

**KEDUDUKAN HUKUM RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA  
PANJANG DAERAH DALAM SISTEM PERENCANAAN  
PEMBANGUNAN DAERAH DI KABUPATEN MINAHASA UTARA**

**Vandy Steve Posumah**  
[stevevandy78@gmail.com](mailto:stevevandy78@gmail.com)  
**Universitas Kristen Indonesia**

**Abstrak:** Penelitian ini membahas Pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak pada tahun 2024, merupakan salah satu upaya mendorong koherensi kebijakan, penyelarasan siklus politik dan visi pembangunan antara pusat dan daerah, disaat desain sistem perencanaan pembangunan nasional dan daerah memasuki periode ke-2 Pembangunan Jangka Panjang tahun 2025-2045, sejak dihapusnya Gari-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Namun tantangan utama muncul dari periode transisi kepemimpinan dan kebutuhan untuk menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Daerah baru ditengah Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Daerah yang sudah berjalan serta beban anggaran Pilkada itu sendiri. Gayung bersambut pasca Pilkada serentak, di awal tahun 2025 pemerintah kemudian mengeluarkan kebijakan efisiensi anggaran dalam pelaksanaan anggaran pendapatan belanja negara (APBN) dan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Dampak situasi global yang tidak menentu akibat konflik politik-ekonomi, perang Rusia-Ukraina dan Israel-Palestina (Hamas), menjadi latar belakang krisis ekonomi dunia yang berpengaruh terhadap proyeksi pendapatan dalam APBN. Hal ini mungkin menjadi salah satu dasar pembenaran efisiensi anggaran oleh pemerintah, meskipun pandangan publik sedikit skeptis alias meragukan akibat munculnya isu pembentukan danantara oleh Presiden Prabowo. Pilkada serentak untuk mewujudkan keselarasan siklus politik dan perencanaan pembangunan, dan efisiensi anggaran meskipun krusial menjaga stabilitas fiskal dan mendorong belanja produktif, berisiko mengurangi fleksibilitas APBD secara drastis dan berpotensi mempengaruhi kualitas pelayanan publik esensial serta investasi jangka panjang bagi daerah.

**Kata Kunci:** Pilkada, Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD).

## **PENDAHULUAN**

Persoalan-persoalan yang muncul diatas merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari semangat reformasi yang bergulir sejak tahun 1998, transisi pemerintahan pasca kejatuhan orde lama, dan perubahan konstitusi sebagai salah satu tuntutan reformasi, menjadi perjalanan panjang transformasi. Pasca Reformasi, terjadi perubahan fundamental dalam sistem tata negara Indonesia. Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) tahun 1945 yang merupakan landasan konstitusional penyelenggaraan negara dalam waktu yang relatif singkat telah mengalami 4 (empat) kali perubahan selang tahun 1999-2002. Amandemen UUD NRI tahun 1945, telah merubah sistem tata negara dan penyelenggaraan pemerintahan, diantaranya yaitu:

Penguatan kedudukan lembaga legislatif dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN);

Ditiadakannya Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan Nasional; dan

Diperkuatnya Otonomi Daerah dan desentralisasi pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

GBHN yang ditetapkan oleh MPR berfungsi sebagai landasan dalam perencanaan pembangunan nasional, sejalan dengan praktik ketatanegaraan yang telah ada. Ketetapan ini memberikan dasar hukum kepada Presiden untuk menyusun Rencana Pembangunan Lima Tahunan, dengan mempertimbangkan masukan dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) secara serius. Selanjutnya, Pemerintah dan DPR RI akan merancang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Perubahan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang mengatur pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat dan menghapus GBHN sebagai pedoman bagi Presiden dalam memformulasi rencana pembangunan, menunjukkan perlunya regulasi tambahan dalam proses perencanaan pembangunan nasional. Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, pelaksanaan otonomi daerah dilakukan dengan memberikan wewenang luas dan tanggung jawab kepada pemerintah daerah. Pemberian kekuasaan tersebut memerlukan koordinasi dan pengaturan untuk memastikan keselarasan serta harmonisasi pembangunan di tingkat nasional, daerah, maupun antar daerah. Oleh karena itu, pasca amandemen konstitusi yang merubah kedudukan MPR dan menghapus kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN, muncul pandangan pada waktu itu, bahwa perlu menetapkan kebijakan pembangunan seperti halnya GBHN, yang menjadi landasan presiden (pemerintah) dalam menjalankan amanat rakyat. Sehingga pada tanggal 5 (lima) Oktober 2004 ditetapkanlah Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Sangat miris bila melihat fakta sejarah bahwa, dua puluh tahun Sejak diberlakukannya UU 25/2004 keselarasan pembangunan menjadi persoalan panjang yang sepertinya tidak selesai dalam upaya transformasi politik dan pembangunan. Sebut saja RPJM Nasional pertama sejak kehadiran Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) di era Presiden Susilo Bambang Yudoyono yang dikenal dengan sapaan SBY dengan periode RPJMN tahun 2004-2009 yang ditetapkan 19 Januari 2005. Selang 2 (dua) tahun kemudian RPJP Nasional 2005-2025 ditetapkan yaitu pada tanggal 05 Februari 2007. Demikian kondisi di daerah proses penetapan RPJP Daerah bervariasi, di Kabupaten Minahasa Utara sendiri baru bisa ditetapkan pada 03 September tahun 2011, atau tahun kedua di periode kedua kepemimpinan Presiden SBY.

