

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut paham demokrasi. Maka setiap penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan atas hukum. Hal inilah yang disebut negara hukum demokratis (*demokratische rechtsstaats*). Demokrasi yang dianut oleh Negara Republik Indonesia tercantum dalam sila ke-4 Pancasila yang berbunyi : kerakyatan dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Makna sila ke-4 adalah hakikat dari demokrasi yang sebenarnya. Sila ini melambangkan bahwa pemerintahan berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat. Melalui demokrasi tersebut, setiap warga negara diberikan kewajiban untuk menjalankan hak politiknya demi keberlangsungan negara. Maka dari itu, sistem demokrasi harus melibatkan masyarakat dalam pembuatan dan pengambilan keputusan. Salah satu bentuk keikutsertaan rakyat adalah dalam perencanaan pembangunan daerah.

Pembukaan UUD 1945 telah memberikan pandangan filosofis cita-cita negara hukum modern yang demokratis (*democratische rechtstaat*) yaitu negara demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*).<sup>1</sup> Alinea ke-1V Pembukaan UUD 1945 menyatakan bahwa : “Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia terbentuk dalam susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat”. Hal ini memberikan ketegasan bahwa demokrasi dianut

---

<sup>1</sup> Agussalim Andi Gadjong, 2007, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Penerbit Ghalia Indonesia, Bogor, hlm. 36.

bersama prinsip negara konstitusional. Demokrasi dipilih berlandaskan pada martabat dan kesederajatan manusia. Indonesia menganut konsep *welfare state* yakni negara kesejahteraan. Perencanaan pembangunan daerah yang berpihak kepada rakyat merupakan pengejawantahan dari paham kedaulatan rakyat yang dianut oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bertitik tolak dari tujuan konstitusi dalam pembukaan (*preamble*) UUD 1945 alinea ke-IV dengan tegas menyatakan bahwa : “ untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Republik Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah daerah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum....” Landasan tersebut menegaskan adanya “kewajiban negara” dan “tugas pemerintah” untuk melindungi dan melayani segenap kepentingan masyarakat guna terwujudnya kesejahteraan bagi masyarakat. Oleh karena itu, segala tindakan pemerintah terutama dalam hal ini pemerintah daerah diutamakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Salah satu hal yang berkaitan erat dengan demokrasi yakni adanya jaminan hak asasi manusia bagi rakyat Indonesia. Dimana hak asasi manusia adalah hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, yang mana harus dilindungi, dihormati dan dijunjung tinggi. Selain hak asasi manusia juga mempunyai kewajiban dasar dalam kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara. Berkaitan dengan keikutsertaan masyarakat dalam pemerintahan ini telah dijamin dalam konstitusi yakni dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi : “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Sedangkan dalam Pasal 28 UUD 1945 disebutkan bahwa :

“Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan undang-undang”. Landasan konstitusional sebagai bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat yakni tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Berkaitan dengan pelaksanaan paham kedaulatan rakyat tersebut tetap harus memperhatikan kesejahteraan masyarakat sebagaimana UUD 1945 sudah mengatur tentang perekonomian dan kesejahteraan masyarakat ini yakni tertera dalam Bab XIV Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial, Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 disebutkan bahwa : Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sedangkan dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 disebutkan bahwa : Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Maka dari itu, secara filosofis, yuridis dan sosiologis perencanaan pembangunan daerah merujuk pada tujuan negara yaitu : “memajukan kesejahteraan umum”, sebagaimana dimaksud dalam pembukaan alinea ke-IV UUD 1945.

Meningkatnya kesadaran publik untuk mendapat pelayanan terbaik aparat pemerintahan berakibat pada munculnya desakan reformasi pemerintahan yang terus berkembang sesuai tuntutan zaman. Publik kemudian lebih mengenalnya dengan prinsip-prinsip *good governance*. Istilah *good governance* dalam bahasa Indonesia diartikan sebagai “pemerintahan yang baik” atau “tata kelola

pemerintahan yang baik”.<sup>2</sup> Undang-undang Dasar Tahun 1945 telah mengamalkan mengenai upaya menciptakan *good governance*, sebagaimana tercantum pada Bab IV tentang Pemerintah Daerah Pasal 18 A ayat 2 yang menyebutkan bahwa : “Hubungan keuangan pelayanan umum pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang”.

Salah satu upaya untuk mewujudkan pembangunan daerah yang sesuai dengan cita-cita dan tujuan bangsa Indonesia serta melaksanakan amanat dari konstitusi negara maka diperlukan adanya suatu sistem perencanaan pembangunan nasional. Tujuan pembangunan nasional Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (4) UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang berbunyi :

1. Mendukung koordinasi antara pelaku pembangunan;
2. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah;
3. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
4. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan
5. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Tujuan yang berkenaan dengan mengoptimalkan partisipasi masyarakat berkaitan dengan konsep *good governance* ini, terdapat pengaturannya didalam undang-undang yakni Pasal 67 huruf e UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu Kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah

---

<sup>2</sup> Charles Simabura, “Mekanisme Konsultasi Publik sebagai Wujud Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Peraturan Daerah”, *Jurnal Konstitusi Pusako Universitas Andalas*, VoL III No. 1, Juni 2010.

meliputi menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik. Sejalan dengan itu menurut penjelasan umum PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dimana latar belakang adanya penyempurnaan pengaturan tentang pengelolaan keuangan daerah adalah untuk menjaga tiga pilar tata pengelolaan keuangan daerah yang baik yaitu transparansi, akuntabilitas dan partisipatif. Penyelenggaraan pemerintah daerah yang didasarkan pada prinsip *good governance* dapat dijadikan sebagai upaya untuk melaksanakan asas-asas demokrasi yang mana dapat mewujudkan tepenuhinya hak-hak rakyat oleh penguasa negara serta terealisasinya penegakan hak asasi manusia dalam berbagai aspek kehidupan bernegara.

Salah satu langkah awal untuk mewujudkan terselenggaranya *good governance* dalam pengelolaan keuangan daerah dimulai pada tahap perencanaan pembangunan daerah. Menurut Pasal 4 Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian, dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pemabangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah daerah serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Jangka Menengah Daerah dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah yang menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya menyusun rencana pembangunan Daerah dengan prinsip-prinsip, meliputi:

1. Merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional;
2. Dilakukan pemerintah daerah bersama para pemangku kepentingan berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing;
3. Mengintegrasikan rencana tata ruang dengan rencana pembangunan

- Daerah; dan
4. Dilaksanakan berdasarkan kondisi dan potensi yang dimiliki masing-masing Daerah, sesuai dengan dinamika perkembangan Daerah dan nasional.

Salah satu rencana pembangunan daerah yakni dirumuskan secara partisipatif merupakan hak masyarakat untuk terlibat dalam setiap proses tahapan perencanaan pembangunan daerah dan bersifat inklusif terhadap kelompok masyarakat yang rentan termarginalkan, melalui jalur khusus komunikasi untuk mengakomodasi aspirasi kelompok masyarakat yang tidak memiliki akses dalam pengambilan kebijakan. Dalam rangka perwujudan salah satu pilar *good governance* yaitu partisipatif yakni diwujudkan dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) dan melalui pokok-pokok pikiran dewan melalui penjangkaran aspirasi masyarakat. Musrenbang dimana materinya diharapkan menjadi aspirasi yang dapat ditampung dalam penyusunan APBD dalam bentuk peraturan daerah. Musyawarah Perencanaan Pembangunan adalah forum antar pelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah. Sedangkan pokok pikiran DPRD merupakan kajian permasalahan pembangunan daerah yang diperoleh dari DPRD berdasarkan risalah rapat dengar pendapat atau rapat hasil penyerapan aspirasi melalui reses.

Menurut Hungtinton mengemukakan bahwa demokrasi menuntut adanya pertanggungjawaban dari para wakil kepada yang diwakili serta menuntut adanya kesempatan kepada semua pihak untuk berpartisipasi dalam semua proses pembangunan.<sup>3</sup> Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa konsep partisipasi masyarakat berkaitan dengan konsep keterbukaan, jadi tanpa keterbukaan

---

<sup>3</sup> Kacung Marjani, 2011, *Sistem Politik Indonesia Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Kencana, Jakarta, hlm. 4.

pemerintahan maka tidak mungkin masyarakat dapat melakukan partisipasi dalam kegiatan-kegiatan pemerintahan. Keterbukaan dipandang sebagai suatu asas ketatanegaraan mengenai pelaksanaan wewenang secara layak. P. De Haan mengemukakan bahwa keterbukaan dalam prosedur memungkinkan masyarakat untuk ikut mengetahui (*meeweten*), ikut memikirkan (*meedenken*), bermusyawarah (*meespreken*), dan ikut memutuskan dalam rangka pelaksanaan (*meebeslissen*) serta hak ikut memutus (*meedebelissingrecht*).<sup>4</sup> Keterbukaan informasi publik juga menjadi salah satu elemen penting bagi terwujudnya *good governance*. Keterbukaan informasi publik yang diatur dalam UU Nomor 14 Tahun 2008 merupakan hasil dari usaha-usaha yang dilakukan oleh semua pihak dalam mendukung *good governance* di Indonesia. Dalam keterbukaan informasi public terdapat beberapa prinsip yang dapat mewujudkan terlaksananya *good governance*, yaitu prinsip partisipasi, transparansi dan akuntabilitas.

