

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Perencanaan Pembangunan Daerah memiliki arti sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan menjadi pedoman dalam pelaksanaan pembangunan. Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah terakhir kalinya dengan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015, pemerintah daerah harus menyusun sejumlah dokumen perencanaan pembangunan daerah. Dokumen perencanaan pembangunan daerah tersebut meliputi: (1) Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) yang memuat kebijakan pembangunan dengan jangka waktu 20 tahun; (2) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) untuk jangka waktu 5 tahun; dan (3) Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) untuk jangka waktu 1 tahun.

Dokumen perencanaan pembangunan kabupaten merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional, oleh karena itu harus mengacu dan mempedomani dokumen perencanaan pembangunan pusat dan provinsi. Salah satu dokumen yang harus disusun oleh pemerintah kabupaten pada saat pergantian kepala daerah adalah Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). RPJMD memiliki kedudukan dan fungsi strategis dalam pembangunan suatu daerah. Hal ini dikarenakan RPJMD merupakan acuan dan panduan utama manajemen pembangunan daerah setiap tahun, selama lima tahun. RPJMD juga memberikan arah kebijakan dan prioritas pembangunan untuk mewujudkan visi pembangunan daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, pasal 5 ayat (2), yang dimaksud dengan RPJMD adalah penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada

RPJPD serta memperhatikan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). RPJMD memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah, lintas Perangkat Daerah, program kewilayahan yang disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Pasangan Bupati dan Wakil Bupati Rembang terpilih periode 2016-2021, H. Abdul Hafidz dan Bayu Andriyanto, SE telah dilantik oleh Gubernur Jawa Tengah pada tanggal 17 Februari 2016. Oleh karena itu sesuai dengan amanat Undang-Undang nomor 25 tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 dalam kurun waktu enam bulan setelah pelantikan tersebut, pemerintah Kabupaten Rembang harus sudah menyusun dan menetapkan RPJMD 2016-2021.

Penyusunan RPJMD Kabupaten Rembang tahun 2016–2021 harus memperhatikan dan bersinergi dengan RPJMN tahun 2015–2019 dan RPJMD Provinsi Jawa Tengah tahun 2013–2018. Selain itu untuk menjaga kesinambungan pembangunan di Kabupaten Rembang, penyusunan RPJMD tahun 2016–2021 harus berpedoman pada RPJPD Kabupaten Rembang Tahun 2005–2025 khususnya pada tahap Pembangunan Lima Tahunan III.

Arah kebijakan pembangunan tahap III dalam RPJPD Kabupaten Rembang tahun 2005–2025 ditekankan pada:

1. Terwujudnya sumberdaya manusia berkualitas;
2. Terwujudnya perekonomian daerah yang maju dan berdaya saing;
3. Terwujudnya pembangunan infrastruktur yang memadai;
4. Terwujudnya kehidupan demokrasi dan tata kelola pemerintahan yang baik;
5. Pengelolaan sumber daya alam yang berkelanjutan.

Selain itu penyusunan RPJMD Kabupaten Rembang tahun 2016–2021 menggunakan empat pendekatan yaitu pendekatan teknokratik, partisipatif, politik, *top down* dan *bottom up*. Penyusunan RPJMD menggunakan **pendekatan teknokratis** yaitu menggunakan metoda dan kerangka berpikir ilmiah untuk

mencapai tujuan dan sasaran pembangunan daerah. Pendekatan teknokratis ini dilakukan diawali dengan penyusunan rencana pengumpulan data, selanjutnya dilakukan pengumpulan data, pengolahan data, analisis data dan dilanjutkan dengan penyajian pada rancangan RPJMD. Berdasarkan analisis data yang dilakukan dirumuskan permasalahan dan isu strategis. Isu strategis digunakan sebagai dasar untuk menyusun visi, misi, tujuan, sasaran dan strategi dan arah kebijakan. Pendekatan teknokratis juga dilakukan untuk menyusun proyeksi keuangan daerah dan target capaian indikator untuk masing-masing ukuran.