Bila melihat dari kedudukan hukum RPJP yang merupakan perencanaan 20 Tahun

dengan RPJM yang merupakan perencanaan 5 tahun seharusnya RPJP lebih dahulu disusun karena merupakan pedoman, dan acuan sebagai arah kebijakan pembangunan dalam 20 tahun kedepan. RPJM menjadi kebijakan pembangunan turunan dari RPJP untuk pembangunan 5 tahun pertama, kedua dan seterusnya sampai pembangunan 5 tahun keempat dalam RPJP. Dengan demikian Tidak selarasnya periodisasi pembangunan nasional dan daerah bukan hanya disebabkan karena pemilihan kepala daerah yang tidak serentak, melainkan perencanaan yang tidak matang pada saat pemberlakuannya. Sehingga wajar bila pada tahap periode kedua RPJP persoalan yang sama kembali terulang.

Konsep ideal sistem perencanaan pembangunan faktanya masih terganggu dengan adanya kebijakan pemilihan umum serentak, Pemilihan Umum serentak untuk pemilihan anggota DPD, DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota serta pemilihan Presiden dan Wakil Presiden pada awal 2024, dan kemudian diikuti dengan Pemilihan Kepala Daerah secara serentak di seluruh nusantara diakhir tahun 2024. Meski sebagai langkah maju yang memakan waktu 20 (dua puluh) tahun sejak kehadiran UU 25/2004, pemilihan kepala daerah serentak yang dilaksanakan pada rabu, 27 november 2024 melibatkan 1.557 pasangan calon terdiri dari 103 pasangan calon gubernur dan wakil gubernur, 1.169 paslon bupati dan wakil bupati serta 285 paslon walikota dan wakil walikota, memang menjadi salah satu tonggak penting dalam demokrasi Indonesia dan sebagai bagian dari upaya untuk menyelaraskan proses pemilihan kepala daerah dengan agenda pembangunan nasional. Meskipun sekali lagi cukup panjang perjalanan transformasi dalam mencapai tujuan negara, namun memang demikian faktanya, sehingga untuk mencapai cita-cita bernegara dan tujuan pembangunan apa yang menjadi pandangan Profesor Widjojo Nitisastro, bahwa Perencanaan pada dasarnya berkisar pada dua hal, pertama adalah penentuan secara sadar mengenai tujuan-tujuan konkret yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu atas dasar nilai-nilai yang dimiliki masyarakat bersangkutan, dan yang kedua adalah pemilihan di antara cara-cara alternatif yang efisien serta rasional guna mencapai tujuan-tujuan tersebut, tidak lepas dari pergulatan panjang yang dimakan waktu dan dinamika politik di dalam berbangsa dan bernegara.

Periode kepemimpinan Presiden dan Wakil Presiden terpilih yang sudah dilantik pada tanggal 20 Oktober 2024 akan menggunakan RPJM tahun 2025 – 2029 yang didahului dengan tahapan penyusunan secara teknokratik oleh pemerintah (termasuk pemerintah daerah). RPJM ini mengacu pada RPJP yang baru ditetapkan melalui Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional tahun 2025 – 2045 pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Maruf Amin. Demikian juga halnya dengan RPJP di tingkat daerah mengalami perubahan dengan periodisasi yang mengacu pada RPJPN yaitu tahun 2025 – 2049, yang di dalamnya juga mengatur periodisasi perencanaan pembangunan lima tahun.

RPJP Daerah baik Provinsi dan Kabupaten/Kota disusun mengacu pada RPJP Nasional tahun 2025 – 2045. Berbeda halnya dengan periodisasi sebelumnya atau pra pilkada serentak, periodisasi ditiap – tiap daerah berbeda lebih ditentukan oleh dinamika periodisasi masa jabatan kepala daerah pra pilkada serentak. Seperti contoh di Kabupaten Minahasa Utara menggunakan periodisasi 2021 – 2026 yang rencananya akan berakhir pada tahun 2026. Namun sehubungan dengan ketentuan Undang – Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, menyebutkan bahwa :

“ Pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh

wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada bulan November 2024”.

Sehingga masa kepemimpinan kepala daerah periode 2021 – 2026 secara otomatis berakhir pada saat dilantik Kepala Daerah terpilih. Berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah pada awal tahun 2025 tentunya sangat berpengaruh pada RPJM Daerah periode 2021 – 2026 yang ditetapkan melalui peraturan daerah.

Seperti yang terjadi di Kabupaten Minahasa Utara, periode kepemimpinan Bupati dan Wakil Bupati tahun 2021 – 2026 dengan terpaksa berakhir pada awal tahun 2025. Sementara di satu sisi RPJM Kabupaten Minahasa Utara terhitung Tahun 2021 – 2026 belum berakhir. RPJM Daerah ini sendiri pada saat penyusunan mengacu pada dokumen RPJP Daerah Tahun 2005 – 2025, yang juga secara reguler 1 (satu) tahun sebelum berakhir pemerintah diharuskan menyusun RPJP yang baru.