Berikut ini tujuan dari UU Keterbukaan Informasi Publik sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 2 UU Keterbukaan Informasi Publik yakni sebagai berikut :

1. Menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan *public* dan proses pengambilan keputusan;
2. Mendorong partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik;
3. Meningkatkan peran aktif masyarakat dalam pengambilan kebijakan public dan pengelolaan badan publik yang baik;
4. Mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik, yaitu transparan, efektif dan efisien, akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan;
5. Mengetahui alasan kebijakan publik yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak;
6. Mengembangkan ilmu pengetahuan dan mencerdakan kehidupan

---

<sup>4</sup> Hendra Karianga, 2013, *Politik Hukum dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Kencana, Jakarta, hlm. 158-159.

- bangsa;
7. Meningkatkan pengelolaan dan pelayanan informasi di lingkungan badan publik untuk menghasilkan layanan informasi yang berkualitas;

Berkaitan dengan studi kasus dari praktik-praktik partisipasi dengan membandingkan dengan daerah-daerah di Inggris yakni dengan menggunakan model CLEAR. Model CLEAR berpendapat bahwa partisipasi akan sangat efektif dimana warga negara :<sup>5</sup>

1. *Can do* (mampu), memiliki sumber daya dan pengetahuan untuk berpartisipasi.
2. *Like to* (ingin), merasakan sebagai bagian yang memperkuat partisipasi.
3. *Enabled to* (dimungkinkan), diberikan kesempatan untuk berpartisipasi.
4. *Asked to* (diminta), dimobilisasi melalui lembaga-lembaga publik dan saluran warga.
5. *Responded to* (menanggapi) melihat bukti bahwa pandangan mereka telah dipertimbangkan.

Partisipasi masyarakat merupakan kunci penyelenggaraan prinsip demokrasi. Dimana pemerintahan pada dasarnya adalah milik masyarakat maka adanya akuntabilitas publik yang berarti pertanggungjawaban kepada masyarakat sebagai pemilik pemerintahan. Langkah untuk mencapai akuntabilitas publik maka dibutuhkan keterlibatan masyarakat dalam proses kebijakan bersama wakilnya dan para administrator publik. Selain itu partisipasi masyarakat dalam pemerintahan daerah harus ditanggapi secara rasional yang berarti proses partisipasi membutuhkan waktu yang memadai, pemikiran yang cermat, kesempatan kepada masyarakat untuk menyatakan pendapatnya perlunya mendengar beragam pendapat yang muncul serta penghargaan atas perbedaan pendapat.

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm. 160.

Partisipasi masyarakat bukan hanya ideologi demokrasi tetapi juga mengikutsertakan masyarakat dalam setiap proses pengambilan keputusan, yang menyangkut dirinya sendiri. Partisipasi masyarakat merupakan suatu proses keterlibatan warga dalam semua aspek kegiatan pembangunan (fisik maupun non fisik) lingkungan. Pelaksanaan partisipasi masyarakat dipusatkan pada usaha mendorong dan memotivasi setiap orang atau kelompok agar berpartisipasi dapat dinilai sebagai salah satu upaya pengembangan kehidupan bersama dalam masyarakat.<sup>6</sup> Partisipasi masyarakat diperlukan agar terdapat kemajuan dalam pembangunan. Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program pembangunan memerlukan kesadaran warga masyarakat akan minat dan kepentingan yang sama strategi yang diterapkan adalah melalui strategi penyadaran.<sup>7</sup> Melibatkan masyarakat secara langsung akan membawa tiga dampak, yaitu terhindar dari peluang terjadinya manipulasi yakni lebih memperhatikan keinginan masyarakat, memberi nilai tambah pada legitimasi rumusan perencanaan, serta meningkatkan kesadaran dan keterampilan politik masyarakat.<sup>8</sup>

Tanjung Jabung Barat adalah salah satu Kabupaten yang terletak di Pantai Timur Provinsi Jambi, tepatnya antara 0o53'41' 00" – 01o41' Lintang Selatan dan antara 103o23'–104o21' Bujur Timur. Berdasarkan letak geografisnya Kabupaten Tanjung Jabung Barat berbatasan dengan:

1. Sebelah Utara berbatasan dengan Provinsi Riau

<sup>6</sup> Herabudin, 2016, *Studi Kebijakan Pemerintah dari Filosofi ke Implementasi*, Pustaka Setia, Bandung,

<sup>7</sup> Adi, Isbandi Rukminto, 2001, *Pemberdayaan Pengembangan Masyarakat dan Intervensi Komunitas*, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 206.

<sup>8</sup> Alexander Abe, 2005, *Perencanaan Daerah Partisipatif*, Pustaka Jogja Mandiri, Yogyakarta, hlm. 15.

2. Sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Batanghari
3. Sebelah Timur berbatasan dengan Selat Berhala dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur
4. Sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Batanghari dan Kabupaten Tebo.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Kawasan Strategis Nasional adalah wilayah yang penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting secara nasional terhadap kedaulatan negara, pertahanan dan keamanan negara, ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan, termasuk wilayah yang ditetapkan sebagai warisan dunia. Kawasan strategis nasional yang berada di Kabupaten Tanjung Jabung Barat Provinsi Jambi ditetapkan dengan pertimbangan dari sudut kepentingan fungsi dan daya dukung lingkungan hidup.

Kawasan strategis Kabupaten Tanjung Jabung Barat dari sudut Ekonomi, kepentingan sosial dan budaya dan/atau lingkungan adalah :

1. Kawasan Strategis Ekonomi adalah : Kawasan Perkotaan Kuala Tungkal di Kecamatan Tungkal Ilir, Kawasan Sepanjang Jalan Lintas Timur Kabupaten, Kawasan Perkotaan Tebing Tinggi, Kawasan Minapolitan Sungai Dualap di Kecamatan Kuala Betara dan Kawasan Pelabuhan di Kecamatan Tungkal Ilir.
2. Kawasan Strategis Kepentingan Sumber Daya Alam adalah kawasan Pertambangan Minyak, Batu Bara dan Gas Bumi yang tersebar di Kecamatan Betara, Kecamatan Muara Papalik, Kecamatan Renah Mendaluh, Kecamatan Tebing Tinggi, Kecamatan Batang Asam, Kecamatan Merlung dan Kecamatan Tungkal Ulu.

3. Kawasan Strategis kepentingan fungsi dan daya dukung lingkungan hidup terbagi dua, yaitu :

- a. Cagar alam hutan bakau pantai timur yang terletak di Kecamatan Tungkal Ilir, Kecamatan Seberang Kota dan Kecamatan Kuala Betara.
- b. Kawasan lindung gambut yang juga merupakan kawasan strategis nasional terletak di Kecamatan Betara, Bram Itam dan Pengabuan.

Adapun Kawasan Strategis Nasional yang termasuk dalam kawasan wilayah Kabupaten Tanjung Jabung Barat adalah Kawasan Taman Nasional Bukit Tiga puluh (Provinsi Jambi dan Riau) yang berada di Kecamatan Renah Mendaluh dan Kecamatan Batang Asam. Potensi pengembangan wilayah Kabupaten Tanjung Jabung Barat terdiri dari kawasan lindung dan kawasan budidaya. Kawasan lindung yaitu kawasan yang berfungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumberdaya alam, sumberdaya binaan, nilai sejarah, dan budaya bangsa untuk kepentingan pembangunan yang berkelanjutan. Luas kawasan lindung di Kabupaten Tanjung Jabung Barat adalah 34.500,00 Ha, yang terdiri hutan lindung gambut, sempadan pantai, sempadan sungai, taman Nasional Bukit Tigapuluh, Cagar Alam Hutan Bakau Pantai Timur dan perlindungan lainnya. Luas Kawasan Budidaya Kabupaten Tanjung Jabung Barat sebesar 465.045 Ha, terdiri dari Hutan Produksi, Hutan Produksi Terbatas, Pertanian dan Non Pertanian. Berikut ini, rincian luas Kawasan budidaya Kabupaten Tanjung Jabung Barat, yakni sebagai berikut :

Tabel 1.1  
Luas Kawasan Budidaya Kabupaten Tanjung Jabung Barat  
Tahun 2016-2030

No	Jenis Kawasan	Luas (Ha)	% thd luas Kab
1	Hutan Produksi	179.635	33,42
2	Hutan Produksi Terbatas	35.585	6,62
3	Pertanian dan Non Pertanian	249.825	46,48
<b>Luas Kawasan Budidaya</b>		<b>465.045</b>	<b>86,52</b>
<b>Luas Wilayah Kabupaten Tanjung Jabung Barat</b>		<b>537.516</b>	

