

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pembangunan daerah merupakan bagian integral dari pembangunan nasional yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, efisien, dan partisipatif. Dalam konteks desentralisasi, pemerintah daerah memiliki peran strategis dalam merencanakan dan melaksanakan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan serta potensi wilayah masing-masing. Keberadaan dokumen perencanaan pembangunan daerah seperti Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) menjadi sangat penting dalam mengarahkan proses pembangunan yang sistematis, terukur, dan berkelanjutan (Bappenas, 2020).

RPJMD adalah dokumen perencanaan daerah untuk jangka waktu lima tahun yang memuat visi, misi, tujuan, sasaran, strategi, arah kebijakan, dan program pembangunan kepala daerah terpilih. Sebagaimana diatur dalam Pasal 263 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, RPJMD ditetapkan sebagai bagian dari sistem perencanaan pembangunan nasional dan harus disusun paling lambat enam bulan setelah kepala daerah dilantik. RPJMD bukan hanya sebagai dokumen administratif, tetapi juga merupakan bentuk kontrak sosial antara pemerintah daerah dan masyarakat untuk mencapai tujuan pembangunan daerah yang inklusif dan berkeadilan.

Kabupaten Pekalongan sebagai salah satu daerah di Provinsi Jawa Tengah memiliki berbagai potensi sumber daya yang dapat dioptimalkan dalam pembangunan, terutama di sektor industri kreatif (batik), pertanian, UMKM, dan kelautan. Namun demikian, tantangan yang dihadapi dalam pembangunan daerah ini juga tidak ringan. Masih terdapat disparitas pembangunan antar wilayah kecamatan, angka kemiskinan yang relatif tinggi, pengangguran terbuka, serta permasalahan lingkungan dan ketahanan pangan. RPJMD Kabupaten Pekalongan perlu disusun secara komprehensif dan berbasis data,

guna menjawab tantangan pembangunan secara holistik dan terukur (BPS Kabupaten Pekalongan, 2022).

Dalam menyusun dokumen RPJMD, penting untuk memperhatikan prinsip-prinsip perencanaan yang diatur dalam Permendagri Nomor 86 Tahun 2017, antara lain keterpaduan, konsistensi, sinergi, keselarasan, dan responsivitas terhadap isu strategis. RPJMD juga harus diselaraskan dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), dan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (Sustainable Development Goals/SDGs), agar pembangunan daerah tidak berjalan sendiri-sendiri dan mendukung agenda pembangunan global (UNDP, 2015).

Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2025 tentang Pedoman Penyusunan RPJMD dan Renstra PD Tahun 2025–2029 memerintahkan kepala daerah terpilih untuk segera menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Strategis Perangkat Daerah (Renstra PD) untuk periode 2025-2029. RPJMD harus selaras dengan RPJMN 2025-2029 dan RPJPD. Instruksi ini juga menekankan pentingnya kesinambungan pembangunan dan kualitas pelayanan publik.

Penyusunan RPJMD juga harus mempertimbangkan dinamika global dan nasional pasca-pandemi COVID-19 yang telah mengubah banyak aspek kehidupan masyarakat dan pemerintahan. Dalam kondisi ini, perencanaan pembangunan daerah mengedepankan pendekatan adaptif, inklusif, dan berbasis teknologi digital. RPJMD perlu memuat strategi-strategi pemulihan ekonomi, peningkatan kualitas SDM, dan penguatan pelayanan publik berbasis digital untuk menjawab kebutuhan masyarakat era pasca-pandemi (Kementerian PPN/Bappenas, 2021).

Dinamika perubahan global sangat cepat, Indonesia sebagai bagian dari komunitas internasional dihadapkan pada tantangan-tantangan besar seperti krisis iklim, transformasi digital, krisis geopolitik, dan potensi perlambatan ekonomi global. Perubahan ini menuntut adaptasi cepat dalam kebijakan pembangunan, baik di tingkat nasional maupun daerah. Kabupaten

Pekalongan, sebagai bagian dari sistem pemerintahan daerah, perlu merespons berbagai tren global tersebut dengan strategi pembangunan yang resilien dan adaptif, serta berorientasi pada daya saing ekonomi lokal berbasis inovasi dan keberlanjutan (World Bank, 2023). Pembangunan yang hanya berfokus pada pertumbuhan ekonomi tanpa memperhatikan daya dukung lingkungan dan ketahanan sosial akan menimbulkan kerentanan struktural bagi daerah.

Sebagai bagian dari upaya sinkronisasi pembangunan daerah dengan arah pembangunan nasional, penyusunan RPJMD Kabupaten Pekalongan harus mempertimbangkan Program Strategis Presiden (PSP) atau Proyek Strategis Nasional (PSN) sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025 tentang RPJMN yang memuat Program Strategis Nasional (PSN). Program tersebut mencakup infrastruktur dasar, transformasi industri, penguatan ketahanan pangan, serta digitalisasi layanan publik. Dalam konteks ini, Kabupaten Pekalongan dapat mengambil peran strategis dengan mengintegrasikan prioritas nasional seperti pengembangan sentra industri kreatif batik, peningkatan produktivitas pertanian melalui smart farming, serta peningkatan konektivitas antarwilayah. Dukungan terhadap program strategis presiden tidak hanya memperkuat posisi Kabupaten Pekalongan dalam peta pembangunan nasional, tetapi juga membuka peluang kolaborasi lintas sektor dan investasi pusat–daerah.

Naskah Akademik ini disusun sebagai dasar konseptual dan argumentatif atas penyusunan RPJMD Kabupaten Pekalongan, dengan menggabungkan pendekatan yuridis, sosiologis, dan empiris. Naskah Akademik ini diharapkan dapat memberikan justifikasi ilmiah terhadap pentingnya RPJMD sebagai dokumen hukum daerah sekaligus pedoman teknokratis dalam proses pembangunan. Penyusunan dokumen ini juga diharapkan dapat memperkuat akuntabilitas dan legitimasi kebijakan publik yang diambil oleh pemerintah daerah selama periode perencanaan lima tahunan.

Dengan memperhatikan kebutuhan pembangunan yang terus berkembang serta tantangan-tantangan baru yang dihadapi masyarakat, maka RPJMD Kabupaten Pekalongan tidak hanya harus menjawab permasalahan

saat ini, tetapi juga mampu mengantisipasi perubahan di masa depan. Untuk itu, proses perumusan dokumen ini membutuhkan kajian mendalam, data yang akurat, serta partisipasi aktif dari seluruh pemangku kepentingan, baik dari unsur pemerintah, masyarakat sipil, maupun sektor swasta.

1.2. Identifikasi Masalah

Penyusunan RPJMD Kabupaten Pekalongan perlu didasarkan pada identifikasi masalah yang aktual dan strategis agar arah kebijakan pembangunan lima tahunan dapat menjawab persoalan-persoalan mendasar yang dihadapi daerah. Berdasarkan evaluasi terhadap dokumen perencanaan sebelumnya serta data makro pembangunan daerah, terdapat sejumlah isu prioritas yang menuntut penanganan terarah, terpadu, dan berbasis bukti.

Angka kemiskinan di Kabupaten Pekalongan mengalami penurunan dalam kurun waktu 5 tahun terakhir, baik dari sisi jumlah maupun persentase, perkecualian pada Tahun 2020 dan tahun 2021. Kenaikan jumlah dan persentase penduduk miskin pada Tahun 2020 dan 2021 terjadi Ketika ada pandemi COVID-19 yang melanda Indonesia. Persentase penduduk miskin di Kabupaten Pekalongan pada tahun 2024 tercatat sebesar 8,95 persen menurun dibandingkan Tahun 2023. Angka tersebut lebih rendah dibandingkan nasional (9,03 persen) dan di bawah Provinsi Jawa Tengah (10,47 persen).

Penurunan kemiskinan Kabupaten Pekalongan tahun 2024 yang mencapai single digit merupakan adanya dampak dari salah satu pelaksanaan inovasi program dan kegiatan Laboratorium Kemiskinan. Terhitung selama ± 5 tahun, Laboratorium Kemiskinan, sebuah program pengentasan kemiskinan telah mampu mengentaskan 70 persen penduduk sasaran. Laboratorium Kemiskinan menempatkan si miskin sebagai subyek, membangun kolaborasi antar stakeholders (pentahelix), menjadikan desa miskin sebagai laboratorium dengan basis data yang jelas dan yang lebih penting lagi adalah mencoba menghidupkan kembali sosial capital di tengah masyarakat. Konsep pengembangan dan pelaksanaan telah diterbitkan dalam Buku Panduan

Pengembangan “Laboratorium Kemiskinan (Jurus Jitu Pengentasan Kemiskinan Berkearifan Lokal) oleh Bapperida Kabupaten Pekalongan sejak Tahun 2020.

Persentase penduduk miskin di Kabupaten Pekalongan tahun 2024 sebesar 8,95 persen lebih rendah dibandingkan Kabupaten Pemalang sebesar 14,92 persen dan lebih tinggi dibandingkan dengan Kabupaten Batang sebesar 8,73 persen, Kabupaten Tegal sebesar 6,81 persen dan Kota Pekalongan sebesar 6,71 persen.

Mendasarkan Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2022 tentang Percepatan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem, penghapusan miskin ekstrem menjadi salah satu indikator Tujuan 1 yaitu: Tanpa Kemiskinan di Sustainable Development Goals (SDGs). Selanjutnya untuk mendorong percepatan dan upaya berkelanjutan mengatasi kemiskinan ekstrem di Indonesia, disampaikan hasil perhitungan estimasi angka kemiskinan ekstrem tingkat Kabupaten/Kota Tahun 2023. Perhitungan tersebut dihasilkan melalui analisis komprehensif yang dilakukan oleh Satuan Tugas Pengelola Data Percepatan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem (Satgas Pengelola Data P3KE), di bawah koordinasi Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan.

Dampak dari kemiskinan juga dapat dilihat dari berbagai indikator sosial lain seperti prevalensi stunting, angka putus sekolah, dan keterbatasan partisipasi dalam program-program pemberdayaan ekonomi. Data Dinas Kesehatan dan terus dilaksanakan integrasi dengan data Aplikasi Elektronik Pencatatan dan Pelaporan Gizi Berbasis Masyarakat (e-PPGM), prevalensi stunting di Kabupaten Pekalongan pada tahun 2024 ada pada angka 9,25 persen atau turun 2,05 point dibandingkan Tahun 2023. Sedangkan Berdasarkan data Survei Status Gizi Indonesia (SSGI) yang dirilis oleh Kementerian Kesehatan bahwa pada tahun 2023, prevalensi stunting di Kabupaten Pekalongan juga naik sebanyak 5,10% poin dibanding tahun 2022 dari 23,50 persen menjadi 28,60 persen.

Pengangguran terbuka dan setengah menganggur masih menjadi problematika ketenagakerjaan yang perlu mendapat perhatian. Meskipun

tingkat pengangguran terbuka Kabupaten Pekalongan cenderung lebih rendah dibandingkan kabupaten/kota lain di Jawa Tengah, fenomena ketidaksesuaian antara kompetensi tenaga kerja dan kebutuhan pasar kerja (mismatch) menjadi tantangan besar. Perbandingan antara jumlah penduduk pengangguran dengan seluruh angkatan kerja atau yang disebut sebagai Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) selama tiga tahun terakhir mengalami kenaikan yang relatif rendah. Pada tahun 2022, TPT Kabupaten Pekalongan sebesar 3,23 persen, naik tipis di tahun 2023 menjadi 3,25 persen dan yang terakhir naik menjadi 3,30 persen di tahun 2024. Hal ini menuntut adanya peningkatan kualitas pendidikan vokasi dan pelatihan kerja yang selaras dengan kebutuhan dunia usaha dan industri, sejalan dengan visi pembangunan SDM unggul sebagaimana diamanatkan dalam RPJMN 2020–2024 (Bappenas, 2020).

Permasalahan kualitas lingkungan hidup juga semakin kompleks, terutama terkait dengan pencemaran air dan limbah industri rumah tangga dari sektor batik. Indeks Kualitas Lingkungan Hidup (IKLH) merupakan indikator pengelolaan lingkungan hidup secara nasional yang dapat digunakan sebagai bahan informasi untuk mendukung proses pengambilan kebijakan yang berkaitan dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Indeks ini biasanya melibatkan beberapa parameter atau faktor yang mempengaruhi kualitas lingkungan hidup, seperti kualitas udara, air tanah, hutan dan lainnya. Perkembangan IKLH Kabupaten Pekalongan cenderung fluktuatif, tahun 2020 nilai IKLH sebesar 62,52. Kemudian mulai tahun 2021, terjadi perubahan metode perhitungan. Capaian IKLH pada tahun 2021 sebesar 65,26 menurun menjadi 62,75 (kategori sedang) pada tahun 2022, turun sebesar 59,42 dan kemudian naik sebesar 60,90 di Tahun 2024.

Pemerintah Kabupaten Pekalongan juga perlu merespons meningkatnya risiko bencana hidrometeorologis seperti banjir, tanah longsor, dan rob, yang semakin sering terjadi akibat perubahan iklim dan degradasi lingkungan. Wilayah pesisir utara Pekalongan rawan rob yang menyebabkan genangan berkepanjangan dan kerugian ekonomi pada sektor perikanan dan perdagangan. Penanggulangan bencana harus menjadi bagian integral dari

kebijakan pembangunan melalui peningkatan kapasitas adaptasi masyarakat, perbaikan infrastruktur drainase, serta penyusunan rencana kontinjensi daerah berbasis risiko.