Salah satu persoalan pada proses perencanaan pembangunan di Kabupaten Minahasa Utara dan mungkin juga yang terjadi di beberapa daerah di Indonesia adalah periodisasi RPJM Daerah tahun 2021 – 2026 karena tidak sesuai dengan yang diatur dalam RPJP Daerah tahun 2005 – 2025. Persoalan yang sama yang terjadi disaat SPPN merubah GBHN tentunya. Implikasinya berlanjut pada gugatan yang diajukan beberapa kepala daerah hasil pemilihan pada tahun 2020 dan di antaranya adalah Bupati Kabupaten Minahasa Utara. Perjuangan Bupati Kabupaten Minahasa Utara (Minut) Joune Ganda (JG) dkk. (sebagai akibat kebijakan pemberlakuan pilkada serentak), menggugat di Mahkamah Konstitusi terkait masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah hasil Pilkada 2020, MK mengabulkan permohonan penggugat dari sebelumnya masa jabatannya berakhir pada Desember 2024, menjadi sampai dengan saat kepala daerah baru hasil pilkada serentak 2024 dilantik. Keputusan ini disahkan oleh hakim Mahkamah Konstitusi Kamis, (21/03/2024) di Jakarta. Diketuknya putusan ini, gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta wali kota dan wakil wali kota di 270 daerah akan menjabat lebih lama hingga dilantik kepala daerah terpilih.

Persoalan RPJM Daerah Kabupaten Minahasa Utara tahun 2021 – 2026 yang harusnya berakhir pada tahun 2026, namun dalam hal ini secara otomatis diganti dengan RPJM Daerah tahun 2025 – 2029 yang disusun paling lambat 6 (enam) bulan setelah dilantik Kepala Daerah terpilih hasil pemilihan pada bulan November 2024.

Selain persoalan kebijakan pemerintah pusat terkait pilkada serentak, menimbulkan kecenderungan kekhawatiran yang baru, dimana pada setiap pemilihan kepala daerah, keberlanjutan pembangunan sebagaimana diatur dalam RPJP, berpotensi mengabaikan esensi dalam visi misi dan arah kebijakan yang menjadi tujuan dan cita-cita pembangunan 20 (dua puluh tahun) yang diatur dalam RPJP Daerah. Mana kala yang disebut petahana (Kepala Daerah yang cuti karena akan melaksanakan kampanye) gagal terpilih kembali maka otomatis kepala daerah terpilih yang merupakan orang baru yang akan melanjutkan proses perencanaan pembangunan yang sudah ditetapkan sebelumnya oleh kepala daerah yang lama. Seperti misalnya RPJP Daerah di Kabupaten Minahasa Utara yang sudah melalui proses pada saat kepemimpinan kepala daerah yang disebut petahana tadi, konsep visi misi tentunya mengacu pada rencana RPJP nasional namun, karakteristik daerah dalam mendukung pembangunan nasional berbeda-beda, hal ini membuka celah pilihan berbeda dalam menetapkan visi RPJP di daerah. Dari sisi pembagian periode pembangunan lima tahun I, II, III dan IV yang diatur dalam RPJP daerah yang berisi arah pembangunan lima tahunan juga akan mempengaruhi capaian Visi Pembangunan 20 tahun karena kepala daerah hanya diperkenankan dipilih kembali dan menjabat paling lama sebanyak 2 (dua) periode.

Melihat gambaran situasi seperti ini, hampir dalam setiap lima tahun peralihan kepemimpinan, ada kecenderungan bahwa perwujudan norma hukum dalam peraturan

turunan bidang perencanaan pembangunan daerah tidak menghasilkan pengaturan yang tertib hukum. Penyusunan periodisasi dalam RPJP tidak sesuai lagi dengan pelaksanaannya akibat adanya kebijakan pemerintah yang mengharuskan perubahan, lebih jauh ada kecenderungan RPJP tidak menjadi rujukan perencanaan turunannya. Padahal pengaturan perencanaan pembangunan daerah harus diarahkan untuk mencapai tujuan perencanaan pembangunan secara umum, lebih khusus perencanaan pembangunan daerah yang sangat dipengaruhi oleh perencanaan pembangunan jangka menengah daerah, dengan memperhatikan aspek kedudukan, dan implikasi hukum. Kedudukan RPJP Daerah dalam sistem perencanaan pembangunan daerah berperan agar dapat menjamin tercapainya tujuan negara, hal ini didukung dengan dibentuknya tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana – rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara bersama dengan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.

Menurut UU 25/2004, bahwa Proklamasi Kemerdekaan telah mengantarkan bangsa Indonesia menuju cita - cita berkehidupan kebangsaan yang bebas, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur, sehingga kehadiran Pemerintahan Negara Indonesia untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Untuk menjalankan amanat tersebut, selanjutnya tugas pokok bangsa adalah menyempurnakan dan menjaga kemerdekaan itu serta mengisinya dengan pembangunan yang berkeadilan dan demokratis yang dilaksanakan secara bertahap dan berkesinambungan. Sehingga menjadi menarik ketika Indonesia membutuhkan waktu kurang lebih dua puluh tahun untuk keluar dari masa transisi pasca reformasi.