Sumber : Perda RTRW, 2013 -2033

Dalam kawasan budidaya terdapat pula kawasan andalan yang merupakan keterpaduan dan keterkaitan berbagai kegiatan produksi dan kawasan fungsional yang mempunyai dampak terhadap perkembangan potensi daerah. Selain mempunyai potensi kekayaan alam yang cukup besar, Kabupaten Tanjung Jabung Barat mempunyai jumlah penduduk yang cukup besar, dimana jumlah penduduk yang besar ini merupakan modal dasar bagi pembangunan. Berikut ini rincian jumlah penduduk di Kabupaten Tanjung Jabung Barat :

Tabel 1.2  
Jumlah Penduduk dan Kepadatan Penduduk Dirinci per Kecamatan  
Kabupaten Tanjung Jabung Barat Tahun 2019

No.	Kecamatan	Luas Wilayah (Dataran)		Penduduk (Orang)		Kepadatan Penduduk
		Km2	%	Jumlah	%	
1	Tungkal Ulu	345,69	6,94	13.645	4,12	40
2	Merlung	311,65	4,89	17.493	5,25	56
3	Batang Asam	1042,37	20,91	32.138	9,53	31
4	Tebing-Tinggi	342,89	6,88	47.611	14,08	135
5	Renah Mendaluh	473,72	10,17	15.241	4,54	32
6	Muara Papalik	336,38	7,40	11.935	3,59	36
7	Pengabuan	440,13	8,83	26.647	8,00	60
8	Senyerang	426,63	8,56	24.134	7,29	57
9	Tungkal Ilir	100,31	2,01	73.532	22,26	729
10	Bram Itam	312,66	6,02	15.048	4,84	51
11	Seberang Kota	121,29	2,43	8.991	2,71	74

12	Betara	570,21	11,43	30.663	9,15	53
13	Kuala Betara	185,90	3,73	15.845	4,64	82
<b>Jumlah</b>		<b>5009,83</b>	<b>100</b>	<b>332.923</b>	<b>100</b>	<b>66</b>

Sumber : BPS Tanjung Jabung Barat

Alasan memilih Kabupaten Tanjung Jabung Barat sebagai lokasi penelitian tesis yakni dimana menurut sejarahnya adanya revolusi perjuangan rakyat provinsi Jambi tahun 1945-1949, umumnya Tanjung Jabung Barat khususnya di kota Kuala Tungkal yang menjadikan daerah ini sebagai pusat perjuangan yang mana sebenarnya banyak terjadi pertempuran/insiden yang terjadi hampir setiap malam, namun pertempuran yang besarnya adalah terjadi sekitar lusinan (lebih dari puluhan) kali selama sekitar bulan Januari-Maret (2 Bulan). Di Provinsi Jambi hanya di Kuala Tungkal satu-satunya laskar/pasukan rakyat yang benar-benar bergabung dengan tentara (bermanuggal ika) tidak seperti front-front di daerah Jambi lainnya. Seluruh rakyat bersatu padu bertempur bersama TNI secara massal dari berbagai suku dan rakyat juga yang membantu sepenuhnya apa keperluan TNI selain persenjataan modern. Rakyat sangat bangga dapat masuk ke Barisan Selempang Merah (BSM) untuk ikut bertempur.<sup>9</sup> Walaupun bukan seluruh masyarakat yang tergabung menjadi anggota BSM namun mereka begitu tergugah hatinya untuk membantu melawan penjajah. Bagi rakyat yang tidak bisa bertempur langsung cukup partisipasinya dengan memberikan bahan-bahan makanan yang dibutuhkan agar yang bertempur tidak kelaparan dan segala macam seperti rokok dan sebagainya.<sup>10</sup>

Selain alasan sejarah, alasan mendasar pemilihan Kabupaten Tanjung Jabung Barat sebagai lokasi penelitian dimana adanya keragaman penduduk dan budaya yang ada di Kabupaten Tanjung Jabung Barat. Dimana suku dari masyarakat yang cukup beragam yakni mulai dari suku melayu, suku banjar, suku bugis, suku minang, suku batak, suku jawa, suku donok atau suku laut yang banyak hidup dipantai/laut bahkan banyaknya etnis dari keturunan negara asing yakni

<sup>9</sup> Tim KPEPKD Kabupaten Tanjung Jabung Barat, 2014, *Perjuangan Rakyat Tanjung Jabung Barat 1942-1949*, Penerbit Kantor Pengolahan Data Elektronik Perpustakaan Kearsipan dan Dokumentasi Kabupaten Tanjung Jabung Barat, hlm. 224-225.

<sup>10</sup> *Ibid.*,

Malaysia, Cina bahkan India. Selain itu, lokasi strategis Kabupaten Tanjung Jabung Barat yang berbatasan dengan pantai yang mana cukup dekat dengan Batam maupun Singapura menjadikan Kuala Tungkal sebagai pusat kota Kabupaten Tanjung Jabung Barat menjadi salah satu kota yang cukup ramai dikunjungi oleh wisatawan atau bahkan masyarakat yang hanya sekedar transit sebelum melanjutkan ke daerah lain. Hal inilah yang menjadi daya ketertarikan sendiri dimana keragaman budaya dan latar belakang penduduk yang berbeda tentu ini sudah bisa mewakili konsep Indonesia secara keseluruhan yakni Bhineka Tunggal Ika dalam upaya mewujudkan persatuan Indonesia sesuai dengan Sila ke-3 Pancasila. Dengan keberagaman inilah tentunya cara partisipasi yang dilakukan seharusnya mempunyai konsep yang berbeda dimana dengan latar belakang penduduk yang berbeda tentu penyampaian tidak sama.

Mengingat perjuangan masyarakat yang cukup besar dalam melawan penjajah tersebut, serta keragaman penduduk dilihat dari latar belakang dan budaya akan tetapi sampai saat ini masih sangat sedikit perhatian yang dicurahkan oleh pemerintah untuk memberikan perhatian terhadap masyarakat. Dengan potensi sumber daya alam dan jumlah penduduk yang cukup besar maka diperlukan suatu perencanaan pembangunan daerah yang baik agar pemanfaatan sumber daya alam yang ada bisa optimal dengan pemanfaatan partisipasi aktif dari masyarakat dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Undang – undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dan Undang – undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah telah mengamanatkan kepada pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota untuk menyusun perencanaan pembangunan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahannya, untuk perencanaan pembangunan daerah terdapat tiga jenis menurut jangka waktunya yaitu Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah tahunan (RKPD). Dengan sudah dilantikannya Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Tanjung Jabung Barat periode 2021 – 2024 pada tanggal 26 Februari 2021 maka sebagai kepala daerah berkewajiban menyusun rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) untuk masa 2021 – 2026 sebagai satu kesatuan dari sistem perencanaan pembangunan baik nasional, provinsi, dan

kabupaten/kota. RPJMD akan menjadi pedoman Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan pembangunan daerah yang dijabarkan kedalam Rencana Strategis (RENSTRA) perangkat daerah dan dioperasionalkan dalam Rencana Kerja (RENJA) tahunan perangkat daerah. RPJMD Kabupaten Tanjung Jabung Barat 2021 – 2026 merupakan tahapan perencanaan pembangunan jangka menengah daerah ke empat yang terakhir (RPJMD ke IV) dalam masa perencanaan pembangunan jangka panjang daerah (RPJPD) Kabupaten Tanjung Jabung Barat 2005 – 2025. Untuk itu dalam penyusunan RPJMD Kabupaten Tanjung Jabung Barat Tahun 2021 – 2026 salah satunya harus memperhatikan arah kebijakan dan sasaran pokok yang tertuang dalam RPJPD Kabupaten Tanjung Jabung Barat Tahun 2005 – 2025 sebagai upaya pencapaian target-target jangka panjang pembangunan daerah. Dalam penyusunan RPJMD Kabupaten Tanjung Jabung Barat, skenario pembangunan daerah berdasarkan berkelanjutan diintegrasikan dimulai dari rumusan tujuan, sasaran, strategi, arah kebijakan, dan program, dan kebijakan umum pembangunan berkelanjutan sebagai bagian dari fokus pembangunan jangka menengah daerah.

Rencana Pembangunan Tahunan Daerah yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah yang selanjutnya disingkat RKPD adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 1 (satu) tahun. Dimana RKPD tersebut mengacu pada RPJMD. Maka RKPD yang dibahas disini yakni sesuai dengan RPJMD 2021-2026. Berkenaan dengan RKPD Tahun 2021 dimana ada masa peralihan antara Kepala Daerah yang lama dengan yang baru. Jadi ketentuan RKPD Tahun 2021 masih mengacu pada RPJMD bupati sebelumnya yakni RPJMD untuk 2016-2021. Mengingat bahwa RKPD merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional, maka RKPD yang dibahas disini disamping harus merujuk pada RPJMD 2021-2026 juga harus merujuk pada RPJPD 2005-2025, RPJPD Provinsi dan RPJP Nasional. Hal ini dikarenakan harus adanya sinkronisasi dimana ada juga urusan pemerintahan pusat yang diserahkan kepada

daerah melalui desentralisasi dan tugas pembantuan. Dalam rangka perencanaan pembangunan daerah ini pemerintah daerah menjalankan urusan pemerintahan konkuren sebagai dasar pelaksanaan otonomi daerah.