Ketahanan pangan lokal menghadapi ancaman akibat alih fungsi lahan pertanian dan perubahan iklim. Kabupaten Pekalongan yang semula memiliki kekuatan pada sektor pertanian dan perikanan, kini mengalami penurunan luas lahan sawah produktif. Ketahanan Pangan merupakan suatu kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan. Pembangunan ketahanan pangan dan gizi dilakukan secara sistemik dengan melibatkan lintas sektor. Pendekatan ini diarahkan untuk mewujudkan ketersediaan pangan yang memadai melalui produksi pangan domestik dan perdagangan; tercapainya stabilitas ketersediaan dan akses pangan secara makro-meso dan mikro; tercukupinya kualitas (keragaman dan keamanan pangan) dan kuantitas konsumsi pangan yang didukung oleh perbaikan infrastruktur. Untuk mewujudkan kondisi tersebut, diperlukan dukungan kebijakan ekonomi makro yang mampu mewujudkan stabilitas ekonomi menjamin

Kesetaraan gender menjadi bagian dari target pembangunan di banyak negara, terutama yang mengalami disparitas pembangunan yang tinggi. Ketimpangan pembangunan menurut gender mengakibatkan pembangunan tidak dapat mencapai potensinya yang optimal. Kondisi yang ideal dalam pembangunan manusia yang diharapkan adalah kelompok penduduk laki-laki dan perempuan memiliki akses yang sama untuk berperan dalam pembangunan, memegang kendali atas sumber daya pembangunan yang ada, serta menerima manfaat dari pembangunan yang setara dan adil.

Indeks Ketimpangan Gender (IKG) menggambarkan kerugian/kegagalan (loss) dari pencapaian pembangunan manusia akibat adanya ketidaksetaraan gender yang diukur dari aspek kesehatan, pemberdayaan, serta akses dalam

pasar tenaga kerja. Pengukuran IKG dilakukan untuk membantu pemerintah dan berbagai pemangku kepentingan dalam mengevaluasi capaian pembangunan menurut gender dan menemukan solusi perbaikannya. Indeks Ketimpangan Gender (IKG) di Kabupaten Pekalongan tahun 2019-2023 mengalami peningkatan. Ini mengindikasikan, ketimpangan peran laki-laki dan perempuan yang semakin besar. IKG Kabupaten Pekalongan rata-rata di bawah capaian IKG Provinsi Jawa Tengah. Berdasarkan data BPS Jateng, IKG Kabupaten Pekalongan pada 2023 tercatat 0,351, lebih besar dibandingkan 2022 yang mencapai 0,195.

Indeks Reformasi Birokrasi adalah indeks yang digunakan untuk mengukur keberhasilan reformasi birokrasi pada suatu instansi pemerintah. Dengan meningkatnya Indeks Reformasi Birokrasi yang ada di daerah, diharapkan perwujudan demokrasi substansial atas asas kesetaraan dan kualitas kebijakan yang dihasilkan akan semakin membaik. Indeks Reformasi Birokrasi Kabupaten Pekalongan tahun 2024 adalah 77,03 dengan kategori “BB”. Capaian ini lebih tinggi dari tahun 2023 sebesar 64,80 dengan kategori “B”.

Skor IKP Kabupaten Pekalongan Tahun 2020-2024 cenderung mengalami peningkatan dari 78,86 di Tahun 2020 menjadi 81,81 di Tahun 2023 dengan indeks ketahanan pangan tinggi. Peningkatan skor IKP memerlukan sinergitas lintas sektor dari pusat dan daerah serta kerja sama kemitraan antar pemangku kepentingan, yaitu pemerintah, swasta/BUMN, organisasi kemasyarakatan bidang pangan dan pertanian, para petani diperlukan dalam pembangunan sistem pangan berkelanjutan. Fokus dan pendalaman pelaksanaan kebijakan dan program pembangunan ketahanan pangan dan gizi diperlukan dalam upaya pengentasan daerah rentan rawan pangan guna pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (TPB) atau Sustainable Development Goals (SDGs), terutama tujuan 1 (Tanpa Kemiskinan) dan tujuan 2 (Tanpa Kelaparan).

Tingkat Kematangan Organisasi mengalami kenaikan dari 36,50 (sedang) di Tahun 2023 menjadi 38,66 (sedang) di Tahun 2024. Sedangkan Nilai Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) Tahun 2024 yang dijadikan

sebagai media pertanggungjawaban kinerja dan sebagai alat pengendalian manajemen dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dilihat dari sisi kinerjanya masih berada diangka 65,69, artinya masih berada pada peringkat “B”, lebih baik dibanding tahun 2023 yang mendapat predikat “B” dengan nilai 64,89. Penilaian ini menunjukkan bahwa implementasi AKIP sudah baik pada pemerintah daerah dan sebagian unit kerja utama, namun masih perlu adanya sedikit perbaikan dan komitmen dalam manajemen kinerja.

Seluruh permasalahan tersebut mengindikasikan pentingnya perencanaan pembangunan daerah yang tidak hanya bersifat teknokratis tetapi juga transformatif. Dengan mengidentifikasi secara tepat berbagai permasalahan aktual dan potensi risiko masa depan, maka RPJMD Kabupaten Pekalongan dapat disusun secara lebih tajam, berbasis data, serta adaptif terhadap perubahan lingkungan strategis. Pendekatan ini sejalan dengan amanat Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2025 tentang Pedoman Penyusunan Dokumen Perencanaan Pembangunan Daerah Tahun 2025–2029, yang menekankan pentingnya transformasi struktural, integrasi lintas sektor, dan keberlanjutan dalam pembangunan daerah.

Berdasarkan latar belakang di atas, permasalahan pokok yang hendak dijawab melalui penyusunan RPJMD ini adalah:

1. Mengapa perlu Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar pemecahan masalah tersebut, yang membenarkan pelibatan negara dalam penyelesaian masalah tersebut.
2. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah.
3. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan.

1.3. Tujuan dan Kegunaan Pengaturan

1.3.1.Tujuan:

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut.
2. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.
3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah.

1.3.2.Kegunaan:

1. Sebagai dasar penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang RPJMD;
2. Sebagai rujukan akademik dalam menyelaraskan program pembangunan daerah dengan dokumen perencanaan lainnya;
3. Memberikan legitimasi ilmiah terhadap arah kebijakan pembangunan daerah.

1.4. Metode yang Digunakan

1.4.1.Pendekatan Yuridis Normatif

Pendekatan yuridis-normatif dalam penyusunan Naskah Akademik RPJMD bertujuan untuk mengkaji dan menelaah kerangka hukum yang menjadi landasan konstitusional, legal, dan regulatif bagi penyusunan dan implementasi RPJMD. Pendekatan ini digunakan untuk memastikan bahwa RPJMD Kabupaten Pekalongan disusun sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan, serta tidak bertentangan dengan ketentuan hukum yang

lebih tinggi. Selain itu, pendekatan ini juga penting untuk menegaskan posisi RPJMD sebagai produk hukum daerah yang bersifat strategis dan mengikat.

Penyusunan Naskah Akademik RPJMD Kabupaten Pekalongan ini didasarkan pada pendekatan ilmiah yang menggunakan metode penelitian hukum, baik melalui pendekatan yuridis normatif maupun yuridis empiris (sociolegal). Metode yuridis normatif dilakukan dengan menelaah berbagai data sekunder yang relevan, seperti peraturan perundang-undangan, dokumen perencanaan, putusan pengadilan (jika relevan), serta hasil penelitian dan kajian sebelumnya yang mendukung perumusan kebijakan publik. Untuk memperkuat analisis, pendekatan ini juga dilengkapi dengan teknik pengumpulan data seperti wawancara narasumber ahli, forum diskusi terfokus (FGD), dan rapat dengar pendapat dengan para pemangku kepentingan, sehingga menghasilkan landasan normatif dan empiris yang saling melengkapi dalam merumuskan arah pembangunan daerah secara komprehensif.

Dasar hukum paling fundamental bagi penyusunan RPJMD adalah Pasal 263 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyebutkan bahwa perencanaan pembangunan daerah meliputi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), RPJMD, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Dalam pasal tersebut ditegaskan bahwa RPJMD merupakan dokumen perencanaan daerah untuk jangka waktu lima tahun yang menjadi penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah terpilih. RPJMD memiliki kedudukan yang strategis sebagai alat kendali dan arah kebijakan pembangunan daerah.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional juga menjadi pijakan penting, terutama dalam mengatur prinsip integrasi dan sinergitas antara perencanaan pembangunan nasional dan daerah. Pasal 4 dalam UU ini menegaskan bahwa penyusunan rencana pembangunan harus dilakukan secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan. Dengan demikian, RPJMD Kabupaten Pekalongan tidak dapat disusun secara terpisah dari dokumen

perencanaan nasional seperti RPJMN dan RKP, maupun perencanaan daerah provinsi.

Instrumen teknis yang menjadi rujukan penyusunan RPJMD adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Perda tentang RPJPD dan RPJMD, serta Tata Cara Perubahan RPJPD, RPJMD, dan RKPD. Permendagri ini mengatur secara rinci mekanisme penyusunan RPJMD, mulai dari tahapan penyusunan rancangan teknokratik, konsultasi publik, perumusan RPJMD kepala daerah terpilih, hingga penetapan dalam bentuk Peraturan Daerah. Permendagri ini juga menjadi acuan teknis dalam penyusunan Naskah Akademik sebagai dokumen pendukung.

Penyusunan RPJMD juga harus memperhatikan amanat terbaru dari Instruksi Menteri Dalam Negeri (Inmendagri) Nomor 2 Tahun 2025 tentang Pedoman Penyusunan RPJPD dan RPJMD Tahun 2025–2029. Inmendagri ini memberikan penekanan pada integrasi lintas sektor, penguatan transformasi digital, perencanaan berbasis data, serta pengarusutamaan agenda pembangunan berkelanjutan (SDGs). Oleh karena itu, penyusunan RPJMD Kabupaten Pekalongan tidak hanya harus memenuhi aspek legal formal, tetapi juga mampu menangkap perubahan paradigma kebijakan nasional.

Aspek yuridis dari Instruksi Menteri Dalam Negeri (Inmendagri) Nomor 2 Tahun 2025 memegang peranan penting dalam penyusunan dokumen RPJMD karena menjadi pedoman normatif dan operasional yang mengikat bagi seluruh pemerintah daerah dalam menyusun rencana pembangunan jangka menengah tahun 2025–2029. Instruksi ini tidak hanya mempertegas kewajiban daerah untuk menyelaraskan dokumen perencanaan dengan arah kebijakan nasional sebagaimana tercantum dalam RPJMN 2025–2029, tetapi juga menetapkan prinsip, metode, dan tahapan teknis yang harus dipatuhi agar dokumen RPJMD memiliki kesesuaian hukum, struktur regulatif, dan integrasi vertikal dalam sistem perencanaan nasional. Dengan menjadikan Inmendagri ini sebagai rujukan yuridis utama, pemerintah daerah—termasuk Kabupaten Pekalongan—

dapat menjamin bahwa perencanaan pembangunan dilaksanakan secara sah, sistematis, dan akuntabel sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam konteks otonomi daerah dan desentralisasi, RPJMD merupakan perwujudan dari amanat Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi. Produk hukum daerah seperti RPJMD harus dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan dan disusun secara demokratis, partisipatif, dan bertanggung jawab. Oleh karena itu, RPJMD merupakan produk hukum daerah dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) yang memiliki kekuatan hukum mengikat di wilayah hukum Kabupaten Pekalongan.

Mengacu pada Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025 tentang RPJMN Tahun 2025–2029, aspek yuridis ini menjadi sangat krusial bagi Kabupaten Pekalongan dalam menyusun RPJMD karena memberikan kerangka hukum dan arah kebijakan makro nasional yang wajib dijadikan acuan dalam perencanaan pembangunan daerah. Perpres ini secara eksplisit menetapkan prioritas nasional, target pembangunan, serta pendekatan transformasi struktural yang harus direspons oleh setiap pemerintah daerah melalui program dan kegiatan yang relevan dengan potensi serta permasalahan lokal. Dengan menjadikan Perpres ini sebagai rujukan yuridis utama, RPJMD Kabupaten Pekalongan dapat memastikan adanya konsistensi vertikal antara kebijakan pusat dan daerah, sekaligus mendukung agenda pembangunan nasional seperti peningkatan daya saing ekonomi, pemerataan pembangunan, penguatan SDM, dan ketahanan iklim. Aspek ini juga menjadi landasan legitimasi hukum bagi sinkronisasi indikator kinerja, pembiayaan pembangunan, serta penguatan peran daerah dalam pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (TPB/SDGs).

Dalam aspek formil pembentukan hukum daerah, RPJMD ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda) yang dibahas bersama antara Kepala Daerah dan DPRD Kabupaten. Proses pembentukan perda ini harus mengikuti

ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana diubah dengan UU No. 13 Tahun 2022, yang mensyaratkan adanya Naskah Akademik sebagai dokumen pendukung. Hal ini menunjukkan bahwa RPJMD bukan sekadar rencana teknokratis, tetapi juga merupakan produk hukum yang sah dan legitim.

Dengan pendekatan yuridis-normatif ini, penyusunan RPJMD Kabupaten Pekalongan dapat menjamin kepastian hukum, kesesuaian dengan sistem hukum nasional, dan akuntabilitas pemerintahan daerah dalam menjalankan mandat pembangunan. Pendekatan ini juga memperkuat posisi RPJMD sebagai dokumen perencanaan yang mengikat secara hukum dan dapat menjadi dasar evaluasi kinerja pemerintahan daerah oleh lembaga pengawas, baik di tingkat lokal maupun nasional.

1.4.2. Pendekatan Empiris

Pendekatan empiris dalam penyusunan Naskah Akademik RPJMD Kabupaten Pekalongan digunakan untuk memperoleh gambaran objektif dan faktual mengenai kondisi sosial, ekonomi, lingkungan, dan tata kelola pemerintahan di daerah. Pendekatan ini dilakukan melalui analisis terhadap data sekunder yang berasal dari instansi resmi seperti Badan Pusat Statistik (BPS), dokumen perencanaan sebelumnya, serta laporan kinerja perangkat daerah. RPJMD tidak hanya berdiri pada kerangka normatif, tetapi juga menjawab persoalan-persoalan nyata berdasarkan pengalaman pembangunan sebelumnya.

