




Pemerintah  
Kabupaten  
Pemalang

# LAPORAN AKHIR NASKAH AKADEMIK RAPERDA RPJMD KABUPATEN PEMALANG TAHUN 2025-2029

**Bappeda Kabupaten Pemalang**

 (0284) 324584

 Jl. Jend. Sudirman Timur No 64

 [bappeda.pemalangkab.go.id](http://bappeda.pemalangkab.go.id)

Dokumen ini telah ditandatangani secara elektronik menggunakan sertifikat elektronik yang diterbitkan oleh Balai Besar Sertifikasi Elektronik (BSrE), Badan Siber dan Sandi Negara

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa yang telah melimpahkan Taufik dan Hidayah-Nya sehingga kami dapat menyelesaikan **Penyusunan Naskah Akademik Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Pemalang Tahun 2025-2029**. Penyusunan naskah akademik ini dimaksudkan untuk melengkapi penyusunan dokumen perencanaan pembangunan jangka menengah di Kabupaten Pemalang.

Naskah akademik ini pada dasarnya menguraikan tentang pendahuluan, kajian teoritik dan praktik empiris, evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundangan terkait dan landasan hukum, jangkauan arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan Perda serta bab penutup. Penyusunan naskah akademik ini merupakan bagian dari kelengkapan dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Pemalang.

Dalam proses penyusunan ini, kami mendapatkan dukungan data dan sumbangan pemikiran dari segenap organisasi perangkat daerah di Kabupaten Pemalang, untuk itu kami sampaikan terima kasih. Kami menyadari dalam penyusunan masih terdapat beberapa kekurangan dan kami terbuka untuk saran perbaikan laporan selanjutnya.

Akhir kata kami, kiranya hasil penyusunan ini bermanfaat bagi pelaksanaan pembangunan di Kabupaten Pemalang di tahun-tahun mendatang.

Pemalang, Februari 2025

Tim Penyusun

## DAFTAR ISI

Kata Pengantar .....	i
Daftar Isi .....	ii
 <b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>I-1</b>
A. Latar Belakang .....	I-1
B. Identifikasi Permasalahan .....	I-4
C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik .....	I-5
D. Metode Penelitian.....	I-5
 <b>BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS .....</b>	<b>II-1</b>
A. Kajian Teoritis.....	II-1
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait dengan Penyusunan Norma .....	II- 15
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang	
D. Ada, Serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat .....	II-19
E. Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat	II-26
 <b>BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANGAN TERKAIT .....</b>	<b>III-1</b>
 <b>BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS</b>	<b>IV-1</b>
A. Landasan Filosofis .....	IV-1
B. Landasan Sosiologis.....	IV-3
C. Landasan Yuridis .....	IV-6

**BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG**

**LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH ..... V-1**

- A. Pengertian-Pengertian dan Konsep-Konsep ..... V-1  
B. Materi Muatan Yang Akan Diatur ..... V-3

**BAB VI PENUTUP ..... VI-1**

- A. Simpulan ..... VI-1  
B. Saran-Saran ..... VI-1

**DAFTAR PUSTAKA**

**LAMPIRAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG  
RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH DAERAH  
KABUPATEN PEMALANG TAHUN 2025-2029**



## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menyebutkan bahwa perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Sementara yang dimaksud pembangunan nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.

Pembangunan Daerah adalah usaha yang sistematis untuk pemanfaatan sumber daya yang dimiliki Daerah untuk peningkatan dan pemerataan pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, lapangan berusaha, meningkatkan akses dan kualitas pelayanan publik dan daya saing daerah sesuai dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, hal ini seperti disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sementara itu yang dimaksud perencanaan pembangunan daerah adalah suatu proses untuk menentukan kebijakan masa depan, melalui urutan pilihan, yang melibatkan berbagai unsur pemangku kepentingan, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya yang ada dalam jangka waktu tertentu di daerah.

Perencanaan di daerah berdasarkan jangka waktunya terdiri dari

1. Rencana Pembangunan dokumen perencanaan Jangka Panjang Daerah yang selanjutnya disingkat RPJPD adalah Daerah untuk periode 20 (dua puluh) tahun.
2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang selanjutnya disingkat RPJMD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 5 (lima) tahun.
3. Rencana Pembangunan Tahunan Daerah yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah yang selanjutnya disingkat RKPD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 1 (satu) tahun.

RPJMD merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah yang memuat tujuan, sasaran, strategi, arah kebijakan, pembangunan Daerah dan keuangan Daerah, serta program Perangkat Daerah dan lintas Perangkat Daerah yang disertai dengan kerangka pendanaan bersifat indikatif untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang disusun dengan berpedoman pada RPJPD dan RPJMN. RPJMD Kabupaten Pemalang periode tahun 2025-2029 disusun berdasarkan Visi, Misi Bupati dan Wakil Bupati terpilih. Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati telah dilaksanakan pada tahun 2024. Penyusunan RPJMD harus memperhatikan 4 (empat) pendekatan seperti yang diamanatkan pada Pasal 7 s/d pasal 10 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.

Keempat pendekatan tersebut adalah pendekatan teknokratis, pendekatan partisipatif, pendekatan politis, dan pendekatan perpaduan antara Bottom-Up dengan Top Down Planning.

Pendekatan teknokratis dalam perencanaan pembangunan daerah menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan daerah. Pendekatan partisipatif merupakan proses penyusunan RPJMD yang dilaksanakan secara transparan, akuntabel, dan melibatkan masyarakat (stakeholder) dalam pengambilan keputusan perencanaan di semua tahapan perencanaan. **Pendekatan politik** bermakna bahwa penyusunan RPJMD mengacu pada visi dan misi Bupati dan Wakil Bupati terpilih dan dibahas bersama DPRD dan ditetapkan dalam **peraturan daerah**. Pendekatan perencanaan pembangunan daerah bawah-atas (bottom-up) dan atas-bawah (top-down), yaitu penyusunan perencanaan pembangunan daerah diselenggarakan melalui musyawarah di tingkat kabupaten sehingga tercipta sinkronisasi dan sinergi pencapaian sasaran rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah. RPJMD yang telah disusun harus ditetapkan dengan peraturan daerah, hal ini sesuai dengan amanat Pasal 264 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, maka perlu menetapkan Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kabupaten Pemalang Tahun 2025-2029. Selanjutnya guna mewujudkan pembentukan peraturan daerah yang baik sesuai dengan kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana

Pembangunan Jangka Menengah Kabupaten Pemalang Tahun 2025-2029.

**B. Identifikasi Masalah**

Identifikasi masalah memuat rumusan mengenai masalah apa yang akan ditemukan dan diuraikan dalam Naskah Akademik Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2025-2029, pada dasarnya identifikasi masalahnya mencakup 4 (empat) pokok masalah, yaitu sebagai berikut:

1. Perlunya menetapkan tujuan, kebijakan dan strategi pembangunan daerah yang efektif dan efisien, yang diwujudkan melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang merupakan program penjabaran visi dan misi Bupati/Wakil Bupati;
2. Perlu dibentuknya suatu Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang yang dapat memberikan kepastian hukum dalam rangka perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Pemalang tahun 2025-2029.
3. Perumusan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang RPJMD Kabupaten Pemalang Tahun 2025-2029.
4. Perumusan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Tentang RPJMD Kabupaten Pemalang Tahun 2025-2029.



### **C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik**

Tujuan penyusunan Naskah Akademik Raperda Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kabupaten Pemalang Tahun 2025-2029, sebagai berikut

1. Merumuskan tujuan, kebijakan dan strategi pembangunan daerah yang efektif dan efisien, yang diwujudkan melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang merupakan program penjabaran visi dan misi Bupati/Wakil Bupati;
2. Merumuskan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang yang dapat memberikan kepastian hukum dalam rangka perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Pemalang tahun 2025-2029.
3. Merumuskan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang RPJMD Kabupaten Pemalang Tahun 2025-2029.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Tentang RPJMD Kabupaten Pemalang Tahun 2025-2029.

Kegunaan Naskah Akademik ini adalah sebagai acuan atau referensi Pemerintah Kabupaten Pemalang dalam membentuk Peraturan Daerah tentang RPJMD Kabupaten Pemalang Tahun 2025-2029, serta untuk memberikan landasan hukum Bagi Pemerintah Kabupaten Pemalang untuk mewujudkan RPJMD Kabupaten Pemalang Tahun 2025-2029 yang tertib, baik secara administratif maupun secara teknis.

### **D. Metode Penelitian**

#### **1. Metode**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penulisan Naskah Akademik ini adalah metode

pendekatan yuridis empiris, yang diartikan sebagai suatu cara atau prosedur yang digunakan untuk memecahkan masalah dengan meneliti data sekunder terlebih dahulu kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian terhadap data primer di lapangan.<sup>1</sup> Penggunaan metode pendekatan yuridis empiris karena yang diteliti adalah masalah keterkaitan antar faktor yuridis berbagai peraturan perundang-undangan terkait kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Pemalang dalam merumuskan pengaturan mengenai RPJPD Kabupaten Pemalang Tahun 2025-2029.

## 2. Jenis dan Sumber Data

Untuk mendapat data yang akurat dan faktual, maka diperlukan data primer dan data sekunder.

### a. Data primer.

Data primer<sup>2</sup> adalah data yang diperoleh secara langsung dari objeknya. Data primer diperoleh atau dikumpulkan dengan melakukan studi lapangan penelitian (*field research*), wawancara dan/atau observasi yang bertujuan untuk menggali informasi yang dibutuhkan penulis terkait dengan perumusan permasalahan yang diteliti.

Wawancara dan *Focus Group Interview* dipergunakan untuk mendapatkan tanggapan dan sumbangan pemikiran dari pemangku kepentingan pembangunan daerah Kabupaten Pemalang terutama kelompok masyarakat yang peduli terhadap perencanaan pembangunan. berdasarkan hasil FGI maka akan diperoleh informasi tentang kondisi

<sup>1</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri, Jakarta: Ghalia Indonesia, hal 44.