Apakah ada yang salah dalam pembentukan UU 25/2004? Sebagaimana diungkapkan oleh Rahardjo, hukum seharusnya berfungsi sebagai alat untuk mewujudkan tujuan kebijakan publik dalam masyarakat. Dengan demikian, hubungan antara hukum dan perencanaan pembangunan memiliki peran yang fundamental, yaitu mengarahkan dan melindungi proses pembangunan, serta mencegah terjadinya penyimpangan dalam baik perencanaan maupun pelaksanaan. Sjachran Basah berpendapat bahwa substansi hukum sebagai alat pembangunan harus dapat: Pertama, memberikan panduan bagi jalannya pemerintahan dan hasil-hasilnya (stabilitatif); Kedua, membangun kesatuan dan persatuan bangsa (integratif); Ketiga, memelihara serta menjaga keamanan terhadap pembangunan dan hasil-hasilnya (stabilitatif); Keempat, menyempurnakan tindakan administrasi negara dan masyarakat (perfektif); Kelima, mengoreksi tindakan administratif dari negara maupun masyarakat. Pengaturan rencana pembangunan daerah yang ditetapkan dalam peraturan yang lebih rendah hendaknya selaras dengan ketentuan yang terdapat dalam peraturan yang lebih tinggi sebagai hukum tertinggi (supremacy constitution). Hamid S. Attamimi menjelaskan bahwa hierarki ini menyerupai piramida; di mana ada acuan dasar yang menjadi pedoman untuk pengembangan tanpa menyimpang atau bertentangan dengan acuan tersebut.

Fenomena ini menjadi menarik untuk menelusuri bagaimana Kedudukan Hukum RPJP Daerah dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah, termasuk di dalamnya implikasinya bagi daerah apabila perencanaan pembangunan tidak bersumber dari RPJP itu sendiri, satu hal yang pasti bahwa ketika kita berbicara pembangunan daerah maka kita tidak bisa lepas dari pembangunan nasional itu sendiri sebagai suatu sistem dengan berbagai kompleksitas dan tantangan kedepan.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan penelitian normatif, metode yang dilakukan dengan

berfokus pada norma hukum positif, terutama yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penelitian hukum normatif ini, akan dikaji secara mendalam dan relevan untuk menjelaskan berbagai penyelesaian. Ini bertujuan untuk mengidentifikasi Langkah-langkah yang dapat diambil untuk memenuhi hak-hak dan memastikan mekanisme yang ada dapat memberikan sebuah perlindungan.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Keberadaan teori dalam penelitian hukum sangat penting dan bermanfaat untuk memberikan dukungan dalam menganalisis permasalahan yang diteliti atau untuk menguji hipotesis. Sehingga teori berfungsi sebagai pisau atau alat analisis terhadap permasalahan yang dikaji atau diteliti. Dasar teoritis dalam menganalisis kedudukan hukum RPJPD bertujuan untuk memberikan pemahaman yang lebih mendalam tentang kedudukan hukum RPJPD dalam konteks perencanaan pembangunan nasional, dan untuk memberikan interpretasi yang lebih dalam tentang posisi hukum RPJPD dalam sistem perencanaan pembangunan daerah. RPJPD adalah dokumen yang sangat strategis dalam memberikan arahan, kebijakan, dan prioritas untuk pembangunan daerah jangka panjang. Oleh karena itu, tinjauan posisi hukum RPJPD dalam struktur hukum Indonesia dan fungsi serta peran RPJPD dalam perencanaan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan daerah juga menjadi penting. Kerangka teoritis ini mengintegrasikan dua teori hukum yang relevan yakni, Teori Hierarki Norma dan Teori Keadilan. Integrasi kedua teori ini diharapkan dapat membangun pemahaman yang lebih komprehensif mengenai posisi dan dinamika hukum RPJPD dalam sistem hukum Indonesia, sehingga dapat mendukung pencapaian tujuan hukum dan cita-cita pembangunan secara adil.