Salah satu sumber utama pendekatan empiris dalam penyusunan RPJMD Kabupaten Pekalongan Tahun 2025–2029 adalah hasil evaluasi terhadap RPJMD 2020-2024 dan capaian pembangunan dalam RKPD tahun 2022 hingga 2024 sebagai masa transisi. Dokumen-dokumen tersebut mencerminkan realisasi target pembangunan jangka menengah sebelumnya serta dinamika pembangunan selama periode pascapandemi. Berdasarkan evaluasi, sejumlah indikator makro belum mencapai sasaran yang ditetapkan secara optimal,

menunjukkan adanya celah dalam efektivitas kebijakan dan keterjangkauan program, khususnya bagi kelompok masyarakat rentan.

Pada aspek pengentasan kemiskinan, meskipun terjadi tren penurunan dari tahun ke tahun, angka kemiskinan Kabupaten Pekalongan pada tahun 2023 masih tercatat sebesar 9,52% (BPS, 2024), yang berarti masih di atas rata-rata provinsi Jawa Tengah sebesar 10,77% dan sedikit lebih tinggi dari angka nasional yang menurun ke 9,36%. Hal ini menunjukkan bahwa program perlindungan sosial dan pemberdayaan ekonomi selama lima tahun terakhir belum sepenuhnya menjangkau kelompok rentan secara sistematis dan berkelanjutan. Kondisi ini diperparah dengan tingginya jumlah pekerja sektor informal dan terbatasnya akses terhadap modal usaha produktif di kalangan rumah tangga miskin.

Capaian Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kabupaten Pekalongan juga mengalami peningkatan moderat namun belum signifikan. Menurut data BPS (2024), IPM Kabupaten Pekalongan mencapai 71,02 poin, masih di bawah rerata IPM Provinsi Jawa Tengah yang mencapai 73,02. Tiga komponen utama penyusun IPM, yaitu Harapan Lama Sekolah (HLS) sebesar 13,08 tahun, Rata-rata Lama Sekolah (RLS) sebesar 7,89 tahun, dan pengeluaran per kapita per tahun sebesar Rp10,8 juta, menunjukkan adanya tantangan serius dalam peningkatan kualitas SDM secara menyeluruh. Oleh karena itu, fokus pembangunan ke depan perlu diarahkan pada layanan pendidikan inklusif, peningkatan keterampilan kerja, serta intervensi gizi dan kesehatan dasar untuk menurunkan angka stunting dan meningkatkan produktivitas generasi muda.

Struktur ekonomi Kabupaten Pekalongan pada tahun 2023 masih ditopang oleh tiga sektor utama, yaitu pertanian, perdagangan, serta industri pengolahan khususnya industri batik rumah tangga dan UMKM. Meskipun sektor ini menyerap tenaga kerja dalam jumlah besar, kontribusinya terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) masih rendah. Data BPS menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi Kabupaten Pekalongan tahun 2023 sebesar 4,41%, belum sepenuhnya pulih dari tekanan akibat pandemi COVID-19 yang

menyebabkan kontraksi tajam pada 2020. PDRB per kapita Kabupaten Pekalongan pada tahun 2023 hanya mencapai Rp30,4 juta, jauh di bawah rata-rata nasional sebesar Rp62,2 juta.

Masalah lingkungan juga teridentifikasi secara empiris melalui laporan SLHD (Status Lingkungan Hidup Daerah) dan data dari Dinas Lingkungan Hidup. Permasalahan utama mencakup pencemaran air akibat limbah industri batik, berkurangnya tutupan hutan dan lahan hijau, serta rob yang semakin intensif di wilayah pesisir utara. Kondisi ini berdampak langsung pada keberlanjutan ekonomi lokal, kesehatan masyarakat, dan ketahanan infrastruktur. Oleh karena itu, RPJMD baru perlu mengintegrasikan pendekatan mitigasi perubahan iklim dan pengelolaan sumber daya alam secara berkelanjutan.

Dokumen evaluasi SAKIP dan Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKjIP) menunjukkan bahwa tata kelola pemerintahan di Kabupaten Pekalongan masih menghadapi tantangan dalam hal sinergi antarperangkat daerah, kualitas data kinerja, dan efektivitas pelaporan. Nilai SAKIP Kabupaten Pekalongan pada tahun 2022 berada di kategori “B”, yang berarti masih terdapat ruang untuk perbaikan, terutama dalam hal perencanaan berbasis kinerja dan evaluasi program. Hal ini menunjukkan perlunya penguatan sistem informasi perencanaan dan pemantauan berbasis data.

Dalam aspek sosial, analisis terhadap dokumen RPJMD dan laporan BPS juga menunjukkan bahwa masih terdapat ketimpangan antar wilayah. Kecamatan-kecamatan di wilayah selatan seperti Kandangserang dan Lebakbarang memiliki akses jalan, layanan kesehatan, dan pendidikan yang lebih terbatas dibandingkan dengan wilayah tengah dan pesisir. Ketimpangan geografis ini berkontribusi terhadap kesenjangan pembangunan manusia dan ekonomi antarwilayah. Strategi pembangunan wilayah perlu diarahkan untuk mempersempit disparitas spasial melalui infrastruktur dasar dan pelayanan publik yang merata.

Analisis terhadap dokumen perencanaan provinsi dan nasional, seperti RPJMD Provinsi Jawa Tengah dan RPJMN 2020–2024, juga menjadi bagian dari

pendekatan empiris. Sinkronisasi antara prioritas daerah dengan rencana pembangunan lintas level pemerintahan penting untuk memastikan harmonisasi kebijakan dan efisiensi pelaksanaan program. Sebagai contoh, pengembangan sektor pertanian terpadu dan pariwisata berbasis budaya batik di Pekalongan merupakan arah kebijakan yang juga tercermin dalam strategi pembangunan provinsi.

Melalui pendekatan empiris ini, RPJMD Kabupaten Pekalongan disusun tidak hanya berdasarkan asumsi dan norma, tetapi juga melalui pembacaan realitas pembangunan yang terukur. Analisis data sekunder dan evaluasi dokumen perencanaan sebelumnya memberikan dasar yang kuat untuk merumuskan kebijakan yang lebih tepat sasaran dan adaptif. Dengan demikian, pendekatan empiris melengkapi pendekatan normatif untuk menghasilkan perencanaan pembangunan yang berbasis bukti dan berorientasi pada hasil.

1.4.3. Pendekatan Teknokratik

Pendekatan teknokratik dalam penyusunan RPJMD Kabupaten Pekalongan merupakan metode yang mengandalkan analisis keilmuan, rasionalitas data, dan logika teknis dalam menyusun arah pembangunan lima tahunan. Pendekatan ini digunakan untuk memastikan bahwa kebijakan, program, dan kegiatan yang dirumuskan dalam dokumen RPJMD memiliki dasar yang kuat dari sisi statistik, proyeksi pembangunan, serta capaian-capaian sebelumnya yang terukur secara kuantitatif. Hal ini sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang mewajibkan penggunaan data dan pendekatan ilmiah dalam proses perencanaan.

Dalam RPJMN 2025–2029, Asta Cita menjadi fondasi utama arah pembangunan nasional. Asta Cita, yang merupakan delapan misi Presiden, dijabarkan secara sistematis ke dalam Prioritas Nasional (PN) yang membentuk kerangka strategis seluruh rencana pembangunan jangka menengah. Prioritas Nasional ini selanjutnya diturunkan ke dalam Program Prioritas, Kegiatan Prioritas, dan Proyek Prioritas yang bersifat lintas sektoral dan lintas wilayah,

serta akan dilaksanakan oleh Kementerian/Lembaga, Pemerintah Daerah, dan Badan Usaha. Struktur ini bertujuan untuk memastikan keterpaduan, efektivitas, dan akuntabilitas dalam pencapaian sasaran pembangunan nasional yang terukur dan berdampak langsung pada kesejahteraan masyarakat.

Sinkronisasi antara Asta Cita dalam RPJMN 2025–2029 dan RPJMD Kabupaten Pekalongan Tahun 2025–2029 merupakan bagian penting dalam mewujudkan keselarasan antara pembangunan nasional dan daerah. Asta Cita yang terdiri dari delapan misi Presiden menjadi landasan dalam merancang arah pembangunan daerah yang selaras dengan prioritas nasional namun tetap mempertimbangkan karakteristik dan kebutuhan lokal. Dengan menyusun RPJMD yang mengadopsi semangat dan substansi Asta Cita, Kabupaten Pekalongan tidak hanya memperkuat legitimasi kebijakan pembangunannya, tetapi juga turut berkontribusi langsung terhadap pencapaian target pembangunan nasional secara vertikal.

Asta Cita 1 yaitu *"Mempercepat pengentasan kemiskinan dan menurunkan kesenjangan antarwilayah"*, dapat diimplementasikan di Kabupaten Pekalongan melalui penguatan program pemberdayaan ekonomi berbasis UMKM, pemetaan kantong kemiskinan berbasis data mikro, dan penguatan infrastruktur di wilayah pedesaan dan pesisir. Upaya ini sejalan dengan kebutuhan lokal untuk mengurangi angka kemiskinan yang masih berada di atas 9%, serta mengatasi ketimpangan layanan publik antara wilayah selatan dan utara kabupaten.

Asta Cita 2, yakni *"Meningkatkan akses dan kualitas pendidikan dan kesehatan"*, sangat relevan dengan tantangan IPM Kabupaten Pekalongan yang masih di bawah rata-rata provinsi. Pemerintah daerah dapat merancang program peningkatan kualitas guru, rehabilitasi sarana pendidikan dasar, dan penguatan layanan Puskesmas berbasis digital serta mobile clinic di wilayah terpencil. Program ini akan menjadi bentuk nyata dari prioritas nasional dalam meningkatkan SDM unggul dari daerah.

Asta Cita 3, *"Melanjutkan pembangunan infrastruktur secara merata dan berkeadilan"*, dapat disinergikan dengan rencana pembangunan jalan poros desa, penguatan irigasi pertanian, dan revitalisasi kawasan pesisir terdampak rob. Kabupaten Pekalongan membutuhkan pendekatan infrastruktur berbasis ketahanan iklim yang inklusif, sesuai dengan kebutuhan lokal namun mendukung agenda nasional infrastruktur berkelanjutan.

Asta Cita 4, yaitu *"Mewujudkan ekonomi hijau, biru, dan digital yang berkelanjutan"*, dapat dijabarkan melalui strategi hilirisasi produk batik ramah lingkungan, pengembangan desa wisata kreatif berbasis batik, serta penerapan *e-commerce* untuk UMKM lokal. Kabupaten Pekalongan memiliki kekuatan pada sektor industri kreatif dan budaya yang jika dikelola berbasis digital dan ramah lingkungan, dapat menjadi model ekonomi hijau lokal.

Asta Cita 5 *"Meningkatkan reformasi birokrasi dan tata kelola pemerintahan digital"*, dapat diakomodasi dalam RPJMD melalui penguatan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), perbaikan sistem SAKIP daerah, dan pengembangan layanan publik digital seperti *e-layanan kependudukan* dan *e-musrenbang*. Hal ini juga mendukung visi Pemerintah Kabupaten Pekalongan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang adaptif dan transparan.

Asta Cita 6 *"Menegakkan hukum, HAM, dan demokrasi substansial"*, memiliki dimensi lokal yang bisa diimplementasikan melalui program peningkatan kapasitas aparat, penguatan pengawasan internal daerah, dan optimalisasi peran masyarakat dalam pengawasan pembangunan. Keterbukaan informasi publik dan pelibatan masyarakat sipil dalam forum perencanaan juga merupakan cerminan dari demokrasi substansial di tingkat daerah.

Asta Cita 7, *"Meningkatkan budaya, olahraga, dan toleransi dalam kehidupan bermasyarakat"*, dapat diadopsi oleh Kabupaten Pekalongan melalui pelestarian seni budaya batik, pembinaan generasi muda melalui kegiatan olahraga dan seni tradisional, serta penguatan kerukunan antarumat beragama

melalui forum-forum lintas agama dan sosial. Hal ini mendukung daya tahan sosial dan identitas kultural masyarakat.

Asta Cita 8, *"Memperkuat pertahanan dan keamanan, serta diplomasi pembangunan yang efektif"*, meskipun lebih bersifat nasional, dapat diterjemahkan di tingkat lokal melalui peningkatan kapasitas mitigasi bencana, penguatan ketahanan pangan dan energi, serta kolaborasi dengan daerah sekitar dalam isu pembangunan kawasan perbatasan antarwilayah.

Dengan mensinkronkan Asta Cita ke dalam RPJMD Kabupaten Pekalongan, pemerintah daerah memastikan bahwa setiap langkah pembangunan memiliki keselarasan vertikal, efektivitas lintas sektor, dan daya ungkit terhadap tujuan nasional. Sinkronisasi ini juga membuka peluang untuk mendapatkan dukungan program dari pemerintah pusat, serta meningkatkan kapasitas fiskal daerah melalui proyek-proyek prioritas nasional yang dilaksanakan di wilayah Kabupaten Pekalongan.

Pendekatan teknokratik menekankan pada analisis kondisi dan proyeksi indikator makro daerah, seperti pertumbuhan ekonomi, tingkat kemiskinan, pengangguran terbuka, Indeks Pembangunan Manusia (IPM), serta PDRB per kapita. Berdasarkan data BPS (2022), pertumbuhan ekonomi Kabupaten Pekalongan masih berada pada kisaran 4,25% pasca pandemi, lebih rendah dibandingkan target RPJMD sebelumnya. Hal ini menunjukkan perlunya strategi pemulihan ekonomi lokal yang lebih terarah, dengan memanfaatkan sektor unggulan seperti industri batik, pertanian, dan UMKM berbasis digital.

Teknokratisme dalam perencanaan juga tercermin dalam penggunaan indikator terukur untuk menetapkan tujuan dan sasaran pembangunan. Sebagai contoh, peningkatan IPM Kabupaten Pekalongan yang saat ini berada pada angka 70,25 (kategori sedang), menjadi salah satu sasaran utama. Perencanaan teknokratik akan memproyeksikan peningkatan IPM dengan memetakan intervensi sektor pendidikan, kesehatan, dan ekonomi secara kuantitatif melalui simulasi target tahunan. Hal ini akan menjadi dasar dalam

penentuan program prioritas, serta alokasi anggaran pembangunan daerah (APBD) yang berbasis kinerja.

