewan Penguji Sekolah Pascasarjana UGM*, 12 Desember 2007, Hlm. 17; asas hukum bukan merupakan hukum konkrit melainkan merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak

perundang-undangan tersebut sesuai Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dapat dikelompokkan menjadi 2 (*dua*) yakni pertama, asas yang berkaitan dengan pembentukan atau proses Peraturan Perundang-undangan dan; kedua, asas yang berkaitan dengan materi muatan atau substansi Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan pemaparan di atas, dapat disimpulkan bahwa dalam penyusunan Raperda tentang RPJMD Kabupaten Pamekasan ini memuat asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang di atur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dan asas-asas perencanaan pembangunan nasional yang diatur dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional serta asas umum penyelenggaraan negara.

C. Kajian Praktis Empiris Perencanaan dan Pembangunan Kabupaten Pamekasan

1. Gambaran Umum Kabupaten Pamekasan

Kondisi geografis

Kabupaten Pamekasan memiliki potensi pembangunan berupa luas wilayah yang cukup besar, yaitu 79.230 ha ². Secara astronomis berada pada 6051' – 7031' Lintang Selatan dan 113019' - 113058' Bujur Timur, dengan batas-batas wilayah sebagai berikut:

Sebelah Utara	: Laut Jawa
Sebelah Timur	: Kabupaten Sumenep
Sebelah Selatan	: Selat Madura
Sebelah Barat	: Kabupaten Sampang

atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum sebagaimana terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim.



Gambar 2.1

Peta Letak dan Batas Kecamatan di Kabupaten Pamekasan

Secara administrasi, wilayah Kabupaten Pamekasan mencakup 13 (tiga belas) kecamatan, 178 desa dan 11 kelurahan. Ditinjau dari luas wilayah masing-masing kecamatan, Kecamatan Batumarmar seluas 9.707 ha atau sekitar 12,3% dari luas wilayah keseluruhan, dan yang paling kecil adalah Kecamatan Pamekasan dengan luasan 2. 647 ha atau 3,3% dari luas wilayah secara keseluruhan.

2. Visi-Misi Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023

Visi :

“Pamekasan Sejahtera Melalui Pembangunan dari Bawah, Merata dan Berkelanjutan Berdasarkan Nilai-Nilai Agama:”

Misi :

1. Penguatan kualitas Sumber Daya Manusia
2. Perekonomian Inklusif yang Bertumpu pada Sektor Pertanian dan Didukung Percepatan Pembangunan Sektor Industri Manufaktur, Perdagangan dan Sektor Potensial Lainnya.
3. Peningkatan Tata Kelola Pemerintahan dan Pelayanan Publik.
4. Pemenuhan Kualitas Infrastruktur dasar yang Merata dan Berkelanjutan
5. Pengelolaan Potensi Sosial, Budaya, Keagamaan, Kepemudaan dan Perempuan untuk Mewujudkan Masyarakat yang Harmonis serta Sejahtera.

3. Tujuan dan Sasaran

Tabel 2.1
Tujuan dan Sasaran

Misi	Tujuan	Indikator tujuan	Sasaran	Indikator Sasaran		Perangkat Daerah Penanggungjawab					
				Deskripsi	Satuan						
1	2	3	4	5		6					
1	Penguatan Kualitas Sumber Daya Manusia	1	Mewujudkan SDM berkualitas melalui pemerataan akses dan kualitas pendidikan dan kesehatan serta peningkatan daya beli masyarakat.	1	Indeks Pembangunan Manusia (IPM)		Indeks				
						1	Meningkatnya akses pendidikan masyarakat yang berkualitas dan merata	1	Indeks Pendidikan	Indeks	Dinas Pendidikan dan Kebudayaan,
						2	Meningkatnya akses kesehatan masyarakat yang berkualitas dan merata	1	Indeks Kesehatan	Indeks	Dinas Kesehatan
						3	Meningkatnya daya beli masyarakat	1	Indek Pengeluaran	Indeks	Dinas Perindustrian dan Perdagangan
2	Perekonomian Inklusif yang Bertumpu pada Sektor Pertanian dan Didukung Percepatan Pembangunan Sektor Industri, Perdagangan dan sektor potensial lainnya	2	Meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui ekonomi inklusif berbasis potensi dan keunggulan lokal	1	Pertumbuhan Ekonomi		%				
						1	Meningkatnya kontribusi sektor unggulan dan potensial perekonomian daerah	1	Persentase Pertumbuhan PDRB Sektor Pertanian dan Peternakan	%	Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian
						2		Persentase Pertumbuhan PDRB Sub Sektor Perikanan	%	Dinas kelautan dan perikanan	
						3		Persentase Pertumbuhan PDRB sektor Perdagangan	%	Dinas Perindustrian dan Perdagangan	
						4		Persentase Pertumbuhan PDRB Sektor Industri Pengolahan	%	Dinas Perindustrian dan Perdagangan	
						5		Persentase Pertumbuhan Nilai PMA dan PMDN	%	Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu, Transmigrasi, dan Tenaga Kerja	
						6		Angka Kunjungan Wisata	Orang	Dinas kepemudaan, olahraga dan pariwisata	

Misi	Tujuan	Indikator tujuan	Sasaran	Indikator Sasaran		Perangkat Daerah Penanggungjawab			
				Deskripsi	Satuan				
1	2	3	4	5		6			
						%			
		2	Gini Ratio	1	Berkembangnya Industri Kreatif, Koperasi dan Usaha Mikro yang mampu menumbuhkan kesempatan berwirausaha	1	Persentase Koperasi Berkualitas	%	Dinas koperasi, usaha kecil dan menengah
				2	Meningkatnya penyerapan Tenaga Kerja	2	Persentase Pertumbuhan Usaha Mikro Kecil dan Menengah	%	
				2	Meningkatnya penyerapan Tenaga Kerja	1	Tingkat pengangguran terbuka (TPT)	%	Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu, Transmigrasi, dan Tenaga Kerja
				3	Meningkatnya perekonomian masyarakat desa	1	Persentase Peningkatan Desa Mandiri	Indeks	Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa
							Indeks		
3	Peningkatan Tata Kelola Pemerintahan dan Pelayanan Publik	3	Meningkatkan Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pelayanan Publik yang Efektif dan Akuntabel	1	Indeks Reformasi Birokrasi	1	Tata Kelola Pemerintahan yang Efektif dan Akuntabel dalam Memberikan Pelayanan Publik yang Berkualitas		
						1	Nilai SAKIP	Skala	Sekretariat Daerah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
						2	Opini BPK	Poin	Badan pengelolaan keuangan dan pendapatan daerah
						3	Indeks Profesionalitas ASN	Indeks	Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia
						4	Indeks Inovasi Daerah	Indeks	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
						5	Indeks SPBE	Indeks	Dinas Komunikasi dan Informatika
						6	Indeks Pelayanan Publik	Indeks	Dinas Kependudukan dan pencatatan sipil Sekretariat DPRD Kecamatan Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu, Transmigrasi, dan Tenaga Kerja,

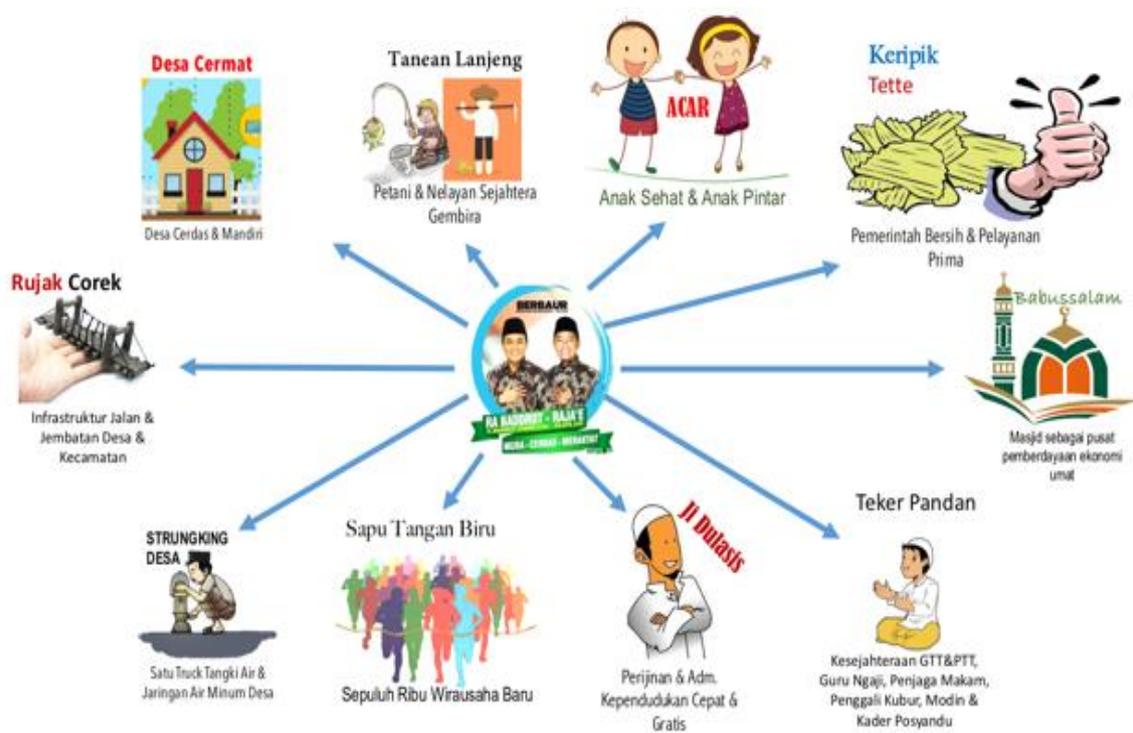
Misi	Tujuan	Indikator tujuan	Sasaran	Indikator Sasaran		Perangkat Daerah Penanggungjawab					
				Deskripsi	Satuan						
1	2	3	4	5		6					
					7	Indeks Pembangunan Literasi Masyarakat	Indeks	Dinas Perpustakaan dan Kearsipan			
4	Memenuhi Kualitas Infrastruktur Dasar yang Merata dan Berkelanjutan	4	Menjamin Terpenuhi Infrastruktur Dasar dan Kualitas Lingkungan Hidup yang Merata dan Layak bagi Masyarakat	1	Indeks Kepuasan Layanan Infrastruktur			Indeks			
						1	Meningkatnya pemerataan pembangunan infrastruktur dasar secara terpadu	1	Rasio permukiman layak huni	%	Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman
								2	Indeks Pembangunan Infrastruktur	%	Dinas Pekerjaan Umum dan Tata Ruang
								3	Indeks Risiko Bencana	Indeks	Badan Penanggulangan Bencana Daerah
								4	Indeks Keselamatan Lalu lintas	%	Dinas Perhubungan
2	Meningkatnya kualitas lingkungan hidup dan kemanfaatan ruang terbuka hijau	5	Indeks Kualitas Lingkungan Hidup	Indeks	Dinas Lingkungan Hidup						
5	Pengelolaan Potensi Sosial, Nilai-nilai Budaya, Keagamaan, Kepemudaan dan Perempuan untuk Mewujudkan Masyarakat yang Harmonis serta Sejahtera	5	Meningkatkan Harmoni Nilai-Nilai Sosial Budaya, Keagamaan, Kepemudaan dan Perempuan dalam Pembangunan	1	Indeks Modal Sosial	1	Stabilitas Kondisi Sosial, Aman dan Tertib	1	Persentase Konflik Sosial yang Tertangani	%	Badan Kesatuan Bangsa dan Politik
								2	Persentase Penanganan Gangguan Trantibum	%	Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran
				2	Indeks Pembangunan Gender (IPG)	2	Meningkatnya perlindungan sosial masyarakat	1	Persentase PPKS yang memperoleh bantuan sosial	%	Dinas Sosial
					3	Keberdayaan Pemuda dan Perempuan dalam Pembangunan	1	Indeks Pemberdayaan Gender (IDG)	Indeks	Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana	

Misi	Tujuan	Indikator tujuan	Sasaran	Indikator Sasaran		Perangkat Daerah Penanggungjawab	
				Deskripsi	Satuan		
1	2	3	4	5		6	
				2	Persentase pemuda berprestasi yang dibina	%	Dinas kepemudaan, olahraga dan pariwisata

4. Program Prioritas Pembangunan

Berdasarkan tujuan dan sasaran yang akan dicapai dalam pembangunan jangka menengah, serta memperhatikan Strategi dan Arah Kebijakan pembangunan; maka disusun program-program pembangunan yang akan dilaksanakan dalam lima tahun ke depan, berdasarkan janji politik Bupati dan Wakil Bupati Pamekasan periode 2018-2023.

Guna mewujudkan masyarakat Pamekasan *Parjhuga*, Pamekasan *Bhajjhra*, dan Pamekasan *Rajjha*, maka disusun 10 Agenda Pokok yang merupakan Janji politik Bupati dan Wakil Bupati Pamekasan 2018-2023. Selanjutnya 10 Agenda Pokok tersebut diturunkan dalam program prioritas Perangkat Daerah. Sepuluh Agenda pokok tersebut diilustrasikan dalam gambar sebagai berikut.



Gambar 2.2.

Sepuluh Agenda Pokok Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Pamekasan

Keterkaitan antara 10 Agenda Pokok dengan program sesuai nomenklatur Urusan dan Perangkat Daerah sangat penting. Oleh sebab itu, maka pada uraian selanjutnya disajikan bagaimana keterkaitan antara 10 Agenda Pokok dengan program pembangunan dan penanganan urusan pembangunan disesuaikan dengan misi, tujuan dan sasaran pembangunan jangka menengah daerah sebagaimana tersaji pada tabel berikut.