Dalam proses partisipasi masyarakat menjamin adanya keikutsertaan masyarakat dalam perencanaan pembangunan. Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah merupakan pelaksanaan dari UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan UU Nomor 23 Tahun 2014 serta Peraturan Bupati Tanjung Jabung Barat Nomor 3 Tahun 2009 tentang Tata Cara Penyusunan Perencanaan, Pengendalian, dan Evaluasi Pembangunan Daerah dimana RKPD menjadi dokumen perencanaan pembangunan tahunan yang disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, Penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan serta merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam tahapan penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD), yakni sebagai pedoman dalam penyusunan Kebijakan Umum Perubahan Anggaran (KUPA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara Perubahan (PPAS-P). Dokumen ini memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja, dan pendanaannya baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Tanjung Jabung Barat berorientasi pada proses, menggunakan pendekatan teknokratik, partisipatif, politis, atas bawah-bawah atas. Salah satu indikator pembangunan daerah yang paling vital ialah bagaimana keikutsertaan masyarakat dalam menyukseskan pembangunan yang ada disekitarnya. Partisipasi masyarakat dalam penyusunan

RKPD bisa dilakukan melalui dua cara yakni dari Pemerintah dan DPRD. Dimana melalui pemerintah yakni melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan sedangkan yang dari DPRD memberikan saran melalui pokok-pokok pikiran DPRD berdasarkan hasil reses/penjaringan aspirasi masyarakat.

Jika memperhatikan indikator syarat keberhasilan Musrenbang berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No.050-187/Kep/Bangda/2007 tentang Pedoman Penilaian dan Evaluasi Pelaksanaan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), jelas dinyatakan bahwa informasi merupakan indikator penting dalam upaya meningkatkan partisipasi masyarakat. Disebutkan bahwa informasi yang harus ada adalah informasi yang perlu disediakan untuk mendukung penyelenggaraan musrenbang. Informasi ini harus disampaikan jauh sebelum waktu pelaksanaan musrenbang agar stakeholder dapat mempelajari dan merencanakan pertanyaan yang perlu diajukan; informasi mesti sedemikian rupa sehingga mudah dipahami dan sesuai dengan tingkat pengetahuan stakeholder. Informasi juga sejauh mungkin berbentuk visual sehingga mudah dipahami. Proses Musrenbang pada dasarnya mendata aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang dirumuskan melalui pembahasan ditingkat kelurahan dan desa, dilanjutkan ditingkat kecamatan, dikumpulkan berdasarkan urusan wajib dan pilihan pemerintahan daerah dan selanjutnya diolah dan dilakukan penentuan skala prioritas program/kegiatan ditingkat kabupaten/kota oleh Bappeda bersama para pemangku kepentingan disesuaikan dengan kemampuan pendanaan dan kewenangan daerah.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004, tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), dalam pasal 1 ayat (21) dinyatakan

bahwa Musrenbang adalah forum antar pelaku dalam menyusun rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah. Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) desa adalah forum musyawarah tahunan para pemangku kepentingan/stakeholder ditingkat desa untuk mendapatkan masukan mengenai kegiatan prioritas pembangunan di desa terkait yang didasarkan pada masukan dari masyarakat desa, serta menyepakati rencana kegiatan tahun yang akan berjalan. Masukan itu sekaligus sebagai dasar penyusunan Rencana Pembangunan desa yang akan diajukan kepada kecamatan sebagai dasar penyusunan Rencana kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah. Musrenbang desa dilakukan di Pemerintah Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Barat setiap tahun pada bulan Desember dengan luaran berupa Dokumen Rencana Pembangunan desa serta masukan untuk rencana kerja SKPD.

UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang sistem Perencanaan pembangunan nasional, secara limitatif mengatur perencanaan pembangunan berpola Musrenbang (musyawarah perencanaan pembangunan) yang dimulai dari Musrenbangdes, Musrenbangcam, Musrenbangda baik kabupaten/kota dan provinsi dan Musrenbangnas. Musyawarah secara berjenjang tersebut dimaksudkan agar perencanaan pembangunan terintegrasi secara nasional. Akan tetapi dalam pelaksanaannya perencanaan pembangunan tersebut sulit direalisasikan karena forum musrenbang banyak yang tidak terakomodasi ketika RKPD dirumuskan melalui keputusan kepala daerah, berlanjut sampai pada pengajuan KUA/PPAS yang disepakati antara pemerintah dan DPRD. Forum musrenbang selama ini hanya bersifat formalitas belaka dan tidak substansial. Dalam upaya pengembangan partisipasi masyarakat, dimana belum adanya

pemahaman berkaitan dengan makna sebenarnya tentang partisipasi oleh pihak perencana dan pelaksana pembangunan yakni pada tataran perencanaan pembangunan partisipasi itu didefinisikan sebagai kemauan masyarakat untuk mendukung secara penuh pembangunan yang direncanakan dan ditetapkan sendiri oleh (aparatus) pemerintah, sehingga masyarakat hanya bersifat pasif dan hanya sebagai sub-ordinasi pemerintah.

Pelaksanaan musrenbang maupun reses/penjaringan aspirasi masyarakat seharusnya melibatkan partisipasi masyarakat secara aktif tetapi dalam pelaksanaannya di lapangan tidaklah demikian. Peran aktif masyarakat belum terlaksana sepenuhnya karena terdapat keinginan masyarakat yang tidak dianggarkan didalam APBD. Selain itu, terlihat pada adanya proyek yang mangkrak. Misalnya : Proyek jembatan di wilayah RT.05 Parit selamat, Desa Muara Seberang, Kecamatan Seberang kota, Kabupaten Tanjung Jabung Barat, Provinsi Jambi. Diketahui dari penjelasan masyarakat proyek mangkrak itu sudah hampir satu tahun tidak dilanjutkan pekerjaannya. Hal ini menunjukkan prioritas masyarakat tidak diperhatikan, dimana keluhan tersebut tidak ditindaklanjuti. Selain itu, adanya proyek pembangunan gedung olahraga yang selama 7 tahun belum juga terselesaikan padahal anggarannya cukup besar. Dan itu telah dimasukkan kembali dalam RKPD 2021.

Berdasarkan latar belakang diatas maka penulis bermaksud menulis proposal yang berjudul : **Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah di Kabupaten Tanjung Jabung Barat.**

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, permasalahan yang akan dibahas dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana bentuk partisipasi masyarakat dalam penyusunan RKPD berdasarkan peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimana pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam penyusunan RKPD di Kabupaten Tanjung Jabung Barat?
3. Bagaimana upaya untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam rangka mewujudkan *good governance* dalam penyusunan RKPD di Kabupaten Tanjung Jabung Barat?

## C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka tujuan dari penelitian ini yaitu sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis bentuk partisipasi masyarakat dalam penyusunan RKPD berdasarkan peraturan perundang-undangan.
2. Untuk dan mengetahui dan menganalisis pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam penyusunan RKPD melalui Pemerintah Daerah di Kabupaten Tanjung Jabung Barat.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis upaya untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam rangka mewujudkan *good governance* dalam penyusunan RKPD di Kabupaten Tanjung Jabung Barat.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian tersebut, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik secara teoritis maupun praktis, yaitu :

##### 1. Manfaat Teoritis

- a. Untuk menambah pengetahuan, memperluas cakrawala berpikir penulis, serta melatih kemampuan penulis dalam melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskan hasil penelitian dalam bentuk tulisan.
- b. Untuk lebih memperkaya khasanah ilmu pengetahuan bagi penulis terutama dalam bidang hukum.

##### 2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Pemerintah Kabupaten Tanjung Jabung Barat, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sumbang pikiran kepada pejabat-pejabat terkait berkenaan dengan partisipasi masyarakat dalam penyusunan rencana kerja pemerintah daerah di Kabupaten Tanjung Jabung Barat.
- b. Bagi masyarakat, diharapkan dapat menambah pengetahuan bagi masyarakat dilingkup Pemerintah Kabupaten Tanjung Jabung Barat berkaitan dengan partisipasi masyarakat dalam penyusunan rencana kerja pemerintah daerah di Kabupaten Tanjung Jabung Barat.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Melalui penelusuran kepustakaan, Penulis tidak menemukan penelitian tesis yang pernah mengkaji Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah di Kabupaten Tanjung Jabung Barat. Namun penulis

menemukan karya ilmiah yang ada kaitannya dengan partisipasi masyarakat, akan tetapi fokus penelitiannya berbeda dengan objek kajian penulis. Karya Ilmiah tersebut ialah :

1. Tesis Yohanes Paulus Atarona Kadus, Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta tahun 2016, berjudul “Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Daerah Istimewa Yogyakarta”. Pembahasan yang diteliti dalam tesis ini adalah :
  - a. Bagaimana partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah tentang APBD di DIY?
  - b. Hambatan-hambatan apa yang dihadapi?
  - c. Upaya untuk mengatasi hambatan-hambatan tersebut?