<sup>2</sup>J. Supranto, 2003, Metode Penelitian Hukum dan Statistik, Jakarta: Rineka Cipta, hal 2.

perencanaan pembangunan di Kabupaten Pemalang dan tantangan dalam upaya menjaga konsistensi perencanaan pembangunan Kabupaten Pemalang.

b. Data sekunder.

Data sekunder<sup>3</sup> adalah data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan. Pengumpulan data ini dilakukan dengan studi atau penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu dengan mempelajari peraturan-peraturan, buku-buku yang berkaitan dengan penelitian. Data sekunder yang dikumpulkan terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

### 3. Metode Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dipergunakan adalah sebagai berikut :

a. **FGI (Focus Group Interview)**

Data primer diperoleh melalui FGI dengan stakeholder terkait sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing Perangkat Daerah. Metode ini dipergunakan untuk mendapatkan tanggapan dan sumbangan pemikiran dari pemangku kepentingan pembangunan daerah Kabupaten Pemalang terutama kelompok masyarakat yang peduli terhadap perencanaan pembangunan. Berdasarkan hasil FGI maka akan diperoleh informasi tentang kondisi perencanaan pembangunan di Kabupaten Pemalang dan tantangan dalam upaya menjaga konsistensi perencanaan pembangunan Kabupaten Pemalang.

---

<sup>3</sup> Ronny Hanitijio Soemitro, *loc. Cit.*

**b. Dokumentasi**

Dokumentasi dipergunakan untuk mengumpulkan data sekunder dari Perangkat daerah pengampu urusan di Kabupaten Pemalang terkait dengan data perencanaan pembangunan dari masing-masing urusan serta data statistik lainnya yang relevan dalam penyusunan naskah akademik ini. Kegiatan penelusuran studi pustaka yang akan terutama kajian harmonisasi peraturan hukum terkait dan langkah kebijakan yang telah dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Pemalang. Kajian harmonisasi peraturan perundang-undangan baik nasional, daerah maupun hasil-hasil penelitian, hasil pengkajian dan referensi terkait lainnya.

**4. Metode Analisis Data**

**a. Identifikasi Permasalahan**

Identifikasi permasalahan dalam proses penyusunan Naskah Akademis dilaksanakan dengan eksplorasi atau pemetaan permasalahan terkait dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kabupaten Pemalang Tahun 2025-2045, analisis data sekunder yang berasal semua PD pengampu urusan terkait Metode identifikasi permasalahan yang dipergunakan dalam Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kabupaten Pemalang Tahun 2025-2045 adalah Metode *Rules* (aturan), *Opportunity* (kesempatan), *Capacity* (kemampuan), *Comummunication* (komunikasi), *Interaset* (kepentingan) *Capacity* (kemampuan), dan *Ideology*

(ideologi) atau disingkat ROCCIP. Metode tersebut dipergunakan untuk menggali dan mengidentifikasi permasalahan terkait dengan pengaturan tentang Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kabupaten Pemalang Tahun 2025-2045 Permasalahan yang akan dikaji dalam Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kabupaten Pemalang Tahun 2025-2045, melalui penelusuran atas :

- 1) *Rule* (PeraturanPerundang-undangan),
- 2) *Opportunity* (Peluang),
- 3) *Capacity* (Kapasitas),
- 4) *Communication* (Komunikasi),
- 5) *Interest* (Kepentingan),
- 6) *Process* (Proses), dan
- 7) *Ideology* (Ideologi) yang terkait dengan pentingnya suatu peraturan perundangan disusun.

Pada hakekatnya, ROCCIP merupakan instrumen yang dapat memudahkan legislator atau perancang peraturan perundang-undangan untuk memahami fakta-fakta yang relevan, baik yang bersifat yuridis maupun non yuridis. Selanjutnya, fakta dimaksud diperlukan untuk mengkaji apakah Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang akan dibuat nantinya, dapat dilaksanakan dan ditegakkan.

#### **b. Analisis Penyusunan Peraturan Perundangan**

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan yang baik dan ideal. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari kesalahan dan



kecacatan dalam pembentukan norma. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik menurut I.C. van der Vlies dalam bukunya yang berjudul *Handboek Wetgeving* dibagi dalam dua kelompok yaitu:

**1) Asas-asas formil:**

- a) Asas tujuan yang jelas (*beginssel van duidelijke doelstelling*), yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan dan manfaat yang jelas untuk apa dibuat;
- b) Asas organ/lembaga yang tepat (*beginssel van het juiste orgaan*), yakni setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau organ pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang; peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) atau batal demi hukum (*vanrechtswege nieteg*), bila dibuat oleh lembaga atau organ yang tidak berwenang;
- c) Asas kedesakan pembuatan pengaturan (*het noodzakelijkheidsbeginssel*);
- d) Asas kedapatlaksanaan (dapat dilaksanakan) (*het beginssel van uitvoerbaarheid*), yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada perhitungan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk nantinya dapat berlaku secara efektif di masyarakat karena telah mendapat dukungan baik secara

filosofis, yuridis, maupun sosiologis sejak tahap penyusunannya;

- e) Asas konsensus (*het beginsel van de consensus*).

**2) Asas-asas materiil:**

- a) Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
- b) Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
- c) Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*);
- d) Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*);
- e) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

Selain itu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mengingatkan kepada pembentuk undang-undang agar selalu memperhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan asas materi muatan. Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada **asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik**, yang meliputi:

- 1) **Asas kejelasan tujuan** yaitu bahwa setiap Pembentukan peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

- 2) **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.
- 3) **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.
- 4) **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.
- 5) **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.
- 6) **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.

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

Materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang akan disusun juga harus mencerminkan asas:

- 1) **Asas pengayoman**, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat;
- 2) **Asas kemanusiaan**, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
- 3) **Asas kebangsaan**, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;

- 4) **Asas kekeluargaan**, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
- 5) **Asas kenusantaraaan**, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 6) **Asas bhinneka tunggal ika**, bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- 7) **Asas keadilan**, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara;
- 8) **Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan**, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial;
- 9) **Asas ketertiban dan kepastian hukum**, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-



undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian;

- 10) **Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan**, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara;
- 11) Asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan”, antara lain:
  - a) dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;
  - b) dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Asas-asas tersebut merupakan dasar berpijak bagi pembentuk peraturan perundang-undangan dan penentu kebijakan dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Semua asas di atas, harus terpatri dalam diri penentu kebijakan yang akan membentuk peraturan perundang-undangan yang biasanya diwujudkan dalam bentuk-bentuk pertanyaan dalam setiap langkah yang ditempuh. Di luar asas-asas di atas, dalam ilmu hukum atau ilmu perundang-undangan, diakui adanya beberapa teori atau asas-asas yang selalu mengikuti dan mengawali pembentukan peraturan perundang-undangan dan

secara umum teori dan asas-asas tersebut dijadikan acuan dalam pembentuk peraturan perundang-undangan.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan, ada beberapa teori yang perlu dipahami yakni teori jenjang norma. **Hans Nawiasky**, salah satu murid **Hans Kelsen**, mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. **Hans Nawiasky** dalam bukunya “*Allgemeine Rechtslehre*” mengemukakan bahwa sesuai dengan teori **Hans Kelsen**, suatu norma hukum negara selalu berlapis-lapis dan berjenjang yakni norma yang di bawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi dan begitu seterusnya sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar. Dari teori tersebut, **Hans Nawiasky** menambahkan bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang, norma hukum juga berkelompok-kelompok. **Nawiasky** mengelompokkan menjadi 4 kelompok besar yakni :

1. *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara);
2. *Staatsgrundgezets* (aturan dasar negara);
3. *Formell Gezetz* (undang-undang formal);
4. *Verordnung dan Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).

Kelompok norma di atas hampir selalu ada dalam tata susunan norma hukum di setiap negara, walaupun istilahnya dan jumlah norma yang berbeda dalam setiap kelompoknya.

Di Indonesia, norma fundamental negara adalah Pancasila dan norma ini harus dijadikan bintang pemandu bagi perancang dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

#### **A. Kajian Teoritis**

##### **1. Pendekatan**

Penyusunan RPJMD Kabupaten Pemalang mengacu pada empat pendekatan metodologis yang diatur dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang tata cara perencanaan, pengendalian, evaluasi pembangunan daerah, serta perubahan dokumen perencanaan seperti Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

##### **a. Pendekatan Teknokratis**

Penyusunan RPJMD pada dasarnya merupakan suatu proses pemikiran strategis ke masa depan. Kualitas dokumen RPJMD sangat ditentukan oleh seberapa jauh RPJMD dapat mengemukakan secara jelas dan sistematis proses pemikiran strategis tersebut. Perencanaan strategi erat kaitannya dengan proses menetapkan arah kebijakan pembangunan daerah dan apa yang hendak dicapai dalam masa lima tahun ke depan; bagaimana mencapainya dan langkah-langkah strategis apa yang perlu dilakukan agar tujuan tercapai.

Pasal 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 dijelaskan lebih detail yaitu Pendekatan teknokratis dalam perencanaan pembangunan daerah sebagaimana menggunakan

metode dan kerangka berpikir ilmiah untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan daerah.

- 1) Metode dan kerangka berpikir ilmiah merupakan proses keilmuan untuk memperoleh pengetahuan secara sistematis terkait perencanaan pembangunan berdasarkan bukti fisik, data dan informasi yang akurat, serta dapat dipertanggungjawabkan.
- 2) Metode dan kerangka berpikir ilmiah antara lain digunakan untuk:
  - a) mereview menyeluruh kinerja pembangunan daerah periode yang lalu;
  - b) merumuskan capaian kinerja penyelenggaraan urusan wajib dan pilihan pemerintahan daerah masa kini;
  - c) merumuskan peluang dan tantangan yang mempengaruhi capaian sasaran pembangunan daerah;
  - d) merumuskan tujuan, strategi, dan kebijakan pembangunan daerah;
  - e) memproyeksikan kemampuan keuangan daerah dan sumber daya lainnya berdasarkan perkembangan kondisi makro ekonomi;
  - f) merumuskan prioritas program dan kegiatan PD berbasis kinerja;
  - g) menetapkan tolok ukur dan target kinerja keluaran dan hasil capaian, lokasi serta kelompok sasaran program/kegiatan pembangunan daerah dengan mempertimbangkan SPM;



- h) memproyeksikan pagu indikatif program dan kegiatan pada tahun yang direncanakan, serta prakiraan maju untuk satu tahun berikutnya; dan
- i) menetapkan PD penanggungjawab pelaksana, pengendali, dan evaluasi rencana pembangunan daerah.