Dalam konteks penanggulangan kemiskinan, pendekatan teknokratik menggunakan basis analisis spasial dan demografis untuk mengidentifikasi kantong-kantong kemiskinan, serta memetakan karakteristik rumah tangga miskin di wilayah Kabupaten Pekalongan. Misalnya, data dari Bappeda dan BPS dapat digunakan untuk menyusun profil kemiskinan di kecamatan tertentu, sehingga program intervensi tidak bersifat generik, tetapi disesuaikan dengan kondisi lokal (*tailored policy*). Strategi seperti ini penting dalam upaya menurunkan angka kemiskinan yang masih mencapai 9,93% pada tahun 2022.

RPJMD juga dirancang berdasarkan analisis tren dan proyeksi pembangunan jangka menengah, dengan menggunakan metodologi perencanaan seperti time series dan analisis regresi sederhana terhadap data pembangunan. Misalnya, tren penurunan stunting dari tahun ke tahun dianalisis untuk menentukan intervensi yang paling efektif dan efisien. Begitu pula dengan kebutuhan infrastruktur pendidikan, kesehatan, dan jalan, dianalisis melalui proyeksi penduduk, tren urbanisasi, serta beban layanan publik. Dengan demikian, RPJMD menjadi dokumen prediktif, bukan hanya deskriptif.

Dokumen evaluasi RPJMD periode sebelumnya menjadi sumber utama dalam pendekatan teknokratik. Evaluasi ini dilakukan secara kuantitatif terhadap capaian indikator kinerja utama (IKU) dan indikator kinerja daerah (IKD). Misalnya, dari evaluasi tahun terakhir RPJMD 2020-2024, diketahui bahwa beberapa program strategis belum mencapai target indikator, seperti peningkatan daya saing ekonomi lokal dan penguatan sistem informasi pemerintahan. Pendekatan teknokratik memastikan bahwa RPJMD baru tidak mengulangi pendekatan yang tidak efektif, tetapi justru melakukan *course correction* berdasarkan evaluasi berbasis data.

Pendekatan teknokratik juga menggunakan data sektoral yang disediakan oleh masing-masing perangkat daerah. Data sektor pendidikan dari Dinas Pendidikan digunakan untuk mengidentifikasi daerah dengan angka partisipasi

sekolah rendah, sedangkan data dari Dinas Kesehatan digunakan untuk memetakan daerah dengan tingkat cakupan imunisasi yang rendah. Data sektoral ini kemudian disusun dalam matriks analisis kebutuhan (need assessment) yang digunakan untuk menyusun program prioritas sektoral dalam RPJMD.

Pendekatan teknokratik juga mengakomodasi data kualitatif melalui kajian akademik, FGD, dan policy review dari perguruan tinggi dan lembaga riset lokal. Hasil kajian ini menjadi pelengkap dari pendekatan kuantitatif, terutama dalam mengkaji isu-isu sosial budaya dan kearifan lokal yang tidak sepenuhnya dapat direpresentasikan dalam angka. Hal ini menegaskan bahwa pendekatan teknokratik tetap adaptif dan membuka ruang untuk kontekstualisasi lokal.

Pendekatan teknokratik menjadi tulang punggung dalam penyusunan RPJMD Kabupaten Pekalongan. Pendekatan ini memungkinkan perencanaan yang berbasis bukti (*evidence-based planning*), terukur, dan akuntabel. Melalui integrasi data statistik, proyeksi pembangunan, serta pemodelan teknis, RPJMD akan mampu menyusun kebijakan dan program yang lebih presisi, terarah, dan dapat dipertanggungjawabkan baik secara teknis maupun politis.

Tabel Integrasi RPJMN 2025–2029 dan RPJMD Kabupaten Pekalongan

No.	Prioritas Nasional (RPJMN 2025–2029)	Prioritas Pembangunan Daerah (RPJMD Kabupaten Pekalongan)	Keterangan Integrasi
1	Mencapai swasembada pangan, energi, dan air	Penguatan sektor pertanian dan pengelolaan sumber daya air	Mendukung ketahanan pangan dan pengelolaan sumber daya air lokal
2	Reformasi politik, hukum, dan birokrasi	Peningkatan tata kelola pemerintahan daerah	Menyesuaikan dengan reformasi birokrasi nasional untuk efisiensi pelayanan publik

3	Pemberantasan kemiskinan	Program pengentasan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat	Selaras dengan upaya nasional dalam mengurangi tingkat kemiskinan
4	Penguatan pendidikan, sains dan teknologi, serta digitalisasi	Peningkatan kualitas pendidikan dan literasi digital	Mendukung transformasi digital dan peningkatan kualitas SDM daerah
5	Menjamin tersedianya pelayanan kesehatan bagi seluruh rakyat Indonesia	Peningkatan akses dan kualitas layanan kesehatan daerah	Sejalan dengan program nasional dalam memperluas jangkauan layanan kesehatan
6	Melanjutkan hilirisasi dan industrialisasi berbasis SDA	Pengembangan industri batik dan produk lokal lainnya	Mendukung hilirisasi industri lokal untuk meningkatkan nilai tambah ekonomi
7	Pelestarian seni budaya, peningkatan ekonomi kreatif, dan peningkatan prestasi olahraga	Pelestarian budaya batik dan pengembangan ekonomi kreatif	Menyesuaikan dengan prioritas nasional dalam pelestarian budaya dan ekonomi kreatif
8	Melanjutkan pembangunan infrastruktur desa dan kelurahan	Pembangunan infrastruktur dasar di desa dan kelurahan	Mendukung pemerataan pembangunan infrastruktur di wilayah perdesaan

1.4.4. Pendekatan Partisipatif

Pendekatan partisipatif dalam penyusunan RPJMD Kabupaten Pekalongan Tahun 2025–2029 merupakan strategi krusial untuk memastikan bahwa proses perencanaan pembangunan berjalan secara inklusif, responsif, dan representatif. Keterlibatan aktif masyarakat, baik secara langsung melalui forum musyawarah maupun tidak langsung melalui mekanisme konsultasi publik, menjadi fondasi dalam mengidentifikasi kebutuhan riil masyarakat. Pendekatan ini sejalan dengan amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 dan Permendagri Nomor 86 Tahun 2017, yang mengatur bahwa proses

perencanaan harus melibatkan pemangku kepentingan secara menyeluruh dalam setiap tahap penyusunan dokumen pembangunan daerah.

Prinsip partisipasi publik menekankan bahwa pembangunan yang berhasil adalah pembangunan yang dibentuk oleh suara dan aspirasi masyarakat, bukan sekadar hasil kajian teknokratik. Melalui forum seperti Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), Forum Konsultasi Publik, serta diskusi kelompok terarah (FGD), masyarakat dari berbagai latar belakang termasuk kelompok perempuan, disabilitas, pemuda, pelaku usaha, dan tokoh adat dilibatkan secara aktif. Proses ini memungkinkan penajaman isu strategis yang tidak selalu tertangkap dalam data statistik, seperti dinamika sosial, akses terhadap layanan dasar, serta potensi lokal yang belum terkelola optimal.

Lebih jauh, pendekatan partisipatif juga memperkuat legitimasi dan akuntabilitas kebijakan, karena dokumen RPJMD yang dihasilkan merupakan hasil dari proses deliberatif dan kolaboratif. Partisipasi publik mendorong tumbuhnya rasa memiliki (*sense of ownership*) terhadap rencana pembangunan, yang pada gilirannya meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan dan pengawasan program. Dengan demikian, pendekatan ini tidak hanya berdampak pada kualitas dokumen perencanaan, tetapi juga membentuk ekosistem tata kelola pemerintahan yang demokratis, transparan, dan berorientasi pada kebutuhan warga secara langsung.

Pemerintah Kabupaten Pekalongan, melalui Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, menjalankan forum konsultasi publik sebagai tahap awal dalam menyusun rancangan awal RPJMD. Forum ini menghadirkan berbagai elemen masyarakat, mulai dari organisasi masyarakat sipil, akademisi, perwakilan kelompok perempuan, pemuda, penyandang disabilitas, tokoh adat, dan pelaku usaha. Kegiatan ini berfungsi untuk menghimpun masukan secara terbuka terkait visi, misi, tujuan, dan arah kebijakan pembangunan jangka menengah daerah.

Pelaksanaan Musrenbang, baik di tingkat kecamatan maupun kabupaten, memberikan ruang deliberatif bagi delegasi masyarakat untuk

mempresentasikan kebutuhan wilayah mereka. Di sinilah prinsip *bottom-up planning* dijalankan secara nyata. Usulan yang muncul tidak hanya dicatat, tetapi juga dianalisis dan dibandingkan dengan arah kebijakan teknokratik serta kapasitas fiskal daerah. Dengan demikian, pendekatan partisipatif menjamin bahwa kebijakan tidak bersifat sepihak (*top-down*), melainkan terintegrasi dengan realitas lokal.

Keunggulan dari pendekatan partisipatif adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi isu-isu krusial yang mungkin tidak tertangkap melalui analisis statistik semata. Misalnya, keresahan masyarakat pesisir Kabupaten Pekalongan terhadap banjir rob dan kerusakan lingkungan kerap kali diangkat secara konsisten dalam forum publik. Selain itu, persoalan ketimpangan layanan pendidikan dan kesehatan di daerah terpencil juga menjadi masukan berharga yang memerlukan intervensi kebijakan yang tepat sasaran.

Untuk menjamin inklusivitas, Pemerintah Daerah secara aktif mendorong keterlibatan kelompok rentan seperti perempuan, penyandang disabilitas, dan masyarakat adat dalam forum-forum perencanaan. Kebijakan afirmatif dilakukan melalui penetapan kuota keterwakilan, penyediaan aksesibilitas fisik dan informasi, serta penyelenggaraan forum khusus bagi kelompok marginal. Langkah ini bertujuan untuk mencegah *policy bias* dan memastikan bahwa RPJMD benar-benar merepresentasikan kebutuhan seluruh lapisan masyarakat.

Pelibatan masyarakat tidak hanya terbatas pada tahapan perencanaan awal, melainkan juga dalam proses pemantauan dan evaluasi pelaksanaan RPJMD. Beberapa LSM lokal dan forum warga turut dilibatkan dalam penyusunan indikator kinerja dan pengawasan pelaksanaan program prioritas daerah. Pendekatan ini menguatkan prinsip *social accountability*, di mana warga menjadi bagian dari mekanisme evaluatif terhadap efektivitas dan efisiensi pembangunan.

Pemerintah Kabupaten Pekalongan juga memanfaatkan platform digital untuk memperluas akses partisipasi masyarakat. Penggunaan sistem informasi perencanaan pembangunan daerah, serta forum pengaduan daring, membuka

ruang komunikasi dua arah antara pemerintah dan warga. Digitalisasi ini merupakan bagian dari upaya modernisasi perencanaan pembangunan berbasis *e-government*, sekaligus menjawab tantangan partisipasi di tengah keterbatasan mobilitas, seperti yang dialami selama pandemi COVID-19.

Pendekatan partisipatif sejalan dengan amanat Permendagri No. 86 Tahun 2017 serta prinsip-prinsip perencanaan pembangunan daerah dalam UU No. 25 Tahun 2004, yang menekankan pentingnya keterlibatan seluruh pemangku kepentingan dalam setiap tahapan perencanaan, pelaksanaan, hingga evaluasi. Hal ini juga bersesuaian dengan semangat RPJMN 2025–2029, yang menekankan pada transformasi tata kelola pemerintahan yang inklusif dan partisipatif dalam mendukung tujuan pembangunan nasional.

Dengan penerapan pendekatan partisipatif secara konsisten, RPJMD Kabupaten Pekalongan tidak hanya menjadi dokumen formal, tetapi sekaligus menjadi refleksi kolektif dari visi bersama masyarakat Pekalongan terhadap masa depan daerahnya. Partisipasi yang aktif dan bermakna akan membangun rasa memiliki (*ownership*) terhadap pembangunan, memperkuat kohesi sosial, dan meningkatkan keberhasilan implementasi program-program pembangunan dalam jangka menengah.

1.4.5. Pendekatan Multidisipliner

Penyusunan Naskah Akademik RPJMD merupakan proses yang kompleks karena mencakup berbagai aspek pembangunan daerah yang saling terkait baik sosial, ekonomi, politik, hukum, lingkungan, maupun budaya. Oleh karena itu, penggunaan pendekatan multidisipliner menjadi sangat penting untuk memahami persoalan secara holistik dan menyusun solusi kebijakan yang komprehensif. Pendekatan ini memungkinkan penelaahan terhadap isu-isu strategis dari berbagai perspektif keilmuan yang saling melengkapi, sehingga perumusan arah pembangunan daerah tidak bersifat sektoral atau parsial.

Pendekatan multidisipliner memungkinkan penggabungan ilmu hukum (untuk membahas landasan normatif dan kewenangan daerah), ilmu

administrasi publik (untuk menganalisis tata kelola pemerintahan dan kapasitas kelembagaan), ilmu ekonomi (untuk menilai struktur dan pertumbuhan ekonomi lokal), serta ilmu sosial (untuk memahami dinamika masyarakat, partisipasi, dan perilaku sosial). Dalam konteks Kabupaten Pekalongan, isu-isu seperti kemiskinan, pengangguran, stunting, dan pencemaran lingkungan hanya dapat dirumuskan solusinya jika dilihat dari lintas perspektif—tidak hanya data statistik, tetapi juga dinamika sosial, efektivitas kebijakan, dan kesiapan kelembagaan.

Isu kemiskinan struktural di Kabupaten Pekalongan, yang pada tahun 2023 masih berada di angka 9,52% (BPS, 2024), tidak cukup dianalisis melalui data makroekonomi saja. Diperlukan analisis dari sudut pandang sosial (mengenai pola kemiskinan lintas generasi), hukum (apakah instrumen perlindungan sosial dijalankan sesuai amanat peraturan), serta perencanaan (apakah intervensi program tepat sasaran). Pendekatan multidisipliner ini akan menghasilkan rekomendasi yang lebih menyeluruh, seperti penguatan UMKM berbasis komunitas, program vokasi lokal, serta sinkronisasi regulasi perlindungan sosial.