Terdapat beberapa perbedaan dengan penelitian ini :

- a. Sekalipun membahas tentang partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah akan tetapi objek kajiannya berbeda yakni berkaitan dengan penganggaran bukan perencanaan.
  - b. Selain itu, rumusan masalah yang dikaji juga berbeda dimana fokus penulis lebih kepada penerapan partisipasi masyarakat baik melalui pemerintah dan DPRD.
2. Tesis Fadel Muhammad, Fakultas Hukum Universitas Andalas Tahun 2020 yang berjudul Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2009 tentang Kawasan Tanpa Asap Rokok dan Kawasan Tertib Rokok di Kota Padang Panjang”, Pembahasan yang diteliti dalam tesis ini adalah :

- a. Bagaimanakah pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2009 tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Tertib Rokok di Kota Padang Panjang?
- b. Bagaimanakah akibat hukum dari partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan?
- c. Bagaimanakah gagasan umum partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah?

Terdapat perbedaan dari penelitian ini yakni sebagai berikut :

- a. Sekalipun membahas tentang partisipasi masyarakat, akan tetapi objek kajian berbeda, tesis ini mengarah pada partisipasi dalam pembentukan peraturan daerah sedangkan fokus penulis lebih pada perencanaan pembangunan daerah.
- b. Rumusan masalah yang disajikan juga berbeda dimana tesis ini lebih mengarah pada akibat yang ditimbulkan serta gagasan umum sedangkan penulis lebih fokus pada pelaksanaan partisipasi masyarakat itu sendiri dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah serta konsep ideal yang diharapkan dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.

## **F. Kerangka Teori dan Konseptual**

### **1. Kerangka Teori**

Teori merupakan suatu penjelasan yang bersifat rasional serta harus berkesuaian dengan objek yang dipermasalahkan dan didukung dengan adanya fakta yang empiris agar dapat diuji kebenarannya.

Kerangka teori merupakan masukan eksternal bagi peneliti yang dapat digunakan, sebagai kerangka pemikiran atau buku-buku, pendapat tesis mengenai sesuatu kasus atau permasalahan yang dijadikan sebagai bahan perbandingan, pegangan teoritis apakah disetujui atau tidak dengan pegangan teori.<sup>11</sup>

Menurut Sudikno Mertokusumo, teori hukum adalah cabang ilmu hukum yang membahas atau menganalisis, tidak sekedar menjelaskan atau menjawab pertanyaan atau permasalahan, secara kritis ilmu hukum maupun hukum positif dengan menggunakan metode sintesis saja. Secara kritis dikatakan karena pertanyaan-pertanyaan atau permasalahan teori tidak cukup dijawab secara otomatis oleh hukum positif karena memerlukan argumentasi penalaran.<sup>12</sup> Kerangka teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Teori Partisipasi Masyarakat

Secara etimologis, partisipasi berasal dari bahasa Latin *pars* yang artinya bagian dan *capere*, yang artinya mengambil, sehingga diartikan “mengambil bagian”. Partisipasi berasal dari kata bahasa Inggris “*participation*” yang berarti pengambilan bagian, pengikutsertaan. Sehingga partisipasi berarti mengambil bagian atau mengambil peranan dalam aktivitas atau kegiatan politik suatu

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto, 2012, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, hlm. 133.

<sup>12</sup> Sudikno Mertokusumo, 2012, *Teori Hukum*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 87.

negara.<sup>13</sup> Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan banyak cara. Didalam praktiknya *European Union* melalui *Parliamentary Support Programme* di Afrika Selatan telah menerbitkan berbagai model pilihan pelibatan publik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu :<sup>14</sup>

1) *Pure representative democracy*

Dalam model ini sifat partisipasi masyarakat masih pure atau murni. Artinya rakyat selaku warga negara dalam suatu negara demokrasi keterlibatannya dalam pengambilan keputusan public dilakukan oleh wakil-wakil yang dipilih melalui pemilihan umum untuk duduk dalam Lembaga perwakilan.

2) *A Basic Model of Public Participation*

Dalam model ini digambarkan bahwa rakyat telah melakukan interaksi keterlibatannya dalam proses pengambilan keputusan, tidak hanya melalui pemilihan umum tetapi dalam waktu yang sama juga melakukan kontak dengan lembaga perwakilan. Model ini belum dapat dikatakan sebagai bentuk dan hakikat interaksi yang sebenarnya.

3) *A realism model of public participation*

Dalam model ini, pelaku partisipasi public cenderung dilakukan

<sup>13</sup> Huntington dan Nelson dalam Hendra Karianga, 2013, *Politik Hukum dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Kencana, Jakarta, hlm. 147.

<sup>14</sup> Saifudin, 2009, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, FH-UII Pers, Yogyakarta, hlm. 177.

oleh adanya kelompok kepentingan atau organisasi lainnya yang terorganisir.

#### 4) *The possible ideal for South Africa*

Model ini merupakan model alternatif yang merupakan perluasan dalam memasukkan tiga kelompok partisipan, yaitu : dimensi peranan partai politik dan partai mayoritas serta dimensi hubungan perwakilan eksekutif.

Bentuk-bentuk partisipasi dapat dibagi menjadi empat bentuk yakni sebagai berikut :<sup>15</sup>

##### 1) Partisipasi dapat bersifat transitif atau intransitif

Partisipasi transitif berorientasi pada tujuan tertentu, sebaliknya partisipasi intransitif apabila subjek tertentu berpartisipasi tanpa tujuan yang jelas;

##### 2) Partisipasi bermoral atau tak bermoral

Partisipasi memenuhi sisi moral apabila tujuan yang hendak dicapai sesuai dengan etika. Sebaliknya jika kegiatan berpartisipasi ditujukan pada hal yang tidak sesuai dengan etika, maka kegiatan tersebut dianggap tidak bermoral.

##### 3) Partisipasi yang bersifat dipaksa dan bersifat bebas

Partisipasi dikonotasi positif apabila partisipasi dipersepsi sebagai tindakan bebas yang dilakukan oleh subjek bukan terpaksa dilakukan atas nama partisipasi.

<sup>15</sup> Majid Rahmena dalam Hendra Karianga, 2013, *Politik Hukum dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Kencana, Jakarta, hlm. 170.

4) Partisipasi yang bersifat manipulatif atau spontan

Partisipasi yang dimanipulasi mengandung pengertian bahwa partisipan tidak merasa dipaksa untuk melakukan sesuatu namun sesungguhnya partisipan diarahkan untuk berpartisipasi oleh kekuatan diluar kendalinya.

Menurut Bagir Manan, ada beberapa cara partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan dalam proses perumusan kebijakan, yaitu antara lain :<sup>16</sup>

- 1) Mengikutsertakan dalam tim ahli atau kelompok-kelompok kerja;
- 2) Melakukan *public hearing* atau mengundang rapat-rapat;
- 3) Melakukan uji sah kepada pihak-pihak tertentu untuk mendapatkan tanggapan;
- 4) Melakukan lokakarya atau workshop sebelum resmi dibahas, dan
- 5) Mempublikasikan peraturan agar mendapatkan tanggapan publik.

b. Teori Demokrasi

Secara etimologi, kata demokrasi berasal dari Bahasa Yunani “*demos*” berarti rakyat dan “*kratos*” berarti kekuasaan atau berkuasa. Dengan demikian demokrasi artinya pemerintahan oleh rakyat, dimana kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau wakil-wakil yang mereka pilih dibawah sistem pemilihan bebas.<sup>17</sup> W. A Bonger mendefinisikan demokrasi adalah

<sup>16</sup> Bagir Manan, 2004, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, hlm. 85-86.

<sup>17</sup> Ni'matul Huda, 2014, *Ilmu Negara*, Raja Grafindo, Jakarta, hlm. 196.

bentuk pemerintahan dari suatu kesatuan hidup yang memerintahkan diri sendiri, dalam hal mana sebagian besar anggotanya turut mengambil bagian baik langsung maupun tidak langsung dan dimana terjamin kemerdekaan rohani dan persamaan bagi hukum.<sup>18</sup> Hakikat demokrasi pada dasarnya mengandung pengertian sebagai berikut :<sup>19</sup>

- 1) Pemerintahan dari rakyat (*government of people*) yakni merupakan suatu pemerintahan yang sah adalah pemerintahan yang dapat pengakuan dan dukungan mayoritas rakyat melalui mekanisme demokrasi.
- 2) Pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*) yakni bahwa suatu pemerintahan menjalankan kekuasaan atas nama rakyat, bukan atas dorongan pribadi.
- 3) Pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*) yakni kekuasaan yang diberikan oleh rakyat kepada pemerintah yang harus dijalankan sesuai dengan kepentingan rakyat.

Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem penyelenggaraan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat. Perbedaannya dengan sistem lainnya terletak pada siapa pelaksana kedaulatan tersebut dan bagaimana melaksanakannya. Hal itu dikarenakan dalam negara modern adalah utopia jika mengharapkan rakyat melaksanakan sendiri seluruh kedaulatan rakyat

<sup>18</sup> Eddy Purnama, 2007, *Negara Kedaulatan Rakyat*, Nusamedia, Jakarta, 2007, hlm. 4.

<sup>19</sup> Josep A. Scumpteter, 2011, *Capitalis, Sosialism & Democracy*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 361.

yang dimilikinya. Inilah yang membedakan jenis demokrasi (kedaulatan rakyat) yang diterapkan disuatu negara.<sup>20</sup>

Dalam sejarah teori demokrasi terdapat banyak pandangan yang berbeda mengenai demokrasi, sehingga muncul beberapa teori dan pandangan terkait David Held yaitu sebagai berikut :<sup>21</sup>

- 1) Demokrasi Klasik adalah warga negara seharusnya menikmati kesetaraan politik agar mereka bebas memerintah dan diperintah secara bergiliran.
- 2) *Republikanisme protektif* adalah partisipasi politik merupakan sebuah kondisi yang penting bagi kebebasan pribadi; jika para warga negara tidak menguasai mereka sendiri, mereka akan didominasi oleh yang lain.
- 3) *Republikanisme* adalah warga negara harus menikmati persamaan politik dan ekonomi agar seorang pun yang dapat menjadi penguasa bagi yang lain dan semuanya dapat menikmati perkembangan dan kebebasan yang sama dalam proses tekad diri bagi kebaikan bersama.

Mengacu pada konsep *trias politica* dengan segala konteks dan pengertian yang dianut, maka kekuasaan yang terdapat pada sebuah negara meliputi kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Pembatasan kekuasaan dengan membagi kekuasaan ke dalam tiga

<sup>20</sup> Yordan Gunawan dan Alex Adi Iskandar, "Implementasi Konsep Kedaulatan Rakyat dalam Sistem ketatanegaraan Pasca Amandemen UUD 1945", *Jurnal Konstitusi Pusako Universitas Andalas*, Vol. III, No. 1, Juni 2010. hlm. 64.

<sup>21</sup> David Held dalam M. Solly Lubis, 2012, *Ilmu Negara*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 67.

cabang tersebut merupakan usaha agar tidak terjadinya pemusatan kekuasaan pada satu tangan sehingga tidak adanya penyalahgunaan wewenang.<sup>22</sup> Salah satu pasal yang mendasar tercantum dalam UUD 1945 Pasca Amandemen yakni Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”.

### c. Teori Perencanaan

Pada negara hukum kemasyarakatan modern, rencana selaku figur hukum dari hubungan hukum administrasi tidak dapat dihilangkan dari pemikiran. Menurut Belifante, rencana merupakan keseluruhan tindakan yang saling berkaitan dari tata usaha negara yang mengupayakan terlaksananya keadaan tertentu yang tertib (teratur).<sup>23</sup> Pada dasarnya, rencana-rencana pembangunan yang dibuat oleh badan-badan tata usaha negara didaaskan pada besarnya porsi belanja dan subsidi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) bagi kegiatan sektor/sub sektor dari departemen/non departemen dan jawatan yang bersangkutan. Besarnya APBN tiap tahun ditetapkan dengan undang-undang.<sup>24</sup>

Membahas tentang perencanaan maka membicarakan masalah yang berkaitan dengan multidisiplin ilmu. Teori Perencanaan telah berkembang sejak lama dan mengalami banyak perubahan seiring

---

<sup>22</sup> *Ibid*,

<sup>23</sup> Philipus M. Hadjon, 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 156.

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm. 158.

berjalannya waktu. Sedangkan untuk Perencanaan sendiri sejak Patrick Geddes dikutip mencetuskan sudah banyak perubahan. Teori Perencanaan mulai berkembang pesat setelah revolusi kemunduran yang mengakibatkan adanya kemunduran kota.

Teori-teori perencanaan yang menjadi dasar bagi perencanaan untuk menyusun sebuah perencanaan adalah:

- 1) *Functional Theories* : Teori yang dikembangkan berdasarkan pemikiran si perencana, dengan lebih mengarah pada target *oriented planning* berdasarkan dugaan-dugaan, sehingga produk yang dihasilkan dari teori ini bersifat *top-down*.
- 2) *Behavioural Theories* : Teori yang dikembangkan berdasarkan fenomena kebiasaan melalui gejala empiris yang lebih mengarah pada *trend oriented planning*, sehingga produk yang dihasilkan dari teori ini bersifat *bottom-up*.

Teori Perencanaan yang cukup menarik untuk dikaji yakni Teori Perencanaan Ekuitas. Teori ini dikaitkan dengan teori keadilan. Teori keadilan (*equity theory*) dikemukakan oleh John Stacey Adams, seorang psikolog kerja dan perilaku pada tahun 1963. Dalam teori ini menunjukkan bagaimana upah dapat memotivasi seseorang dan meningkatkan kinerja. Dimana teori ini mengasumsikan bahwa seseorang menginginkan keadilan, yakni ketika dibandingkan dengan orang lain seseorang ingin diperlakukan secara adil dan organisasi

tidak memihak siapapun.<sup>25</sup>

Teori Keadilan mempunyai empat asumsi dasar yakni :<sup>26</sup>

- 1) Orang berusaha menciptakan dan mempertahankan suatu kondisi keadilan.
- 2) Jika dirasakan adanya kondisi ketidakadilan, kondisi ini menimbulkan ketegangan yang memotivasi orang untuk menguranginya atau menghilangkannya.
- 3) Makin besar persepsi ketidakadilannya, makin besar memotivasinya untuk bertindak mengurangi kondisi ketegangan itu.
- 4) Orang akan mempersepsikan ketidakadilan yang tidak menyenangkan (misalnya : menerima gaji yang terlalu sedikit) lebih cepat dari ketidakkeadilan yang menyenangkan (misalnya mendapat gaji yang terlalu besar).

Dalam melaksanakan perencanaan, perencanaan ekuitas berpandangan bahwa besarnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan akan mampu mengatasi permasalahan *diversity* atau perbedaan ketimpangan masyarakat. Kunci utama keberhasilan dalam perencanaan ekuitas dipengaruhi oleh besar kecilnya partisipasi masyarakat, semakin besar partisipasi masyarakat maka semakin berhasillah perencanaan tersebut begitu pula

<sup>25</sup> Annisa Nur Alimah, dkk, 2019, “Teori Perencanaan Equity dalam Pembangunan Daerah,” dalam S. Juni Prihatin, dkk, *Aplikasi Teori Perencanaan : dari Konsep ke Realita* , CV. Buana Grafika, Yogyakarta, hlm. 4.

<sup>26</sup> Ibid., hlm. 5.

sebaliknya.<sup>27</sup>

Selain perencanaan ekuitas, perencanaan partisipatif juga tidak kalah penting. Perencanaan pembangunan partisipatif adalah perencanaan yang bertujuan melibatkan kepentingan rakyat dan dalam prosesnya melibatkan rakyat (baik langsung maupun tidak langsung). Perencanaan pembangunan partisipatif merupakan pola pendekatan perencanaan pembangunan yang melibatkan peran serta masyarakat yang pada umumnya bukan saja sebagai objek tetapi sekaligus subjek dalam pembangunan.<sup>28</sup> Korten mengatakan bahwa pembangunan yang berorientasi pada pembangunan manusia, dalam pelaksanaannya sangat mensyaratkan keterlibatan langsung pada masyarakat penerima program pembangunan. Karena salah satu keberhasilan program pembangunan hanya dengan adanya partisipasi masyarakat penerima program dimana dari hasil pembangunan tentu akan sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat.<sup>29</sup>

Perencanaan ditinjau dari berbagai aspek, yaitu suatu proses yang terus-menerus, terdiri dari keputusan atau pemilihan dari berbagai cara untuk menggunakan sumber daya yang ada, dengan sasaran untuk mencapai tujuan tertentu pada masa yang datang.<sup>30</sup>

Perencanaan memiliki peranan penting bagi pemerintah daerah karena

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm. 6.

<sup>28</sup> Maripah, 2017, "Perencanaan Pembangunan Partisipatif dalam Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDES) di Desa Pangkalan Baru Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar, *Jom FISIP University of Riau*, Vol. 4 No. 2 – Oktober 2017, hlm. 7.