Penyusunan RPJMD Kabupaten Rembang ini juga menggunakan **pendekatan partisipatif**. Pendekatan partisipatif dalam penyusunan RPJMD dilaksanakan dengan melibatkan semua pemangku kepentingan (*stakeholders*) dengan mempertimbangkan:

- a. Relevansi pemangku kepentingan yang dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan, di setiap tahapan penyusunan dokumen perencanaan pembangunan daerah;
- b. Kesetaraan antara para pemangku kepentingan dari unsur pemerintahan dan non pemerintahan dalam pengambilan keputusan;
- c. Adanya transparansi dan akuntabilitas dalam proses perencanaan serta melibatkan media massa;
- d. Keterwakilan seluruh segmen masyarakat, termasuk kelompok masyarakat rentan termarginalkan dan pengarusutamaan gender;
- e. Terciptanya rasa memiliki terhadap dokumen perencanaan pembangunan daerah; dan
- f. Terciptanya konsensus atau kesepakatan pada semua tahapan penting pengambilan keputusan, seperti perumusan prioritas isu dan permasalahan, perumusan tujuan, strategi, kebijakan dan prioritas program.

**Pendekatan politis** dalam penyusunan RPJMD adalah upaya untuk menterjemahkan program-program pembangunan yang ditawarkan kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih pada saat kampanye, disusun ke dalam rancangan RPJMD, melalui tahapan:

- a. Menjabarkan visi, misi, dan program kepala daerah dan wakil kepala daerah ke dalam tujuan, strategi, kebijakan, dan program pembangunan daerah selama masa jabatan;
- b. Melakukan konsultasi pertimbangan dari landasan hukum, teknis penyusunan, sinkronisasi dan sinergi pencapaian sasaran pembangunan nasional dan pembangunan daerah; dan
- c. Melakukan pembahasan dengan DPRD dan konsultasi dengan pemerintah untuk penetapan produk hukum yang mengikat semua pemangku kepentingan.

Pendekatan yang terakhir digunakan dalam penyusunan RPJMD adalah perpaduan antara **pendekatan *bottom up* dan *top down***, hasilnya diselaraskan melalui musyawarah yang dilaksanakan mulai dari desa, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, dan nasional, sehingga tercipta sinkronisasi dan sinergi pencapaian sasaran rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah.

## **1.2. Dasar Hukum**

Dasar hukum RPJMD Kabupaten Rembang 2016-2021 adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Tengah;
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
3. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
4. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
5. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025;
6. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
7. Undang-undang 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;
8. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
9. Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa;

10. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
11. Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota;
12. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
13. Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal;
14. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Laporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah;
15. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
16. Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan;
17. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah;
18. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional;
19. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah;
20. Peraturan Presiden Nomor 32 Tahun 2011 tentang Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011-2025;
21. Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019;
22. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Provinsi Jawa Tengah;

23. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2008 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2005-2025;
24. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2009– 2029;
25. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 5 Tahun 2014 tentang Rencana Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2013–2018;
26. Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 1 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kabupaten Rembang tahun 2005–2025;
27. Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 14 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Rembang Tahun 2011–2031;
28. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah;
29. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan Tata Cara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah.

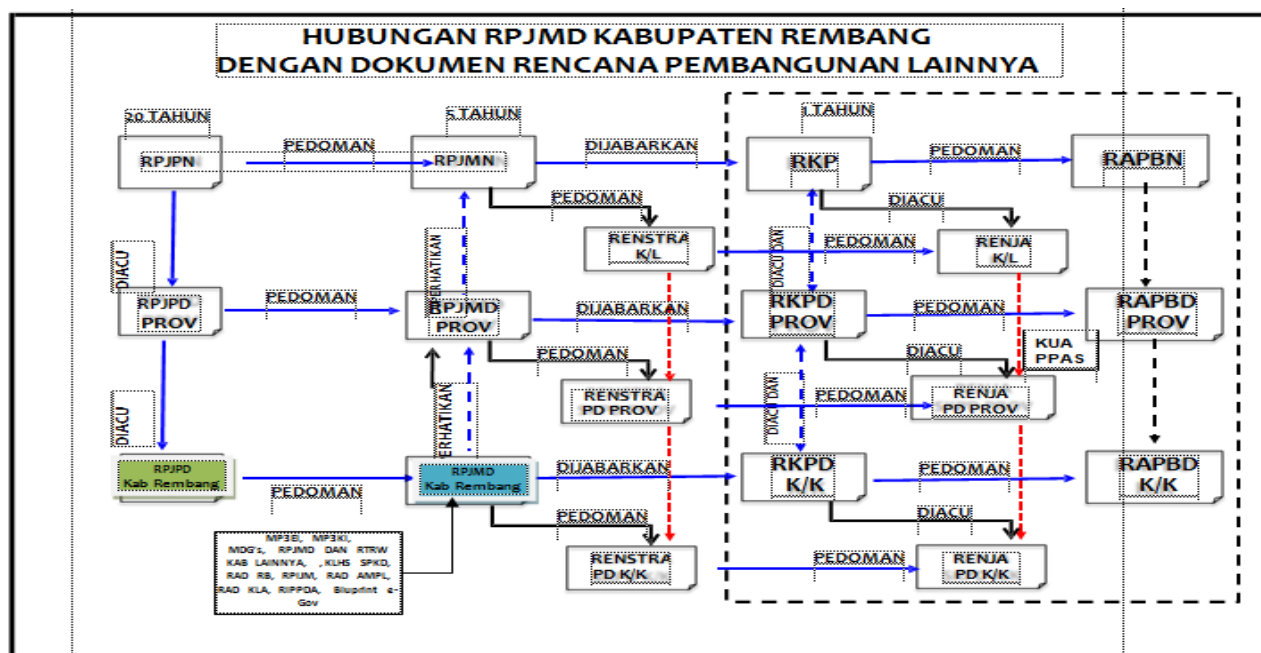
### **1.3. Hubungan RPJMD Kabupaten Rembang dengan Dokumen Perencanaan Lainnya**