**b. Pendekatan Partisipatif**

Pendekatan partisipatif berarti bahwa proses penyusunan RPJMD perlu dilaksanakan secara transparan, akuntabel, dan melibatkan masyarakat (stakeholder) dalam pengambilan keputusan perencanaan di semua tahapan perencanaan. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 dijelaskan bahwa pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pemangku kepentingan (stakeholders). Adapun hal-hal yang perlu dipertimbangkan antara lain.

1. relevansi pemangku kepentingan yang dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan, di setiap tahapan penyusunan dokumen perencanaan pembangunan daerah;
2. kesetaraan antara para pemangku kepentingan dari unsur pemerintahan dan non pemerintahan dalam pengambilan keputusan;
3. adanya transparansi dan akuntabilitas dalam proses perencanaan serta melibatkan media massa;
4. keterwakilan seluruh segmen masyarakat, termasuk kelompok masyarakat rentan termarjinalkan dan pengarusutamaan gender;

5. terciptanya rasa memiliki terhadap dokumen perencanaan pembangunan daerah;
6. terciptanya konsensus atau kesepakatan pada semua tahapan penting pengambilan keputusan, seperti perumusan prioritas isu dan permasalahan, perumusan tujuan, strategi, kebijakan dan prioritas program.

**c. Pendekatan Politis**

Pendekatan politik bermakna bahwa penyusunan RPJMD dibahas bersama dengan DPRD. Pendekatan politis mengandung arti visi, misi, arah kebijakan dan sasaran pokok pembangunan jangka panjang disepakati oleh eksekutif dan legislatif daerah dan dituangkan dalam rancangan RPJMD, melalui:

1. penerjemahan yang tepat dan sistematis atas visi, misi, dan program kepala daerah dan wakil kepala daerah ke dalam tujuan, strategi, kebijakan, dan program pembangunan daerah selama masa jabatan;
2. konsultasi pertimbangan dari landasan hukum, teknis penyusunan, sinkronisasi dan sinergi pencapaian sasaran pembangunan nasional, provinsi dan pembangunan daerah; dan
3. pembahasan dengan DPRD dan konsultasi dengan pemerintah untuk penetapan produk hukum yang mengikat semua pemangku kepentingan.

**d. Pendekatan perpaduan antara *Bottom-Up* dengan *Top Down Planning***

Pasal 8 ayat (4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 menjelaskan bahwa

pendekatan perencanaan pembangunan daerah bawah-atas (bottom-up) dan atas-bawah (top-down) merupakan hasil perencanaan yang diselaraskan dalam musyawarah pembangunan yang dilaksanakan mulai dari Desa, Kecamatan, Daerah Kabupaten/kota, Daerah provinsi, hingga nasional.

Pasal 9 dan 10 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 menyebutkan, selain empat pendekatan dalam perencanaan pembangunan daerah yang berorientasi pada substansi, menggunakan pendekatan sebagai berikut

1. Pendekatan holistik-tematik dalam perencanaan pembangunan Daerah dilaksanakan dengan mempertimbangkan keseluruhan unsur/bagian/kegiatan pembangunan sebagai satu kesatuan faktor potensi, tantangan, hambatan dan/atau permasalahan yang saling berkaitan satu dengan lainnya.
2. Pendekatan integratif dilaksanakan dengan menyatukan beberapa kewenangan kedalam satu proses terpadu dan fokus yang jelas dalam upaya pencapaian tujuan pembangunan Daerah.
3. Pendekatan spasial dilaksanakan dengan mempertimbangkan dimensi keruangan dalam perencanaan.

## **2. Definisi dan Konsep**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017, beberapa istilah yang terkait penyusunan RPJPD Kabupaten Pemalang

sebagai berikut:

- 1) Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Kepala Daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- 2) Kecamatan atau yang disebut dengan nama lain adalah bagian wilayah dari Daerah Kabupaten/kota yang dipimpin oleh camat.
- 3) Pemangku Kepentingan adalah pihak yang langsung atau tidak langsung mendapatkan manfaat atau dampak dari perencanaan dan pelaksanaan pembangunan Daerah antara lain unsur DPRD provinsi dan Kabupaten/kota, TNI, POLRI, Kejaksaan, akademisi, LSM/Ormas, tokoh masyarakat provinsi dan Kabupaten/kota/desa, dunia usaha/investor, pemerintah pusat, pemerintah provinsi, Kabupaten/kota, pemerintahan desa, dan kelurahan serta keterwakilan perempuan (seperti PKK, Organisasi Kewanitaan) dan kelompok masyarakat rentan termarginalkan.
- 4) Pembangunan Daerah adalah usaha yang sistematis untuk pemanfaatan sumber daya yang dimiliki Daerah untuk peningkatan dan pemerataan pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, lapangan berusaha, meningkatkan akses dan kualitas pelayanan publik dan daya saing Daerah sesuai dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya.
- 5) Perencanaan pembangunan Daerah adalah suatu proses untuk menentukan kebijakan masa depan, melalui urutan pilihan, yang melibatkan berbagai unsur pemangku kepentingan, guna pemanfaatan

dan pengalokasian sumber daya yang ada dalam jangka waktu tertentu di Daerah.

- 6) Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah yang selanjutnya disingkat RPJPD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 20 (dua puluh) tahun.
- 7) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang selanjutnya disingkat RPJMD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 5 (lima) tahun terhitung sejak dilantik sampai dengan berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah.
- 8) Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional yang selanjutnya disingkat RPJPN adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk periode 20 (dua puluh) tahun.
- 9) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional yang selanjutnya disingkat RPJMN adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk periode 5 (lima) tahunan.
- 10) Permasalahan Pembangunan adalah kesenjangan antara kinerja pembangunan yang dicapai saat ini dengan yang direncanakan dan kesenjangan antara apa yang ingin dicapai di masa datang dengan kondisi riil saat perencanaan dibuat.
- 11) Isu Strategis adalah kondisi atau hal yang harus diperhatikan atau dikedepankan dalam perencanaan pembangunan Daerah karena dampaknya yang signifikan bagi Daerah dengan karakteristik bersifat penting, mendasar, mendesak, berjangka menengah/ panjang, dan menentukan pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan Daerah di masa yang akan datang.



- 12) Visi adalah rumusan umum mengenai keadaan yang diinginkan pada akhir periode perencanaan pembangunan Daerah.
- 13) Misi adalah rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan visi.
- 14) Sasaran adalah rumusan kondisi yang menggambarkan tercapainya tujuan, berupa hasil pembangunan Daerah/ Perangkat Daerah yang diperoleh dari pencapaian hasil (outcome) program Perangkat Daerah.
- 15) Arah Kebijakan adalah rumusan kerangka pikir atau kerangka kerja untuk menyelesaikan permasalahan pembangunan dan mengantisipasi isu strategis Daerah/Perangkat Daerah yang dilaksanakan secara bertahap sebagai penjabaran strategi.
- 16) Musyawarah perencanaan pembangunan yang selanjutnya disingkat Musrenbang adalah forum antar pemangku kepentingan dalam rangka menyusun rencana pembangunan Daerah.
- 17) Rencana Tata Ruang Wilayah yang selanjutnya disingkat RTRW adalah hasil perencanaan tata ruang yang merupakan penjabaran strategi dan arahan kebijakan pemanfaatan ruang wilayah nasional, provinsi, dan Kabupaten/kota kedalam struktur dan pola pemanfaatan ruang wilayah.
- 18) Sistem Informasi Pembangunan Daerah yang selanjutnya disingkat dengan SIPD adalah suatu sistem yang mendokumentasikan, mengadministrasikan, serta mengolah data pembangunan Daerah.

### **3. Kerangka Pikir**

Tujuan kegiatan Penyusunan Rencana

Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Pemalang tahun 2025-2029 adalah Menyusun rencana pembangunan daerah Kabupaten Pemalang untuk kurun waktu 5 tahun (2025-2029) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan Memberikan pedoman bagi Perangkat Daerah di lingkungan pemerintah Kabupaten Pemalang dalam menyusun Rencana Strategis (Renstra) PD tahun 2025-2029. Hasil yang diharapkan dari kegiatan ini adalah tersusunnya dokumen Rancangan Akhir Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Pemalang tahun 2025-2029.