<sup>29</sup> Korten dalam Supriatna T, 2000, *Strategi Pembangunan dan Kemiskinan*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 65.

<sup>30</sup> Reydonnyzar Moenek dan Dadang Suwanda, 2019, *Good Governance Pengelolaan Keuangan Daerah*, PT. Remaja Rosdakarya, hlm. 23.

disanalisa terlihat dengan jelas peranan kepala daerah dalam mengoordinasikan semua unit kerjanya. Dengan melaksanakan perencanaan secara benar, para eksekutif daerah dapat meningkatkan kemampuan pejabat-pejabat terasnya dalam mengevaluasi, memilih, dan mengimplementasikan berbagai pendekatan alternatif untuk membiayai dan memberikan pelayanan terhadap kebutuhan masyarakatnya.<sup>31</sup>

## 2. Kerangka Konseptual

### a. Masyarakat

Menurut K.C Wheare dalam Muchtar Hadi Saputra, masyarakat didefinisikan sebagai segala bentuk perkumpulan manusia dimana salah satu bentuk perkumpulan tersebut memainkan peranan penting dalam menentukan kebijakan negara.<sup>32</sup> Sebagai sebuah negara berkembang dalam sistem politik modern, partisipasi merupakan ruang bagi masyarakat untuk melakukan negosiasi dalam proses perumusan kebijakan terutama yang berdampak langsung terhadap kehidupan masyarakat.<sup>33</sup> Menurut Pasal 1 angka 2 PP Nomor 45 Tahun 2017, masyarakat adalah orang perseorangan warga negara Indonesia, kelompok masyarakat, dan/atau Organisasi Kemasyarakatan.

<sup>31</sup> *Ibid.*, hlm. 24.

<sup>32</sup> Muchtar Hadi Saputra, 2019, *Konstitusi Rakyat : Partisipasi Masyarakat dalam Perubahan Undang-undang Dasar*, PT. RajaGrafindo Persada, Depok, hlm. 23.

<sup>33</sup> Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi : Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 282.

b. Partisipasi Masyarakat

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 PP Nomor 45 Tahun 2017, Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan daerah yang selanjutnya disebut Partisipasi Masyarakat adalah peran serta Masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingannya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Masyarakat berhak berpartisipasi dalam penyusunan peraturan daerah dan kebijakan daerah yang mengatur dan membebani masyarakat (Pasal 2 ayat (1) PP Nomor 45 Tahun 2017). Menurut ketentuan Pasal 3 PP Nomor 45 Tahun 2017, partisipasi masyarakat dapat dilakukan melalui:

- 1) Konsultasi publik;
- 2) Penyampaian aspirasi;
- 3) Rapat dengar pendapat umum;
- 4) Kunjungan kerja;
- 5) Sosialisasi;
- 6) Seminar, lokakarya, dan/atau diskusi;

c. Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*)

*Governance* diartikan sebagai mekanisme, praktek dan tata cara pemerintahan dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Dalam konsep *governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi aktor yang menentukan. Implikasi peran pemerintah sebagai pembangunan maupun penyedia jasa layanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi

bahan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas. *Governance* menuntut redefinisi peran negara, dan itu berarti adanya redefinisi pada peran warga. Adanya tuntutan yang lebih besar pada warga, antara lain untuk memonitor akuntabilitas pemerintahan itu sendiri.<sup>34</sup>

Istilah *Good Governance* yang diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia diartikan sebagai “pemerintahan yang baik” atau tata Kelola pemerintahan yang baik”. Pemerintah dan DPRD merupakan dua pilar utama pemerintahan daerah yang memiliki peranan penting untuk mewujudkan prinsip-prinsip *good governance* tersebut. Banyak upaya yang terus dilakukan guna memperbaiki pelaksanaan fungsi masing-masing Lembaga. Upaya tersebut antara lain : pembentukan regulasi/produk legislasi daerah yang lebih *responsive*, memperkuat pengawasan, serta pemenuhan alokasi anggaran yang transparan seta berpihak kepada kepentingan publik.<sup>35</sup>

Pengelolaan keuangan daerah adalah pengelolaan keuangan daerah yang merupakan pengelolaan APBD.<sup>36</sup> Pengelolaan keuangan yang baik adalah pengelolaan yang bisa mengoptimalkan potensi pembangunan suatu daerah sehingga dapat tercapai target dalam meningkatkan kualitas pembangunan.<sup>37</sup> Berkaitan dengan pengelolaan

<sup>34</sup> Sumarto Hetifa Sj, 2003, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, Yayasan Obor Indonesia, Bandung, hlm. 1-2.

<sup>35</sup> Local Governance Support Program (LGSP), *Seri Penguatan Legislatif, Menjadikan Wakil Rakyat Semakin bermartabat*, Jakarta, 2009, hlm. 37.

<sup>36</sup> Abdul Halim, 2007, *Akuntansi Sektor Publik : Akuntansi Keuangan Daerah Jilid Keempat*, Salemba Empat, Jakarta, hlm. 7.

<sup>37</sup> Reydonnyzar Moenek dan Dadang Suwanda, *Op.cit.*, hlm. 43.

keuangan daerah yang sedasar dengan konsepsi pemerintahan “*good governance*” patut dikemukakan pandangan universal dari *world bank*. *World Bank* telah mendefinisikan paradigma “*good governance*” dengan suatu tatanan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan makna terdalam demokrasi yang efisien, menghindari salah alokasi dana dan investasi yang langkag, serta pencegahan terjadinya korupsi baik secara politik maupun administrative, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan “*legal and political framework*”.<sup>38</sup>

Prinsip *Good Governance* menghendaki pemerintahan dijalankan dengan mengikuti prinsip pengelolaan yang baik seperti akuntabilitas, transparansi, partisipasi, keadilan dan kemandirian. Penerapan prinsip-prinsip tersebut dilakukan dalam upaya untuk mencapai tujuan bersama yakni kesejahteraan masyarakat.<sup>39</sup> Tujuan dari *good governance* adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui pembentukan negara (pemerintah) yang kuat, pasar yang kompetitif dan masyarakat sipil (*civil society*) yang mandiri.<sup>40</sup> Selain tujuan tersebut, manfaat dari *good governance* yakni sebagai berikut :<sup>41</sup>

- 1) Berkurangnya praktik KKN pada birokrasi pemerintahan;
- 2) Terciptanya sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan pemerintahan;

<sup>38</sup> Soekarwo, 2005, *Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah Berdasarkan Prinsip-prinsip Good Financial Governance*, Airlangga University Press, Surabaya, hlm. 66-67.

<sup>39</sup> Reydonnyzar Moenek dan Dadang Suwanda, *Op.cit.*, hlm 51.

<sup>40</sup> Mardiasmo, 2002, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andika Press, Yogyakarta, hlm. 44.

<sup>41</sup> Reydonnyzar Moenek dan Dadang Suwanda, *Op.cit.*, hlm. 52.

- 3) Terhapusnya peraturan perundang-undangan dan tindakan yang bersifat diskriminatif terhadap warga negara kelompok atau golongan masyarakat;
- 4) Terjaminnya konsistensi dan kepastian hukum seluruh peraturan perundang-undangan pada tingkat daerah.

UNDP mengajukan karakteristik dari *good governance* yaitu sebagai berikut : <sup>42</sup>

- 1) *Participation* yakni Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi ini didasarkan atas kebebasan berasosiasi berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
- 2) *Rule of law* yaitu kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia.
- 3) *Transparency* yaitu Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus komunikasi.
- 4) *Responsiveness* yaitu Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba melayani *stakeholders*.
- 5) *Consensus Orientation* yakni *good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi

---

<sup>42</sup> Lembaga Administrasi Negara dan Badan pengawasan Keuangan dan Pembangunan, 2000, *Akuntabilitas dan Good Governance*, Jakarta, hlm. 6-7.

kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.

6) *Equity* yakni semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.

7) *Effectiveness and Efficiency* yakni proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.

8) *Accountability* yakni para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholder*.

9) *Strategic Vision* yakni para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif “*good governance*” dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk membangun hal semacam ini.

#### d. Rencana Kerja Pemerintah Daerah

Ketentuan Pasal 1 angka 28 Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 menyebutkan bahwa Rencana Pembangunan Tahunan Daerah yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah yang selanjutnya disingkat RKPD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 1 (satu) tahun.