### **A. Teori Hukum Hans Kelsen**

Teori Hierarki Norma Hans Kelsen yang dikenal dengan “Stufenbau Theory” adalah merupakan Teori Hukum Positif yang berfokus pada pemahaman hukum sebagai seperangkat norma yang berlaku secara formal dan sah dalam sistem hukum tertentu, yang dibangun berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam konteks RPJPD, teori ini memberikan landasan untuk memahami kedudukan hukum RPJPD dalam sistem hukum nasional dan peranannya dalam struktur peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hukum positif menggarisbawahi pentingnya keberadaan norma yang jelas dan tegas, yang dapat diukur melalui instrumen hukum yang bersifat wajib dan terstruktur. Dengan demikian bahwa Teori Hierarki Norma Hukum prinsip utamanya adalah setiap norma hukum memperoleh validitas dari norma yang lebih tinggi. Sehingga dalam konteks pembahasan ini, RPJPD ada karena amanat UU 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dalam pandangan Hans Kelsen, sistem hukum dibangun berdasarkan norma dasar atau Grundnorm yang menjadi sumber dari semua norma hukum lainnya dalam suatu sistem hukum. Sehingga posisi RPJPD dibangun berdasarkan norma dasar dalam konstitusi (UUD 1945) yang diturunkan dalam undang-undang yang mengatur perencanaan pembangunan baik di tingkat pusat maupun daerah, khususnya Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. RPJPD sebagai instrumen hukum dalam perencanaan pembangunan daerah harus tunduk dan berlandaskan pada norma dasar ini, dengan prinsip hierarki yang jelas. RPJPD harus dilihat sebagai bagian dari struktur hukum yang lebih besar, yang memiliki kedudukan yang sangat penting dalam pengambilan kebijakan pembangunan daerah dalam jangka panjang. Dalam implementasinya, RPJPD terbentur dengan adanya kebijakan pemerintah tentang pelaksanaan Pilkada Serentak yang mau tidak mau berdampak pada periodisasi perencanaan pembangunan. Memang RPJPD Kabupaten Minahasa Utara periode sebelumnya tahun 2005-2025 berakhir di tahun 2025

dan secara normatif penyusunan RPJPD untuk periode 2025-2045 dilakukan n-1 atau 1 (satu) tahun sebelum tahun rencana (2025) yaitu tahun 2024. Akan tetapi periodisasi perencanaan jangka menengah menjadi tidak efektif ketika adanya kebijakan Pilkada serentak. RPJMD sebagai panduan pelaksanaan jangka menengah menjadi terganggu pengaturan periodisasinya. Kabupaten Minahasa Utara yang masih menggunakan RPJMD tahun 2021-2026 dengan terpaksa harus dibatalkan dengan sendirinya ketika pilkada serentak menghasilkan terpilihnya kepala daerah yang baru dengan masa jabatan 2025-2029. Kehadiran UU Pilkada membentur UU sistem perencanaan pembangunan nasional beserta Peraturan Perundang-undangan dibawahnya, termasuk Perda RPJPD dan Perda RPJMD. Demikian pula dengan persoalannya kebijakan efisiensi anggaran untuk kepentingan pemerintah pusat, yang mengesampingkan kepentingan perencanaan pembangunan daerah yang dituangkan dalam Perda RPJPD sebagai grunnorm dalam perencanaan pembangunan di tingkat daerah. Sasaran dan target yang telah ditetapkan melalui RPJPD yang kemudian dijabarkan dalam RPJMN dan Rencana Kerja Pembangunan Tahunan menjadi berubah dan tidak dihargai upaya politik hukum yang dibangun di daerah, sebagai hasil kebijakan hukum berbagai pemangku kepentingan di daerah. Teori Hierarki Norma Hukum menurut pandangan Hans Kelsen tidak sepenuhnya dijadikan pegangan dalam persoalan ini. UU pilkada serentak dan UU perencanaan pembangunan bisa disimpulkan bertabrakan dan mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum. Momentum pilkada serentak sebagai strategi pemerintah pusat menjalankan amanat konstitusi negara mengesampingkan UU perencanaan pembangunan.

Implementasi teori hukum positif dalam konteks RPJPD mencakup beberapa dimensi yang penting, antara lain:

- 1) **Kedudukan Hukum RPJPD:** Dalam kerangka hukum Indonesia, RPJPD harus dianalisis berdasarkan posisi dan hierarki hukum yang berlaku, baik di tingkat nasional maupun daerah. Oleh karena itu, penting untuk mengevaluasi kedudukan RPJPD dalam kaitannya dengan peraturan yang lebih tinggi, seperti Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dan peraturan-peraturan nasional lainnya yang mengatur perencanaan pembangunan.
- 2) **Kepastian Hukum:** Teori hukum positif menekankan bahwa kepastian hukum adalah faktor yang sangat penting untuk menciptakan kejelasan dalam penerapan hukum. Dalam hal ini, RPJPD harus disusun dengan memperhatikan prinsip kepastian hukum, sehingga setiap pihak yang terlibat dalam perencanaan pembangunan daerah memahami dengan jelas peran, tugas, dan kewajiban masing-masing dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan.
- 3) **Efektivitas Hukum:** Efektivitas RPJPD sebagai instrumen hukum tidak hanya bergantung pada status hukumnya yang sah, tetapi juga pada sejauh mana dokumen ini diimplementasikan dalam praktek. Oleh karena itu, analisis efektivitas hukum RPJPD dapat dilihat dari sejauh mana RPJPD diterjemahkan dalam kebijakan dan proyek pembangunan yang konkret di tingkat daerah, serta sejauh mana tujuan jangka panjang pembangunan dapat tercapai.