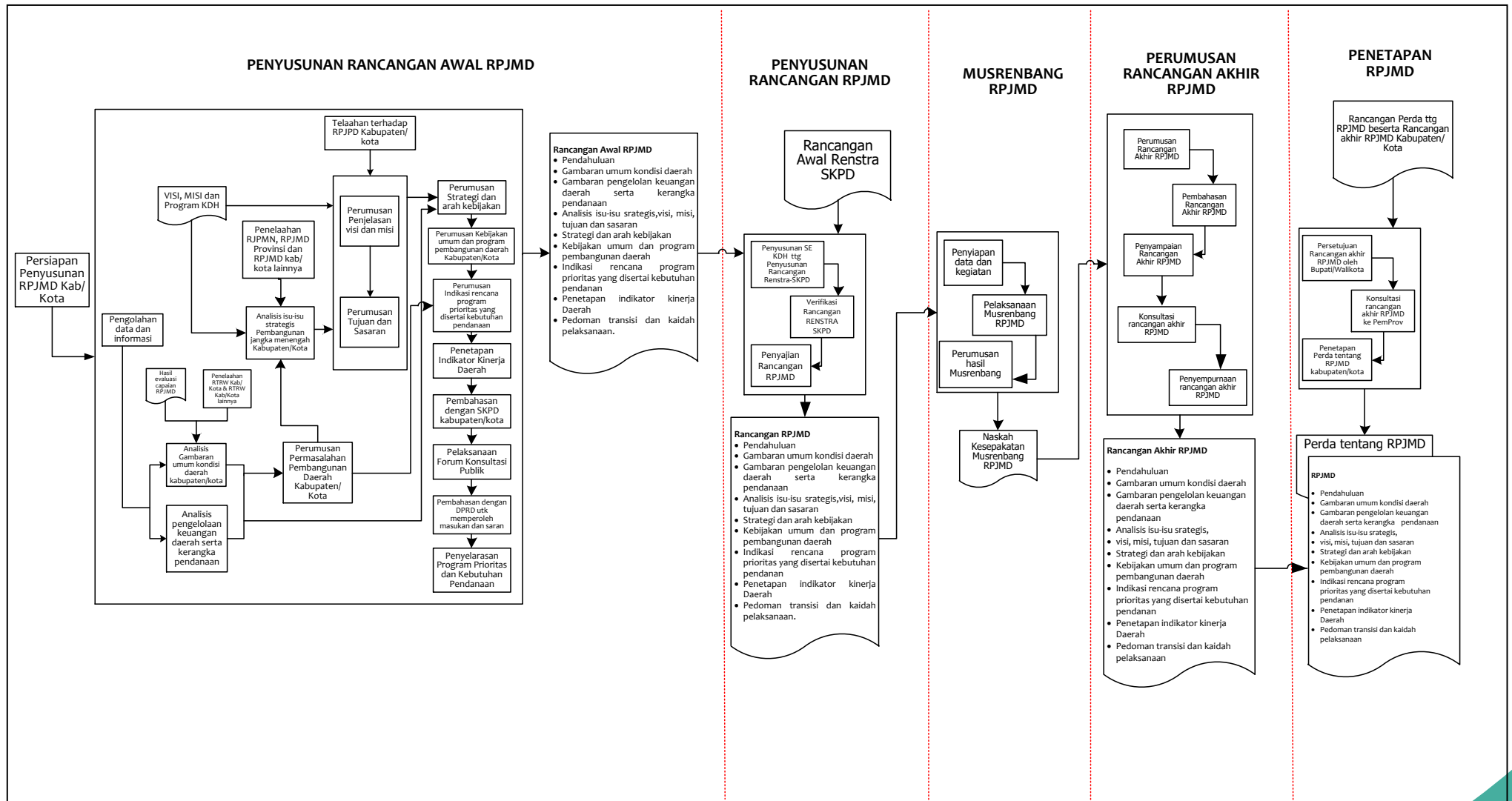
Adapun ruang lingkup kegiatan kegiatan Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Pemalang tahun 2025-2029 adalah sebagai berikut:

- a. Analisis kondisi daerah.
- b. Penyusunan gambaran pengelolaan keuangan daerah dan kerangka pendanaan.
- c. Perumusan isu strategis.
- d. Perumusan kembali visi dan misi kepala daerah serta tujuan dan sasaran pembangunan jangka menengah daerah.
- e. Perumusan strategi dan arah kebijakan pembangunan daerah.
- f. Penyusunan program pada masing-masing urusan.
- g. Penyusunan program prioritas, kegiatan, alokasi dana indikatif, dan sumber pendanaan.
- h. Penyusunan indikator kinerja pembangunan daerah.
- i. Penyusunan pedoman transisi dan kaidah pelaksanaan.

Proses penyusunan RPJMD mengacu pada

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, sebagaimana tercantum pada bagan alir penyusunan RPJMD, meliputi tahap penyusunan rancangan awal RPJMD, penyusunan Rancangan RPJMD, Musrenbang RPJMD yang dilaksanakan oleh Bapperlitbang, dan Perumusan Rancangan Akhir RPJMD, seperti terlihat pada Skema berikut ini.

## Bagan Alir Tahapan Penyusunan RPJMD Kabupaten/Kota



Kabupaten Pemalang sebagai daerah otonom memiliki kewenangan untuk menyusun perencanaan pembangunan daerah secara mandiri. Namun demikian sebagai bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, Kabupaten Pemalang juga memiliki kewajiban menyusun dokumen perencanaan pembangunan yang sinergis dengan dokumen perencanaan pembangunan nasional dan Provinsi Jawa Tengah. Hal ini sejalan dengan amanat UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Penyusunan RPJMD Kabupaten Pemalang ini tidak terlepas dari arahan pembangunan nasional dan Provinsi Jawa Tengah. Oleh karena itu penyusunannya harus memperhatikan RPJMN tahun 2025-2029, dan RPJMD Provinsi Jawa Tengah 2025-2029. Penyusunan RPJMD juga perlu memperhatikan isu strategis dan masalah mendesak yang menjadi permasalahan di tingkat nasional dan provinsi. Hal ini sebagai bentuk sumbangan daerah dalam penyelesaian permasalahan nasional dan Provinsi Jawa Tengah.

RPJMD Kabupaten Pemalang tahun 2025-2029 merupakan penjabaran tahap pertama RPJPD Kabupaten Pemalang 2025-2045. Dengan kata lain RPJMD Kabupaten Pemalang tahun 2025-2029 melaksanakan arahan yang telah dituangkan dalam arah kebijakan lima tahun pertama dari RPJPD Kabupaten Pemalang tahun 2025-2045. Hal ini bersifat strategis, mengingat RPJMD apabila telah ditetapkan akan dijabarkan dalam rencana pembangunan tahunan, yaitu Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). RKPD ini akan menjadi pedoman dalam menyusun Kebijakan Umum Anggaran, Prioritas dan

Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS). Kedua dokumen ini digunakan untuk menyusun RAPBD untuk diajukan kepada DPRD untuk dibahas dan disahkan menjadi APBD. Selain itu, RPJMD juga akan digunakan sebagai pedoman dalam menyusun Rencana Strategis Perangkat Daerah (Renstra-PD) yang akan dijadikan sebagai pedoman bagi PD dalam melaksanakan pembangunan daerah selama kurun waktu 5 tahun sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya.

Penyusunan RPJMD menggunakan data dan informasi yang akurat. Selain itu penyusunan RPJPD juga harus memperhatikan rencana tata ruang yang telah ada. Data dan informasi yang harus dijadikan dasar penyusunan RPJMD meliputi :

- a. penyelenggaraan pemerintah daerah dan pelayanan publik;
- b. organisasi dan tatalaksana pemerintahan daerah;
- c. kepala daerah, DPRD, perangkat daerah, dan pegawai negeri sipil daerah;
- d. potensi sumber daya daerah;
- e. produk-produk hukum dan perundangan daerah;
- f. kependudukan dan transisi demografi;
- g. informasi dasar kewilayahan dan tata ruang
- h. informasi lain terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Selanjutnya data dan informasi, serta rencana tata ruang tersebut diolah melalui proses: a) analisis kondisi daerah; b) identifikasi kebijakan nasional yang berdampak pada daerah; c) perumusan masalah pembangunan daerah; dan e) penyusunan rancangan kebijakan pembangunan daerah. Analisis kondisi daerah mencakup evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan daerah

periode sebelumnya, kondisi dan situasi pembangunan saat ini, serta keadaan luar biasa. Oleh karena itu, analisis kondisi daerah harus menggambarkan prediksi masing-masing bidang pembangunan pada 5 tahun yang akan datang. Prediksi tersebut didasarkan pada analisis data sekunder terhadap data masing-masing urusan selama 5 (lima) tahun terakhir.

Hal lain yang tidak kalah penting untuk diperhatikan dalam penyusunan RPJMD Kabupaten Pemalang adalah hasil evaluasi RPJMD periode sebelumnya agar perencanaan pembangunan dapat berkelanjutan. Hasil evaluasi tersebut penting untuk digunakan sebagai dasar penyusunan program pada RPJMD yang baru. Melalui evaluasi ini akan diketahui tingkat ketercapaian indikator agregat. Hasil evaluasi RPJMD periode sebelumnya juga dapat digunakan untuk mengetahui hasil capaian urusan kewenangan wajib dan pilihan, beserta hambatan yang timbul dalam pelaksanaan pembangunan selama dua puluh tahun terakhir. Hasil capaian dua puluh tahun terakhir dapat digunakan sebagai dasar untuk menetapkan target capaian pembangunan dua puluh tahun yang akan datang, baik indikator agregat maupun indikator masing-masing urusan kewenangan. Penyusunan RPJPD Kabupaten Pemalang dilakukan menggunakan acuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017.

Rancangan RPJMD minimal berisi 1) pendahuluan; 2) gambaran umum kondisi Daerah; 3) gambaran keuangan Daerah; 4) permasalahan dan isu strategis Daerah; 5) visi, misi, tujuan dan sasaran; 6) strategi, arah kebijakan dan program pembangunan



Daerah; 7) kerangka pendanaan pembangunan dan program Perangkat Daerah; 8) kinerja penyelenggaraan pemerintahan Daerah; dan 9) penutup.

Rancangan ini merupakan konsep awal RPJMD Kabupaten Pemalang tahun 2025-2029 yang digunakan sebagai bahan bagi PD untuk menyusun Rancangan Rencana Strategis (Renstra) PD tahun 2025-2029. Rancangan Awal RPJMD ini nantinya akan disempurnakan menjadi Rancangan RPJMD setelah mendapat masukan dari PD melalui Rancangan Renstra-PD. Rancangan RPJMD ini selanjutnya digunakan sebagai bahan Musrenbang Jangka Menengah tingkat Kabupaten. Rumusan hasil Musrenbang digunakan untuk menyempurnakan Rancangan RPJMD menjadi Rancangan Akhir RPJMD. Proses tahapan selanjutnya Rancangan Akhir RPJMD beserta Naskah Akademisnya akan dilakukan dalam legislasi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Pemalang.

#### **B. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang terkait dengan Penyusunan Norma**

Dalam penyusunan peraturan perundangan, termasuk peraturan daerah terdapat ciri-ciri penting yang harus termuat dalam peraturan perundangan, antara lain sebagai berikut :

1. **Bersifat umum dan komprehensif.** Peraturan perundangan hendaknya memuat kajian yang berifat lengkap, luas dan tidak bersifat multi tafsir.
2. **Bersifat universal,** karena ia diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkritnya. Oleh karena itu, ia tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu.