## G. Metode Penelitian

Metode berasal dari kata *methodos* (Yunani) yang berarti cara, maka metodologi adalah cara dengan menggunakan pikiran secara seksama.<sup>43</sup> Penelitian ini menggunakan metodologi sebagai pondasi penelitian sebagai berikut :

### 1. Jenis Penelitian

Untuk memperoleh data dalam penelitian dan penulisan ini sehingga tercapai tujuan yang diharapkan maka metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif empiris yaitu menggabungkan unsur hukum normatif yang kemudian didukung dengan penambahan data unsur empiris. Menurut Abdulkadir Muhammad penelitian hukum normatif-empiris merupakan penelitian yang menggunakan studi kasus hukum normatif-empiris berupa produk perilaku hukum.<sup>44</sup> Penelitian ini bermula dari ketentuan hukum positif yang diberlakukan pada peristiwa hukum *in concreto* dalam masyarakat, sehingga dalam penelitiannya selalu terdapat gabungan tahap kajian yaitu :<sup>45</sup>

- a. Tahap pertama adalah kajian mengenai hukum normatif yang berlaku;
- b. Tahap kedua adalah penerapan pada peristiwa *in concreto* guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Penerapan tersebut dapat diwujudkan melalui perbuatan nyata dan dokumen hukum. Hasil penerapan akan menciptakan pemahaman realisasi pelaksanaan

<sup>43</sup> Suteki dan Galang Taufani, 2018, *Metodologi Penelitian Hukum: Filsafat, Teori dan Praktik*, Rajawali Pers, Depok, hlm. 148.

<sup>44</sup> Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 52.

<sup>45</sup> *Ibid.*

ketentuan-ketentuan hukum normatif yang dikaji dijalankan secara patut atau tidak.

## 2. Sifat Penelitian

Sifat Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis yang berarti mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian. Demikian juga hukum dalam pelaksanaannya dalam masyarakat yang berkaitan dengan objek penelitian.<sup>46</sup> Penelitian ini menggambarkan secara cermat dan jelas tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah di Kabupaten Tanjung Jabung Barat.

## 3. Sumber dan Jenis Data

### a. Sumber data

- 1) Penelitian Kepustakaan (*library research*) Bersumber pada bahan pustaka, buku atau literatur yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.<sup>47</sup> Studi kepustakaan dilakukan di beberapa tempat, yaitu Pustaka Pusat Universitas Andalas, Pustaka Fakultas Hukum Universitas Andalas, Pustaka Daerah Kota Padang, Pustaka Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Barat maupun sumber dan bahan bacaan lainnya.

<sup>46</sup> Zainuddin Ali, 2011, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 105.

<sup>47</sup> *Ibid.*, hlm.11

2) Penelitian Lapangan (*field research*) Penelitian dilakukan di lapangan yaitu diperoleh langsung dari masyarakat.<sup>48</sup> Penelitian ini dilakukan di lapangan terhadap yakni di Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) Kabupaten Tanjung Jabung Barat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Tanjung Jabung Barat, Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Kabupaten Tanjung Jabung Barat.

#### b. Jenis Data

##### 1) Data Primer

Data yang diperoleh secara langsung melalui penelitian di lapangan, dalam hal ini penulis dapat memperoleh data primer dari Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Barat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Tanjung Jabung Barat, Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Kabupaten Tanjung Jabung Barat yakni Kepala Seksi, Kepala Bidang dan sekretaris dewan yang berkaitan dengan bidang tersebut. Dimana data bersumber dari RPJMD 2021-2026 merujuk kepada RPJPD, RPJPD Provinsi dan RPJP Nasional. Data yang lebih spesifik digunakan yakni Arah pembangunan yang tertuang dalam RKPD 2021-2022 serta rancangan RKPD untuk 2023.

---

<sup>48</sup> *Ibid.*,

## 2) Data Sekunder

Data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang ada berupa bahan hukum, data tersebut antara lain :

### a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat yang dalam hal ini berupa perundang-undangan yang terkait yakni :

(1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

(2) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;

(3) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;

(4) Undang-undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;

(5) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo UU Nomor

15 Tahun 2019 tentang Perubahan dari Undang-undang

Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-undangan jo Undang-undang Nomor 13 Tahun

2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor

12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

(6) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

(7) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;

(8) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;

(9) Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian, dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana pembangunan Jangka Menengah Daerah serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah.

(10) Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah;

(11) Peraturan Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Barat Nomor 3 Tahun 2009 tentang Tata Cara Penyusunan Perencanaan, Pengendalian, dan Evaluasi Pembangunan Daerah;

(12) Peraturan Kabupaten Tanjung Jabung Barat Nomor 11 Tahun 2011 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Kabupaten Tanjung Jabung Barat Tahun 2005-2025 sebagaimana telah diubah Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Barat Nomor 11 Tahun 2011

tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Kabupaten Tanjung Jabung Barat Tahun 2005-2025.

(13) Peraturan Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Barat Nomor 2 Tahun 2016 tentang Rencana Pembangunan Jangka

Menengah Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Barat Tahun 2016-2021 jo Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2017

tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten

Tanjung Jabung Barat Nomor 2 Tahun 2016 tentang

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah

Kabupaten Tanjung Jabung Barat Tahun 2016-2021.

(14) Peraturan Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Barat Nomor

15 Tahun 2018 tentang Pokok-pokok Pengelolaan

Keuangan Daerah;

(15) Peraturan Bupati Tanjung Jabung Barat Nomor 21 tahun

2020 tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten

Tanjung Jabung Barat Tahun 2021 jo Peraturan Bupati

Tanjung Jabung Barat Nomor 20 tahun 2021 tentang

Perubahan atas Peraturan Bupati Nomor 21 Tahun 2020

tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten

Tanjung Jabung Barat Tahun 2021;

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum yang dapat menunjang bahan hukum primer dan dapat membantu penulis dalam menganalisa dan mamahami

bahan hukum primer, seperti : penjelasan dan keterangan dari peraturan perundang-undangan, buku-buku yang ditulis para sarjana, literatur-literatur yang berkaitan dengan hasil penelitian yang dipublikasikan dalam bentuk makalah, jurnal dll.

c) Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder seperti kamus, ensiklopedia dan sebagainya.

4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian lapangan ini dilakukan pada Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Barat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Tanjung Jabung Barat, Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Kabupaten Tanjung Jabung Barat dalam penelitian ini untuk memanfaatkan data yang ada maka dilakukan dengan menggunakan metode sebagai berikut :

a. Studi Dokumen

Merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan pada data sekunder yaitu dengan membaca peraturan perundang-undangan yang berlaku, buku literatur, serta dokumen-dokumen lainnya yang berkaitan dengan permasalahan-permasalahan yang akan dibahas. Melakukan

pencatatan dan pembuatan ikhtisar yang berisikan berbagai pengertian dan pendapat ahli yang berkaitan dengan penulisan tesis ini.

b. Wawancara

Merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan secara lisan memperoleh informasi dari responden yang erat kaitannya dengan masalah yang diteliti oleh penulis di lapangan.<sup>49</sup> Wawancara dilakukan dengan beberapa orang pihak dari Badan Pendapatan Daerah, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Kabupaten Tanjung Jabung Barat yakni pejabat serta anggota dewan yang berkaitan dengan bidang tersebut. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik wawancara semi terstruktur, karena dalam penelitian ini terdapat beberapa pertanyaan yang sudah pasti akan peneliti tanyakan kepada narasumber, dimana pertanyaan-pertanyaan tersebut terlebih dahulu telah peneliti buat daftarnya. Namun di lapangan ditanyakan juga pertanyaan-pertanyaan yang peneliti dapatkan saat wawancara dengan narasumber.

c. Observasi

Observasi adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui sesuatu pengamatan, dengan disertai pencatatan-pencatatan terhadap keadaan atau perilaku objek sasaran.<sup>50</sup> Observasi adalah metode pengumpulan data dimana penelitian atau kolaboratornya mencatat

<sup>49</sup> Soerjono Soekanto, 2012, *Op.cit*, hlm. 67.

<sup>50</sup> Abdurrahman Fatoni, 2011, *Metodologi Penelitian dan Teknik Penyusunan Skripsi*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 104.

informasi sebagaimana yang mereka saksikan selama penelitian.<sup>51</sup> Observasi dilakukan oleh penulis dengan melakukan pengamatan langsung terhadap musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) RKPD di Kabupaten Tanjung Jabung Barat khususnya untuk penyusunan RKPD Tahun 2023.

d. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

1. Pengolahan Data

Pengolahan data merupakan hal yang sangat penting dalam suatu penelitian, dalam penelitian ini pengolahan data dilakukan dengan cara editing yaitu data yang diperoleh peneliti di lapangan akan diedit terlebih dahulu guna mengetahui data-data yang telah diperoleh tersebut sudah relevan dan lengkap untuk mendukung pemecahan masalah yang telah dirumuskan.

2. Data yang telah diolah, kemudian dianalisis secara kualitatif dengan menghubungkan permasalahan yang dikemukakan tanpa menggunakan perumusan statistik, karena data tidak berupa angka-angka tetapi dalam bentuk uraian-uraian kalimat.<sup>52</sup> Data tersebut dihubungkan dengan menganalisisnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, pendapat para ahli dan pendapat penulis sendiri, akhirnya ditarik kesimpulan yang merupakan jawaban dari permasalahan.

<sup>51</sup> Gulo, 2002, *Metodologi Penelitian*, Grasindo, Jakarta, hlm. 116.

<sup>52</sup> Burhan Ashofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2004, hlm. 20-21.