Tabel 2.3
Keterkaitan Antara 10 Agenda Pokok Kepala Daerah dengan
Program Perangkat Daerah

Agenda Pokok	Urusan	Program	Penjelasan	Perangkat Daerah
Agenda Pokok – 1 : Anak Cerdas dan Pintar (Acar)	Urusan Pendidikan	Program Pengelolaan Pendidikan	1. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia dengan menyediakan minimal 1.000 beasiswa untuk santri, pelajar dan mahasiswa miskin berprestasi;	Bagian Kesra
		Program Pengembangan Kurikulum	1. Meningkatkan kesejahteraan guru melalui percepatan sertifikasi guru tanpa potongan/tanpa pungutan;	Dinas Pendidikan dan Kebudayaan
		Program Pendidikan dan Tenaga Kependidikan	2. Meningkatkan kualitas pendidikan dengan memberikan bantuan peningka-tan kualitas pendidikan untuk pondok-pondok pesantren, madrasah dan sekolah swasta;	
			3. Standardisasi pelayanan pendidikan dasar dan menengah, minimal SD dan SMP Negeri terakreditasi B;	
		4. Bantuan Buku Paket dan LKS bagi sekolah negeri dan swasta;	Dinas Perpustakaan dan Kearsipan	
	Program Pembinaan Perpustakaan	5. Pemberdayaan PAUD, PLS dan pendidikan informal;		
			6. Bantuan peningkatan kualitas pembela- jaran pada pendidikan formal di Pondok Pesantren.	
Agenda Pokok – 2 : Kesehatan Gratis (Sehati)	Urusan Kesehatan	Program Pemenuhan Upaya Kesehatan Perorangan dan Upaya Kesehatan Masyarakat	1. Peningkatan kuantitas dan kualitas pengelolaan perpustakaan kecamatan, desa dan lembaga pendidikan lainnya.	Dinas Kesehatan dan Dinas Komunikasi dan Informatika
		Program Sediaan Farmasi, Alat Kesehatan dan Makanan Minuman	1. Program 1 Desa 1 Mobil Siaga dipriori-taskan bagi desa yang belum memiliki;	
		Program Pemberdayaan Masyarakat bidang Kesehatan	2. Penerapan AplikasiE-Rembik (berbasis android), yaitu pendampingan keseha-tan ibu hamil oleh tenaga Bidan sampai dengan melahirkan;	
		Program Peningkatan Kapasitas Sumber Daya Manusia Kesehatan	3. Penerapan Aplikasi E-Sehat (berbasis android), yaitupelayanan kesehatan terhadap laporan masyarakat tentang adanya warga sakit/ ibu hamil yang akan melahirkan dengan mendatangi rumah si pasien untuk selanjutnya dirujuk ke puskesmas terdekat;	
			4. Meningkatkan derajat kesehatan masyarakat dengan mengembangkan Puskesmas terakreditasi disetiap kecamatan;	
		5. Meningkatkan kualitas dan akses pelayanan kesehatan masyarakat dengan mengembangkan pelayanan kesehatan berjalan dan prima;		
		6. Pembinaan kesehatan dan gizi untuk ibu hamil dan menyusui;		
		7. Membangun dan mengembangkan Puskesmas Rawat Inap terakreditas di setiap Kecamatan serta membangun Puskesmas Pembantu/ Pondok Bersalin Desa;		
		8. Optimalisasi program gizi anak sekolah dan intervensi Stunting;		
		9. Pemberian makanan tambahan sehat untuk warga miskin.		
			1. Asuransi kesehatan total (Total Coverage) bagi warga miskin, yaitu memberikan jaminan kepada warga miskin untuk menerima pelayanan kesehatan gratis mulai dari puskesmas, Rumah Sakit Kelas III hingga RSUD rujukan Provinsi;	

Agenda Pokok	Urusan	Program	Penjelasan	Perangkat Daerah
			2. Peningkatan kualitas tenaga pelayanan kesehatan (medis dan non-medis) agar dapat memberikan pelayanan terbaik bagi masyarakat;	
	Urusan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	Program Pengarusutamaan Gender dan Pemberdayaan Perempuan	1. Pemberdayaan dan Peningkatan Kesejahteraan Perempuan serta Optimalisasi Pemenuhan Hak Anak; 2. Pembinaan Kesehatan Remaja.	Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana
		Program Perlindungan Khusus Anak		
	Urusan Kepemudaan dan Olahraga	Program Pengembangan Kapasitas Daya Saing Keolahragaan	1. Pembinaan prestasi olahraga	Dinas kepemudaan, olahraga dan pariwisata
Agenda Pokok – 3 : Desa Cerdas dan Mandiri (Desa Cermat)	Urusan Pemeirntahan Bidang Pemberdayaan Masyarakat dan Desa	Program Pemberdayaan Lembaga Kemasyarakatan, Lembaga Adat, dan Masyarakat Hukum Adat	1. Membangun Desa mandiri, melalui kegiatan percepatan, perbaikan dan peningkatan infrastruktur serta pemberdayaan masyarakat desa è Rp. 500 Jt- 1 M pertahun; 2. Desa Cerdas (Smart Village), yaitu memanfaatkan IT sebagai media penunjang pembangunan menuju kemandirian desa ; 3. Penerapan Satu Desa Satu Sarjana Pendamping dalam rangka peningkatan kapasitas SDM untuk mengelola pemanfaatan Dana Desa; 4. Memfasilitasi pendirian dan pengembangan BUMDes untuk mengoptimalkan pengelolaan produk unggulan Desa berbasis One Village One Product; 5. Revitalisasi Desa Tematik berbasis One Village One Product.	Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa
		Program Administrasi Pemerintahan Desa		
		Program Peningkatan Kerjasama Desa		
Agenda Pokok – 4 : Infrastruktur Jalan dan Jembatan serta Penataan Kawasan (Rujuk Corek)	Urusan Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang	Program Penyelenggaraan Jalan dan Jembatan	1. Mempermudah akses transportasi masyarakat dengan memperbaiki dan meningkatkan infrastruktur jalan dan jembatan antar desa antar kecamatan; 2. Penerapan aplikasi E-Lorong (berbasis android), yaitu masyarakat melaporkan adanya jalan rusak, dan selanjutnya akan segera direspon untuk ditindaklanjuti;	Dinas Pekerjaan Umum dan Tata Ruang
		Program Penyelenggaraan Penataan Ruang		
	Urusan Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman	Program Kawasan Permukiman serta Permukiman Kumuh Program Peningkatan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum (PSU)	1. Penataan Kawasan dalam rangka Mewujudkan “ Pamekasan Cantik “	Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman
Agenda Pokok – 5 : Satu Tangki Truck Air & Jaringan Air Minum Desa (Strungking Desa)	Urusan Pekerjaan Umum & Penataan Ruang	Program Pengelolaan Sumber Daya Air	1. Mengembangkan PAM Desa untuk perluasan jaringan air bersih; 2. Peningkatan sanitasi serta penyediaan air minum dan air bersih.	Dinas Pekerjaan Umum dan Tata Ruang
		Program Pengelolaan dan Pengembangan Sistem Drainase		
		Program Penyelenggaraan Jalan dan Jembatan		

Agenda Pokok	Urusan	Program	Penjelasan	Perangkat Daerah
	Urusan Pemerintahan Bidang Ketenteraman dan Ketertiban Umum Serta Perlindungan Masyarakat	Program Penanggulangan Bencana	1. Penyediaan bantuan satu tangki truck air bersih untuk mengatasi kekeringan di desa-desa rawan kekeringan	Badan Penanggulangan Bencana Daerah
Agenda Pokok – 6 : Kesejahteraan Guru Honorer, Guru Ngaji, Penjaga Makam, Penggali Kubur, Modin dan Kader Posyandu (Tekker Pandan)	Urusan Sosial	Program Pemberdayaan Sosial	1. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin, modin, guru ngaji, dan kader posyandu melalui pemberian bantuan sosial;	Dinas Sosial
	Urusan Pendidikan;	Program Pendidikan dan Tenaga Kependidikan	1. Tambahan insentif bagi GTT/PTT, Guru Swasta, Guru TPQ/TPA/Pondok pesantren. 2. Meningkatkan kesejahteraan penjaga makam cagar budaya	Dinas Pendidikan dan Kebudayaan
Agenda Pokok – 7 : Pembinaan Sepuluh Ribu Wirausaha Baru dan Calon Wirausaha Baru (Sapu Tangan Biru)	Tenaga Kerja	Program Pelatihan Kerja dan Produktivitas Tenaga Kerja	1. Mengurangi pengangguran dengan menciptakan peluang berwirausaha berbasis potensi desa. 2. Membangun kerjasama pelatihan wirausaha dengan kementerian/lembaga, BPWS, CSR perusahaan, dan lain-lain. 3. Mewajibkan perusahaan yang telah beroperasi untuk menjalankan fungsi sebagai Balai Latihan Kerja bagi calon tenaga kerja lokal. 4. Optimalisasi fungsi Balai Latihan Kerja untuk menyelenggarakan pelatihan sesuai dengan kebutuhan dunia industri dan menghasilkan tenaga kerja bersertifikat.; 5. Mendorong terbentuknya komunitas baru berbasis ekonomi melalui Program “ Millenial Talent Hub” sebagai fungsi Balai Latihan Kerja.	Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu, Transmigrasi, dan Tenaga Kerja
		Program Penempatan Tenaga Kerja		
	Penanaman Modal	Program Pengembangan Iklim Penanaman Modal	1. Penguatan regulasi dan kebijakan dalam rangka kemudahan investasi padat modal atau padat karya; 2. Penyusunan Rencana Umum Penanaman Modal dalam rangka iklim investasi yan baik dan kondusif; 3. Meningkatkan komunikasi dan promosi investasi bersama para investor melalui forum Pengusaha besar maupun kecil.	
	Urusan Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah	Program Pemberdayaan Usaha Menengah, Usaha Kecil, dan Usaha Mikro (UMKM)	1. Peningkatan kapasitas pelaku usaha mikro dalam rangka penyerapan tenaga kerja; 2. Penyediaan dan Optimalisasi Pusat Jajanan Serba Ada (Pujasera).	Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah
Program Pengembangan UMKM				
Perdagangan	Program Peningkatan Sarana Distribusi Perdagangan	1. Peningkatan kualitas pengolahan produk industri rumah tangga berbasis One Village One Product 2. Revitalisasi Pasar dan Pasar Tetap Tradisional yang bersih	Dinas Perindustrian	

Agenda Pokok	Urusan	Program	Penjelasan	Perangkat Daerah
		Program Standarisasi dan Perlindungan Konsumen		dan Perdagangan
	Perindustrian	Program Perencanaan dan Pembangunan Industri		
	Pariwisata	Program Peningkatan Daya Tarik Destinasi Pariwisata Program Pengembangan Sumber Daya Pariwisata dan Ekonomi Kreatif	1. Merintis Wisata Edukasi, wisata halal dan taman budaya yang mampu menumbuhkan peluang berwirasuaha	Dinas Kepemudaan, Olahraga dan Pariwisata
Agenda Pokok – 8 : Transformasi Birokrasi berbasis Good Governance (Kripik Tette)	Urusan Pendukung Pemerintahan	Program Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat	1. Penyediaan Taman Aspirasi Rakyat ; 2. Penerapan teknologi informasi (aplikasi penujang kinerja pemerintahan dan pelayanan) untuk meningkatkan profesionalisme dan kinerja.	Sekretariat Daerah
	Unsur Pengawasan Urusan Pemerintahan	Program Penyelenggaraan Pengawasan	1. Penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi;	Inspektorat
		Program Perumusan Kebijakan, Pendampingan dan Asistensi		
	Urusan Kepegawaian serta Pendidikan dan Pelatihan	Program Kepegawaian Daerah	1. Menerapkan sistem lelang jabatan untuk jabatan strategis seperti Camat dan Kepala Dinas; 2. Pemberian TPP (Tambahan penghasilan pegawai)	BKPSDM
		Program Pengembangan Sumber Daya Manusia		
	Urusan Perencanaan	Program Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah	1. Memperluas partisipasi publik dalam pembangunan, dengan melibatkan masyarakat mulai dari tahapan perencanaan, pelaksanaan hingga evaluasi kebijakan.	Bappeda
	Urusan Persandian	Program Informasi dan Komunikasi Publik	1. Penerapan aplikasi E-Madul Bupati (berbasis android), yaitu masyarakat dapat melaporkan secara langsung kepada Bupati terkait dengan seluruh keluhan pelayanan publik; 2. Penerapan teknologi informasi untuk meningkatkan profesionalisme dan etos kerja pegawai termasuk pengembangan aplikasi E-ASN.	Dinas Komunikasi dan Informatikan
Program Penyelenggaraan Persandian untuk Pengamanan Informasi				
Urusan Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang	Program Penyelenggaraan Penataan Ruang	1. Penataan dan Pembangunan Gedung Kantor Pemerintahan/Kawasan Perkantoran Terpadu.	Dinas Pekerjaan Umum dan Tata Ruang	
Agenda Pokok – 9 : Pelayanan Perijinan Terpadu & Administrasi	Urusan Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil	Program Pendaftaran Penduduk	1. Mempercepat akses masyarakat terhadap layanan kependudukan dan catatan sipil (KTP, KK, Akta Lahir) 2. Pengintegrasian informasi ibu melahirkan dengan proses layanan pembuatan akte kelahiran	Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil

Agenda Pokok	Urusan	Program	Penjelasan	Perangkat Daerah
Kependudukan yang Cepat dan Mudah Berbasis Excellent Service (Pelayanan Prima) / (Ji Dulasis)	Urusan Penanaman Modal	Program Pengembangan Iklim dan Penanaman Modal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Peningkatan kualitas pelayanan publik melalui pelayanan terpadu satu pintu (Mall Pelayanan Publik); 2. Gratis Perijinan bagi Home Industry (SIUPP). 	Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu, Transmigrasi, dan Tenaga Kerja
Agenda Pokok – 10 : Petani dan Nelayan Sejahtera dan Gembira (Tanean Lanjheng)	Pertanian	Program Pengelolaan Perikanan Tangkap	<ol style="list-style-type: none"> 1. Meningkatkan kesejahteraan petani melalui optimalisasi pemanfaatan teknologi tepat guna, pupuk organik dan penyediaan dana talangan untuk petani dan nelayan; 2. Meningkatkan ekonomi petani dan nelayan melalui pengembangan kawasan agropolitan dan minapolitan. 	Dinas Kelautan dan Perikanan
		Program Pengelolaan Perikanan Budidaya		
		Program Pengolahan dan Pemasaran Hasil Perikanan		
		Program Penyediaan dan Pengembangan Prasarana Pertanian		
		Program Penyuluhan Pertanian		
	Perdagangan dan Perindustrian	Program perencanaan dan pembangunan industri	Pengembangan Kawasan Industri Hasil Tembakau (KIHT);	Dinas Perindustrian dan Perdagangan
Urusan Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang	Program Pengelolaan Sumber Daya Air (SDA)	Peningkatan dan Penyediaan Jaringan Irigasi	Dinas Pekerjaan Umum dan Tata Ruang	

5. Strategi Umum dan Arah Kebijakan Pembangunan

5.1. Strategi Umum

Secara umum, strategi pembangunan adalah cara/ pendekatan/ kebijakan/ tahapan yang dirasa paling tepat untuk dilakukan agar program dan kegiatan yang dilakukan dapat sesuai dan menjamin tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan daerah. Mengacu pada Permendagri No. 86 Tahun 2017, rumusan strategi pembangunan selanjutnya dijadikan dasar untuk merumuskan Arah Kebijakan pembangunan tahunan selama lima tahun periode RPJMD. Dengan demikian, agar dapat dihasilkan Arah Kebijakan Pembangunan tahunan tersebut, perlu disusun *Strategi Umum*, yang menggambarkan mengenai cara/ pendekatan/ kebijakan/ tahapan yang dirasa paling tepat untuk dilakukan agar program dan kegiatan yang dilakukan dapat sesuai dan menjamin tercapainya Visi dan Misi Kepala Daerah.