Dalam aspek lingkungan hidup, terkait pencemaran air akibat limbah industri batik di Pekalongan, tidak dapat diselesaikan semata-mata dengan pendekatan teknis. Diperlukan pendekatan hukum (untuk menegakkan aturan lingkungan dan izin industri), pendekatan ekonomi (untuk menilai biaya eksternalitas pencemaran), serta pendekatan sosial (untuk mendorong kesadaran dan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan lingkungan). Pendekatan multidisipliner semacam ini sejalan dengan prinsip pembangunan berkelanjutan yang diarusutamakan dalam dokumen RPJMN 2025–2029 (Bappenas, 2024).

Bappenas dalam dokumen *Pedoman Umum Penyusunan RPJMD 2025–2029* menekankan pentingnya integrasi perencanaan berbasis data, hasil evaluasi, serta partisipasi masyarakat. Pendekatan multidisipliner mendukung prinsip tersebut dengan menjembatani antara pendekatan teknokratis (berbasis data), pendekatan partisipatif (melalui FGD dan musrenbang), dan pendekatan

yuridis (berdasarkan kerangka hukum perencanaan). Pendekatan ini juga menjadi sangat relevan dalam konteks transformasi digital dan tantangan lintas sektor seperti perubahan iklim, urbanisasi, dan ketimpangan spasial (Bappenas, 2024).

Pendekatan multidisipliner memperkuat legitimasi akademik dari Naskah Akademik itu sendiri. Sebuah dokumen akademik harus menyajikan dasar pemikiran yang tidak semata mengutip peraturan, tetapi juga menjelaskan dinamika masyarakat secara ilmiah dan sistematis. Dengan menyajikan beragam sudut pandang keilmuan, naskah akademik menjadi lebih argumentatif dan berbobot, serta layak dijadikan dasar penyusunan rancangan peraturan daerah (Ranperda) RPJMD. Hal ini juga sejalan dengan amanat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang mewajibkan adanya Naskah Akademik dalam pembentukan perda.

Dalam praktiknya, pendekatan multidisipliner bukan hanya memperkaya isi dokumen RPJMD, tetapi juga mendorong kolaborasi lintas sektor dalam penyusunannya. Pelibatan akademisi dari berbagai latar belakang, perangkat daerah lintas bidang, serta masyarakat sipil, menjadi bagian penting dari proses ini. Pendekatan ini tidak hanya meningkatkan kualitas substansi dokumen, tetapi juga membentuk proses penyusunan yang transparan, inklusif, dan kolaboratif. Dengan demikian, pendekatan multidisipliner menjadi bukan hanya alat analisis, tetapi juga strategi penyusunan kebijakan yang relevan dengan konteks lokal dan selaras dengan arah pembangunan nasional.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

2.1. Kajian Teoritis

Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) sebagai dokumen perencanaan strategis lima tahunan tidak hanya memiliki landasan hukum dan administratif, tetapi juga memerlukan pijakan teoretis yang kuat. Landasan teoretis ini berfungsi untuk menjelaskan secara ilmiah mengapa dan bagaimana suatu kebijakan publik, dalam hal ini RPJMD, dirancang dan dijalankan. RPJMD bukan semata-mata dokumen teknokratis, melainkan hasil perumusan kebijakan yang menyatukan pendekatan normatif, empirik, sosial, dan ekonomi dalam suatu kerangka sistematis. Oleh karena itu, berbagai teori perencanaan, teori hukum, dan teori administrasi publik menjadi sangat relevan dalam memperkuat dasar akademik penyusunan RPJMD Kabupaten Pekalongan.

Teori perencanaan strategis menjadi teori utama yang melandasi RPJMD, karena RPJMD merupakan dokumen yang berfungsi sebagai peta jalan pembangunan daerah dalam jangka waktu lima tahun. Menurut Bryson (2011), perencanaan strategis dalam sektor publik harus mencerminkan kejelasan visi

dan misi organisasi, kepekaan terhadap lingkungan internal dan eksternal, serta keterlibatan pemangku kepentingan dalam menentukan tujuan dan langkah strategis. Dalam konteks pemerintah daerah, RPJMD menjadi sarana untuk menyelaraskan visi-misi kepala daerah terpilih dengan kebutuhan masyarakat dan arah kebijakan nasional, yang ditetapkan melalui RPJMN dan dokumen perencanaan lintas sektor lainnya.

Teori perencanaan dalam konteks pembangunan daerah tidak dapat dilepaskan dari kerangka berpikir sistemik dan jangka waktu yang ditetapkan dalam siklus perencanaan pembangunan nasional dan daerah. Secara umum, perencanaan dalam sektor publik dimaknai sebagai proses penetapan tujuan, penentuan strategi, serta penyusunan kebijakan dan program untuk mencapai hasil yang diharapkan dalam suatu jangka waktu tertentu. Dalam teori perencanaan strategis, seperti yang dikemukakan oleh Bryson (2018), perencanaan yang baik harus mempertimbangkan keterpaduan antarwaktu (intertemporal coherence), yang berarti adanya kesinambungan antara perencanaan jangka panjang (visioner), jangka menengah (strategis), dan jangka pendek (operasional). Keterhubungan ketiga jenis perencanaan ini merupakan mekanisme penting dalam menjamin efektivitas dan konsistensi kebijakan pembangunan.

Perencanaan jangka panjang berfungsi sebagai arah besar pembangunan yang bersifat visioner dan berjangka waktu 20 tahun, sebagaimana dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD). RPJPD bertumpu pada grand strategy daerah dan mencerminkan harapan kolektif masyarakat terhadap masa depan wilayahnya, seperti transformasi ekonomi, ketahanan lingkungan, dan keunggulan daya saing. Teori visi pembangunan (visionary planning) menggarisbawahi bahwa visi bukan hanya pernyataan simbolik, tetapi menjadi dasar bagi penyusunan strategi dan norma pembangunan lintas periode. Menurut artikel dalam *Journal of Urban Planning and Development* (Smith & Morisson, 2021), visi jangka panjang yang kuat dapat meningkatkan keberlanjutan kebijakan dan mencegah disorientasi perencanaan akibat pergantian kepala daerah atau prioritas politik.

Perencanaan jangka menengah, yang tertuang dalam RPJMD, adalah penjabaran strategis dari RPJPD ke dalam periode pemerintahan kepala daerah selama lima tahun. RPJMD menjadi dokumen sentral yang menggabungkan antara visi-misi kepala daerah terpilih, arah kebijakan nasional, dan kondisi aktual masyarakat. Dalam praktiknya, RPJMD merupakan bentuk dari *strategic planning* yang harus berbasis data, akuntabel, dan fleksibel terhadap perubahan lingkungan strategis. Sejalan dengan konsep *adaptive planning*, RPJMD perlu memuat mekanisme monitoring dan evaluasi yang memungkinkan penyesuaian kebijakan tanpa keluar dari kerangka arah pembangunan jangka panjang. Penelitian Tummers dan Bekkers (2014) dalam *Policy & Politics*, perencanaan menengah yang efektif harus mampu menjembatani kompleksitas antara tuntutan jangka pendek yang bersifat politis dengan kebutuhan strategis jangka panjang yang berbasis kepentingan publik jangka panjang.

Perencanaan jangka pendek dituangkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) tahunan, yang merupakan penjabaran teknis dari RPJMD ke dalam bentuk program dan kegiatan tahunan. RKPD harus responsif terhadap kebutuhan masyarakat terkini, kondisi fiskal daerah, serta hasil evaluasi pelaksanaan program tahun sebelumnya. Teori *incrementalism* oleh Charles Lindblom (1959) masih relevan untuk menjelaskan bagaimana kebijakan publik dikembangkan melalui langkah-langkah kecil dan bertahap, terutama dalam konteks keterbatasan sumber daya dan dinamika sosial politik lokal. Dalam era transformasi digital dan big data, pendekatan incremental perlu dikombinasikan dengan *data-driven planning* agar lebih adaptif dan presisi dalam menjawab isu-isu krusial seperti kemiskinan, pendidikan, dan ketahanan iklim.

Ketiga tingkatan perencanaan ini jangka panjang, menengah, dan pendek saling terhubung secara vertikal dan horizontal. Vertikal, dalam arti dokumen perencanaan harus memiliki kesinambungan antarwaktu; horizontal, dalam arti sinkronisasi antar sektor dan antar level pemerintahan. Menurut Susanto & Wahyuni (2022) dalam *Jurnal Bappenas: Planning and Public Policy*,

disinkronkannya perencanaan lintas dokumen dan antarwaktu terbukti meningkatkan konsistensi pembangunan daerah serta memperkuat efektivitas belanja daerah. Dalam konteks Kabupaten Pekalongan, penguatan integrasi antara RPJPD 2025–2045, RPJMD 2025–2029, dan RKPD tahunan menjadi sangat penting untuk memastikan bahwa pembangunan berjalan sesuai arah yang disepakati bersama, didukung kerangka hukum yang kuat, serta dilaksanakan secara responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Penyusunan RPJMD juga didasarkan pada teori kebijakan publik, yang memandang kebijakan sebagai hasil dari proses interaksi antara berbagai aktor, kepentingan, nilai, dan sumber daya. Thomas Dye (2002) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah "*whatever governments choose to do or not to do*", sehingga kebijakan seperti RPJMD tidak terlepas dari proses politik, pengambilan keputusan, dan pemilihan prioritas. RPJMD adalah bentuk konkrit dari keputusan politik yang telah disahkan melalui proses formal menjadi peraturan daerah, namun memiliki dimensi teknokratis, partisipatif, dan yuridis yang harus dianalisis secara sistematis.

Dalam ilmu pemerintahan dan administrasi publik, penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dipahami sebagai bagian dari siklus kebijakan publik (*public policy cycle*), yang melibatkan tahapan perumusan masalah, agenda setting, formulasi kebijakan, implementasi, dan evaluasi. Teori kebijakan publik menjelaskan bahwa kebijakan bukanlah produk netral yang lahir dari proses rasional semata, melainkan hasil dari interaksi antara berbagai aktor, kepentingan, sumber daya, dan kekuasaan dalam sistem sosial dan politik. Dye (2017) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “apa yang pemerintah pilih untuk dilakukan atau tidak dilakukan”, yang menegaskan bahwa RPJMD sebagai kebijakan daerah merupakan hasil pilihan politik dan teknokratis yang dikodifikasi dalam bentuk hukum melalui Peraturan Daerah.

RPJMD memiliki posisi yang unik dalam konteks kebijakan publik, karena merupakan bentuk kebijakan jangka menengah yang merangkum visi-misi kepala daerah terpilih, namun tetap harus tunduk pada regulasi nasional dan

prinsip-prinsip perencanaan daerah. Dalam pendekatan *rational policy model*, perencanaan pembangunan dianggap sebagai proses linear yang diawali dengan identifikasi masalah dan berakhir pada pemilihan alternatif terbaik. Namun, banyak ilmuwan kebijakan modern, seperti Sabatier & Weible (2014), menekankan bahwa kebijakan publik lebih bersifat kompleks dan non-linear, karena dipengaruhi oleh dinamika sosial, keterbatasan informasi, serta tekanan politik. Oleh karena itu, penyusunan RPJMD harus memperhatikan dinamika lokal, bukti empiris, dan preferensi publik agar mampu menjawab kebutuhan nyata masyarakat secara efektif.

Teori *multiple streams framework* dari John Kingdon (2003) juga relevan digunakan untuk memahami bagaimana RPJMD dirumuskan dalam konteks kebijakan daerah. Dalam kerangka ini, kebijakan akan lahir ketika tiga aliran (streams) bertemu: aliran masalah (problem stream), aliran kebijakan (policy stream), dan aliran politik (politics stream). Dalam konteks RPJMD, aliran masalah mencakup isu-isu aktual daerah seperti kemiskinan, pengangguran, dan degradasi lingkungan; aliran kebijakan mencakup solusi teknokratis seperti program prioritas dan arah kebijakan sektoral; sementara aliran politik mencakup komitmen kepala daerah terpilih, pengaruh DPRD, dan tekanan masyarakat sipil. Pertemuan ketiganya dalam "policy window" seperti pasca pelantikan kepala daerah membuka peluang untuk menyusun RPJMD yang aspiratif, realistis, dan berdaya guna.

Dalam praktiknya, penyusunan RPJMD melibatkan dimensi *implementability* dari teori kebijakan, yaitu sejauh mana suatu kebijakan dapat dijalankan secara efektif dan berkelanjutan. Menurut teori *policy design* yang dikembangkan oleh Howlett dan Mukherjee (2018), kebijakan yang baik harus dirancang dengan mempertimbangkan tiga dimensi: elemen substantif (isi kebijakan), elemen prosedural (proses penyusunan), dan elemen instrumental (alat pelaksanaan). Dalam hal ini, RPJMD dirancang dengan mempertimbangkan kapasitas fiskal, struktur kelembagaan, SDM aparatur, dan ekosistem kelembagaan lokal. Jika desain kebijakan tidak realistis atau tidak

memiliki dukungan politik dan birokratis yang memadai, maka RPJMD berpotensi menjadi dokumen administratif belaka tanpa dampak nyata.

Teori kebijakan publik memberikan kerangka konseptual yang kuat untuk memahami posisi RPJMD sebagai kebijakan pembangunan daerah yang kompleks, multidimensional, dan politis. Penyusunan RPJMD tidak cukup dilakukan melalui pendekatan teknokratik atau yuridis semata, melainkan harus menginternalisasi pendekatan analitis dan strategis dalam teori kebijakan publik, agar mampu menyeimbangkan antara rasionalitas teknis dan sensitivitas politik. Dalam konteks Kabupaten Pekalongan, pendekatan kebijakan publik yang adaptif, partisipatif, dan berbasis bukti akan memperkuat kualitas RPJMD sebagai instrumen pembangunan daerah yang akuntabel dan berdampak langsung pada kesejahteraan masyarakat.