Dokumen perencanaan pembangunan daerah merupakan satu kesatuan yang utuh dengan sistem perencanaan pembangunan nasional dan Provinsi Jawa Tengah, oleh karena itu RPJMD Kabupaten Rembang Tahun 2016–2021 disusun dengan memperhatikan RPJMN Tahun 2014-2019, RPJMD Provinsi Jawa Tengah Tahun 2013-2018, disamping berpedoman pada RPJPD Kabupaten Rembang Tahun 2005-2025 dan Rencana Tata Ruang

Wilayah (RTRW) Kabupten Rembang Tahun 2011-2031 serta hasil evaluasi RPJMD tahun 2010–2014.

Selain dokumen-dokumen perencanaan di atas juga perlu memperhatikan dokumen rencana pembangunan yang relevan, antara lain: (1) Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI); Masterplan Percepatan dan Perluasan Pengurangan Kemiskinan Indonesia (MP3KI); Agenda pembangunan Sustainable Development Goals (SDGs); (4) RPJMD dan RTRW Kabupaten sekitar; dan (5) Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) Penyusunan RPJMD Kabupaten Rembang Tahun 2016–2021; Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (SPKD) 2012–2016; RAD Reformasi Birokrasi 2015–2019; Rencana Program Investasi Jangka Menengah (RPIJM) ; RAD Air Minum dan Kesehatan Lingkungan (AMPL); RAD Kabupaten Layak Anak (KLA) 2016–2020; Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPDA) serta *Blueprint e-Government* 2015-2019.

Selanjutnya RPJMD ini menjadi pedoman dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Renstra Perangkat Daerah dan Rencana kerja Perangkat Daerah. Keterkaitan RPJMD dengan dokumen perencanaan lainnya dapat dilihat pada Gambar 1.1 berikut



**Gambar 1.1**

**Keterkaitan RPJMD dengan Dokumen Perencanaan Lainnya**

#### **1.4. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan RPJMD Kabupaten Rembang Tahun 2016–2021 terdiri dari 11 (sebelas) Bab. Garis besar isi tiap-tiap bab menguraikan hal-hal sebagai berikut:

##### **Bab I Pendahuluan**

Bab ini menguraikan latar belakang, dasar hukum penyusunan, hubungan antar dokumen RPJMD dengan dokumen perencanaan lainnya, sistematika penulisan, serta maksud dan tujuan.

##### **Bab II Gambaran Umum Kondisi Daerah**

Bab ini berisi gambaran umum kondisi Kabupaten Rembang sebagai bahan analisis untuk menggambarkan permasalahan pembangunan daerah, isu strategis, visi/misi kepala daerah, serta sebagai dasar perumusan strategi dan kebijakan. Gambaran umum kondisi daerah ini meliputi empat aspek, yaitu aspek geografi dan demografi, kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum serta daya saing daerah.

##### **Bab III Gambaran Pengelolaan Keuangan Daerah Serta Kerangka Pendanaan**

Bab ini menguraikan dan menganalisis tentang kinerja keuangan di masa lalu yaitu kinerja pelaksanaan APBD; kebijakan pengelolaan keuangan masa lalu yaitu proporsi penggunaan anggaran dan analisis pembiayaan; kerangka pendanaan yang mencakup analisis pengeluaran periodik wajib dan mengikat serta prioritas utama, dan penghitungan kapasitas keuangan daerah.