Pada sisi lain, RPJMD Kabupaten Pamekasan juga merumuskan *Strategi Tujuan dan Sasaran*, yaitu cara/ pendekatan/ kebijakan/ tahapan yang dirasa paling tepat untuk dilakukan agar program dan kegiatan yang dilakukan dapat sesuai dan menjamin tercapainya Tujuan dan Sasaran RPJMD. Strategi Umum memiliki lingkup tingkat daerah, sedangkan Strategi Tujuan dan Sasaran memiliki lingkup tingkat Perangkat Daerah (PD). Selanjutnya Strategi Umum ini menjadi dasar dalam perumusan Strategi Tujuan dan Sasaran.

Strategi Umum RPJMD Kabupaten Pamekasan terdiri atas tiga pendekatan pokok yaitu *Pembangunan dari Bawah*, *Pembangunan Merata* dan *Pembangunan Berkelanjutan*. Ketiga item Strategi tersebut merupakan gagasan original Bupati dan Wakil Bupati terpilih sebagaimana telah dikandung dalam rumusan Visi yaitu *Pemeksan Sejahtera Melalui Pembangunan dari Bawah, Merata dan Berkelanjutan Berdasarkan Nilai-nilai Islam*. Agar ketiga rumusan strategi tersebut lebih operasional, maka dijabarkan lebih lanjut sebagai berikut.

1. Strategi Pembangunan dari Bawah.

Pembangunan dari bawah merupakan manifestasi dari semangat BERBAUR yang merupakan *tagline* saat masa kampanye. Substansi dasar dari strategi membangun dari bawah adalah strategi pembangunan yang “menyentuh” hingga level bawah masyarakat, ataupun menyentuh hingga ke kawasan terisolir yang selama ini belum mendapatkan akses pembangunan. Sehingga

substansinya adalah *akses* dan *ruang/spasial*. Pemerintahan kabupaten Pamekasan tahun 2018-2023 diharapkan “hadir” ditengan persoalan dasar masyarakat. Pendekatan utama pada strategi ini adalah;

- *Keberpihakan pada rakyat miskin (pro poor) dengan membangun perekonomian yang inklusif.*

Keberpihakan pada masyarakat miskin (pro poor)

Lebih jauh Strategi Pembangunan dari Bawah berprinsip *pro poor* yang diprioritaskan pada terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat, seperti: hak atas pangan, pelayanan kesehatan dan pendidikan, air bersih dan sanitasi, serta pekerjaan. Kebijakan pembangunan diformulasikan sedemikian rupa sehingga masyarakat miskin memiliki akses terhadap pemenuhan kebutuhan dasar tersebut.

Dari aspek ekonomi dan sosial, strategi ini ditumpukan pada revitalisasi kewirausahaan pada sektor-sektor ekonomi strategis, khususnya peran industri kerajinan rumah tangga mebel dan logam, serta pasar-pasar tradisional; menjadi ujung tombak penting, karena sebagian besar penduduk Kabupaten Pamekasan menggantungkan nafkah hidup mereka pada sektor ini.

Dari aspek sosial, strategi ini ditumpukan pada pengembangan karakter kerelawanan sosial, yang ditumbuhkan dari nilai-nilai kearifan lokal. Religiusitas kehidupan masyarakat Kabupaten Pamekasan, yang dilingkupi dengan nilai-nilai kesalehan sosial, merupakan modal sosial (*social capital*) yang cukup vital dalam membangun karakter kerelawanan sosial, yakni sebuah sifat dalam kehidupan sosial, yang mencerminkan kemauan untuk saling tolong-menolong satu sama lain.

2. Strategi Pembangunan Merata.

Strategi Pembangunan ini lahir dari tuntutan masyarakat Kabupaten Pamekasan yang masih mengalami kesejangan, khususnya kesenjangan spasial antara wilayah perkotaan dengan wilayah perdesaan. Ketimpangan akses pembangunan antara wilayah Utara dengan Wilayah Selatan cukup mencolok. Kesenjangan geografi ini akhirnya mendukung lahirnya kesenjangan akses

masyarakat terhadap pendidikan, kesehatan dan ekonomi. Perwujudan pertumbuhan ekonomi yang inklusif tentu membutuhkan daya dukung yang positif. Antara lain langkah pertama yang akan dilakukan adalah pemerataan pembangunan. Strategi Pembangunan Merata ini dilakukan melalui dua pendekatan, yaitu ;

- a. *Tata kelola pemerintahan yang baik dan pelayanan publik yang merata.*
Hal ini berarti bahwa pemerataan sangat membutuhkan dukungan dan intervensi kebijakan. Yaitu kebijakan yang merata sebagaimana disampaikan dalam Visi Bupati dan Wakil Bupati terpilih.
- b. *Infrastruktur dasar yang merata dan berkelanjutan.* Prasarat utama terjadinya pemerataan pertumbuhan ekonomi adalah akses terhadap infrastruktur yang memadai. Relatif lambatnya pembangunan di wilayah Utara kabupaten Pamekasan tidak lepas dari kondisi infrastruktur jalan dan jembatan yang kurang memadai dibandingkan dengan wilayah Selatan. Dengan demikian pemerataan infrastruktur menjadi syarat wajib bagi pemerataan pembangunan.

Dampak (*impact*) dari implementasi dari dua pendekatan di atas diharapkan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi yang disertai dengan pemerataan. *Pemerataan pertumbuhan ekonomi (growth with equity)*, merupakan pendekatan pemerataan pembangunan diawali dengan strategi yang berupaya melepaskan diri dari perangkap *trade-off* pertumbuhan dan pemerataan. Pertumbuhan ekonomi dan pemerataan harus berjalan beriringan, tidak ada yang lebih tinggi diantara satu sama lain. Karena laju pertumbuhan sama pentingnya dengan bentuk pertumbuhan. Bentuk pertumbuhan ekonomi yang tepat bukan yang vertikal, menghasilkan efek rembesan ke bawah, seperti yang telah terbukti tidak berhasil, tetapi haruslah yang bersifat horizontal, yang bersifat *broadly based, employment intensive* dan tidak terkompartementalisasi. Sehingga pertumbuhan ekonomi yang terjadi akan disertai dengan penurunan jumlah penduduk miskin, dan juga penurunan ketimpangan pendapatan.

Pemerataan pertumbuhan ekonomi mengandung unsur *pro-poor*, *pro-growth*, *pro-job*, dan *pro-environment*. Pertumbuhan ekonomi (*pro-growth*) harus dapat menciptakan lapangan kerja (*pro-job*), dan pendapatan yang lebih baik bagi semua golongan masyarakat, terutama penduduk miskin (*pro-poor*), serta pertumbuhan ekonomi tidak boleh merusak lingkungan (*pro-environment*).

Pertumbuhan ekonomi disebut *pro-poor* apabila pertumbuhan ekonomi diikuti dengan perluasan kesempatan setiap penduduk, terutama penduduk miskin, untuk lebih berpartisipasi, dan memperoleh manfaat lebih besar dari aktivitas ekonomi.

Sebuah pertumbuhan ekonomi belum cukup dikategorikan sebagai *pro-poor* jika hanya menyebabkan menurunnya jumlah penduduk miskin, dengan mengabaikan ketimpangan peningkatan pendapatan. Pertumbuhan ekonomi disebut *pro-poor* jika proporsi peningkatan rata-rata pendapatan kelompok penduduk miskin, lebih besar dari pada proporsi peningkatan pendapatan kelompok penduduk yang tidak miskin. Sementara itu, pelaksanaan strategi pertumbuhan yang *pro-job*, *pro-poor*, dan *pro-environment*, masing-masing diharapkan memiliki kontribusi untuk mewujudkan proporsi peningkatan rata-rata pendapatan kelompok penduduk miskin lebih besar daripada proporsi peningkatan pendapatan kelompok penduduk yang tidak miskin.

3. ***Pembangunan Berkelanjutan.***

Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable development*) memiliki banyak dimensi, antara lain bisa berupa aspek fisik berupa infrastruktur sarana dan prasarana. Namun mengingat infrastruktur telah menjadi bagian dari strategi pembangunan merata di atas, maka poin pembangunan berkelanjutan pada strategi ini adalah ;

- a. ***Pendekatan Penguatan Kualitas Sumber Daya Manusia***, yang sejalan dengan konsep *people-centered* (berpusat pada manusia).

- b. Penguatan potensi sosial, budaya, keagamaan, kepemudaan dan perempuan sebagai spirit pembangunan dan mewujudkan masyarakat yang harmonis.

Pemberdayaan masyarakat adalah sebuah strategi pembangunan ekonomi yang merangkum nilai-nilai sosial. Konsep ini mencerminkan paradigma pembangunan, yakni bersifat: *people-centered* (berpusat pada manusia), *participatory* (partisipasi), *empowering* (pemberdayaan) dan *sustainable* (berkelanjutan). Pembangunan yang berpusat pada masyarakat menghargai dan mempertimbangkan prakarsa manusia, dan kekhasan lokal serta kearifan lokal.

Pembangunan yang berpusat pada masyarakat adalah pembangunan yang dilakukan dengan melibatkan, dan memberikan manfaat bagi warga masyarakat seluas-luasnya. Kondisi ini dapat dicapai melalui keberpihakan pemerintah kepada masyarakat, untuk memastikan semua kelompok masyarakat, tanpa kecuali, memiliki kemampuan yang memadai untuk menikmati hasil pembangunan.

Partisipasi dalam pembangunan yang berpusat pada masyarakat adalah sebuah keniscayaan. Partisipasi merupakan proses aktif, di mana inisiatif diambil oleh masyarakat sendiri, dibimbing oleh cara berpikir mereka sendiri, dengan menggunakan sarana atau mekanisme, di mana mereka dapat memberikan sumbangsih secara efektif.

Melalui ruang publik, atau sering dikenal sebagai “musyawarah warga”, dapat dibangun upaya mengaktifkan peran individu sebagai warganegara, untuk berdialog dan bersumbang saran, yang hasilnya mampu mempengaruhi keputusan publik pada level kebijakan pembangunan. Dari sini bisa dimulai titik awal untuk membangun sebuah cara untuk menghapuskan ketidakadilan. Semangat utama demokrasi dalam permufakatan adalah mengutamakan penggunaan tata cara pengambilan keputusan, yang menekankan pada musyawarah dan mufakat, melalui penggalan masalah lewat dialog di antara warga. Musyawarah warga menjadi wahana partisipasi warga, untuk mengkaji masalah yang dijumpai di wilayahnya, sekaligus memufakati alternatif pemecahannya.

Ini merupakan bentuk demokrasi partisipatoris, sebagai alternatif terhadap demokrasi representatif, di mana potensi masyarakat bisa diberdayakan melalui “ruang publik”. Namun demikian, pemberdayaan masyarakat bukan membuat mereka menjadi semakin tergantung pada berbagai program pemberian (*charity*). Dengan demikian tujuan akhirnya adalah memandirikan masyarakat. Upaya pemberdayaan ini dilakukan melalui tiga cara, yaitu:

- a. Menciptakan iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*enabling*).

Setiap manusia atau masyarakat pasti memiliki potensi. Kalau tidak, ia sudah punah. Upaya pengembangan (*enabling*) diarahkan untuk membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya, serta berupaya mengembangkannya.

- b. Memperkuat potensi yang dimiliki masyarakat (*empowering*)

Penguatan ini meliputi langkah-langkah nyata untuk menyediakan berbagai masukan (*input*) dan membuka akses ke berbagai peluang yang membuat masyarakat menjadi makin berdaya. Masukan (*input*) pemberdayaan menyangkut penyediaan infrastruktur dasar (seperti: jalan, listrik, komunikasi, irigasi, sarana pendidikan dan kesehatan). Peningkatan taraf pendidikan dan derajat kesehatan, serta akses terhadap sumberdaya ekonomi; merupakan upaya untuk membuka peluang masyarakat agar semakin berdaya.

- c. Melindungi potensi masyarakat agar dapat berkembang (*protecting*)

Perlindungan dan pemihakan kepada yang lemah amat mendasar sifatnya dalam konsep pemberdayaan masyarakat. Melindungi bukan berarti menutup interaksi, karena justru akan mengerdilkan yang lemah. Melindungi harus dilihat sebagai upaya mencegah terjadinya persaingan tidak seimbang, serta eksploitasi yang kuat atas yang lemah. Pemberdayaan (*empowering*) pada pembangunan lima tahun ini difokuskan pada penciptaan kemandirian ekonomi masyarakat, melalui penyusunan kebijakan yang mengarah pada perluasan lapangan kerja (*pro job*).

Sedangkan rumusan Strategi Tujuan dan Sasaran beserta Arah Kebijakannya disajikan secara detil dalam Tabel 6.2. Strategi dan Arah Kebijakan ini menjelaskan pilihan tindakan/kebijakan untuk memilih program dan kegiatan agar dapat mendukung capaian Tujuan dan Sasaran RPJMD.