#### **B. Teori Hukum Gustav Radbruch**

Gustav Radbruch berpendapat bahwa hukum positif (hukum yang berlaku) harus memenuhi tiga nilai fundamental, yaitu keadilan (*Gerechtigkeit*), kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), dan kemanfaatan (*Zweckmäßigkeit*). Namun, ketika terjadi konflik antara hukum positif dengan nilai-nilai keadilan, Radbruch lebih menempatkan keadilan sebagai prioritas utama. Lebih lanjut Radbruch dalam filsafat hukumnya, menyatakan bahwa hukum yang tidak adil, meskipun sah secara positif, dapat dianggap tidak dapat diterima dan tidak layak disebut hukum apabila bertentangan dengan nilai-nilai moral

yang lebih tinggi. Dengan kata lain, Radbruch berpendapat bahwa hukum yang tidak adil, meskipun diatur dalam undang-undang, tetap tidak bisa dianggap sebagai hukum yang sah jika bertentangan dengan prinsip-prinsip keadilan yang lebih tinggi. Sehingga menurut pandangan Gustav Radbruch, tujuan hukum tidak hanya mencakup kepastian hukum, tetapi juga keadilan dan kemanfaatan. Landasan pemikiran Radbruch ini setelah mengalami pengalaman dengan rezim Nazi, pandangannya berubah secara signifikan. Radbruch kemudian merumuskan pandangan baru tentang hubungan antara hukum dan keadilan. Dia mengajukan dua formula:

- 1) Formula Pertama: Hukum positif, meskipun dijamin oleh legislasi dan kekuasaan, harus tunduk pada keadilan ketika konflik antara hukum dan keadilan mencapai tingkat yang tidak dapat ditoleransi. Hukum yang sangat tidak adil disebut sebagai "hukum cacat" yang harus dikalahkan oleh keadilan.
- 2) Formula Kedua: Jika hukum positif secara sengaja melanggar keadilan atau nilai kesetaraan, maka hukum tersebut kehilangan "esensi hukum"-nya dan tidak dapat dianggap sebagai hukum, Radbruch menyatakan bahwa hukum yang sangat tidak adil tidak layak disebut sebagai hukum (yang kemudian dikenal sebagai Formula Radbruch). Pandangan ini menjadi dasar kritik terhadap positivisme hukum, dan pengakuan bahwa keadilan harus menjadi komponen penting dalam hukum. Radbruch mengembangkan konsepsi komprehensif tentang hukum yang dibangun di atas tiga nilai fundamental. Trilogi nilai ini tidak hanya memberikan kerangka analitis untuk memahami hakikat hukum, tetapi juga menawarkan panduan praktis dalam pembentukan dan penerapan hukum. Signifikansi pemikiran Radbruch semakin menonjol pasca Perang Dunia II, ketika formulanya yang terkenal memberikan landasan teoretis untuk mengatasi permasalahan hukum yang tidak adil namun legal secara formal. Berangkat dari teori Gustav Radbruch ini, UU tentang Pilkada serentak pada tahun 2024, disatu sisi, lebih kepada kemanfaatan untuk kepentingan politik partai, dan tidak melihat kesetaraan terhadap UU tentang Perencanaan Pembangunan. UU Perencanaan Pembangunan daerah yang melahirkan Peraturan Daerah tentang RPJMD sebagai implementasi pembangunan jangka menengah yang diatur dalam RPJPD menjadi tidak sinkron dan efektif karena gugur dengan sendirinya. Politik hukum pilkada serentak dan inpres efisiensi anggaran akhirnya bertentangan dengan tujuan hukum atau nilai-nilai fundamental yaitu prinsip kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan.

### **C. Kedudukan Hukum RPJPD dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah**

RPJPD sebagai sebuah Produk Hukum Daerah yang ditetapkan melalui Peraturan Daerah adalah merupakan bagian dari sistem norma hukum positif yang mengatur tata cara dan kerangka pembangunan daerah. Sehingga menurut pandangan Hans Kelsen, validitas hukum RPJPD bergantung pada norma dasar (*grundnorm*) dalam sistem hukum nasional dalam hal ini UUD NRI tahun 1945 dan UU 25 tahun 2004 yang mengatur tentang sistem perencanaan pembangunan nasional termasuk di dalamnya mengatur tentang rencana pembangunan daerah. RPJPD sebagai norma harus diakui dan ditaati agar sistem hukum perencanaan pembangunan berjalan konsisten dan teratur. Sedangkan dalam pandangan Gustav Radbruch, RPJPD harus memenuhi nilai utama dalam hukum, yaitu: Keadilan, Kepastian Hukum, dan Kemanfaatan, agar dapat dianggap sah dan efektif sebagai dasar hukum pembangunan daerah. Nilai kepastian hukum berarti RPJPD harus jelas dan konsisten sehingga memberikan kepastian bagi pelaku pembangunan dan masyarakat. Keadilan mengharuskan RPJPD memperhatikan aspek moral dan distribusi manfaat pembangunan yang adil bagi seluruh masyarakat daerah. Sedangkan Kemanfaatan menuntut RPJPD memberikan hasil yang bermanfaat dan mendukung pembangunan