3. **Memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri.** Adalah lazim bagi suatu peraturan perundang-undangan untuk mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukan peninjauan kembali.

Istilah perundang-undangan (*legal drafting*) merupakan istilah yang lazim dipakai dalam khasanah akademis maupun praktis yaitu penyusunan konsep atau hukum perancangan tentang topik yang akan diatur melalui peraturan daerah. Lebih jelasnya adalah cara penyusunan rancangan peraturan sesuai tuntutan, teori, asas, dan kaidah perancangan peraturan daerah. Dalam kerangka pembentukan peraturan, *legal drafting* memperhatikan asas pembentukan Peraturan Daerah yang baik, meliputi hal-hal sebagai berikut :

1. Kejelasan tujuan.
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat.
3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan.
4. Dapat dilaksanakan.
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan.
6. Kejelasan rumusan, dan
7. Keterbukaan (Sugeng Istanto, 2007, h.20)<sup>1</sup>.

Penjelasan dari masing-masing asas tersebut, dikemukakan secara ringkas sebagai berikut :

1. **Asas kejelasan tujuan:** setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas dan hendak dicapai.
2. **Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat:** setiap jenis peraturan daerah harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan daerah yang

---

<sup>1</sup> F. Sugeng Istanto, Penelitian Hukum, CV. Ganda, Yogyakarta, 2007

berwenang. Peraturan daerah tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila bertentangan dengan ketentuan yang dibuat oleh lembaga/pejabat atau peraturan yang lebih tinggi.

3. **Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan:** dalam pembentukan peraturan daerah harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan daerahnya.
4. **Asas dapat dilaksanakan:** setiap pembentukan peraturan daerah harus memperhitungkan efektivitas peraturan daerah tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
5. **Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan:** setiap pembentukan peraturan daerah yang dibuat memang karena benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
6. **Asas kejelasan rumusan:** setiap peraturan daerah harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan daerah, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. **Asas keterbukaan:** dalam proses pembentukan peraturan daerah mulai perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan, seluruh lapisan masyarakat perlu diberi kesempatan yang seluas-luasnya untuk mengetahui dan memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan daerah agar peraturan yang terbentuk menjadi populis dan efektif.

Disamping beberapa asas tersebut, dalam kerangka pembentukan peraturan daerah dibentuk berdasarkan beberapa asas sebagai berikut :

1. **Asas Tata Susunan Peraturan Daerah (*lex superior derogate lex inferiori*)** yaitu peraturan daerah yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan daerah yang lebih tinggi. Dalam hal ini, penyusunan Raperda tidak bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi.
2. **Asas *lex specialis derogate lex generalis*** : peraturan daerah yang lebih khusus mengesampingkan peraturan daerah yang lebih umum.
3. **Asas *lex posterior derogate lex priori*** : peraturan daerah yang lahir kemudian mengenyampingkan peraturan daerah yang lahir terlebih dahulu jika materi yang diatur peraturan daerah tersebut sama.
4. **Asas Keadilan:** setiap peraturan daerah harus mencerminkan keadilan bagi setiap warga negara tanpa terkecuali.
5. **Asas Kepastian hukum:** setiap peraturan daerah harus dapat menjamin kepastian hukum dalam upaya menciptakan ketertiban dalam masyarakat.
6. **Asas Pengayoman:** setiap peraturan daerah harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
7. **Asas Mengutamakan Kepentingan Umum:** dalam peraturan daerah harus memperhatikan keseimbangan antara berbagai kepentingan dengan mengutamakan kepentingan umum.
8. **Asas Kebhinekatunggalikaan:** materi muatan peraturan daerah harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, sistem

nilai masyarakat daerah, khususnya yang menyangkut masalah-masalah yang sensitif dalam kehidupan masyarakat.

Selain asas-asas diatas, perlu diperhatikan juga beberapa ketentuan yang biasanya terdapat dalam penyusunan peraturan daerah:

1. **Ketentuan Pidana** perlu memperhatikan asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, asas praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*).
2. **Ketentuan Perdata** perlu memperhatikan beberapa asas yang lazim ada seperti asas terbuka dan kebebasan berkontrak, asas kesepakatan dalam perjanjian berlaku, asas perjanjian yang berlaku seperti undang-undang misalnya perjanjian internasional (*pacta sunt servanda*), asas kesepakatan dalam perjanjian, asas itikad baik dalam pelaksanaan perjanjian.

**C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang ada serta Permasalahan yang dihadapi Masyarakat**

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Pemalang Tahun 2025-2029 disusun dengan maksud untuk menyediakan dokumen perencanaan komprehensif 5 (lima) tahunan, yang akan digunakan sebagai acuan dalam penyusunan Rencana Strategis Perangkat Daerah (Renstra PD) Kabupaten Pemalang, Rencana Kerja Perangkat Daerah (Renja PD) Kabupaten Pemalang dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten Pemalang. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Pemalang Tahun 2025-2029 disusun berdasarkan statistik regional dan lokal, dengan memperhatikan statistik dari berbagai fungsi pemerintahan yaitu bidang ekonomi,

bidang sosial budaya, bidang pemerintahan umum, bidang fisik prasarana dan keuangan daerah.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Pemalang Tahun 2025-2029 berfungsi sebagai dokumen publik yang merangkum daftar rencana program 5 (lima) tahunan. Proses penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Pemalang Tahun 2025-2029 dilakukan melalui forum musyawarah perencanaan partisipatif, dengan melibatkan unsur pelaku pembangunan (stakeholder) di Kabupaten Pemalang yang berisikan rumusan visi, misi dan rencana indikatif program pasangan Bupati/Wakil Bupati terpilih. Matriks rencana program dan kegiatan 5 (lima) tahunan yang diuraikan adalah hasil kesepakatan seluruh unsur pelaku pembangunan (stakeholder) dengan tetap memperhatikan kebijakan dan program strategis nasional dan program strategis provinsi.

Permasalahan Pokok pembangunan Kabupaten Pemalang dalam RPJMD Tahun 2025-2029, yaitu sebagai berikut.

#### **1. Ketahanan Pangan dalam Memenuhi Ketersediaan Pangan Masyarakat**

Pangan merupakan isu strategis di masa sekarang dan masa yang akan datang. Sebab, pangan, baik dari sisi produksi, distribusi, maupun konsumsi, sangat erat kaitannya dengan dimensi sosial, ekonomi, dan politik rakyat. Hal ini menjadikan pangan merupakan urusan yang sangat strategis dan kompleks, yang keberadaannya ikut menentukan masa depan bangsa dan negara. Ketahanan pangan tentu menjadi kunci untuk menghadapi ancamankrisis pangan di masa depan.

Ancaman ketahanan pangan di Kabupaten Pemalang adalah alih fungsi lahan pertanian yang dapat

menyebabkan menurunnya produktivitas pangan sehingga hasil produksi pangan juga menurun. Peningkatan jumlah penduduk, jumlah industri serta peningkatan pertumbuhan ekonomi merupakan faktor penyebab yang tidak dapat dihindari sehingga perlu upaya untuk melindungi kawasan pertanian pangan berkelanjutan yang ditetapkan paling sedikit seluas  $\pm$  34.299 hektar. Upaya ini harus dimaksimalkan dengan mengkolaborasikannya dengan penguatan ekonomi hijau dan pembangunan berkelanjutan.

Penguatan fondasi Ketahanan Pangan Dalam Memenuhi Ketersediaan Pangan Masyarakat harus diarahkan guna menjamin ketahanan dan kedaulatan pangan. Pemerintah Daerah harus berupaya mencapai swasembada dan mempertahankan swasembada berkelanjutan bagi komoditas pangan strategis melalui sinergi dan keterpaduan antar sektor sehingga tujuan pembangunan ketahanan pangan dapat tercapai secara efektif dan efisien.

Distribusi pangan diarahkan guna menjamin ketersediaan pangan selalu dalam kondisi yang cukup, memadai dan dikelola dengan baik ditandai dengan stabilitas harga pangan yang terjangkau bagi konsumen namun disisi lain juga memberikan penghasilan yang memadai bagi petani. Sedangkan konsumsi diarahkan untuk memperbaiki kualitas konsumsi pangan masyarakat, khususnya melalui penganeka ragam konsumsi pangan dengan memanfaatkan sumberdaya lokal termasuk meningkatkan aspek keamanan pangan. Kekayaan sumberdaya hayati perlu dimanfaatkan untuk meningkatkan kualitas dan keragaman konsumsi pangan



masyarakat sekaligus mengatasi ketergantungan pada beras.

## **2. Pemerataan Pembangunan Infrastruktur dan Penataan Kota Berkualitas**

Pembangunan infrastruktur sangat penting untuk memenuhi kebutuhan pangan, air, dan energi bagi penduduk Kabupaten Pemalang yang terus bertambah dan untuk mewujudkan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan. Infrastruktur mampu menciptakan multiplier effect, untuk mendorong pertumbuhan ekonomi di antaranya dengan menciptakan lapangan kerja dan titik pertumbuhan ekonomi baru, membuka jaringan logistik ke sentra-sentra produksi.

Guna mendukung pemerataan ekonomi di Kabupaten Pemalang, pembangunan infrastruktur diarahkan pada konektivitas fisik dan infrastruktur penghubung virtual seperti internet dan telekomunikasi harus menjadi perhatian. Tak hanya itu, infrastruktur lain yang berkaitan dengan kebutuhan dasar seperti pendidikan, kesehatan dan air bersih ikut menjadi salah satu instrumen mengurangi kesenjangan.

Pembangunan infrastruktur juga harus mampu mewujudkan Kota Berkualitas bagi masyarakat untuk melindungi kesehatannya, menyediakan lingkungan, menawarkan kesempatan untuk bekerja dan mengekspresikan budayanya.