5.2 Arah Kebijakan

Strategi Pembangunan dari Bawah, Pembangunan Merata dan *Pembangunan Berkelanjutan*, merupakan strategi utama pembangunan Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023, yang menjadi pijakan utama dalam penetapan dan pelaksanaan Arah Kebijakan guna setiap misi pembangunan Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023. Perumusan Arah Kebijakan RPJMD Kabupaten Pamekasan didasarkan pada Strategi Umum sebagaimana diilustrasikan dalam gambar di bawah ini.

Tabel 2.4
Keterkaitan Strategi Umum dan Arah Kebijakan Umum

<u>Strategi Umum</u>	<u>Arah Kebijakan Umum</u>				
	2019	2020	2021	2022	2023
PEMBANGUNAN DARI BAWAH:					
1. <u>Keberpihakan pada rakyat miskin (pro poor) dengan membangun perekonomian yang inklusif.</u>	■	■	■		
MERATA :					
2. <u>Tatakelola pemerintahan yang baik dan pelayanan publik yang merata</u>	■	■	■	■	■
3. <u>Infrastruktur dasar yang merata dan berkelanjutan</u>		■	■		
BERKELANJUTAN:					
4. <u>Pembangunan berpusat pada manusia (people centered development) Masyarakat Penguatan kualitas sumber daya manusia</u>	■	■	■	■	■
5. <u>Penguatan potensi sosial, budaya, keagamaan, kepemudaan dan perempuan untuk mewujudkan masyarakat yang harmonis.</u>	■	■			

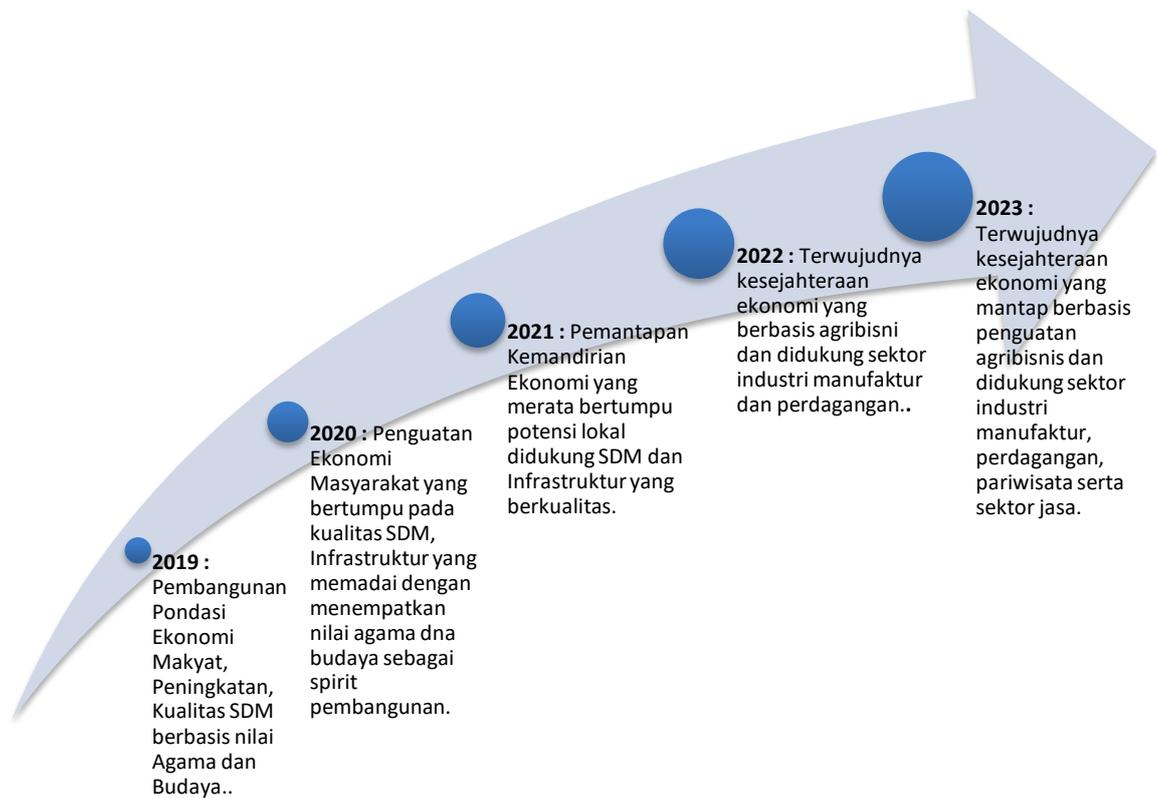
Mengacu pada rencana fokus pembangunan RPJMD sebagaimana disajikan dalam tabel di atas, maka dapat dirumuskan Arak Kebijakan Umam daerah tahunan, yang dapat dijadikan sebagai tema pembangunan tahunan. Namun demikian mengingat bahwa dinamika isu pembangunan dan perencanaan tahunan

pemerintah pusat dan provinsi relatif cepat, maka selanjutnya masih membutuhkan penyesuaian.

Tabel 2.5
Arah Kebijakan Umum RPJMD

ARAH KEBIJAKAN UMUM				
2019	2020	2021	2022	2023
Pembangunan Pondasi Ekonomi Makyat, Peningkatan, Kualitas SDM berbasis nilai Agama dan Budaya.	Penguatan Ekonomi Masyarakat yang bertumpu pada kualitas SDM, Infrastruktur yang memadai dengan menempatkan nilai agama dan budaya sebagai spirit pembangunan.	Pemantapan Kemandirian Ekonomi yang merata bertumpu potensi lokal didukung SDM dan Infrastruktur yang berkualitas.	Terwujudnya kesejahteraan ekonomi yang berbasis agribisnis dan industri manufaktur dan perdagangan.	Terwujudnya kesejahteraan ekonomi yang mantap berbasis penguatan agribisnis dan didukung sektor industri manufaktur, perdagangan, pariwisata serta sektor jasa.

Arah Kebijakan Umum di atas yang merupakan manifestasi dari Strategi Umum, dapat dijadikan sebagai *Milestone* pembangunan Kabupaten Pamekasan selama tahun 2018-2023. *Milestone* yang berangkat dari Arah Kebijakan tersebut dapat dijadikan sebagai acuan tahapan besar pembangunan bagi perencanaan tahunan di tingkat daerah maupun tingkat Perangkat Daerah.



Gambar 2.3. Milestone Pembangunan dalam RPJMD Kabupaten Pamekasan tahun 2018-2023

6. Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Pamekasan

Salah satu indikator penting yang digunakan untuk mengukur perkembangan ekonomi suatu daerah pada periode waktu tertentu adalah Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), yang merupakan jumlah nilai tambah yang dihasilkan oleh seluruh unit usaha dalam suatu daerah.

PDRB dapat dibedakan atas dasar harga konstan dan harga berlaku. PDRB atas dasar harga konstan menunjukkan nilai tambah barang dan jasa yang dihitung menggunakan harga pada satu tahun tertentu. Sedangkan PDRB atas dasar harga berlaku menggambarkan nilai tambah barang dan jasa yang dihitung menggunakan harga yang berlaku pada tahun tersebut. Selanjutnya, PDRB atas dasar harga konstan digunakan untuk melihat pertumbuhan ekonomi suatu daerah dari tahun ke tahun. Sedangkan PDRB atas dasar harga berlaku dapat digunakan untuk melihat pergeseran dan struktur ekonomi.

Tabel 2.6
Laju Pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto Menurut Lapangan Usaha
atas Dasar Harga Konstan (TD 2010) Kabupaten Pamekasan Tahun 2016-2020 (%)

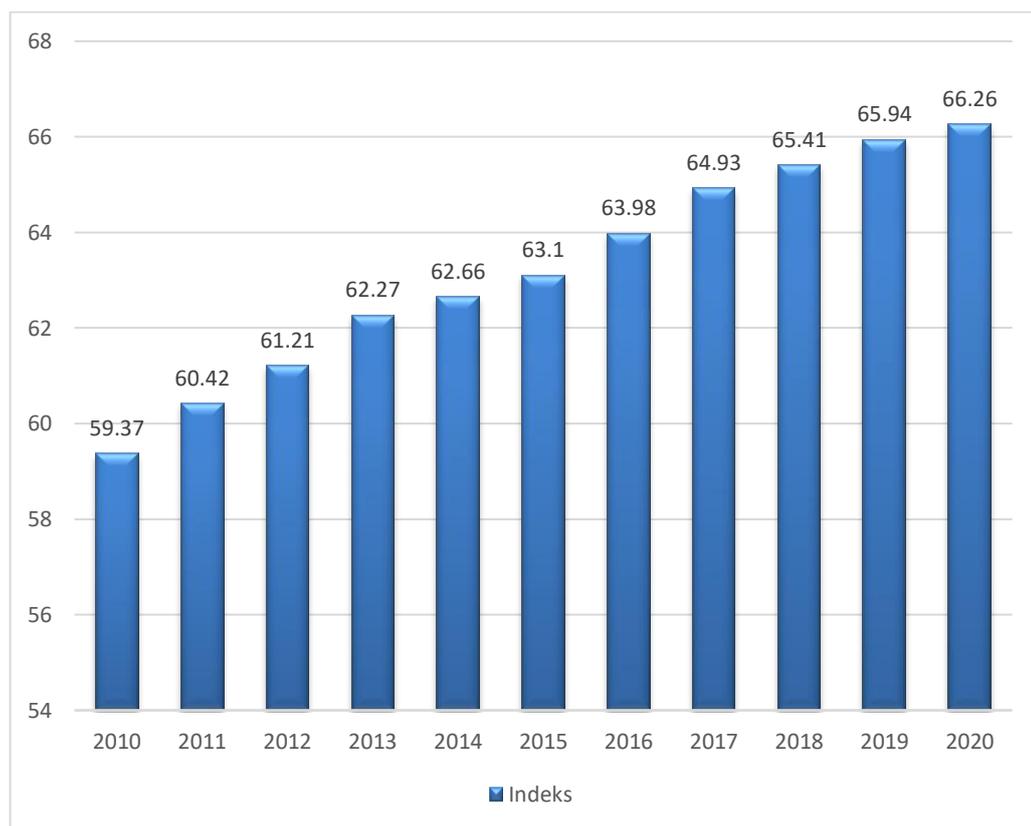
Kategori	Uraian	2016	2017	2018	2019	2020
A	Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan	3,26	0,43	1,60	0,13	0,72
B	Pertambangan dan Penggalian	2,62	12,60	5,49	3,68	-6,40
C	Industri Pengolahan	6,40	7,47	8,69	9,16	-3,47
D	Pengadaan Listrik dan Gas	3,83	4,43	3,94	5,05	-1,66
E	Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang	3,41	5,22	3,83	4,54	4,08
F	Konstruksi	5,36	8,40	8,22	8,06	-7,15
G	Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor	7,40	7,57	7,28	6,90	-7,98
H	Transportasi dan Pergudangan	7,34	8,14	6,73	8,94	-6,74
I	Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum	8,46	9,51	8,81	7,02	-8,90
J	Informasi dan Komunikasi	8,18	8,06	7,94	8,25	7,23
K	Jasa Keuangan dan Asuransi	6,66	4,08	6,16	4,89	-0,22
L	Real Estate	6,20	4,80	6,61	6,83	1,01
M,N	Jasa Perusahaan	6,39	5,91	6,74	6,72	-6,13
O	Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib	4,80	3,57	4,90	3,16	-1,19
P	Jasa Pendidikan	6,06	4,72	6,58	7,13	2,41
Q	Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial	6,26	7,44	7,64	7,59	8,39
R,S,T,U	Jasa lainnya	4,63	4,54	4,71	5,80	-15,00
PRODUK DOMESTIK REGIONAL BRUTO		5,35	5,04	5,46	4,92	-2,54

Sumber : Pamekasan dalam angka, 2019

7. Pembangunan Manusia Kabupaten Pamekasan

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) merupakan indikator untuk mengetahui status kemampuan dasar penduduk, meliputi: Angka Harapan Hidup (AHH) untuk mengukur peluang hidup; rata-rata lama sekolah dan angka melek huruf untuk mengukur status tingkat pendidikan; serta pengeluaran riil per kapita untuk mengukur akses terhadap sumber daya untuk mencapai standar hidup layak.

IPM Kabupaten Pamekasan dari tahun ke tahun kondisinya selalu mengalami peningkatan. Pada tahun 2010 IPM Kabupaten Pamekasan tercatat sebesar 59,37, meningkat menjadi 66,26 pada tahun 2020, seperti terlihat pada gambar 2.4 berikut:



Sumber : Badan Pusat Statistik Kabupaten Pamekasan, 2020

Gambar 2.4

Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten Pamekasan Tahun 2010-2019

Pemerintah Kabupaten Pamekasan perlu terus mendorong peningkatan IPM. Peningkatan IPM merupakan hasil pencapaian pembangunan dalam bidang pendidikan, kesehatan dan perekonomian untuk jangka waktu yang panjang. Peningkatan IPM perlu diupayakan melalui perubahan pola pikir manusia, yaitu

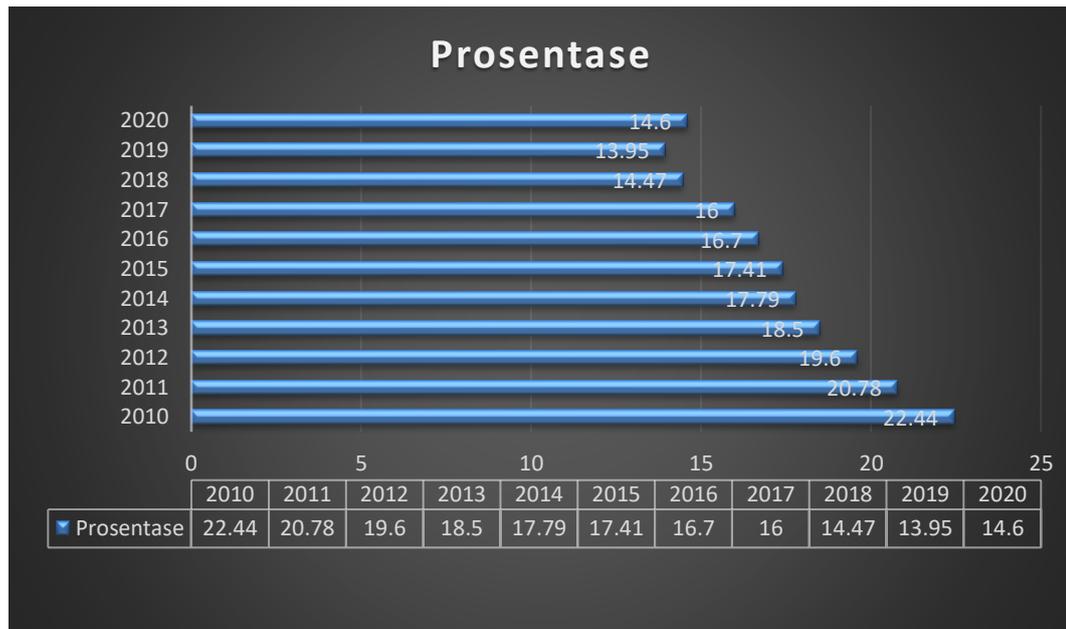
perubahan untuk semakin berperilaku hidup bersih dan sehat (bidang kesehatan), peningkatan intelektual (bidang pendidikan) dan peningkatan kemampuan bersaing secara ekonomi (bidang ekonomi).