Teori hukum pembangunan (*law and development*) menjadi relevan untuk menunjukkan bahwa hukum bukan hanya sebagai alat pengatur (regulator), melainkan sebagai sarana pembangunan sosial dan ekonomi. Dalam konteks ini, RPJMD yang ditetapkan dalam bentuk Peraturan Daerah memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan menjadi dasar bagi pengalokasian anggaran, pelaksanaan program, serta evaluasi kinerja kepala daerah. Teori ini menekankan pentingnya hukum sebagai motor penggerak perubahan sosial, dan bukan sekadar refleksi dari kebijakan pemerintah pusat. Peraturan daerah yang memuat RPJMD tidak hanya mencerminkan kepatuhan terhadap prosedur hukum, tetapi juga sebagai alat rekayasa sosial (*social engineering*) untuk mengarahkan perubahan dan kemajuan di tingkat lokal.

Teori hukum pembangunan (*law and development*) menempatkan hukum bukan sekadar sebagai alat pengendalian sosial atau pemelihara ketertiban, tetapi juga sebagai instrumen transformasi sosial dan ekonomi. Dalam konteks ini, hukum berfungsi untuk mendorong modernisasi, pertumbuhan ekonomi, serta perubahan struktur sosial yang lebih adil dan inklusif. RPJMD sebagai produk hukum daerah memiliki kedudukan yang strategis karena tidak hanya mengatur kebijakan pemerintahan daerah dalam lima tahun, tetapi juga

merupakan bentuk intervensi hukum untuk mencapai tujuan pembangunan. Dalam perspektif ini, hukum dipandang sebagai alat rekayasa sosial (*social engineering*) yang memungkinkan pemerintah daerah mengubah kondisi sosial masyarakat melalui kebijakan yang sah dan mengikat secara hukum (Rahardjo, 2006).

Sebagai dokumen yang disahkan dalam bentuk Peraturan Daerah, RPJMD merupakan manifestasi konkret dari teori hukum pembangunan karena memuat visi, misi, arah kebijakan, strategi, dan program prioritas kepala daerah terpilih yang ditujukan untuk memperbaiki kualitas hidup masyarakat. Hal ini memperkuat gagasan bahwa hukum tidak hanya berfungsi mengatur, tetapi juga harus mampu mengakomodasi nilai-nilai keadilan sosial, keberlanjutan lingkungan, serta pemerataan ekonomi. Dalam studi kontemporer, hukum pembangunan menekankan pentingnya "*law with development purpose*", yaitu sistem hukum yang didesain untuk menciptakan perubahan struktural yang nyata, termasuk dalam pengurangan kemiskinan, penyediaan layanan dasar, dan peningkatan kapasitas kelembagaan daerah (Trubek & Santos, 2006).

Pendekatan hukum pembangunan dalam penyusunan RPJMD menuntut adanya perumusan norma-norma hukum yang bersifat progresif, partisipatif, dan kontekstual. Hal ini sejalan dengan gagasan bahwa hukum tidak boleh stagnan dalam bentuk normatif belaka, tetapi harus bergerak dinamis sesuai kebutuhan masyarakat dan perkembangan zaman. Misalnya, pengaturan tentang penanggulangan kemiskinan, penguatan ekonomi kerakyatan, atau pengelolaan lingkungan dalam RPJMD harus diatur secara operasional dan implementatif, bukan sekadar pernyataan normatif. Menurut Santoso (2021), keberhasilan hukum sebagai alat pembangunan sangat bergantung pada kemampuannya menjawab kebutuhan sosial, bukan hanya kesesuaian formal terhadap hierarki perundang-undangan.

Lebih lanjut, teori hukum pembangunan juga menekankan pentingnya integrasi antara sistem hukum nasional dan sistem hukum lokal dalam konteks desentralisasi. RPJMD sebagai produk hukum daerah harus selaras dengan RPJPD, RPJMN, dan sistem hukum nasional, namun tetap memiliki kekhasan

daerah sebagai wujud otonomi. Dalam studi oleh Bedner (2020), disebutkan bahwa pendekatan hukum pembangunan dalam kerangka desentralisasi harus memfasilitasi inovasi hukum lokal yang adaptif, termasuk dalam perencanaan pembangunan berbasis wilayah, masyarakat, dan budaya lokal. Dengan demikian, penguatan kapasitas hukum daerah melalui penyusunan RPJMD bukan hanya soal prosedur hukum, tetapi merupakan wujud konkret pembangunan berbasis keadilan sosial, tata kelola yang baik, dan kemandirian daerah.

Dalam dimensi administrasi publik, teori good governance dan new public management (NPM) juga menjadi landasan penting. Prinsip-prinsip seperti efisiensi, akuntabilitas, transparansi, partisipasi, dan orientasi hasil menjadi fondasi utama dalam penyusunan RPJMD. Di era reformasi birokrasi dan digitalisasi, RPJMD harus menjawab tuntutan tata kelola pemerintahan yang adaptif dan berorientasi pada pelayanan publik. Penerapan prinsip NPM terlihat dalam penggunaan indikator kinerja utama (IKU), sistem perencanaan berbasis kinerja (performance-based budgeting), serta sistem evaluasi yang terintegrasi dengan dokumen penganggaran daerah.

Dalam dimensi administrasi publik modern, teori *Good Governance* dan *New Public Management (NPM)* merupakan dua pilar utama yang menjadi acuan normatif dan praktis dalam tata kelola pemerintahan daerah, termasuk dalam penyusunan dokumen strategis seperti RPJMD. *Good Governance* menekankan pentingnya prinsip-prinsip demokrasi, transparansi, partisipasi masyarakat, akuntabilitas, supremasi hukum, dan efektivitas kebijakan publik. Dalam konteks pembangunan daerah, prinsip-prinsip ini tercermin dalam bagaimana RPJMD disusun secara terbuka, partisipatif melalui Musrenbang, serta dapat dipertanggungjawabkan melalui indikator kinerja yang jelas dan terukur. Sementara itu, *New Public Management (NPM)* menekankan orientasi hasil (result-oriented), efisiensi anggaran, kompetisi dalam penyediaan layanan, serta penggunaan praktik manajemen sektor swasta ke dalam sektor publik untuk mendorong inovasi dan efisiensi.

Penerapan prinsip-prinsip NPM dalam konteks RPJMD terlihat nyata dalam penggunaan indikator kinerja utama (IKU) dan indikator kinerja program/kegiatan sebagai dasar dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi pembangunan daerah. Hal ini mendukung pendekatan *performance-based budgeting*, di mana alokasi anggaran tidak lagi semata-mata berdasarkan historis atau pagu input, melainkan ditentukan oleh capaian output dan outcome yang direncanakan. Dalam teori NPM, mekanisme ini disebut sebagai bentuk *managerialism*, yakni memberi keleluasaan kepada unit kerja pemerintah untuk mengelola sumber daya secara lebih fleksibel, namun tetap dalam kerangka pengawasan berbasis hasil (Osborne & Gaebler, 1992). RPJMD berfungsi sebagai dokumen pengikat sekaligus pengarah dalam sistem penganggaran berbasis kinerja yang menjadi pilar reformasi keuangan publik di daerah.

Di era transformasi digital dan reformasi birokrasi, RPJMD juga harus dirancang untuk menjawab tuntutan **digital governance** dan **responsiveness** terhadap perubahan teknologi dan kebutuhan masyarakat. Pendekatan ini dikenal dalam literatur sebagai *digital-era governance*, yaitu integrasi teknologi informasi untuk mempercepat proses perencanaan, pengambilan keputusan, hingga pelayanan publik. Pemerintah daerah, termasuk Kabupaten Pekalongan, dituntut untuk menyelaraskan RPJMD dengan kebijakan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), seperti integrasi *e-planning*, *e-budgeting*, dan *e-performance*. Dalam konteks ini, RPJMD tidak hanya menjadi alat perencanaan, tetapi juga kerangka kerja utama dalam membangun arsitektur sistem informasi manajemen pembangunan daerah yang transparan dan mudah diakses publik, sebagaimana ditekankan dalam kebijakan reformasi birokrasi nasional (KemenPAN-RB, 2023).

Lebih jauh, prinsip partisipasi dalam *Good Governance* mengharuskan penyusunan RPJMD dilakukan secara inklusif dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan, termasuk masyarakat sipil, akademisi, pelaku usaha, kelompok perempuan, dan penyandang disabilitas. Pendekatan ini dikenal

sebagai *collaborative governance*, yang menekankan pentingnya kolaborasi antarpihak dalam merancang kebijakan publik yang lebih responsif dan adaptif terhadap kebutuhan riil masyarakat. Dalam konteks perencanaan pembangunan, partisipasi publik bukan hanya proses formalitas, tetapi merupakan wujud dari demokratisasi kebijakan. Oleh karena itu, penerapan teori *Good Governance* dalam penyusunan RPJMD bukan sekadar memenuhi aspek prosedural, tetapi menjadi bagian dari transformasi kultur birokrasi menuju pemerintahan yang terbuka, dialogis, dan berbasis hasil nyata yang dirasakan masyarakat.

Teori pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) merupakan salah satu paradigma utama dalam perencanaan pembangunan kontemporer yang menempatkan keseimbangan antara pertumbuhan ekonomi, pelestarian lingkungan, dan keadilan sosial sebagai fondasi utama pembangunan jangka panjang. Dalam konteks penyusunan RPJMD, teori ini menjadi acuan penting karena daerah bukan hanya dituntut untuk meningkatkan indikator makro ekonomi, tetapi juga memastikan bahwa proses pembangunan tidak menimbulkan kerusakan ekologis atau memperbesar kesenjangan sosial. Konsep *sustainable development* menekankan bahwa pembangunan masa kini tidak boleh mengorbankan kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhannya. Oleh karena itu, RPJMD sebagai dokumen jangka menengah harus menjadi jembatan antara kebijakan pembangunan yang responsif terhadap kebutuhan saat ini dan komitmen terhadap keberlanjutan jangka panjang.

Prinsip utama dalam teori ini dikenal sebagai *triple bottom line*, yaitu integrasi antara dimensi ekonomi (*profit*), sosial (*people*), dan lingkungan (*planet*) dalam setiap kebijakan dan program pembangunan. Penerapan prinsip ini dalam RPJMD Kabupaten Pekalongan harus terwujud dalam desain kebijakan yang mendukung pertumbuhan ekonomi lokal berbasis potensi unggulan daerah seperti industri batik dan pertanian, namun dengan pendekatan ramah lingkungan dan inklusif. Sebagai contoh, pengembangan industri batik perlu disertai dengan pengelolaan limbah yang berkelanjutan dan

sertifikasi ramah lingkungan, sehingga tidak mencemari air dan tanah. Sementara itu, program ekonomi kerakyatan harus mampu menjangkau kelompok rentan dan mendorong redistribusi peluang ekonomi, sehingga menciptakan pembangunan yang berkeadilan dan tidak eksklusif. Hal ini juga sejalan dengan Agenda SDGs 2030 yang telah diadopsi oleh pemerintah Indonesia dan menjadi bagian dari indikator nasional.

Dalam konteks lokal Kabupaten Pekalongan, implementasi pembangunan berkelanjutan dalam RPJMD dapat diwujudkan melalui integrasi isu-isu strategis seperti ketahanan iklim, pengurangan risiko bencana, konservasi sumber daya alam, pengelolaan air dan limbah, serta penguatan ketahanan sosial masyarakat. Mengingat wilayah ini kerap terdampak banjir rob dan degradasi lingkungan di wilayah pesisir, kebijakan adaptasi perubahan iklim dan infrastruktur hijau menjadi sangat penting. Selain itu, perlindungan terhadap sumber daya pertanian dan penguatan ketahanan pangan lokal harus menjadi bagian dari strategi jangka menengah, terutama dalam menghadapi ancaman konversi lahan dan perubahan cuaca ekstrem. Di sisi sosial, pengurangan kesenjangan antarwilayah dan penguatan modal sosial masyarakat harus diprioritaskan agar pertumbuhan yang dicapai dapat merata dan inklusif. Oleh karena itu, RPJMD Kabupaten Pekalongan harus dirancang sebagai dokumen yang tidak hanya responsif terhadap tantangan pembangunan hari ini, tetapi juga menjadi fondasi menuju masa depan yang berkelanjutan bagi generasi mendatang.

Teori partisipasi masyarakat dalam pembangunan berangkat dari gagasan bahwa pembangunan tidak dapat berjalan efektif dan berkelanjutan tanpa keterlibatan aktif dari masyarakat sebagai subjek, bukan hanya objek pembangunan. Partisipasi bukan hanya sekadar prosedur administratif, tetapi merupakan inti dari demokrasi deliberatif yang menjamin bahwa kebijakan publik mencerminkan kebutuhan dan aspirasi warga. Menurut Arnstein (1969) dalam konsep terkenalnya "*A Ladder of Citizen Participation*", partisipasi masyarakat memiliki berbagai tingkatan, dari manipulasi hingga kontrol warga penuh atas proses kebijakan. Dalam konteks ini, pelibatan warga dalam

perumusan RPJMD melalui mekanisme Musrenbang, konsultasi publik, FGD, dan forum pemangku kepentingan merupakan bentuk penguatan peran masyarakat dalam sistem perencanaan yang inklusif dan responsif.

Lebih lanjut, pendekatan partisipatif dalam perencanaan pembangunan juga ditegaskan dalam literatur kontemporer seperti yang dijelaskan oleh Fung (2015) melalui model “*democratic innovations*” yang menempatkan partisipasi sebagai instrumen peningkatan legitimasi kebijakan, transparansi proses, serta efektivitas implementasi program. Fung menyebutkan bahwa semakin tinggi intensitas partisipasi, maka semakin besar peluang tercapainya kebijakan yang solutif, karena masyarakat bukan hanya menyuarakan pendapat, tetapi juga ikut serta dalam merumuskan solusi. Dalam penyusunan RPJMD, forum partisipatif seperti Musrenbang seharusnya tidak berhenti pada penjaringan usulan saja, tetapi juga menjadi ruang deliberatif yang mempertemukan analisis teknokratik dengan kearifan lokal dan pengalaman empirik masyarakat.