## **3. Perkuatan Fondasi Pembangunan Ekonomi Hijau dan Penanggulangan Risiko Bencana**

Ekonomi hijau adalah konsep ekonomi yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan dan kesetaraan sosial masyarakat sekaligus mengurangi resiko kerusakan lingkungan. Atau dengan kata lain sistem

ekonomi yang berusaha mengurangi emisi karbon dan dampak negatif lainnya terhadap lingkungan. Hal ini dapat dicapai dengan penggunaan sumberdaya yang lebih hemat, mengurangi limbah dan polusi serta mempromosikan energi terbarukan dan teknologi bersih.

Dalam rangka perkuatan fondasi pembangunan ekonomi hijau untuk mendukung pembangunan berkelanjutan terdapat 3 pilar yang menjadi kunci dalam perwujudan ekonomi hijau di Kabupaten Pemalang yaitu pilar ekonomi, pilar sosial dan pilar lingkungan. Melalui 3 pilar ekonomi hijau ini selain dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat sebagai tujuan akhir ekonomi juga diharapkan memberikan dampak tercapainya keadilan baik keadilan bagi masyarakat maupun lingkungan serta sumber daya alam itu sendiri.

Sementara itu, sebagai kabupaten dengan risiko tinggi terhadap bencana menunjukkan bahwa bencana di Kabupaten Pemalang sebagian besar merupakan bencana hidrometeorologi baik banjir maupun kekeringan dimana bencana hidrometeorologi erat kaitannya dengan aktivitas manusia dan ekonomi serta perubahan iklim. Oleh karena itu, pembangunan ekonomi hijau perlu dikedepankan oleh Pemerintah Daerah dalam melakukan kebijakan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam, untuk mencegah kerusakan lingkungan serta mewujudkan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam yang adil dan berkelanjutan.

#### **4. Sumberdaya Manusia Yang Berdaya Saing, Berkualitas dan Berkarakter**

Pembangunan manusia merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pembangunan daerah Kabupaten Pemalang. Dengan kualitas SDM unggul diharapkan

mampu mencetak generasi yang berdaya saing, berkualitas dan berkarakter. Kemampuan SDM untuk berdaya saing menjadi tuntutan dalam dunia kerja untuk memenuhi pasar kerja dan dunia usaha. Sementara kemampuan profesional dan kematangan kepribadian saling memperkuat satu sama lain. Profesionalisme dapat turut membentuk karakter sikap dan perilaku serta kepribadian yang tangguh, sementara kepribadian yang tangguh merupakan prasyarat dalam membentuk profesionalisme.

Minimal ada empat kebijakan pokok dalam upaya penguatan fondasi Sumberdaya Manusia Yang Berdaya Saing, Berkualitas dan Berkarakter yaitu :

- Peningkatan kualitas hidup manusianya seperti jasmani dan rohani, serta kualitas kehidupannya seperti perumahan dan pemukiman yang sehat.
- Peningkatan kualitas SDM yang produktif dan upaya pemerataan penyebarannya.
- Peningkatan kualitas SDM yang berkemampuan dalam memanfaatkan, mengembangkan, dan menguasai IPTEK yang berwawasan lingkungan
- Pengembangan pranata yang meliputi kelembagaan dan peran hukum yang mendukung upaya peningkatan kualitas SDM

## **5. Akselerasi Pengentasan Kemiskinan**

Kemiskinan merupakan kondisi dimana seseorang atau sekelompok orang tidak mampu memenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Tingkat kemiskinan di Kabupaten Pemalang yang masih berada di angka 15,03% memerlukan upaya yang mampu mengakselerasi dari

beberapa bidang aspek dalam pembangunan daerah untuk berkolaborasi, berkerjasama dalam pengentasan kemiskinan.

Akselerasi ini dilakukan dengan menurunkan beban pengeluaran masyarakat melalui berbagai program bantuan sosial yang tepat sasaran, meningkatkan pendapatan masyarakat melalui peningkatan produktivitas dan pemberdayaan masyarakat serta meminimalkan wilayah kantong kemiskinan melalui pemenuhan pelayanan dasar, seperti peningkatan akses layanan dan infrastruktur pendidikan, layanan dan infrastruktur kesehatan, dan infrastruktur sanitasi air minum layak dan peningkatan konektivitas antar wilayah, seperti pembangunan dan peningkatan sarana transportasi serta pembangunan infrastruktur jalan.

#### **6. Reformasi Tata Kelola Pemerintahan Berbasis Digitalisasi**

Teknologi Digital dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah, di era sekarang ini, merupakan sebuah keharusan dilakukan atau dilaksanakan oleh Pemerintahan Daerah dalam melakukan pelayanan publik. Rendahnya transparansi Pemerintahan Daerah sebenarnya dapat diperbaiki dengan menggunakan sistem digital dalam tata kelola pemerintahannya.

Penerapan digital teknologi pada penyelenggaraan pemerintahan daerah, seperti penerapan/implementasi KTP Elektronik (e-ktp), e-budgeting, eplanning dan lain-lain merupakan wujud dari tujuan pemerintah untuk menyelenggarakan tata kelola pemerintahan yang akuntabel, efektif dan efisien.

## **7. Penguatan Ketahanan Budaya Masyarakat**

Dampak globalisasi terhadap kebudayaan terasa langsung pada kehidupan budaya masyarakat urban. Di lingkungan perkotaan, masyarakat dihadapkan pada sebuah tegangan yakni terasing dari budaya tradisi yang menjadi akar masyarakat, namun di sisi lain, masyarakat tidak sepenuhnya terserap dalam budaya global. Pada situasi seperti itu, masyarakat rentan mengalami krisis jati diri dan kehilangan pegangan hidup yang dahulu disediakan oleh budaya tradisi. Bahkan situasi ini dapat memicu konflik identitas yang bisa berujung secara ekstrem pada pengerasan identitas primordial dan fanatisme.

Upaya membangun ketahanan budaya di era globalisasi ini tak ada lain adalah dengan membuat budaya tradisi lokal tetap relevan dalam kehidupan sehari-hari sehingga mampu menjawab kebutuhan nyata di lingkungannya dan bermanfaat bagi kelangsungan hidup masyarakat. Tantangan membangun ketahanan budaya di era globalisasi terletak pada peningkatan relevansi budaya tradisi melalui perlindungan, pengembangan, pemanfaatan, dan pembinaan secara sistematis serta berkelanjutan di bidang kebudayaan.

### **D. Implikasi Penerapan sistem Baru yang akan diatur dalam Peraturan Daerah terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat**

Peraturan Daerah (Perda) tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2025–2029 mengatur berbagai dimensi kehidupan masyarakat, termasuk aspek sosial, politik, dan ekonomi. Perda ini bertujuan menyusun dokumen perencanaan komprehensif dengan jangka waktu 5 tahun yang akan menjadi acuan dalam menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) tahunan.

Tujuan utama Perda ini adalah menciptakan sinergi kebijakan dan harmonisasi program secara vertikal antar tingkat pemerintahan, sehingga proses pembangunan dapat berjalan secara terintegrasi dan berkelanjutan. Penyusunan RPJMD Kabupaten Pemalang dilakukan melalui kajian data statistik regional dan lokal yang mencakup sektor-sektor strategis, seperti ekonomi, sosial budaya, tata kelola pemerintahan, infrastruktur fisik, serta keuangan daerah.

Dalam konteks keuangan, RPJMD berfungsi sebagai landasan operasional program ke dalam RKPD tahunan dan menjadi pedoman penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD). Hal ini sejalan dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 90 Tahun 2019 (tentang Klasifikasi, Kodefikasi, dan Nomenklatur Pembangunan dan Keuangan Daerah), serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 (tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah). Perda ini diharapkan mampu memperkuat koordinasi antarpihak dan memastikan keselarasan antara perencanaan pembangunan dengan kerangka kebijakan keuangan daerah yang berlaku.

### **BAB III**

## **EVALUASI DAN ANALISIS**

## **PERATURAN PERUNDANGAN TERKAIT**

Penyusunan evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan merupakan pembahasan bagian ketiga dalam penyusunan naskah akademik sebagai bahan pendukung penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Pemalang Tahun 2025-2029, yang akan disusun. Pada bab ini dikemukakan hasil kajian terhadap peraturan perundang-undangan terkait dengan menyertakan kondisi hukum yang berlaku, keterkaitan undang-undang dan peraturan daerah baru dengan peraturan perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari peraturan perundang-undangan yang ada, termasuk peraturan perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta peraturan perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan daerah yang baru.

Dalam penyusunan evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan ini dikelompokkan menjadi dua bagian, sebagai berikut :

1. Evaluasi. Pada bagian ini menguraikan tentang peraturan perundang-undangan dengan komponen peraturan-peraturan terkait sebagai pembuka wacana tentang substansi peraturan yang akan disusun.;
2. Analisis dan sinkronisasi/ harmonisasi peraturan terkait peraturan perundang-undangan yang menggambarkan substansi ruang lingkup pembahasan yang nantinya akan menjadi acuan dalam penyusunan Raperda termasuk peraturan perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta peraturan perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan peraturan daerah yang baru.