8. Persentase Penduduk Miskin

Kemiskinan merupakan masalah multidimensi karena berkaitan dengan ketidakmampuan akses secara ekonomi, sosial budaya, politik dan partisipasi dalam masyarakat. Bentuk-bentuk kemiskinan yang ada di Indonesia serta berbagai ragam faktor penyebabnya, tentunya sangat mempengaruhi rumusan kebijakan yang dibuat. Berbagai kebijakan dan program yang ada dirasakan masih kurang efektif dalam upaya menurunkan jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan. Kemiskinan memiliki banyak definisi, dan sebagian besar sering mengaitkan konsep kemiskinan dengan aspek ekonomi.

Berbagai upaya untuk mendefinisikan kemiskinan dan mengidentifikasi kemiskinan sebenarnya menghasilkan suatu konsep pemikiran yang dapat disederhanakan. Pertama, dari sudut pandang pengukuran, kemiskinan dibedakan menjadi dua yaitu kemiskinan absolut dan relatif. Kedua dari sudut pandang penyebab, kemiskinan dapat dikelompokkan menjadi kemiskinan alamiah dan struktural. Salah satu syarat penting agar suatu kebijakan pengentasan kemiskinan dapat tercapai maka harus ada kejelasan mengenai kriteria tentang siapa atau kelompok masyarakat mana yang masuk ke dalam kategori miskin dan menjadi sasaran program.

Selain itu ada syarat yang juga harus dipenuhi yaitu harus dipahami secara tepat mengenai penyebab kemiskinan itu sendiri di masing-masing komunitas dan daerah/wilayah. Karena penyebab ini tidak lepas dari adanya pengaruh nilai-nilai lokal yang melingkupi kehidupan masyarakatnya. Persentase penduduk miskin di Kabupaten Pamekasan terus mengalami penurunan selama beberapa tahun terakhir. Pada tahun 2010 persentase penduduk miskin sebanyak 22,44 persen dan terus mengalami penurunan sampai angka 14,60 pada tahun 2020 seperti yang ditunjukkan pada gambar 2.5 sebagai berikut:



Sumber : Badan Pusat Statistik Kabupaten Pamekasan, 2020

**Gambar 2.5 Persentase Penduduk Miskin
Kabupaten Pamekasan 2010-2020**

D. Kajian Terhadap Implikasi Penetapan Peraturan Daerah Tentang RPJMD Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023

Berdasarkan analisis dan kajian Pengukuran Indikator Kinerja RPJMD Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023 ini adalah sebagai berikut⁴¹ :

1. Perkembangan eksternal yang memiliki dampak terhadap capaian RPJMD Kabupaten Pamekasan tahun 2018-2023 adalah adanya perlambatan ekonomi global yang berdampak pada penurunan pertumbuhan ekonomi baik internasional, nasional, maupun regional dan lokal.
2. Secara konseptual, perlambatan ekonomi tersebut berdampak (langsung) pada Misi 2 utamanya urusan industri, perdagangan, usaha mikro dan dalam jangka panjang bisa berdampak pada pertanian, kelautan dan perikanan.
3. Dampak sebagaimana dimaksud disebabkan oleh menurunnya daya beli masyarakat, yang dalam jangka panjang dapat berpengaruh pada sektor

⁴¹*Ibid.*, hlm 112-113.

primer dan sekunder, yaitu pertanian, perkebunan, kelautan dan perikanan, dan kemudian berlanjut ke sektor perdagangan dan jasa.

4. Urusan Pendidikan dan Kesehatan, tidak terpengaruh secara langsung oleh adanya perlambatan tersebut, tetapi dalam jangka panjang (*long term*) dapat terpengaruh, karena *demand* pendidikan dan kesehatan memiliki sifat sebagai kebutuhan urgen sehingga memiliki grafik permintaan yang *in elastis*.
5. Infrastruktur perlu mendapat perhatian dengan adanya kebijakan fiskal yang ketat, sehingga dapat diprioritaskan pada pembangunan infrastruktur yang berdampak langsung terhadap peningkatan perekonomian masyarakat.

Rekomendasi

Berdasarkan analisis dan kajian Pengukuran Indikator Kinerja RPJMD Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023 ini ada beberapa rekomendasi yang harus dilakukan, yaitu :

1. Dilakukan penyesuaian isu strategis pembangunan Kabupaten Pamekasan dengan isu nasional dan regional yang terkait dengan RPJMN Tahun 2020-2024 dan RPJMD Provinsi Jawa Timur Tahun 2019-2024.
2. Dilakukan penyesuaian terhadap tujuan sasaran beserta indikator Perubahan RPJMD Kabupaten Pamekasan yang terpengaruh oleh lingkungan eksternal maupun internal.
3. Sesuai dengan amanah regulasi, penyesuaian yang dilakukan terhadap program Perubahan RPJMD sesuai dengan amanah Permendagri 90 Tahun 2019.
4. Agenda prioritas visi kepala daerah harus mendapatkan perhatian khusus, dan tetap menjadi prioritas pada penyesuaian target Perubahan RPJMD 2018-2023.
5. Dilakukan penyelarasan antara indikator kinerja Perubahan RPJMD perubahan tahun 2018-2023 dengan Indikator Renstra Perangkat di tahun yang sama.

6. Dilakukan penyesuaian dan penyesuaian dengan Susunan Organisasi Tata Kelola (SOTK) perangkat daerah yang baru sesuai peraturan mengenai perangkat daerah.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Pada bab ini, akan dibahas mengenai beberapa peraturan perundang-undangan yang memiliki keterkaitan dengan pokok permasalahan yang akan diteliti. Beberapa peraturan perundang-undangan tersebut merupakan landasan konstitusional dan landasan yuridis bagi Pemerintahan Daerah Kabupaten Pamekasan untuk menyusun dan/atau menetapkan peraturan daerah tentang Perubahan RPJMD Kabupaten Pamekasan tahun 2018-2023.

Konstitusi tertulis Indonesia tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam pembukaan alinea ke-empat tertuang tujuan nasional yaitu Pemerintah Negara Indonesia bertujuan “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”. Perubahan RPJMD Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023 merupakan sarana untuk memajukan kesejahteraan masyarakat Pamekasan. Pada bab ini, akan dipaparkan mengenai sinkronisasi dan harmonisasi antar peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyusunan Raperda tentang Perubahan RPJMD Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023.

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar suatu Negara ialah hanya sebagian dari hukum dasar suatu Negara. Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, sedang disampingnya Undang-undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan Negara, meskipun tidak tertulis. Memang untuk menyelidiki hukum dasar (*droit constitutionelle*) suatu negara, tidak cukup hanya menyelidiki pasal-pasal Undang-Undang Dasarnya (*loi constitutionelle*) saja, akan tetapi harus menyelidiki juga sebagaimana prakteknya dan bagaimana suasana kebathinannya (*geistlichen Hintergrund*) dari Undang-Undang Dasar itu.

Salah satu perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah berubahnya hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah yang dulunya bersifat sentralistik menjadi desentralistik, yaitu pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan daerahnya masing-masing. Hal tersebut diatur dalam Pasal 18 ayat (1) dan (2) UUD 1945, yaitu:

- (1) *Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.*
- (2) *Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*

Pasal 18 UUD 1945 merupakan landasan konstitusional bagi sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Berdasarkan Pasal 18 UUD 1945, bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang masing-masing tingkatan pemerintahan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Asas otonomi atau desentralisasi diartikan sebagai penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya. Tujuannya, untuk mencegah pemusatan kekuasaan, keuangan dan pendemokrasian pemerintah.⁴² Serta untuk mengikutsertakan rakyat bertanggungjawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Oleh karena Negara Indonesia itu suatu "*eenheidstaat*," maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat "*Staat*"(negara) juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi, dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat autonom (*streek - dan locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-undang.

⁴² Agusalam Andi Gadjong, 2007. *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia Bogor, hlm. 86.

Daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena itu pemerintahan daerah akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Dalam teritorir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 "*Zelfbesturende Landschappen*" dan *Volksgemeenschappen* seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.

Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan Negara yang mengenai daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut. Perbedaan antara asas sentralisasi dengan asas desentralisasi terletak pada wewenang memutuskan tentang urusan Negara serta kekuasaan jabatan-jabatan yang ada. Otonomi daerah, selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat peraturan sendiri), juga mengandung *selfbestuur* (pemerintahan sendiri). Van Der Pot memahami konsep otonomi sebagai *eigen huishouding* (menjalankan pemerintahan sendiri).⁴³ Dengan kata lain, bahwa pemberian otonomi daerah harus disertai dengan kewenangan untuk menetapkan peraturan lokal yang dapat mengakomodir karakter lokal dari suatu daerah otonom.

Kemudian, yang terkait dengan rencana peraturan daerah tentang Perubahan RPJMD Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023 terdapat dalam BAB VI tentang Pemerintahan Daerah. Pada Pasal 18 ayat (5) pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Selanjutnya Pasal 18 ayat (6) menyatakan, Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam menjalankan urusan pemerintahan, pemerintahan daerah diberikan kewenangan untuk membentuk dan menyusun peraturan daerah untuk melaksanakan tugas otonomi dan tugas pembantuan. Selain untuk melaksanakan tugas otonomi dan tugas pembantuan, peraturan daerah juga dibentuk untuk melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan yang

lebih tinggi yang dimaksudkan sebagai payung hukum bagi tindakan pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menyebutkan bahwa “Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. **Van Der Pot** sebagaimana yang dikutip **Agussalim Andi Ganjong** menyatakan bahwa otonomi daerah mengandung arti *zelfwetgeving* yaitu kewenangan untuk membuat peraturan sendiri⁴⁴. Di Indonesia, sebagaimana dimaksud Pasal 18 ayat (6), aturan yang dimaksud oleh **Van Der Pot** tersebut ialah peraturan daerah.

Berdasarkan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 tersebut bahwa karakter asli peraturan daerah ialah sebagai peraturan dalam rangka melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Akan tetapi, karena dalam sistem negara kesatuan, bahwa hanya terdapat satu sistem hukum nasional, dan pemerintah daerah merupakan sub sistem pemerintahan pusat, maka karakter lain dari peraturan daerah yaitu sebagai penjabaran ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

B. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Undang-undang ini mengatur secara lengkap mengenai perencanaan pembangunan nasional termasuk RPJMD. RPJMD di atur dalam beberapa pasal, salah satunya ialah Pasal 5 ayat (2) yang menyatakan : *RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan Daerah, strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah, lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.*

Berdasarkan pasal tersebut, dijelaskan bahwa RPJMD berisi penjabaran visi-misi dan program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional. Oleh sebab itu, Raperda

⁴⁴Agusalim Andi Gadjong, *Loc. Cit*

Perubahan RPJMD Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023, harus berpedoman pada RPJP Provinsi Jawa Timur dan RPJPD Kabupaten Pamekasan, serta memperhatikan RPJM Nasional.

C. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang ini merupakan aturan terbaru yang mengatur pemerintahan daerah, terdapat beberapa pasal yang berkaitan dengan peraturan daerah dan RPJMD. Pada Undang-Undang ini diatur dalam Bab mengenai Perda dan Bab mengenai Pembangunan Daerah sebagai berikut :

Pasal 236

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
 - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
 - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 237

- (1) Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- (2) Pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda.

- (4) Pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan secara efektif dan efisien.

Pasal 238

- (1) Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan Perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- (3) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pasal-pasal di atas, dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk membuat suatu peraturan daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah, termasuk membuat raperda tentang Perubahan RPJMD Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023.

Pasal 260 menyatakan bahwa;

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

Selanjutnya, pada **Pasal 263** disebutkan mengenai berbagai dokumemen perencanaan daerah, yaitu :

- (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.

Rujukan terhadap perubahan dokumen perencanaan pembangunan sebagai upaya untuk menyesuaikan dengan perubahan lingkungan internal maupun eksternal, sebagaimana diatur dalam **Pasal 264** sebagai berikut.

- (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.

Berdasarkan pemaparan di atas, dapat disimpulkan bahwa RPJMD merupakan penjabaran dari visi-misi bupati dan wakil bupati terpilih, 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. Kemudian RPJMD dapat diubah apabila berdasarkan hasil pengendalian dan evaluasi tidak sesuai dengan perkembangan keadaan

atau penyesuaian terhadap kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Oleh karena itu, pemerintah daerah Kabupaten Pamekasan mempunyai kewenangan untuk melakukan perubahan terhadap RPJMD Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023. Hal ini perlu dilakukan mengingat harus ada penyesuaian dengan kebijakan dan peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

D. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah

Peraturan Pemerintah ini adalah peraturan pelaksana dari Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Pengaturan mengenai RPJMD terdapat dalam beberapa pasal, salah satunya ialah pada Bab III tahapan rencana pembangunan daerah, Pasal 4 menyebutkan: “(1) Rencana pembangunan daerah meliputi : a. RPJPD; b. RPJMD; dan c. RKPD. (2) Rencana pembangunan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disusun dengan tahapan : a. penyusunan rancangan awal; b. Pelaksanaan musrenbang; c. perumusan rancangan akhir; dan penetapan rencana”.