berkelanjutan di daerah. Karena hukum adalah sistem norma yang hierarkis, maka RPJPD harus selaras dengan Visi, Misi, Arah Kebijakan Pembangunan Nasional dan Target Sasaran yang tertuang dalam RPJPN. Demikian pula dalam kedudukannya RPJPD sebagai dasar hukum pembangunan di daerah, maka perencanaan pembangunan lima tahunan (RPJMD) dan perencanaan tahunan (RKPD) sampai pada penetapan APBD harus secara hierarkis selaras dan tidak menyimpang dari RPJPD, karena perencanaan pembangunan yang menyimpang dapat dianggap tidak sah secara yuridis dan dibatalkan atau tidak diakui secara hukum. Dengan demikian, Teori Hans Kelsen memberikan kerangka normatif dan struktural sehingga RPJPD merupakan norma hukum yang mengikat dalam sistem perencanaan pembangunan daerah, dan Teori Gustav Radbruch melengkapi definisi nilai moral dan keadilan, sehingga perencanaan pembangunan tidak hanya sah secara formal (kepastian hukum) tetapi juga memberikan keadilan dan kemanfaatan.

#### **D. Signifikansi Periodisasi Pembangunan dan Periodisasi Kepala Daerah**

Periodisasi pembangunan sejak UU 25 tahun 2004 ditetapkan, untuk pembangunan jangka panjang secara nasional pertama adalah tahun 2005-2025 sebagaimana dijabarkan dalam UU 17 tahun 2007 tentang RPJPN tahun 2005-2025 dengan periodisasi masa jabatan presiden pada saat pemerintahan presiden SBY adalah 2004-2009, penyusunan RPJP Daerah juga dimulai pada tahun 2005-2025. Namun berbeda masa jabatan kepala daerah yang pada saat pemberlakuan UU 17 tahun 2007, kabupaten minahasa utara memiliki kepala daerah hasil pemilu pertama tahun 2005 dengan periode masa jabatannya adalah 2005-2010 sehingga berbeda dengan masa jabatan presiden dan wakil presiden, sehingga sinkronisasi perencanaan pembangunan nasional dan daerah belum sepenuhnya selaras. Sehingga kehadiran UU Pilkada merupakan upaya pemerintah untuk mewujudkan penyelarasan pembangunan nasional dan daerah, yang kemudian terwujud pada periode pembangunan dan masa jabatan kepala daerah pada tahun 2025-2029.

#### **E. Signifikansi UU 10 tahun 2016 tentang Pilkada Serentak dan Inpres I tahun 2025 tentang Efisiensi Anggaran terhadap perencanaan Pembangunan**

Kehadiran UU 10 tahun 2016 untuk menjawab penyelarasan pembangunan nasional dan daerah terwujud setelah 20 tahun pasca kehadiran UU 25 tahun 2004. Dimana pada tahun 2024 baru kemudian dilaksanakan pemilihan kepala daerah secara serentak pada akhir tahun 2024, yang sebelumnya pada awal tahun 2024 sudah dilaksanakan pemilu presiden dan wapres. Sehingga penyelarasan masa jabatan kepala daerah dengan perencanaan pembangunan boleh terlaksana pada periode 2025-2029. Persoalan yang sama terjadi pada era perencanaan pembangunan jangka panjang periode I (2005-2025) dan transisi penyusunan rencana pembangunan jangka panjang II (2025-2045) dimana periodisasi pembangunan lima tahunan, sebagai contoh yang terjadi di Kabupaten Minahasa Utara masih menggunakan periode RPJMD tahun 2021-2026 yang sesuai dengan masa jabatan kepala daerah terpilih. Namun karena ada pelaksanaan pilkada serentak sebagai pelaksanaan ketentuan UU 10 tahun 2016, maka perencanaan pembangunan yang berdasarkan RPJMD 2021-2026 gugur sebelum berakhir pada tahun 2026. Ketika terpilih kepala daerah yang baru hasil pemilu 2024, maka masa jabatan kepala daerah sudah menyesuaikan dengan masa jabatan 2025-2029, dan Pemerintah daerah secara teknokratik sudah menyusun rancangan teknokratik RPJMD tahun 2025-2029 pada tahun 2024, atau 2 tahun sebelum RPJMD tahun 2021-2026 berakhir.

Selain persoalan periodisasi perencanaan pembangunan dengan masa jabatan kepala daerah tersebut, persoalan keterbatasan anggaran akibat alokasi anggaran untuk penyelenggaraan pilkada melalui APBD juga memberikan dampak terhadap pengurangan anggaran untuk memenuhi target sasaran pembangunan yang telah ditetapkan dalam RPJMD sebagai penjabaran target sasaran pembangunan yang tertuang dalam RPJPD. Hal

sama kembali terjadi ketika muncul kebijakan Inpres 1 tahun 2025 tentang Efisien Anggaran, RPJPD tahun 2025-2045 yang telah ditetapkan di tahun 2024 dengan rencana target sasaran yang telah ditetapkan untuk dijabarkan dalam pembangunan lima tahunan (sesuai masa jabatan kepala daerah) dan selanjutnya dijabarkan dalam rencana pembangunan tahunan (RKPD) yang telah ditetapkan dalam APBD tahun 2025 harus melakukan penyesuaian anggaran. Titik krusial perencanaan adalah ketika target sasaran yang telah ditetapkan untuk dicapai sangat bergantung pada anggaran yang dialokasikan. Berdasarkan teori hierarki norma hukum Hans Kelsen maka kehadiran UU Pilkada serentak dan Inpres tentang Efisiensi Anggaran dengan sendirinya mengesampingkan tujuan hukum pembentukan UU tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, asas kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan sebagai tujuan hukum atas penetapan RPJPD dan RPJMD melalui Peraturan Daerah menurut pandangan Gustav Radbruch mencapai titik ketimpangan dan ketidakadilan sosial.