Prinsip partisipasi publik juga telah menjadi bagian integral dari sistem perencanaan nasional sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang mewajibkan keterlibatan masyarakat dalam setiap tahapan perencanaan. Dalam praktiknya, pendekatan partisipatif di tingkat daerah menghadapi berbagai tantangan, seperti rendahnya kualitas forum Musrenbang, minimnya representasi kelompok rentan, dan keterbatasan informasi. Oleh karena itu, penyusunan RPJMD Kabupaten Pekalongan perlu didesain untuk memperkuat mekanisme partisipatif secara substantif, termasuk dengan menyediakan ruang yang lebih inklusif bagi perempuan, disabilitas, pemuda, dan masyarakat adat dalam proses perencanaan. Hal ini akan meningkatkan “ownership” masyarakat terhadap kebijakan yang dihasilkan dan memperkuat keberlanjutan program pembangunan.

Dengan demikian, teori partisipasi masyarakat bukan hanya memberikan kerangka filosofis dan normatif, tetapi juga menjadi pendorong transformasi kelembagaan dalam perencanaan pembangunan daerah. Ketika dikombinasikan dengan pendekatan multidisipliner dan evidence-based

planning, seperti yang dianjurkan oleh UNDP (2021) dan OECD (2020), proses penyusunan Naskah Akademik RPJMD akan memiliki fondasi yang kokoh—baik secara teoritis maupun praktis. Landasan ini menjamin bahwa RPJMD Kabupaten Pekalongan tidak hanya menjadi produk hukum dan perencanaan yang sah, tetapi juga representatif, inklusif, dan adaptif terhadap dinamika sosial dan kebutuhan masyarakat di era perubahan cepat. Dengan demikian, partisipasi bukan hanya syarat formal dalam penyusunan dokumen perencanaan, melainkan pilar substansial dari tata kelola pembangunan yang demokratis dan berkeadilan.

2.2. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait Dengan Penyusunan Norma.

Penyusunan norma dalam dokumen RPJMD Kabupaten Pekalongan Tahun 2025–2029 harus berpijak **pada asas-asas hukum dan pemerintahan yang sah**, sebagai landasan normatif yang menjamin keabsahan dan keberlakuan peraturan daerah. Salah satu kerangka utama yang digunakan adalah asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang telah diperbarui melalui UU Nomor 13 Tahun 2022. Asas-asas tersebut meliputi kejelasan tujuan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan, serta dapat dilaksanakan. Dalam konteks RPJMD, norma yang ditetapkan dalam Perda harus merujuk secara eksplisit pada tujuan pembangunan jangka menengah, memiliki struktur rumusan yang sistematis dan dapat dipahami, serta bersesuaian dengan kerangka hukum nasional seperti RPJMN dan peraturan teknis dari Kementerian Dalam Negeri.

RPJMD sebagai dokumen strategis juga harus berlandaskan pada Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. AUPB mencakup prinsip-prinsip seperti kepastian hukum, kemanfaatan, kecermatan, imparsialitas, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, dan pelayanan yang baik. Dalam praktiknya, ini berarti bahwa norma dalam RPJMD harus disusun secara presisi berdasarkan kewenangan daerah, bebas dari konflik kepentingan, dan menjamin keterbukaan informasi publik serta partisipasi masyarakat dalam pelaksanaannya. Perumusan program prioritas yang bersifat sektoral (pendidikan, kesehatan, infrastruktur) harus berbasis pada kebutuhan riil masyarakat yang telah terverifikasi secara objektif melalui forum-forum seperti Musrenbang dan konsultasi publik, bukan semata-mata aspirasi elite atau tekanan politik jangka pendek.

Lebih jauh, dalam era desentralisasi yang mengedepankan akuntabilitas dan responsivitas daerah, penyusunan norma dalam RPJMD juga harus mencerminkan asas keadilan sosial dan keberlanjutan pembangunan. Prinsip ini sangat penting bagi Kabupaten Pekalongan yang tengah menghadapi tantangan ketimpangan antarwilayah, kerentanan terhadap bencana (seperti rob dan banjir), serta isu-isu lingkungan akibat kegiatan industri. Norma-norma dalam RPJMD harus mengarahkan kebijakan dan program yang berpihak kepada kelompok rentan, mengurangi kesenjangan akses terhadap layanan dasar, serta melindungi keberlanjutan sumber daya alam dan kualitas lingkungan hidup. Hal ini sejalan dengan agenda Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs) dan prinsip *triple bottom line*, yaitu keseimbangan antara pertumbuhan ekonomi, keadilan sosial, dan keberlanjutan lingkungan. Oleh karena itu, asas-asas yang mendasari penyusunan norma bukan hanya memastikan legitimasi hukum dari RPJMD, tetapi juga menjadi panduan etis dan strategis dalam membangun kebijakan yang berkeadilan, inklusif, dan berjangka panjang.

Dalam perspektif hukum administrasi, penyusunan RPJMD sebagai bentuk tindakan hukum pemerintahan (*bestuursdaad*) harus tunduk pada

prinsip-prinsip yang menjamin legalitas, keadilan, dan akuntabilitas kebijakan. Salah satu rujukan utama dalam hal ini adalah Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang menyebutkan delapan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), yaitu: kepastian hukum, kemanfaatan, imparsialitas, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik. AUPB bukan sekadar etika birokrasi, tetapi menjadi standar yuridis yang mengikat bagi pejabat dan lembaga pemerintahan dalam membuat kebijakan, termasuk perumusan norma dalam Peraturan Daerah tentang RPJMD. Oleh karena itu, setiap norma dalam RPJMD harus dapat diuji dan dinilai berdasarkan kesesuaian terhadap prinsip-prinsip tersebut, baik dalam perumusannya maupun dalam pelaksanaannya.

Dalam praktik penyusunan RPJMD, asas kepastian hukum menjadi sangat penting agar kebijakan pembangunan tidak bersifat voluntaristik atau inkonsisten antar periode pemerintahan. Kepastian hukum tercermin dalam koherensi RPJMD dengan dokumen perencanaan lainnya, seperti RPJPD Kabupaten Pekalongan 2025–2045, RPJMN 2025–2029, dan agenda global seperti Sustainable Development Goals (SDGs). Harmonisasi ini bertujuan untuk menghindari tumpang tindih kebijakan dan memastikan bahwa peraturan daerah yang diterbitkan mampu menjadi instrumen penggerak pembangunan yang berkesinambungan dan terukur. Selain itu, asas kemanfaatan dan pelayanan yang baik harus tercermin dalam program-program yang bersifat langsung menyentuh kebutuhan dasar masyarakat, seperti pendidikan, kesehatan, air bersih, dan pengentasan kemiskinan. Artinya, norma dalam RPJMD tidak boleh berhenti pada rumusan abstrak, tetapi harus dapat diturunkan ke dalam program yang konkret dan memiliki dampak nyata.

AUPB menjadi dasar moral dan operasional yang mengikat dalam perumusan norma agar kebijakan publik tidak semata-mata legal secara prosedural, tetapi juga sah secara substantif dan etis. Asas keterbukaan dan kepentingan umum menuntut agar penyusunan RPJMD melibatkan proses partisipatif yang bermakna, bukan sekadar formalitas Musrenbang. Ini sesuai

dengan prinsip *inclusive governance* yang ditegaskan oleh UNDP (2021) dan OECD (2020), bahwa kebijakan yang disusun tanpa melibatkan publik secara nyata berisiko kehilangan legitimasi sosial dan efektivitas implementasi. Sementara itu, asas imparsialitas dan tidak menyalahgunakan kewenangan menjadi pengingat bahwa norma dalam RPJMD tidak boleh ditujukan untuk kepentingan kelompok tertentu, tetapi harus berpihak kepada kepentingan publik secara luas dan berkeadilan. Dalam hal ini, norma-norma yang menyangkut distribusi anggaran, penetapan prioritas wilayah pembangunan, dan pelayanan publik harus dapat diuji dari sisi integritas dan objektivitas perumusannya.

Dalam penyusunan RPJMD sebagai produk hukum sekaligus instrumen perencanaan pembangunan daerah, asas keadilan sosial dan keberlanjutan pembangunan merupakan prinsip fundamental yang harus mewarnai setiap rumusan norma yang terkandung di dalamnya. Asas ini mencerminkan komitmen pemerintah daerah terhadap pemerataan manfaat pembangunan, pengurangan kesenjangan, serta pelestarian sumber daya alam bagi generasi mendatang. Arah kebijakan nasional sebagaimana tertuang dalam RPJMN 2025–2029 juga secara eksplisit menekankan pentingnya agenda pembangunan yang tidak hanya mengejar pertumbuhan ekonomi, tetapi juga memperhatikan kualitas hidup manusia dan keberlanjutan lingkungan. Oleh karena itu, penyusunan norma dalam RPJMD Kabupaten Pekalongan harus secara sadar dirancang untuk menghadirkan manfaat yang inklusif, merata, dan berjangka panjang, terutama bagi kelompok yang selama ini berada dalam posisi sosial yang termarginalkan.

Dalam perspektif perencanaan pembangunan modern, asas ini terwujud melalui integrasi prinsip *triple bottom line*, yakni keberlanjutan ekonomi (economic sustainability), keadilan sosial (social equity), dan kelestarian lingkungan (environmental integrity). Norma-norma dalam RPJMD harus mencerminkan keseimbangan ketiga dimensi tersebut. Di bidang ekonomi, misalnya, perencanaan harus mendukung pertumbuhan sektor unggulan seperti UMKM batik dan pertanian berbasis desa yang inklusif dan ramah

lingkungan. Di sisi sosial, norma RPJMD harus menjamin akses yang setara terhadap layanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, air bersih, dan infrastruktur antarwilayah, terutama di kawasan pedalaman dan pesisir. Sedangkan dari aspek lingkungan, norma harus mendorong perlindungan kawasan lindung, pengelolaan limbah industri secara bertanggung jawab, serta strategi mitigasi dan adaptasi terhadap bencana iklim seperti banjir rob dan kekeringan yang kini makin intensif di wilayah Kabupaten Pekalongan.

Dengan memperhatikan asas keadilan sosial dan keberlanjutan ini, RPJMD tidak hanya menjadi dokumen administratif, melainkan juga manifestasi etika pemerintahan yang berkeadilan dan visioner. Norma-norma yang dibentuk harus mampu menjawab tantangan struktural pembangunan, sekaligus membangun fondasi transformasi menuju daerah yang tangguh, inklusif, dan berdaya saing dalam jangka panjang. Hal ini sejalan dengan prinsip *no one left behind* dalam Agenda Pembangunan Berkelanjutan (SDGs) yang telah diadopsi ke dalam sistem perencanaan nasional dan daerah melalui berbagai regulasi, seperti Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 dan panduan integrasi SDGs oleh Bappenas (2023). Dengan demikian, kehadiran norma-norma dalam RPJMD yang berlandaskan keadilan sosial dan keberlanjutan akan memperkuat peran hukum sebagai instrumen transformatif dalam mewujudkan kesejahteraan yang merata dan pembangunan yang berkelanjutan di Kabupaten Pekalongan.

Norma-norma dalam RPJMD Kabupaten Pekalongan Tahun 2025–2029 juga harus memenuhi asas keadilan sosial dan keberlanjutan pembangunan sebagai prinsip dasar dalam merancang kebijakan publik yang berorientasi pada kemaslahatan jangka panjang. Asas ini tidak hanya menekankan pentingnya pemerataan hasil pembangunan dan perlindungan terhadap kelompok rentan, tetapi juga menggarisbawahi perlunya menjamin kelangsungan daya dukung lingkungan dan ekosistem daerah dalam jangka waktu yang panjang. Dalam konteks RPJMD, penerapan asas ini tercermin dalam norma-norma yang secara eksplisit mendorong terwujudnya pembangunan yang inklusif, adaptif, dan berkeadilan, baik dalam dimensi ekonomi, sosial, maupun lingkungan. Hal ini

selaras dengan arah kebijakan nasional dalam RPJMN 2025–2029, serta komitmen internasional yang telah diadopsi melalui Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals/SDGs*). Norma-norma yang disusun harus memastikan bahwa tidak ada kelompok yang tertinggal (*no one left behind*), serta menjamin kesetaraan akses terhadap layanan dasar antarwilayah, terutama di daerah pesisir, pedesaan, dan kantong-kantong kemiskinan. Norma harus mengandung komitmen terhadap pelestarian lingkungan hidup melalui pengelolaan limbah industri secara berkelanjutan, penguatan ketahanan iklim, serta perlindungan terhadap kawasan rawan bencana dan sumber daya alam strategis. Dengan mengintegrasikan prinsip *triple bottom line*—yakni keberlanjutan ekonomi, keadilan sosial, dan kelestarian lingkungan RPJMD tidak hanya berfungsi sebagai rencana teknokratis semata, tetapi juga sebagai dokumen hukum dan politik yang memandu transformasi struktural pembangunan daerah, agar tetap selaras dengan nilai-nilai keadilan antargenerasi dan keseimbangan antara manusia, ruang, dan lingkungan.

2.3. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat

Praktik penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Pekalongan selama lima tahun terakhir menunjukkan kemajuan dalam beberapa aspek reformasi birokrasi, meskipun masih menghadapi sejumlah tantangan struktural dan operasional. Pemerintah daerah telah mengadopsi prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), seperti akuntabilitas, transparansi, efektivitas, dan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik. Hal ini tercermin dari pelaksanaan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) dan penerapan Zona Integritas di beberapa perangkat daerah. Namun, evaluasi dari Kementerian PAN-RB (2023) masih menunjukkan bahwa nilai SAKIP Kabupaten Pekalongan berada pada kategori “B”, yang berarti

masih ada ruang perbaikan signifikan dalam manajemen kinerja, pengukuran hasil, dan efektivitas anggaran.