Dalam rangka memberikan pedoman dan jaminan kepastian hukum dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Pemalang Tahun 2025-2029, dikemukakan tentang peraturan perundangan yang memiliki keterkaitan erat dengan penyusunan rancangan Perda ini, antara lain sebagai berikut :

No	Peraturan Perundang-undangan	Pasal	Isi Pasal
1	Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional	Pasal 1 ayat 5	Rencana Pembangunan Jangka Menengah, yang selanjutnya disingkat RPJM, adalah dokumen perencanaan untuk periode 5 (lima) tahun.
		Pasal 5 ayat 2	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.
		Pasal 9 ayat 2	Penyusunan RPJM Nasional/Daerah dan RKP/RKPD dilakukan melalui urutan kegiatan:  a. penyiapan rancangan awal rencana pembangunan; b. penyiapan rancangan rencana kerja; c. musyawarah perencanaan pembangunan; dan d. penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

No	Peraturan Perundang-undangan	Pasal	Isi Pasal
		Pasal 14 ayat 2	Kepala Bappeda menyiapkan rancangan awal RPJM Daerah sebagai penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah ke dalam strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, program prioritas Kepala Daerah, dan arah kebijakan keuangan Daerah.
		Pasal 15 ayat 4	Kepala Bappeda menyusun rancangan RPJM Daerah dengan menggunakan rancangan Renstra-SKPD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan berpedoman pada RPJP Daerah.
		Pasal 16 ayat 2	Musrenbang Jangka Menengah diselenggarakan dalam rangka menyusun RPJM diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara Negara dan mengikutsertakan masyarakat.
		Pasal 16 ayat 4	Kepala Bappeda menyelenggarakan Musrenbang Jangka Menengah Daerah.
		Pasal 17 ayat 2	Musrenbang Jangka Menengah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (4), dilaksanakan paling lambat 2 (dua) bulan setelah Kepala Daerah dilantik.
		Pasal 18 ayat 2	Kepala Bappeda menyusun rancangan akhir RPJM Daerah berdasarkan hasil Musrenbang Jangka Menengah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2).
		Pasal 19 ayat 3	RPJM Daerah ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Kepala Daerah dilantik.
2	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan		Undang-Undang Ini merupakan acuan/pedoman dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, tidak terkecuali

No	Peraturan Perundang-undangan	Pasal	Isi Pasal
	Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan		<p>terhadap penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Tahun 2024-2044, maka secara teknik penyusunan peraturan perundang-undangan (teknik legislative drafting) harus patuh dengan ketentuan Lampiran II Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagai induk peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan.</p> <p>Dengan terbitnya undang-undang perubahan dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yakni Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka ketentuan teknik penyusunan yang terkait peraturan perundang-undangan yang tergolong Omnibus Law dapat diakomodir dan sudah memiliki dasar hukum atau kepastian hukum dalam ranah hukum formil perihal pembentukan peraturan perundang-undangan</p>
3	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir	Pasal 1	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang selanjutnya disingkat RPJMD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 5 (lima) tahun.

No	Peraturan Perundang-undangan	Pasal	Isi Pasal
	dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.		
		Pasal 260	Daerah sesuai dengan kewenangannya menyusun rencana pembangunan Daerah sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional.
		Pasal 261	Perencanaan pembangunan Daerah menggunakan pendekatan teknokratik, partisipatif, politis, serta atas-bawah dan bawah-atas.
		Pasal 263 ayat 1	Dokumen perencanaan pembangunan Daerah terdiri atas: a. RPJPD; b. RPJMD; dan c. RKPD.
		Pasal 263 ayat 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.
		Pasal 264 ayat 4	Perda tentang RPJMD ditetapkan paling lama 6 (enam)

No	Peraturan Perundang-undangan	Pasal	Isi Pasal
			bulan setelah kepala daerah terpilih dilantik.
		Pasal 264 ayat 5	RPJPD, RPJMD, dan RKPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dapat diubah apabila berdasarkan hasil pengendalian dan evaluasi tidak sesuai dengan perkembangan keadaan atau penyesuaian terhadap kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
		Pasal 265	RPJMD dan RKPD digunakan sebagai instrumen evaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
		Pasal 266	Apabila penyelenggara Pemerintahan Daerah tidak menetapkan Perda tentang RPJPD dan RPJMD, anggota DPRD dan kepala daerah dikenai sanksi administratif berupa tidak dibayarkan hak-hak keuangan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang- undangan selama 3 (tiga) bulan
		Pasal 267 ayat 2	Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD dan RPJMD yang telah disetujui bersama oleh bupati/wali kota dan DPRD Kabupaten/Kota sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak persetujuan bersama disampaikan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk dievaluasi.
		Pasal 272	Perangkat Daerah menyusun rencana strategis dengan berpedoman pada RPJMD.
		Pasal 277	Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara perencanaan, pengendalian dan evaluasi pembangunan Daerah, tata cara evaluasi rancangan Perda tentang RPJPD dan RPJMD,

No	Peraturan Perundang-undangan	Pasal	Isi Pasal
			serta tata cara perubahan RPJPD, RPJMD, dan RKPD diatur dengan peraturan Menteri.
4	Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Penyelenggaraan Kajian Lingkungan Hidup Strategis	Pasal 2	Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah wajib membuat KLHS untuk memastikan bahwa Berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau Kebijakan, Rencana, dan/atau Program
		Pasal 6	<p>Pembuatan dan pelaksanaan KLHS dilakukan melalui mekanisme:</p> <p>a. Pengkajian pengaruh Kebijakan, Rencana, dan/atau Program terhadap kondisi Lingkungan Hidup;</p> <p>b. Perumusan alternatif penyempurnaan Kebijakan, Rencana, dan/ atau Program; dan</p> <p>c. Penyusunan rekomendasi perbaikan untuk pengambilan keputusan Kebijakan, Rencana, dan/ atau Program yang mengintegrasikan prinsip Pembangunan Berkelanjutan</p>

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS**

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, khususnya Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Pemalang Tahun 2025-2029, harus didasarkan pada 3 (tiga) landasan sebagai berikut:

#### **A. Landasan Filosofis**

Landasan filosofis merupakan argumentasi yang memberikan dasar bahwa peraturan yang disusun telah mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang menggambarkan suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia. Gambaran suasana kebatinan dan falsafah bangsa Indonesia bersumber pada Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945<sup>1</sup>.

Penyusunan Raperda Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Pemalang Tahun 2025-2029 memperhatikan mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Landasan Filosofis yang dianut dalam penyusunan Raperda Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Pemalang Tahun 2025-2029 adalah sebagai berikut:

1. Setiap aspek kehidupan kebangsaan, kemasyarakatan dan kenegaraan di Kabupaten Pemalang harus berdasarkan nilai-nilai Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Kerakyatan dan Keadilan, sebagaimana tercantum dalam Pancasila. Nilai-nilai Pancasila itu menjadi landasan, dasar serta motivasi atas segala perbuatan baik dalam kehidupan sehari-hari maupun dalam kehidupan kenegaraan. Secara ringkas nilai-nilai Pancasila yang harus diwujudkan adalah sebagai berikut:

---

<sup>1</sup>Lampiran UU Nomor 12 tahun 2011.



- a. **Sila pertama: Ketuhanan Yang Maha Esa**, terkandung nilai bahwa negara yang didirikan adalah sebagai pengejawantahan tujuan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa.
  - b. **Sila kedua: Kemanusiaan yang Adil dan Beradab**, terkandung nilai bahwa negara harus menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia sebagai makhluk yang beradab.
  - c. **Sila ketiga: Persatuan Indonesia**, terkandung nilai bahwa negara adalah sebagai penjelmaan sifat kodrat manusia monodualis, yaitu sebagai makhluk individu dan makhluk sosial. Negara merupakan suatu persekutuan hidup bersama di antara elemen-elemen yang membentuk negara yang berupa suku, ras, kelompok, golongan maupun kelompok agama.
  - d. **Sila keempat: Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan**, terkandung nilai bahwa hakikat negara adalah sebagai penjelmaan sifat kodrat manusia sebagai makhluk individu dan makhluk sosial. Hakikat rakyat merupakan sekelompok manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa yang bersatu dan bertujuan mewujudkan harkat dan martabat manusia dalam suatu wilayah negara. Rakyat merupakan subjek pendukung pokok negara. Negara adalah dari, oleh dan untuk rakyat. Oleh karena itu, rakyat merupakan asal mula kekuasaan negara.
  - e. **Sila kelima: Keadilan bagi Seluruh Rakyat Indonesia**, terkandung nilai bahwa tujuan negara adalah tujuan dalam hidup bersama yakni di dalamnya harus ada nilai keadilan yang harus terwujud dalam kehidupan bersama (kehidupan sosial).
2. Cita-cita nasional sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah berkehidupan kebangsaan yang bebas, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur;

3. Tujuan nasional dengan dibentuknya pemerintahan sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia; dan
4. Tugas pokok setelah kemerdekaan adalah menjaga kemerdekaan serta mengisinya dengan pembangunan yang berkeadilan dan demokratis yang dilaksanakan secara bertahap dan berkesinambungan.

## **B. Landasan Sosiologis**

Suatu peraturan perundang-undangan akan berlaku secara efektif apabila dalam pembentukannya dilandasi oleh pertimbangan sosiologis yaitu menyangkut dengan kebutuhan masyarakat/aparatur pemerintah terhadap peraturan tersebut. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Pemalang Tahun 2025-2029 menjawab permasalahan tentang penyelenggaraan pembangunan serta pemanfaatan ruang yang ada sesuai dengan kebutuhan wilayah daerah dan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

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. Di antara fenomena yang paling menonjol adalah fenomena kesenjangan pertumbuhan antar wilayah dan antardaerah. Semangat desentralisasi telah memberikan ruang untuk meretas fenomena yang berlangsung. Kewenangan otonomi yang bersifat lebih homogen dan integral yang dilimpahkan kepada daerah, secara prinsip dihayatkan 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 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, 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 Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD), Kebijakan Umum APBD, Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara, dan Rencana Kerja dan Anggaran Perangkat Daerah.

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 penyusunan 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 lokakarya (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 mewujudkan peraturan daerah yang partisipatif, telah diupayakan secara maksimal. Peraturan perundang- undangan 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 legitimasi dalam peraturan daerah sebagai dasar hukumnya.