#### **F. Implikasi Hukum Perencanaan Pembangunan yang tidak bersumber pada RPJPD**

Pemberlakuan UU tentang Pilkada serentak dan Inpres tentang Efisiensi anggaran dengan sendirinya memunculkan konflik hukum dalam pelaksanaan UU Perencanaan Pembangunan dan UU Pemerintahan Daerah. Persoalan yang terjadi pasca reformasi 20 tahun kembali terulang, harapan pemerintah agar tujuan hukum sejak kehadiran UU 25 tahun 2004 belum sepenuhnya tercapai. Permasalahan krusial adalah bagaimana bila konflik hukum antara penerapan UU tentang perencanaan pembangunan dan UU pemilihan kepala daerah terus menjadi polemik dalam hal periodisasi, dan persoalan keterbatasan anggaran terus menjadi sumber permasalahan? Tentunya hal ini akan berpengaruh pada tujuan hukum UU tentang perencanaan pembangunan. Persoalan paling mendasar adalah bagaimana apabila dampak pilkada dan efisiensi anggaran mempengaruhi penentuan target sasaran pembangunan dalam perencanaan tahunan dan lima tahunan?. Realita dilapangan menunjukan bahwa RPJPD sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan lima tahunan (RPJMD) tidak sepenuhnya menjadi acuan penyusunan rencana pembangunan tahunan karena keterbatasan anggaran dan efisiensi anggaran. Perubahan alokasi anggaran yang tidak mendukung pencapaian target sasaran pembangunan baik dalam RPJMD dan RPJPD mengakibatkan tidak terwujudnya tujuan hukum UU 25 tahun 2004 maupun Peraturan Daerah tentang RPJPD dan RPJMD. Ketika tujuan hukum tersebut tidak tercapai, maka berdampak pada ketidakpastian dan ketidakadilan karena kemanfaatan pembangunan untuk kesejahteraan rakyat sebagaimana target sasaran pembangunan terabaikan. Gustav Radbruch dalam teorinya percaya bahwa keadilan adalah tujuan hukum. Hukum yang adil harus didahulukan, bahkan jika itu berarti mengorbankan kepastian hukum atau kemanfaatan dalam situasi tertentu. Sehingga Ketidaksihonestan atau penyimpangan dalam proses penyusunan maupun implementasi RPJPD dapat menimbulkan berbagai implikasi hukum, mulai dari sanksi administratif hingga potensi pembatalan perda RPJPD itu sendiri.

#### **KESIMPULAN**

Integrasi antara Teori Hukum Hans Kelsen dengan teori hierarki normanya (stufenbau theory), dan Teori Hukum Gustav Radbruch yang menekankan tujuan hukum untuk memberikan keadilan, memberikan kerangka yang komprehensif dalam rangka menganalisis kedudukan hukum RPJPD dalam struktur perencanaan pembangunan serta implikasi hukumnya apabila rencana pembangunan yang disusun yang tidak bersumber pada dokumen RPJPD.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku**

- Andy Pike, Andrés. Rodríguez-Pose, and John Tomaney, *Handbook of Local and Regional Development* (London England: Routledge, 2011).
- Hans Kelsen, *Pure Theory of Law* Hans Kelsen, 2nd ed. (S.I.: University of California Press, 1967), 45-47.
- Imam Mahdi, “Harmonisasi Pengaturan Perencanaan Pembangunan dan Penganggaran di Daerah (Kajian Khusus RPJM Daerah Provinsi)”, Disertasi, Universitas Brawijaya, Malang, 2012.
- Kristantyo Wisnubroto, “Pilkada Serentak, Cermin Kedewasaan Politik Masyarakat”, Editorial Portal Informasi Indonesia, <https://indonesia.go.id/kategori/editorial/>[diakses tanggal 03/05/2025, pukul 09.40].
- Maria Farida Indrati Soeprapto and A. Hamid S. Attamimi, *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar Dan Pembentukannya* (Yogyakarta: Kanisius, 1998), Hlm. 45-60.
- Mustopadidjaja, A. R, “Bappenas Dalam Sejarah Perencanaan Pembangunan Indonesia 1945 - 2025”, LP3ES, Jakarta, 2012.
- Pike, Andy, Andrés. Rodríguez-Pose, and John Tomaney. *Handbook of Local and Regional Development*. London England: Routledge, 2011.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, and A. Hamid S. Attamimi. *Ilmu perundang-undangan: Dasar-dasar Dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius, 1998.
- Soetandyo Wignjosoebroto, “Hukum (Paradigma Metode dan Dinamika Masalahnya)”, Editor Ihdhal Kasim et.al, Elsam dan Huma, Jakarta 2002, hlm 147-160.