##### **Bab IV Analisis Isu-Isu Strategis**

Bab ini menjelaskan tentang permasalahan pembangunan daerah terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang relevan, dan isu-isu strategis dari permasalahan pembangunan daerah dengan memperhatikan dinamika internasional, kebijakan nasional maupun regional, yang dapat memberikan manfaat/pengaruh di masa datang terhadap Kabupaten Rembang.



**Bab V Visi, Misi, Tujuan dan Sasaran**

Bab ini menjelaskan visi dan misi pembangunan jangka menengah daerah tahun 2016–2021 yang merupakan visi dan misi kepala daerah terpilih. Pada bagian ini juga diuraikan tujuan dan sasaran pembangunan daerah untuk menjawab isu-isu strategis daerah selama kurun waktu 2016-2021.

**Bab VI Strategi dan Arah Kebijakan**

Bab ini menguraikan strategi yang dipilih untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan daerah, arah kebijakan dari setiap strategi terpilih, sebagai rumusan perencanaan komprehensif untuk mencapai tujuan dan sasaran RPJMD secara efektif dan efisien.

**Bab VII Kebijakan Umum dan Program Pembangunan Daerah**

Bab ini menguraikan hubungan antara kebijakan umum yang berisi arah kebijakan pembangunan daerah berdasarkan strategi yang dipilih dengan target capaian indikator kinerja, yang menjadi acuan penyusunan program pembangunan jangka menengah daerah.

**Bab VIII Indikasi Rencana Program Prioritas yang Disertai Kebutuhan Pendanaan**

Bab ini berisi gambaran program dan indikator kinerja serta target capaian, yang diperinci menurut urusan pemerintahan daerah yang akan dilaksanakan selama periode 2016-2021. Pada bab ini dikemukakan pula target akumulatif akhir periode perencanaan dengan kondisi awal, dan nama SKPD yang bertanggungjawab terhadap urusan dimaksud.

**Bab IX Penetapan Indikator Kinerja Daerah**

Bab ini menguraikan gambaran tentang ukuran keberhasilan pencapaian visi dan misi kepala daerah dan wakil kepala daerah pada akhir periode masa jabatan melalui penggambaran capaian akumulasi indikator program pembangunan daerah (outcome) dan indikator lain yang bersifat agregat.

**Bab X Pedoman Transisi dan Kaidah Pelaksanaan**

Bab ini menguraikan tentang RPJMD sebagai pedoman penyusunan RKPD dan Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja

Daerah (RAPBD) tahun pertama kepemimpinan bupati periode berikutnya, dan kaidah pelaksanaan visi, misi, dan arah kebijakan pembangunan daerah yang telah disusun dalam dokumen RPJMD.

### **Bab XI Penutup**

Bab ini menjelaskan dengan singkat definisi, fungsi, dan peran dari dokumen RPJMD yang telah ditetapkan.

## **1.5. Maksud dan Tujuan**

### **1. Maksud**

RPJMD Kabupaten Rembang Tahun 2016–2021 dimaksudkan untuk memberikan pedoman bagi seluruh *stakeholders* pembangunan Kabupaten Rembang dalam pelaksanaan pembangunan lima tahun mendatang yaitu tahun 2016–2021.

### **2. Tujuan**

RPJMD Kabupaten Rembang Tahun 2016–2021 disusun bertujuan untuk :

- a. Mewujudkan Visi dan Misi Kepala Daerah melalui strategi, kebijakan, program dan kegiatan yang dilaksanakan secara efektif dan efisien serta memperhatikan aspek pemerataan dan keadilan.
- b. Menjadi standar atau tolok ukur kinerja Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, serta instrumen bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam melaksanakan fungsi pengawasan;
- c. Memberikan arah pembangunan daerah jangka menengah selama lima tahun ke depan yang juga merupakan pedoman bagi penyusunan Renstra Perangkat Daerah dan RKPD;
- d. Mewujudkan pembangunan daerah yang mengedepankan pada pembangunan kewilayahan, *pro poor*, *pro job*, *pro growth* dan *pro environment* dengan memperhatikan potensi daerah; dan
- e. Menjamin keterkaitan perencanaan, penganggaran, pelaksanaan serta pengendalian dan evaluasi pembangunan daerah.