Mengenai pengaturan perubahan RPJMD di atur dalam Pasal 50 Ayat (1) Rencana pembangunan daerah dapat diubah dalam hal :

- a. hasil pengendalian dan evaluasi menunjukkan bahwa proses perumusan dan substansi yang dirumuskan belum sesuai dengan mekanisme yang diatur dalam peraturan perundang-undangan;
- b. terjadi perubahan yang mendasar; atau
- c. merugikan kepentingan nasional.

Pada ayat (2) Perubahan rencana pembangunan daerah ditetapkan dengan peraturan daerah. Dalam penjelasan Pasal 50, yang dimaksud dengan “perubahan mendasar” adalah suatu pekerjaan yang tidak dapat dikerjakan, terjadi bencana alam, atau perubahan kebijakan nasional.

Berdasarkan pemaparan di atas, dapat disimpulkan bahwa perubahan RPJMD dapat dilakukan dengan memenuhi ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Pasal 50. Dalam hal ini pemerintah daerah Kabupaten Pamekasan dapat

mengajukan Raperda Perubahan RPJMD Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023 untuk menyesuaikan dengan kebijakan nasional dan peraturan perundang-undangan yang baru.

E. Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020 – 2024

Pembuatan Rancangan RPJM Daerah selain memprioritaskan pada agenda-agenda daerah juga harus melakukan telaah terhadap perencanaan nasional. RPJMD Kabupaten Pamekasan berada pada pergantian Presiden yang sekaligus menjadi dasar perubahan pada RPJMN Tahun 2015-2019 menjadi RPJMN 2020-2024 yang ditetapkan melalui Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020. Konsekuensi dari perubahan RPJMN tersebut yaitu daerah-daerah harus menyesuaikan dengan program prioritas nasional yang harus didukung oleh daerah.

F. Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah sebagai pengganti dari Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005. Melalui perubahan regulasi ini, maka berdampak pula terhadap perubahan klasifikasi belanja dalam struktur APBD. Peraturan Pemerintah ini mencakup pengaturan mengenai perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan dan penatausahaan, dan pertanggungjawaban keuangan Daerah. Menyesuaikan dengan Perubahan tersebut berpengaruh pada perlunya dilakukan perubahan pada RPJMD Kabupaten Pamekasan 2018-2023.

G. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri ini mengatur mengenai pembentukan produk hukum daerah. RPJMD dalam aturan ini adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 5 (lima) tahun. Kemudian kementerian dalam negeri diberi

kewenangan untuk mengevaluasi rancangan perda terkait RPJMD suatu daerah. Sehingga, Pemerintah Daerah Kabupaten Pamekasan dalam merancang RPJMD Kabupaten Pamekasan harus berkonsultasi dengan Gubernur Jawa Timur dan Kementrian Dalam Negeri agar terdapat kesesuaian antara RPJMN, RPJPD dan RPJMD Jawa Timur, dan RPJPD Kabupaten Pamekasan itu sendiri.

H. Adanya Arahan Enam (6) Arahan Presiden dalam Membendung Covid19 serta Berlakunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)

Enam (6) Arahan Presiden dalam Rangka Membendung Covid-19 yaitu:

1. Pengujian sampel secara masif harus ditingkatkan sehingga tingkat pengujian sampel yang masif harus dilakukan dengan pelacakan yang agresif serta dengan diikuti isolasi yang ketat;
2. Memanfaatkan teknologi informasi berupa aplikasi kesehatan atau telemedicine;
3. Melakukan komunikasi secara efektif dan transparan kepada publik dengan detil dan baik
4. Menegakkan hukum dengan bantuan aparat negara, sehingga masyarakat memiliki kedisiplinan yang kuat dalam rangka memutus rantai penyebaran Covid-19
5. Menjaga kelancaran distribusi logistik yang dibutuhkan masyarakat dalam kebijakan tanggap darurat, baik kelancaran logistik dari pusat ke daerah maupun dari gudang-gudang logistik ke daerah; dan
6. Melaksanakan stimulus ekonomi secara tepat sasaran dalam rangka pemutusan rantai penyebaran covid-19.

Selain Enam Arahan Presiden, berlakunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020, menyebabkan pemerintah daerah (pemerintah provinsi/kab/kota) harus merealokasi APBD untuk kesehatan, *social safety net* dan pemulihan ekonomi. Realokasi anggaran

dilakukan dari rasionalisasi belanja pegawai, belanja barang dan belanja modal yang tidak prioritas/produktif.

I. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, serta tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah;

Undang-Undang ini merupakan aturan terbaru yang mengatur Tata Cara Perencanaan, Pengendalian Dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah 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, terdapat beberapa pasal yang berkaitan dengan peraturan daerah dan RPJMD. Pada Undang-Undang ini diatur dalam Bab mengenai RPJMD sebagai berikut :

Pasal 11

Rencana pembangunan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terdiri atas:

- a. RPJPD;
- b. RPJMD; dan
- c. RKPD

Pasal 12

Ayat (2) RPJMD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) 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, RTRW dan RPJMN.

Pasal 16

Ayat (1) RPJPD, RPJMD dan RKPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) disusun dengan tahapan:

- a. persiapan penyusunan;
- b. penyusunan rancangan awal;
- c. penyusunan rancangan;
- d. pelaksanaan Musrenbang;
- e. perumusan rancangan akhir; dan
- f. penetapan.

Pasal 41

Persiapan penyusunan RPJMD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf a, meliputi:

- g. penyusunan rancangan keputusan Kepala Daerah tentang pembentukan tim penyusun RPJMD;
- h. orientasi mengenai RPJMD;
- i. penyusunan agenda kerja tim penyusun RPJMD;
- j. penyiapan data dan informasi perencanaan pembangunan Daerah berdasarkan SIPD; dan
- k. penyusunan rancangan teknokratik RPJMD.

Pasal 42

Penyusunan rancangan teknokratik RPJMD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 huruf e, diselesaikan paling lambat sebelum penetapan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah terpilih.

Pasal 43

Penyusunan rancangan teknokratik RPJMD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42, mencakup:

- a. analisis gambaran umum kondisi Daerah;
- b. perumusan gambaran keuangan Daerah;
- c. perumusan permasalahan pembangunan Daerah;
- d. penelaahan dokumen perencanaan lainnya; dan

e. perumusan isu strategis Daerah.

Pasal 44

Hasil rancangan teknokratik RPJMD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43, disajikan dengan sistematika paling sedikit memuat:

- a. pendahuluan;
- b. gambaran umum kondisi Daerah;
- c. gambaran keuangan Daerah; dan
- d. permasalahan dan isu strategis Daerah.

Pasal 47

Ayat (5) Hasil perumusan rancangan awal RPJMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disajikan dengan sistematika paling sedikit memuat:

- a. pendahuluan;
- b. gambaran umum kondisi Daerah;
- c. gambaran keuangan Daerah;
- d. permasalahan dan isu srategis Daerah;
- e. visi, misi, tujuan dan sasaran;
- f. strategi, arah kebijakan dan program pembangunan Daerah;
- g. kerangka pendanaan pembangunan dan program Perangkat Daerah;
- h. kinerja penyelenggaraan pemerintahan Daerah; dan
- i. penutup.

Pasal 48

Ayat (1) Rancangan awal RPJMD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 ayat (4), dibahas dengan para pemangku kepentingan melalui forum konsultasi publik.

Pasal 52

Ayat (1) Bupati/wali kota mengkonsultasikan rancangan awal RPJMD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 kepada gubernur

Pasal 61

Ayat (2) Penyusunan rancangan RPJMD kabupaten/kota adalah penyempurnaan rancangan awal RPJMD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (2) dan berdasarkan rancangan Renstra

Perangkat Daerah kabupaten/kota yang telah diverifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 ayat (1).

Pasal 63

Ayat (1) BAPPEDA mengajukan rancangan RPJMD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah dalam rangka memperoleh persetujuan pelaksanaan Musrenbang RPJMD.

Pasal 64

Ayat (1) Musrenbang RPJMD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63 ayat (1) bertujuan untuk penajaman, penyelarasan, klarifikasi dan kesepakatan terhadap tujuan, sasaran, strategi, arah kebijakan, dan program pembangunan Daerah yang telah dirumuskan dalam rancangan awal RPJMD.

Pasal 66

Ayat (1) Perumusan rancangan akhir RPJMD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf e merupakan proses penyempurnaan rancangan RPJMD menjadi rancangan akhir RPJMD berdasarkan berita acara kesepakatan hasil Musrenbang RPJMD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65.

Pasal 69

Ayat (1) Kepala Daerah menyampaikan rancangan Peraturan Daerah tentang RPJMD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68 ayat (3) kepada DPRD untuk dibahas dalam rangka memperoleh persetujuan bersama DPRD dan Kepala Daerah terhadap rancangan Peraturan Daerah tentang RPJMD

Pasal 71

Apabila penyelenggara Pemerintahan Daerah tidak menetapkan Peraturan Daerah tentang RPJMD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70, anggota DPRD dan gubernur/bupati/wali kota dikenai sanksi administratif berupa tidak dibayarkan hak keuangan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan selama 3 (tiga) bulan.

Pasal 72

RPJMD yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70, digunakan sebagai instrumen evaluasi penyelenggaraan pemerintahan Daerah.

J. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 7 Tahun 2019 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2019-2024

Pembuatan Rancangan RPJMD selain memprioritaskan pada agenda-agenda daerah juga harus melakukan telaah terhadap perencanaan provinsi. RPJMD Kabupaten Pamekasan berada pada pergantian Gubernur yang sekaligus menjadi dasar adanya perubahan pada RPJMD Provinsi Tahun 2014-2019 menjadi RPJMD Provinsi Tahun 2019-2024 yang menjabarkan visi, misi, dan program-program Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih, RPJMD Provinsi menjadi acuan bagi RPJMD Kabupaten/Kota, sehingga RPJMD Provinsi Jawa Timur Tahun 2019-2024 menjadi dasar dilakukannya perubahan RPJMD Kabupaten Pamekasan.

K. Perubahan Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) serta Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019

Sehubungan diberlakukannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 90 Tahun 2019 Tentang Klasifikasi, Kodifikasi, dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan dan Keuangan Daerah pada tahun 2021, maka Pemerintah Kabupaten Pamekasan melakukan pemetaan dan penyesuaian urusan, bidang urusan, program, kegiatan, sub kegiatan, fungsi dan organisasi menurut klasifikasi, kodifikasi serta nomenklatur secara detail sebagaimana diatur pada Permendagri Nomor 90 Tahun 2019 dan menindaklanjutinya dengan perubahan struktur organisasi dan tata kerja (SOTK) masing-masing dinas sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku. Sesuai dengan pasal 3 Permendagri Nomor 90 Tahun 2019 salah satunya membahas mengenai organisasi perangkat daerah sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 Tentang Perangkat Daerah sebagai perubahan dari Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Hukum yang baik menurut Lawrence Friedman harus selalu memuat unsur-unsur sistem hukum yang terdiri dari 3 bagian, yaitu substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*) dan budaya hukum (*legal culture*). Oleh karena itu, segala sesuatu yang akan dilaksanakan dalam sebuah sistem hukum nasional suatu negara harus disesuaikan dengan kondisi dan kepentingan atau tujuan negara bersangkutan.⁴⁵

Negara Indonesia mempunyai falsafah bangsa sebagai *way of life* yaitu Pancasila, sehingga sudah sepatutnya segala produk hukum yang ada harus bersumber pada Pancasila. Sila ke lima menyatakan dengan jelas mengenai prinsip dasar keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Perencanaan pembangunan nasional maupun daerah harus mencerminkan nilai-nilai dan prinsip dasar yang tertuang dalam Pancasila tersebut. Hal ini termasuk dalam proses penyusunan Perubahan RPJMD Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023. Kemudian tujuan Negara Indonesia tertuang jelas dalam pembukaan alenia keempat UUD Tahun 1945, yaitu “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.⁴⁶

Tujuan negara mengenai memajukan kesejahteraan umum, merupakan elemen penting dalam ciri suatu negara kesejahteraan, yang mana negara baik pemerintah pusat dan daerah memiliki tanggung jawab untuk mensejahterakan masyarakatnya, Perubahan RPJMD merupakan salah satu sarana untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa atau tujuan negara Indonesia lainnya. Oleh sebab itu, dalam penyusunan Perubahan RPJMD harus memperhatikan aturan-aturan yang saling terkait dan bersesuaian. Dalam hal ini terdapat beberap undang-undang peraturan

⁴⁵Yopi Gunawan dan Kristian 2015, *Perkembangan Konsep Negara Hukum dan Negara Hukum Pancasila*, Bandung, P.T. Refika Aditama, hlm, 1.

⁴⁶Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

pemerintah dan peraturan menteri terkait yang mengatur mengenai RPJMD. Diantaranya ialah UU. No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Dalam UU tersebut terkandung maksud dan tujuan yaitu : bahwatugas pokok bangsa selanjutnya adalah menyempurnakan dan menjaga kemerdekaan itu serta mengisinya dengan pembangunan yang berkeadilan dan demokratis yang dilaksanakan secara bertahap dan berkesinambungan, bahwa untuk menjamin agar kegiatan pembangunan berjalan efektif, efisien, dan bersasaran maka diperlukan perencanaan pembangunan Nasional.⁴⁷ Sehingga perencanaan pembangunan harus terintegrasi dari pusat sampai ke daerah, hal ini sesuai dengan prinsip sebagai negara kesatuan yang menggunakan sistem desentralisasi.

Peraturan Perundang-Undangan selanjutnya ialah UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Filosofi yang terkandung dalam UU tersebut ialah penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.⁴⁸

Pemaparan di atas, menerangkan bahwa tugas utama pemerintah daerah ialah mensejahterakan masyarakatnya, dalam pelaksanaannya diharuskan ada korelasi dan bersinergi satu sama lain baik antara pemerintah pusat maupun daerah. Hal ini mengamanatkan dalam hal perencanaan pembangunan daerah harus ada korelasi antara RPJP Nasional, RPJM Nasional dengan RPJPD dan RPJMD, sehingga pola perencanaan pembangunan akan berkesinambungan dan

⁴⁷Konsideran Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

⁴⁸Konsideran Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah

tertata lebih jelas dan terarah sesuai potensi daerah dan kekhasan masing masing daerah dalam bingkai NKRI.