### C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Pemalang Tahun 2025-2029 diperlukan untuk memberikan kepastian hukum terhadap Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Pemalang Tahun 2025-2029. Peraturan Daerah sebagai suatu produk hukum daerah hendaknya mencerminkan aspek yuridis, dimana aspek yuridis berkaitan dengan harapan bahwa Peraturan Daerah memenuhi dan menjamin kepastian hukum seperti halnya pembentukan Undang-Undang.<sup>2</sup>

Dalam sebuah negara hukum, setiap tindakan pemerintah harus dilakukan berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh

<sup>2</sup> Bagir Manan, *Dasar-dasar ...*, Op.Cit..

peraturan perundang-undangan. Suatu tindakan pemerintahan yang dilakukan tanpa dasar kewenangan akan berakibat batal demi hukum. Landasan hukum merupakan alasan dan pertimbangan untuk memastikan bahwa peraturan yang dibuat untuk menyelesaikan suatu permasalahan hukum atau mengisi celah hukum akan selalu menjamin kepastian hukum dan keadilan di masyarakat. Masalah hukum yang dimaksud dapat berupa peraturan yang sudah kadaluwarsa dan tidak lengkap, peraturan yang tidak konsisten atau tumpang tindih, atau peraturan yang sama sekali tidak ada. Dalam konteks ini, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menegaskan pentingnya keterkaitan langsung antara landasan yuridis yang digunakan dan substansi yang akan diatur dalam rangka mencapai efisiensi. Landasan yuridis juga berguna untuk memastikan harmonisasi hukum secara vertikal dan sinkronisasi hukum secara horizontal.

Menjadi landasan yuridis pembentukan Peraturan Daerah tentang RPJMD Kabupaten Pemalang Tahun 2025-2029 ini, adalah berbagai peraturan perundang-undangan yang memerintahkan atau menjadi acuan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang RPJMD Kabupaten Pemalang Tahun 2025-2029. Dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan yang terkait dengan RPJMD Kabupaten Pemalang Tahun 2025-2029, maka Peraturan Daerah tentang RPJMD Kabupaten Pemalang Tahun 2025-2029 ini tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Landasan hukum yang menjadi dasar peraturan perundangan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Raperda Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Pemalang Tahun 2025-2029, sebagai berikut :

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Tengah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II Batang dengan Mengubah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Tengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 52, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2757);
3. 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);
4. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);
5. 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);
6. 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);



7. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6841);
8. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2023 tentang Provinsi Jawa Tengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6867);
9. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia 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);



## **BAB V**

### **JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH**

#### **A. Pengertian-Pengertian Dan Konsep-Konsep**

Dalam merumuskan pasal-pasal dan ayat-ayat yang terdapat pada Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Pemalang Tahun 2025-2029, akan digunakan pengertian-pengertian dan konsep-konsep. Adapun pengertian-pengertian dan konsep-konsep dimaksud adalah :

1. Daerah adalah Kabupaten Pemalang.
2. Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Lembaga perwakilan rakyat daerah Kabupaten Pemalang yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
4. Kepala Daerah adalah Bupati Pemalang.
5. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Kepala Daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah Kabupaten Pemalang.
6. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah yang selanjutnya disingkat RPJPD, adalah dokumen Perencanaan Daerah untuk periode 20 (dua puluh ) tahun.
7. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang selanjutnya disingkat RPJMD, adalah dokumen Perencanaan Daerah untuk periode 5 (lima ) tahun.
8. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025 – 2045 yang selanjutnya disingkat RPJPN adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk periode 20 (dua puluh) tahun terhitung sejak tahun 2025 sampai tahun 2045.

9. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2025-2045 yang selanjutnya disingkat RPJPD Provinsi Jawa Tengah adalah dokumen perencanaan pembangunan daerah untuk periode 20 (dua puluh) tahun terhitung sejak tahun 2025 sampai tahun 2045.
10. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kabupaten Pemalang Tahun 2025 – 2045 yang selanjutnya disingkat RPJPD adalah dokumen perencanaan pembangunan daerah untuk periode 20 (dua puluh) tahun terhitung sejak tahun 2025 sampai tahun 2045.
11. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2025-2029, yang selanjutnya disingkat RPJMN, adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk periode 5 (lima) tahun terhitung sejak tahun 2025 sampai dengan tahun 2029.
12. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2025-2029, yang selanjutnya disebut RPJMD Provinsi Jawa Tengah, adalah dokumen perencanaan pembangunan daerah Provinsi Jawa Tengah untuk periode 5 (lima) tahun terhitung sejak tahun 2025 sampai dengan tahun 2029.
13. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Pemalang Tahun 2025-2029 yang selanjutnya disebut RPJMD adalah dokumen perencanaan pembangunan daerah untuk periode 5 (lima) tahun terhitung sejak tahun 2025 sampai dengan tahun 2029.
14. Rencana Strategis Perangkat Daerah yang selanjutnya disebut Renstra Perangkat Daerah, adalah dokumen perencanaan Perangkat Daerah untuk periode 5 (lima) tahun terhitung sejak tahun 2025 sampai dengan tahun 2029.
15. Rencana Pembangunan Tahunan Daerah, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah yang selanjutnya disingkat RKPD, adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 1 (satu) tahun.
16. Rencana Tata Ruang Wilayah yang selanjutnya disingkat RTRW adalah hasil perencanaan tata ruang yang merupakan

- penjabaran strategi dan arahan kebijakan pemanfaatan ruang wilayah nasional, provinsi dan kabupaten / kota kedalam struktur dan pola pemanfaatan ruang wilayah.
17. Visi adalah rumusan umum mengenai keadaan yang diinginkan pada akhir periode perencanaan pembangunan daerah.
  18. Misi adalah rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan visi.
  19. Program adalah bentuk instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah atau masyarakat, yang dikoordinasikan oleh Pemerintah Daerah untuk mencapai sasaran dan tujuan pembangunan daerah.
  20. Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.
  21. Pengendalian dan evaluasi pembangunan Daerah adalah suatu proses pemantauan dan supervisi dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pembangunan serta menilai hasil realisasi kinerja dan keuangan untuk memastikan tercapainya target secara ekonomis, efisien, dan efektif.

## **B. Materi Muatan Yang Akan diatur**

Materi muatan yang diatur dari rancangan Peraturan Daerah merupakan rangkaian rumusan normatif yang menggambarkan secara keseluruhan tahapan rencana pembangunan jangka menengah daerah yang harus dilakukan oleh para subyek perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Pemalang. Adapun sistematika Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Pemalang tahun 2025-2029, yang tersusun dalam bab-bab adalah sebagai berikut:

### **BAB I KETENTUAN UMUM**

Menguraikan pengertian yang akan digunakan dalam Peraturan Daerah

## BAB II RPJMD

Penjelasan tentang dasar penyusunan RPJMD, kegunaan RPJMD sebagai pedoman dokumen perencanaan Perangkat Daerah.

## BAB III PENGENDALIAN DAN EVALUASI

Berisi tentang cara pengendalian dan evaluasi RPJMD

## BAB IV PERUBAHAN RPJMD

Penjelasan tentang persyaratan perubahan RPJMD

## BAB V KETENTUAN PERALIHAN

Penyusunan RKPD Tahun 2030 berpedoman pada RPJPD pada tahapan lima tahun kedua yaitu tahun 2030-2034

## BAB VI KETENTUAN PENUTUP

Berisi tentang mulai berlakunya Peraturan Daerah dan Perintah penempatan Peraturan Daerah dalam Lembaran Daerah

## **BAB VI P E N U T U P**

### **A. Simpulan**

Berdasarkan uraian bab-bab terdahulu, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Pemalang disusun dengan berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kabupaten Pemalang, Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJM) Provinsi Jawa Tengah tahun 2025-2029 dengan memperhatikan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2025-2029.
2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Pemalang digunakan sebagai acuan dan pedoman dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan Rencana Strategis Perangkat Daerah (Renstra PD) bagi Perangkat Daerah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Pemalang.
3. Perlu dibentuknya Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Pemalang dalam rangka penjabaran visi dan misi Bupati/Wakil Bupati terpilih untuk jangka waktu 5 (lima) tahun kedepan serta untuk meningkatkan pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan serta pelayanan masyarakat yang lebih berdaya guna dan berhasil guna.

### **B. Saran - Saran**

Berdasarkan uraian pada bagian kesimpulan maka dapat dirumuskan saran-saran sebagai berikut :

1. Perencanaan Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Pemalang Tahun 2025-2029 harus sesuai dengan tujuan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Pemalang Tahun 2025-2029 dan menjadi pedoman dan dasar bagi penyusunan rencana dan program pembangunan di Kabupaten Pemalang baik jangka menengah maupun jangka panjang. Dengan demikian, arahan dari rencana pembangunan lebih lanjut dapat dioperasionalkan dalam penyusunan indikasi program pembangunan sehingga

terciptanya lingkungan yang kondusif serta kesejahteraan masyarakat dapat tercapai dengan baik.

2. Keberhasilan pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Pemalang Tahun 2025-2029 perlu diwujudkan dengan komitmen bersama antara penyelenggara Pemerintahan Daerah dengan seluruh stakeholders pembangunan di Kabupaten Pemalang. Dengan demikian maka seluruh pelaksana pembangunan di Kabupaten Pemalang diharapkan mempedomani Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Pemalang 2025-2029.
3. Pada tahap pelaksanaan Perda, diperlukan pemantauan dan pengawasan serta evaluasi dalam pelaksanaannya. Hal ini dilakukan untuk mengetahui apakah peraturan tersebut dapat berdaya guna dan berhasil guna dalam pelaksanaannya. Hasil evaluasi terhadap Perda yang dilakukan paling sedikit 1 (satu) kali dalam masa periode berlakunya RPJMD.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Prof. DR. H. Sri Soemantri M, SH, Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi, PT. Alumni, Bandung, 2006.
- Rahimullah, SH, M.Si, Hukum Tata Negara Ilmu Perundang-Undangan Versi Amandemen UUD 1945, PT. Gramedia, Jakarta, 2007.
- Prof. DR. I Gede Pantja Astawa, SH, MH dan Suprin Na'a, SH, MH, Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia, PT. Alumni, Bandung, 2008.
- Prof. DR. H. Dahlan Thaib, SH, M.Si, Jazim Hamidi, SH, M.Hum dan Hj. Ni'matul Huda, SH, M.Hum, Teori dan Hukum Konstitusi, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008.
- Prof. DR. M. Solly Lubis, SH, Ilmu Pengetahuan Perundang- Undangan, CV. Mandar Maju, Bandung, 2009.
- Hestu Cipto Handoyo, Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2012.
- Mirriam Budihardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Binacipta, Jakarta, 1981.