Peraturan Perundang-Undangan selanjutnya ialah Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah. Filosofi yang terkandung dalam PP ini adalah perencanaan pembangunan daerah merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional, perencanaan pembangunan daerah dilakukan pemerintah daerah berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing, mengintegrasikan rencana tata ruang dengan rencana pembangunan daerah dan dilaksanakan berdasarkan kondisi dan potensi yang dimiliki daerah. Kemudian dalam perumusannya dilakukan secara transparan, responsif, efisien. Efektif, akuntabel, partisipatif, terukur, berkeadilan dan berkelanjutan.⁴⁹

Peraturan perundang-undangan selanjutnya ialah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, serta tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah. Filosofi yang terkandung dalam Permen ini ialah perencanaan pembangunan daerah dirumuskan secara terukur, berkeadilan dan berwawasan lingkungan dengan menggunakan pendekatan teknokratis, partisipatif, politis dan *top down* dan *bottom up*.⁵⁰

Berdasarkan uraian di atas, dapat ditemukan titik hierarkis dan konsistensi filosofi yang ingin dibangun untuk perencanaan pembangunan nasional yang meliputi pembangunan nasional dan daerah. Perencanaan pembangunan yang ingin dicapai ialah keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam hal ini Perubahan RPJMD Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023 bertujuan memakmurkan masyarakatnya sehingga perlu dilakukan perubahan

⁴⁹Pasal 2 dan 3 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah

⁵⁰Pasal 4 dan 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.

menyesuaikan kebijakan yang berubah di tingkat pemerintah pusat dan adanya faktor eksternal yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi, hal ini sebagaimana dijelaskan dalam laporan akhir indikator pengukuran kinerja RPJMD Kabupaten Pamekasan tahun 2018-2023.

B. Landasan Sosiologis

Tujuan dari pembangunan nasional adalah untuk mewujudkan masyarakat sejahtera, adil dan makmur, sebagaimana yang diamanatkan dalam konstitusi negara. Dalam perjalanannya, tujuan mulia ini banyak menghadapi kendala, tantangan dan fenomena. Diantara fenomena yang paling menonjol adalah fenomena kesenjangan pertumbuhan antar wilayah dan antar daerah. Semangat desentralisasi telah memberikan ruang untuk meretas fenomena yang berlangsung. Kewenangan otonomi yang bersifat lebih homogen dan integral yang dilimpahkan kepada daerah, secara prinsip dihajadkan untuk melakukan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan dengan lebih berorientasi pada kondisi riil masyarakat daerah setempat. Kewenangan otonomi merupakan kewenangan pangkal dan mendasar yang memiliki fleksibilitas dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Dengan demikian, kewenangan otonomi juga merupakan sumber kewenangan perencanaan pembangunan daerah yang mampu menciptakan penyelenggaraan pemerintah pada suatu daerah, atas dasar pertimbangan-pertimbangan fisik, sosial, ekonomi, dan budaya setempat.

Sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017, pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam perencanaan pembangunan. Kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah adalah melakukan tahapan-tahapan dalam perencanaan pembangunan dalam hal ini, Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Mengah Daerah (RPJMD), Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD), Kebijakan Umum APBD, Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara, dan Rencana Kerja dan Anggaran PD. Pelibatan masyarakat dalam sebuah proses

perumusan kebijakan merupakan wujud nyata dari penerapan nilai-nilai demokratisasi modern. Tujuan dasar dari pelibatan masyarakat adalah untuk menghasilkan masukan dan persepsi yang berguna dari warga negara dan masyarakat yang berkepentingan (*publik interest*) dalam rangka meningkatkan kualitas pengambilan keputusan, karena dengan melibatkan masyarakat yang terkena dampak akibat kebijakan dan kelompok kepentingan (*interest groups*), para pengambil keputusan dapat menangkap pandangan, kebutuhan dan penghargaan dari masyarakat dan kelompok tersebut, untuk kemudian menuangkan ke dalam suatu konsep.

Partisipasi masyarakat dapat dilakukan dengan cara (Manan, 2001) : (a). Mengikutsertakan dalam tim atau kelompok kerja penusunan Perda; (b). Melakukan publik hearing atau mengundang dalam rapat-rapat penyusunan perda; (c). Melakukan uji sah kepada pihak-pihak tertentu untuk mendapat tanggapan; (d). Melakukan loka karya (workshop) atas Raperda sebelum secara resmi dibahas oleh DPRD; dan (e). Mempublikasikan Raperda agar mendapat tanggapan publik.

Sebagaimana penjelasan tersebut di atas, bahwasanya penyusunan peraturan daerah yang dapat mengakomodir aspirasi masyarakat tentunya harus pula diimbangi dengan keterlibatan masyarakat, yang meliputi :

1. *Keterlibatan dalam penyusunan rancangan peraturan daerah*, pelibatan masyarakat pada tahap ini adalah terlibat dalam proses penyusunan dalam tim/kelompok kerja, terlibat dalam penyiapan naskah akademik, maupun dalam penyampaian masukan baik secara lisan, tulisan, ataupun media massa yang ditujukan kepada penggagas peraturan daerah/tim. Kendala yang akan dihadapi adalah sejauh mana transparansi serta komitmen pemangku kepentingan (stakeholder), sehingga masyarakat mengetahui dan dapat memberi masukan tentang agenda yang sedang dan akan dibahas.
2. *Keterlibatan dalam proses pembahasan peraturan daerah*, dimana proses ini berada pada posisi pembahasan antara DPRD dan Pemerintah Daerah, dimana ruang yang diberikan kepada masyarakat untuk menyalurkan aspirasinya sangatlah kecil. Terkait kehadiran masyarakat dalam rapat memang menjadi dilema, karena hal tersebut tergantung keinginan DPRD maupun pemerintah

daerah apakah akan mengundang masyarakat atau membiarkan proses pembahasan berjalan tanpa keterlibatan masyarakat.

3. *Keterlibatan pada pelaksanaan peraturan daerah*, tahapan ini dapat memberikan gambaran sampai sejauh mana masyarakat patuh terhadap materi peraturan daerah karena merasa sudah sesuai aspirasi, atau justru sebaliknya. Apabila merasa dirugikan dapat menempuh jalur, memberikan masukan kepada lembaga pembentuk peraturan daerah, yang selanjutnya dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan untuk melakukan perubahan ataupun mencabut peraturan tersebut.

Pelibatan masyarakat dalam memwujudkan peraturan daerah yang partisipatif, telah diupayakan secara maksimal. Peraturan perundangundangan memang tidak mengatur secara tegas bahwa proses pembentukan peraturan perundang-undangan (peraturan daerah) harus melibatkan masyarakat. Namun demikian, dalam sistem manajemen pemerintahan modern yang memberikan ruang ekspresi secara luas bagi partisipasi masyarakat, keterlibatan masyarakat sangatlah diperlukan agar kepentingan masyarakat dan pemangku kepentingan (*stakeholder*) dapat diakomodir dalam perencanaan pembangunan daerah dan ilegitimasi dalam peraturan daerah sebagai dasar hukumnya.

Faktor sosiologis lain yang perlu diperhatikan dan menjadi bahan pertimbangan ialah terjadi perkembangan pesat dalam hal pembangunan nasional dan daerah, maka perlu disusun ulang Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan RPJMD yang memuat perspektif lebih luas dan komprehensif untuk mensejahterakan masyarakat. Dalam hal ini sesuai penilaian dari laporan akhir evaluasi sementara mengenai indikatif pengukuran kinerja RPJMD Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023 ada beberapa faktor yang mengharuskan dilakukannya perubahan RPJMD Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023 :

1. Terjadi perkembangan eksternal yang memiliki dampak terhadap capaian RPJMD Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023, tepatnya adanya perlambatan ekonomi global yang berdampak pada penurunan pertumbuhan ekonomi baik internasional, nasional, regional dan lokal.

2. Infrastruktur perlu mendapat perhatian dengan adanya kebijakan fiskal yang ketat dari pusat, sehingga dapat diprioritaskan pada pembangunan infrastruktur yang berdampak langsung terhadap peningkatan perekonomian masyarakat.
3. Terjadi perubahan regulasi mengenai perencanaan pembangunan nasional, antara lain : terjadi perubahan RPJM Nasional berdasarkan Perpres No. 18 Tahun 2020, terjadi perubahan Undang-Undang terkait Pemerintahan Daerah dan Perangkat Daerah.
4. Perlu penyesuaian indikator SKPD dan RPJMD, sebab terjadi perubahan struktur organisasi tata kelola perangkat daerah.

C. Landasan Yuridis

Pergeseran paradigma sistem pemerintahan dari sentralistis ke desentralistis, memberi implikasi terhadap perubahan dalam sistem manajemen pembangunan daerah. Pemerintah daerah memiliki kewenangan hak otonomi, desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Landasan yuridis merupakan pertimbangan secara hukum bahwa Peraturan Daerah tentang Perubahan RPJMD Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023 mempunyai landasan hukum yang kuat untuk diberlakukan. Sebagai acuan normatif substansial dan kompetensi kelembagaan, maka pembentukan peraturan daerah harus dilandasi pada dasar hukum lain. Adapun peraturan-peraturan lain yang melandasi pembentukan peraturan daerah Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah adalah :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 41) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730);
- 3) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

- (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851);
- 4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
 - 5) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);
 - 6) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4400);
 - 7) 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);
 - 8) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438);
 - 9) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4700);
 - 10) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725);
 - 11) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059);

- 12) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038);
- 13) 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);
- 14) 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);
- 15) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737);^[1]19. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 19);
- 16) 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);
- 17) Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 6178);
- 18) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 6402);

- 19) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42);
- 20) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan
- 21) Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020 – 2024 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 10);
- 22) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1781);
- 23) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157);
- 24) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, serta tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1312);
- 25) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 90 Tahun 2019 tentang Klasifikasi, Kodifikasi, Dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan Dan Keuangan Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 1447)

- 26) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Provinsi Jawa Timur Tahun 2005-2025 (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2009 Nomor 1 Tahun 2009 Seri E);
- 27) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 7 Tahun 2019 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2019-2024 (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2019 Nomor 5 Seri D);
- 28) Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 16 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Pamekasan Tahun 2012-2032 (Lembaran Daerah Kabupaten Pamekasan Tahun 2012 Nomor 6 E);
- 29) Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 20 Tahun 2013 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Panjang Daerah Kabupaten Pamekasan Tahun 2005-2025 (Lembaran Daerah Kabupaten Pamekasan Tahun 2013 Nomor 14);

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG, PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA

Pada Rancangan Peraturan Daerah tentang RPJMD Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023 ini terdapat sasaran yang diharapkan tercapai yaitu : **Pertama**; Menjaga ketertiban umum dan ketentraman masyarakat di Kabupaten Pamekasan; **Kedua**, Memajukan pembangunan karakter bangsa (*nation character building*) melalui pembangunan jangka menengah Kabupaten Pamekasan; **Ketiga**, Meningkatkan kecerdasan, kreatifitas dan kesadaran masyarakat Kabupaten Pamekasan melalui RPJMD yang mensejahterakan masyarakat; **Keempat**, Menjaga dan mengembangkan nilai-nilai religiusitas, demokrasi, gotong royong, ekonomi kerakyatan serta rasa kepedulian masyarakat Pamekasan dengan pengaturan Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah; dan **Kelima**, Meningkatkan pertumbuhan ekonomi Kabupaten Pamekasan sehingga tercipta kesejahteraan masyarakat Pamekasan.

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Pada Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023 dimuat ketentuan-ketentuan umum yang berisikan :

- a. Batasan pengertian dan definisi
- b. Singkatan/akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi
- c. Hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal.

Adapun ketentuan umum dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023 ini ialah :

1. Daerah adalah Kabupaten Pamekasan.
2. Pemerintah Daerah adalah Pemerintahan Kabupaten Pamekasan.
3. Bupati adalah Bupati Pamekasan.

4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pamekasan.
5. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Bupati dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
6. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah yang selanjutnya disingkat dengan Bappeda atau sebutan lain adalah unsur perencana penyelenggaraan pemerintahan yang melaksanakan tugas dan mengkoordinasikan penyusunan, pengendalian, dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan daerah.
7. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Pamekasan yang selanjutnya disingkat RPJMD adalah Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023.
8. Rencana Kerja Pembangunan Daerah yang selanjutnya disingkat RKPD adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 1 (satu) tahun.
9. Anggaran pendapatan dan belanja daerah, selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
10. Kebijakan adalah arah/tindakan yang diambil oleh pemerintah daerah untuk mencapai tujuan.
11. Program adalah bentuk instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh SKPD atau masyarakat, yang dikoordinasikan oleh pemerintah daerah untuk mencapai sasaran dan tujuan pembangunan daerah.
12. Kegiatan adalah bagian dari program yang dilaksanakan oleh satu atau beberapa SKPD sebagai bagian dari pencapaian sasaran terukur pada suatu program, dan terdiri dari sekumpulan tindakan pengerahan sumber daya baik yang berupa personil sumber daya manusia, barang modal, dana, atau kombinasi dari beberapa atau kesemua jenis sumber daya tersebut, sebagai

masukan (*input*) untuk menghasilkan keluaran (*output*) dalam bentuk barang/jasa.

13. Rencana tata ruang wilayah Kabupaten Pamekasan yang selanjutnya disingkat RTRW adalah rencana struktur tata ruang Kabupaten Pamekasan yang mengatur struktur dan pola tata ruang Kabupaten Pamekasan dan merupakan penjabaran dari RPJPD.

B. Ruang Lingkup Materi Muatan

Materi muatan yang diatur dari rancangan peraturan daerah tentang Perubahan RPJMD ini merupakan rangkaian rumusan normatif yang menggambarkan secara keseluruhan tahapan rencana pembangunan jangka menengah daerah yang harus dilakukan oleh para subyek perencana pembangunan daerah di Kabupaten Pamekasan. Ruang lingkup Naskah Akademik ini meliputi:

BAB I PENDAHULUAN

- A. A.Latar Belakang
- B. Identifikasi Masalah
- C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik
- D. Sasaran
- E. Prosedur Kerja
- F. Metode Penelitian

BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

- A. Kajian Teoritis
- B. Kajian Asas-Asas Penyusunan Raperda tentang RPJMD
- C. Kajian Praktis Empiris Perencanaan dan Pembangunan Kabupaten Pamekasan
- D. Kajian Terhadap Implikasi Penetapan Peraturan Daerah Tentang RPJMD Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

- A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- B. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- C. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah
- D. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah
- E. Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020 – 2024

- F. Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
- G. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Peraturan Menteri Dalam Negeri ini mengatur mengenai pembentukan produk hukum daerah. RPJMD dalam aturan ini adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 5 (lima) tahun. Kemudian kementerian dalam negeri diberi kewenangan untuk mengevaluasi rancangan perda terkait RPJMD suatu daerah. Sehingga, Pemerintah Daerah Kabupaten Pamekasan dalam merancang RPJMD Kabupaten Pamekasan harus berkonsultasi dengan Gubernur Jawa Timur dan Kementrian Dalam Negeri agar terdapat kesesuaaian antara RPJMN, RPJPD dan RPJMD Jawa Timur, dan RPJPD Kabupaten Pamekasan itu sendiri.
- H. Adanya Arahan Enam (6) Arahan Presiden dalam Membendung Covid19 serta Berlakunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)
- I. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, serta tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah;
- J. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 7 Tahun 2019 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2019-2024
- K. Perubahan Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) serta Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

- A. Landasan Filosofis
- B. Landasan Sosiologis
- C. Landasan Yuridis

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG, PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA

- A. Jangkauan dan Arah Pengaturan
- B. Ruang Lingkup Materi Muatan

BAB VI PENUTUP

- A. Kesimpulan
- B. Saran

Adapun usulan sistematika Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023 yang tersusun dalam bab-bab adalah sebagai berikut:

BAB I. PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang latar belakang penyusunan RPJMD, maksud dan tujuan penyusunan, landasan normatif penyusunan, hubungan dengan dokumen perencanaan lainnya dan sistematika penulisan.

- 1.1 Latar Belakang
- 1.2 Dasar Hukum
- 1.3 Hubungan RPJMD Daerah dengan Dokumen Perencanaan Lainnya
- 1.4 Maksud dan Tujuan
- 1.5 Sistematika Penulisan

BAB II. GAMBARAN UMUM KONDISI DAERAH

Bab ini menguraikan statistik dan gambaran umum kondisi daerah saat ini, dengan maksud mengetahui keadaan daerah pada berbagai bidang dan aspek kehidupan sosial ekonomi daerah yang akan diintervensi melalui berbagai kebijakan dan program daerah dalam jangka waktu lima tahun. Bab ini diperjelas dan diperinci ke dalam sub bab-sub bab sebagai berikut:

- 2.1. Aspek Geografi dan Demografi
- 2.2. Aspek Kesejahteraan Masyarakat
- 2.3. Aspek Pelayanan Umum
- 2.4. Aspek Daya Saing Daerah

BAB III. GAMBARAN UMUM KEUANGAN DAERAH DAN PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN

Bab ini menjelaskan gambaran umum keuangan daerah dan

pembiayaan pembangunan yang pada akhirnya akan diketahui kemampuan daerah dalam membiayai program-program pembangunan. Adapun struktur sub bab dalam bab ini adalah:

3.1. Kinerja Keuangan Masa Lalu

3.1. Kebijakan Pengelolaan Keuangan tahun 2013-2017

3.1. Kerangka Pendanaan

BAB IV. PERMASALAHAN DAN ISU-ISU STRATEGIS

Bab ini berisi uraian tentang permasalahan pembangunan yang akan dianalisa sehingga menghasilkan isu-isu strategis sebagai pijakan perumusan Visi, Misi, Tujuan dan Sasaran yang akan dijabarkan menjadi Strategi, Arah Kebijakan dan Program prioritas.

4.1. Permasalahan Pembangunan

4.2. Isu Strategis

BAB V. VISI, MISI, TUJUAN DAN SASARAN

Bab ini berisi uraian tentang visi, misi, tujuan dan sasaran yang menunjukkan satu kesatuan logika perencanaan yang utuh dan konsisten.

5.1. Visi

5.2. Misi

5.3. Tujuan dan Sasaran

BAB VI. STRATEGI, ARAH KEBIJAKAN DAN PROGRAM PEMBANGUNAN DAERAH

Bab ini berisi uraian tentang strategi yang dipilih dalam mencapai tujuan dan sasaran serta arah kebijakan dari setiap strategi terpilih. Selain itu diberikan penjelasan hubungan setiap strategi dengan arah dan kebijakan dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran yang ditetapkan. Program pembangunan daerah dirumuskan dari masing-masing strategi untuk

mendapatkan program prioritas. Program pembangunan daerah menggambarkan kepaduan program prioritas terhadap sasaran pembangunan melalui strategi yang dipilih.

BAB VII. KERANGKA PENDANAAN PEMBANGUNAN DAN PROGRAM PERANGKAT DAERAH

Bab ini berisi uraian tentang program prioritas dalam pencapaian visi dan misi serta seluruh program yang dirumuskan dalam Renstra Perangkat Daerah beserta indikator kinerja, pagu indikatif target, perangkat daerah penanggung jawab berdasarkan bidang urusan.

BAB VIII. KINERJA PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

Bab ini berisi uraian tentang penetapan indikator kinerja daerah bertujuan untuk memberi gambaran tentang ukuran keberhasilan pencapaian visi dan misi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang ditetapkan menjadi Indikator Kinerja Daerah dan indikator kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah yang ditetapkan menjadi Indikator Kinerja Kunci pada akhir periode masa jabatan.

BAB IX. PENUTUP

Pada bagian penutup akan disajikan dua bagan penting, yaitu Pedoman Transisi dan Kaidah Pelaksanaan, yang memberikan petunjuk bagaimana masa peralihan dokumen ini diwaktu yang akan datang, serta keterkaitannya dengan dokumen lainnya seperti Renstra dan RKPD.

BAB VI PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pemaparan sebagaimana pada bab-bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut :

1. Bahwa Pemerintah Kabupaten Pamekasan memiliki kewenangan dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan tentang RPJMD Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023.
2. Bahwa perlu ada penyesuaian mengenai RPJMD Kabupaten Pamekasan, mengingat terjadi perubahan kebijakan nasional, dengan adanya RPJM Nasional Tahun 2020-2024, RPJMD Provinsi Tahun 2019-2024, Permendagri Nomor 90 Tahun 2019, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019.
3. Terjadi perkembangan pesat mengenai perekonomian negara, termasuk adanya faktor eksternal, sehingga membuat laju pertumbuhan ekonomi melemah, tidak hanya ditingkat lokal, melainkan regional, nasional dan internasional, sehingga perlu adanya penyesuaian terhadap capaian target dan peningkatan pertumbuhan ekonomi.
4. Dilakukan penyesuaian isu strategis pembangunan Kabupaten Pamekasan dengan isu nasional dan regional yang terkait dengan RPJMN Tahun 2020-2024 dan RPJMD Provinsi Jawa Timur Tahun 2019-2024.
5. Dilakukan penyesuaian terhadap tujuan sasaran beserta indikator RPJMD Kabupaten Pamekasan yang terpengaruh oleh lingkungan eksternal maupun internal.
6. Agenda prioritas visi kepala daerah harus mendapatkan perhatian khusus, dan tetap menjadi prioritas pada penyesuaian target RPJMD 2018-2023.
7. Dilakukan penyelarasan antara indikator kinerja RPJMD perubahan tahun 2018-2023 dengan Indikator Renstra Perangkat di tahun yang sama.
8. Dilakukan penyelarasan dan penyesuaian dengan Susunan Organisasi Tata Kelola (SOTK) perangkat daerah yang baru sesuai peraturan mengenai perangkat daerah.
9. Perlu adanya terobosan-terobosan baru untuk mensejahterakan masyarakat melalui sarana RPJMD Kabupaten Pamekasan.

10. Bahwa perlu usulan Rancangan Peraturan Daerah tentang Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023 untuk menjadi payung hukum dalam mengkoordinasikan Pemerintah Kabupaten Pamekasan dengan berbagai lapisan masyarakat yang berperan aktif dalam pembangunan Kabupaten Pamekasan.

B. Saran

Berdasarkan atas kesimpulan di atas, maka untuk memastikan pelaksanaan dari RPJMD Kabupaten Pamekasan, maka perlu dibentuk Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023. Saran lainnya memuat antara lain:

1. Mengingat luasnya materi muatan yang diatur dalam Raperda ini, diharapkan secara komunikatif dan detail dapat dipahami oleh pihak yang berkepentingan untuk terimplementasinya Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023 ini.
2. Agar proses pembentukan peraturan daerah ini sukses, maka dibutuhkan komunikasi dan sosialisasi yang intensif kepada seluruh *stakeholder-stakeholder* yang ada di Kabupaten Pamekasan dengan melakukan *public hearing*, diskusi publik atau *focus group discussion*.
3. Agar implementasi peraturan daerah ini dapat berlangsung efektif dan efisien, maka diperlukan komitmen dan konsistensi bersama antara pemerintah daerah, DPRD, swasta dan masyarakat untuk mewujudkan visi-misi Kabupaten Pamekasan, khususnya di bidang pembangunan dan pemberdayaan masyarakat.
4. Agar masyarakat Pamekasan mengerti dan memahami perda ini perlu dilakukan sosialisasi dengan gencar, sistematis dan masif. Sosialisasi dapat dilakukan dengan inovasi, kreatif dan solutif seperti menggunakan jejaring sosial, media sosial baik cetak dan elektronik maupun dengan *onlinesesuai* dengan kebutuhan masyarakat Pamekasan serta mengajak seluruh insan pembangunan dan perencanaan daerah khususnya para pemuda-pemudi untuk melestarikan budaya dan adat yang dimiliki oleh masyarakat Kabupaten Pamekasan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- A. Mukhtie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005.
- Agusalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia Bogor. 2007.
- Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara Dan Administrasi Negara : Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- Bagir Manan, *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional*, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 1994.
- F.X. Rahyono, *Kearifan Budaya Dalam Kata*, Wedatama Widya Sastra, Jakarta, 2015.
- Francois Chaubet, *Globalisasi Budaya*, Jalasutra, Yogyakarta, 2015.
- H.W.R. Wade, *Administrative Law, Third Edition (Oxford: Clarendon Press, 1971)*.
- Jimly Asshiddiqie, *Islam dan Keadilan Rakyat*, Gema Insani Press, Jakarta, 1995
- , *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006.
- , *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, BIP Kelompok Gramedia, Jakarta.

- J. Kaloh, Mencari Bentuk Otonomi Daerah: Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal Dan Tantangan Global, Rineka Cipta, Jakarta, 2002.
- Juanda, Hukum Pemerintahan Daerah : Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah, PT Alumni, Bandung, 2004.
- Koentjaraningrat, Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2015.
- Miriam Budiarjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Cet. XIII, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Muhammad Tahir Azhari, Negara Hukum Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini, Cet. II, Prenada Media, Jakarta, 2003.
- P.J.P. Tak, *Rechtsvorming in Nederland*, Samsom H.D. *Tjeenk Willink*, 1991.
- Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Cet. 6, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010.
- Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, Ikhtiar Antinomi Aliran Filsafat Sebagai Landasan Filsafat Hukum, Rajawali, Jakarta, 1985.
- Rozali Abdullah, Pelaksanaan Otonomi Luas Dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000.
- Sali Susiana, Pembangunan Berkelanjutan : Dimensi sosial, Ekonomi dan Lingkungan, jakarta, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi, (P3DI), Sekretariat Jenderal, DPR RI, 2015.

Soedjono Dirdjosisworo, Pengantar Ilmu Hukum, Rajawali Pers, Jakarta, 1984.

-----, Pengantar Ilmu Hukum, Rajagrafindo Persada, Jakarta 2009.

Soehino, Ilmu Negara, Cetakan Ketujuh, Liberty, Yogyakarta, 2005.

Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, Jakarta, 1984.

Sri Soemantri, Perbandingan Antar Hukum Tata Negara, Alumni, Bandung, 1971.

Sudikno Mertokusumo dalam Y. Sari Murti Widiyastuti, Ringkasan Disertasi untuk Ujian Promosi Doktor Dari Dewan Penguji Sekolah Pascasarjana UGM, 12 Desember 2007.

Yopi Gunawan dan Kristian, Perkembangan Konsep Negara Hukum dan Negara Hukum Pancasila, Bandung, P.T. Refika Aditama, 2015.

Yuliandri, Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009.

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 41) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965

(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730);

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851);

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 Pertanggungjawaban 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 Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438);

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4700);

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725);

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059);

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038);

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);

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);

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

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737);^[19] Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi

Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 19);

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 Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 6402);

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

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan

Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020 – 2024 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 10);

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1781);

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036);

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, serta tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1312);

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 90 Tahun 2019 tentang Klasifikasi, Kodefikasi, Dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan Dan Keuangan Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 1447)

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Provinsi Jawa Timur Tahun 2005-2025 (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2009 Nomor 1 Tahun 2009 Seri E);

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 7 Tahun 2019 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2019-2024 (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2019 Nomor 5 Seri D);

Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 16 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Pamekasan Tahun 2012-2032 (Lembaran Daerah Kabupaten Pamekasan Tahun 2012 Nomor 6 E);

Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 20 Tahun 2013 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Panjang Daerah Kabupaten Pamekasan Tahun 2005-2025 (Lembaran Daerah Kabupaten Pamekasan Tahun 2013 Nomor 14);

C. Artikel Ilmiah

Hamid S. Attamimi, Teori Perundang-Undangan Indonesia, Makalah pada Pidato Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap di Fakultas Hukum UI Jakarta, 25 April 1992.

Teodorus Septiandhito, “Implikasi Yuridis Perdais Kelembagaan Terhadap Kelembagaan Pemerintahan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta”, *Skripsi*, Fakultas Hukum UGM. 2013.

Laporan Akhir Kegiatan Pengukuran Indikator Kinerja RPJMD Kabupaten Pamekasan Tahun 2018-2023 oleh Bappeda Kabupaten Pamekasan kerjasama sama dengan Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Trunojoyo Madura Tahun 2016.

D. Internet

<http://www.Pamekasankab.go.id>



**Pemerintah Daerah Kabupaten Pamekasan
Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA)**