Transformasi digital dalam tata kelola pemerintahan daerah juga mulai dilaksanakan, seiring dengan implementasi Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) dan penguatan *e-government* melalui aplikasi pelayanan publik. Kabupaten Pekalongan telah memulai digitalisasi layanan dasar seperti administrasi kependudukan, perizinan, dan pelaporan pembangunan berbasis data spasial melalui aplikasi *e-planning* dan *e-budgeting*. Nilai indeks SPBE Kabupaten Pekalongan pada tahun 2023 masih berada di bawah angka 2,5, menunjukkan bahwa integrasi sistem, interoperabilitas data antar perangkat daerah, dan kesiapan SDM ASN terhadap teknologi digital masih menjadi tantangan utama (KemenPAN-RB, 2023).

Kabupaten Pekalongan telah berupaya meningkatkan aksesibilitas dan kualitas pelayanan melalui Mal Pelayanan Publik (MPP) dan inovasi layanan berbasis desa, namun hasil survei kepuasan masyarakat menunjukkan bahwa beberapa layanan, terutama di bidang kesehatan dan administrasi kependudukan, masih belum memenuhi ekspektasi publik. Keluhan masyarakat masih mencakup waktu tunggu yang lama, prosedur yang rumit, serta kurangnya informasi yang mudah diakses. Kualitas pelayanan publik ini sangat berpengaruh terhadap legitimasi pemerintahan dan persepsi publik terhadap keberhasilan pembangunan. RPJMD mendatang harus menyusun norma yang mendorong reformasi pelayanan secara menyeluruh, termasuk penetapan Standar Pelayanan Minimal (SPM) dan penerapan prinsip *one village one service center* berbasis teknologi digital.

Tantangan lain yang dihadapi adalah koordinasi lintas perangkat daerah yang belum optimal, terutama dalam perencanaan, penganggaran, dan pelaporan kinerja pembangunan. Masih ditemui *silo mentality* dalam pelaksanaan program sektoral, yang berdampak pada fragmentasi kebijakan dan duplikasi kegiatan. Integrasi antara RPJMD dengan dokumen teknis sektoral dan Renstra OPD belum sepenuhnya sinkron secara vertikal maupun horizontal. Berdasarkan laporan Bappeda (2023), konsistensi antar dokumen

perencanaan masih menjadi pekerjaan rumah dalam proses penyusunan dan pelaksanaan pembangunan. RPJMD 2025–2029 perlu merumuskan norma yang memastikan peran *Bappeda* sebagai *policy integrator* yang tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga strategis dalam menyelaraskan prioritas pembangunan lintas sektor.

Dalam konteks desentralisasi, praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Pekalongan juga ditentukan oleh sejauh mana peran serta masyarakat dan lembaga non-pemerintah diberi ruang dalam sistem pengambilan keputusan. Mekanisme partisipasi publik seperti Musrenbang, forum konsultasi publik, dan keterlibatan masyarakat sipil dalam pengawasan anggaran telah dijalankan, namun masih bersifat simbolik dan terbatas pada kalangan tertentu. Penyusunan RPJMD menegaskan pentingnya *co-governance*, yaitu tata kelola kolaboratif antara pemerintah, masyarakat, dunia usaha, dan lembaga adat dalam mewujudkan pembangunan yang berkeadilan dan berkelanjutan. Komitmen terhadap prinsip open government, termasuk transparansi data pembangunan dan pelibatan masyarakat dalam evaluasi kinerja, menjadi kunci untuk memperkuat legitimasi dan efektivitas pemerintahan daerah di masa mendatang.

Secara sosial, Kabupaten Pekalongan memiliki karakteristik budaya yang kaya dan plural, dengan kekuatan pada komunitas batik tradisional, jaringan pesantren, serta keberadaan lembaga kemasyarakatan berbasis desa seperti Badan Permusyawaratan Desa (BPD), Karang Taruna, dan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD). Modal sosial ini merupakan aset penting dalam memperkuat partisipasi masyarakat dalam pembangunan dan menjaga kohesi sosial di tengah keberagaman etnis dan agama. Namun demikian, tantangan sosial masih cukup besar, terutama terkait dengan isu kemiskinan struktural, kesenjangan akses layanan dasar, dan dinamika sosial akibat urbanisasi dan perubahan demografi. Berdasarkan data BPS (2023), angka kemiskinan Kabupaten Pekalongan mencapai 9,52%, sedikit lebih tinggi dibanding rata-rata nasional yang sudah menurun ke bawah 9%, menunjukkan

masih perlunya strategi penanggulangan kemiskinan yang lebih inklusif dan terarah.

Salah satu isu sosial yang menonjol adalah ketimpangan akses pendidikan berkualitas, terutama antara wilayah pedesaan dan perkotaan. Meskipun angka partisipasi sekolah dasar relatif tinggi, tingkat Partisipasi Kasar SMA/SMK dan perguruan tinggi masih rendah, khususnya di wilayah selatan dan pesisir. Tingkat Rata-rata Lama Sekolah (RLS) Kabupaten Pekalongan pada tahun 2023 hanya sebesar 7,89 tahun, masih di bawah rata-rata Provinsi Jawa Tengah (8,6 tahun), dan menunjukkan keterbatasan dalam akses dan keberlanjutan pendidikan menengah. Hal ini berdampak pada kualitas sumber daya manusia yang terbatas, dan berkontribusi terhadap tingginya jumlah pekerja informal. Selain itu, akses pendidikan anak penyandang disabilitas dan kelompok miskin masih belum optimal, memperkuat urgensi penerapan kebijakan pendidikan inklusif dan bantuan afirmatif melalui beasiswa daerah serta peningkatan fasilitas pendidikan di daerah tertinggal.

Permasalahan sosial lainnya yang perlu mendapat perhatian serius adalah stunting dan gizi buruk, yang berdampak langsung pada kualitas generasi masa depan. Berdasarkan data Dinas Kesehatan Kabupaten Pekalongan (2023), angka prevalensi stunting masih berada pada 20,3%, belum mencapai target nasional <14% pada tahun 2024. Penyebab utama stunting antara lain terbatasnya akses terhadap layanan kesehatan ibu dan anak, rendahnya kualitas sanitasi, serta praktik pemberian makan bayi dan anak yang belum optimal. Selain itu, akses air bersih dan fasilitas jamban sehat masih menjadi tantangan di beberapa desa. Permasalahan ini menunjukkan perlunya pendekatan integratif dalam penanganan gizi, kesehatan lingkungan, dan pendidikan keluarga, serta pentingnya memperkuat peran Posyandu dan Puskesmas dalam pencegahan sejak dini.

Struktur ekonomi Kabupaten Pekalongan masih sangat tergantung pada sektor pertanian, perdagangan, dan industri pengolahan, dengan dominasi UMKM dan industri batik rumahan. Meskipun sektor ini menyerap banyak tenaga kerja, kontribusinya terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)

masih relatif rendah. Menurut BPS (2023), PDRB per kapita Kabupaten Pekalongan hanya sebesar Rp30,4 juta, jauh di bawah rata-rata Provinsi Jawa Tengah (Rp41,2 juta) dan nasional (Rp62,2 juta). Tingginya ketergantungan pada sektor informal serta rendahnya nilai tambah dari produk lokal menunjukkan bahwa industrialisasi dan hilirisasi ekonomi belum berkembang optimal. Pemberdayaan UMKM dan pelaku ekonomi kreatif—khususnya batik dan pengolahan hasil pertanian—masih menghadapi kendala seperti akses pembiayaan, perizinan, digitalisasi, dan keterbatasan inovasi produk.

Kesenjangan ekonomi juga terlihat dalam disparitas antarwilayah, di mana kawasan perkotaan (seperti Kajen dan Bojong) lebih berkembang dibanding wilayah perdesaan dan pesisir seperti Wonokerto, Tirto, dan Siwalan. Selain itu, pengangguran terbuka dan tingginya pekerja informal tanpa jaminan sosial menjadi tantangan besar dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Data BPS tahun 2023 menunjukkan bahwa meskipun tingkat pengangguran terbuka menurun ke angka 4,2%, namun sekitar 63% tenaga kerja berada di sektor informal, yang rentan terhadap krisis ekonomi dan perubahan pasar. Oleh karena itu, RPJMD 2025–2029 perlu merumuskan kebijakan ekonomi yang berorientasi pada diversifikasi ekonomi lokal, penguatan ekosistem wirausaha, serta peningkatan keterampilan digital dan kewirausahaan bagi generasi muda.

Kabupaten Pekalongan menghadapi tantangan serius terutama di wilayah pesisir yang rentan terhadap abrasi, banjir rob, dan intrusi air laut. Kecamatan seperti Tirto, Wonokerto, dan Siwalan merupakan kawasan yang paling terdampak, dengan luas lahan produktif yang terus berkurang akibat konversi dan genangan air asin. Dampak ini tidak hanya mengganggu aktivitas pertanian dan permukiman, tetapi juga memperbesar risiko kesehatan masyarakat akibat pencemaran lingkungan dan genangan air limbah. Upaya penanganan seperti pembangunan tanggul dan peninggian jalan sudah dilakukan, namun bersifat sementara. Studi Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) 2023 menyebutkan bahwa Kabupaten Pekalongan tergolong daerah dengan indeks risiko bencana sedang-tinggi. Hal ini menuntut kebijakan adaptasi perubahan

iklim yang lebih kuat dalam RPJMD, termasuk penguatan tata ruang, konservasi wilayah hijau, dan edukasi masyarakat terkait mitigasi bencana.

Pengelolaan sampah rumah tangga dan limbah industri batik masih menjadi persoalan utama lingkungan di kawasan urban dan sentra produksi. Masih terbatasnya sistem pengelolaan sampah terpadu serta rendahnya partisipasi masyarakat dalam memilah sampah menyebabkan penumpukan limbah di TPA, sungai, dan saluran irigasi. Limbah cair batik yang tidak diolah dengan baik juga mencemari badan air dan tanah di sekitarnya. Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Pekalongan (2023) melaporkan bahwa hanya sekitar 35% industri batik skala kecil yang memiliki Instalasi Pengolahan Air Limbah (IPAL). Oleh karena itu, RPJMD perlu mendorong penerapan ekonomi sirkular, penguatan regulasi lingkungan, serta penyediaan insentif bagi pelaku usaha ramah lingkungan. Isu ini juga berkaitan erat dengan agenda Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (TPB/SDGs), khususnya TPB 6 (air bersih dan sanitasi), TPB 11 (kota dan permukiman berkelanjutan), dan TPB 13 (penanganan perubahan iklim).

Permasalahan utama yang dihadapi masyarakat Kabupaten Pekalongan bersifat multidimensi dan saling terkait, mencerminkan keterkaitan erat antara faktor sosial, ekonomi, kelembagaan, dan lingkungan hidup yang memerlukan penanganan terintegrasi. Tantangan yang paling menonjol adalah ketimpangan akses terhadap layanan dasar, terutama pendidikan dan kesehatan. Akses terhadap pendidikan menengah dan tinggi di wilayah pedesaan masih terbatas, ditandai dengan tingginya angka putus sekolah, rendahnya partisipasi pendidikan anak perempuan, serta masih minimnya fasilitas pendidikan inklusif bagi anak-anak disabilitas dan kelompok miskin. Selain itu, akses layanan kesehatan dasar yang merata juga belum sepenuhnya tercapai, khususnya di wilayah pesisir dan dataran tinggi yang belum sepenuhnya terjangkau fasilitas pelayanan kesehatan seperti Puskesmas dan Posyandu. Rendahnya literasi kesehatan masyarakat dan keterbatasan tenaga medis juga memperburuk ketimpangan akses ini.

Isu sosial lainnya adalah rendahnya partisipasi kelompok rentan, terutama perempuan dan pemuda, dalam proses pengambilan keputusan publik. Partisipasi perempuan dalam pemerintahan desa, BPD, dan forum Musrenbang masih belum proporsional dibandingkan kontribusi sosial dan ekonomi mereka. Sementara itu, pemuda menghadapi keterbatasan akses terhadap ruang partisipasi politik, kewirausahaan, dan pendidikan vokasi yang dapat mendorong mobilitas sosial mereka. Ketimpangan sosial ini menciptakan siklus eksklusif yang memperkuat kerentanan kelompok marjinal dalam pembangunan daerah. Permasalahan sosial seperti tingginya prevalensi stunting (20,3% berdasarkan data Dinas Kesehatan 2023), masih menunjukkan rendahnya kualitas gizi rumah tangga serta keterbatasan dalam pelayanan kesehatan ibu dan anak, yang berdampak pada kualitas sumber daya manusia jangka panjang.

Kabupaten Pekalongan masih bergantung pada sektor-sektor ekonomi tradisional seperti pertanian, perdagangan, dan industri batik rumahan, yang meskipun menyerap tenaga kerja dalam jumlah besar, namun belum mampu meningkatkan nilai tambah dan kesejahteraan masyarakat secara signifikan. Tingginya dominasi sektor informal—yang mencapai lebih dari 60% tenaga kerja mengindikasikan belum optimalnya transformasi struktural ekonomi daerah. Keterbatasan akses UMKM terhadap modal usaha, pasar digital, pelatihan kewirausahaan, dan teknologi produksi menjadi hambatan besar dalam mendorong pertumbuhan ekonomi berbasis kerakyatan. Kesenjangan ekonomi antarwilayah juga masih tinggi, dengan wilayah selatan dan pesisir yang relatif tertinggal dibandingkan wilayah tengah dan utara. Ketimpangan ini berkontribusi terhadap disparitas pendapatan dan kualitas hidup antar masyarakat kabupaten.

Kelembagaan dan tata kelola pemerintahan, masyarakat masih menghadapi berbagai tantangan terkait kualitas pelayanan publik yang belum merata. Pelayanan administrasi kependudukan, perizinan usaha, dan layanan dasar lainnya masih dirasakan lambat dan tidak efisien, terutama di tingkat kecamatan dan desa. Beberapa perangkat daerah juga belum mampu

memenuhi Standar Pelayanan Minimal (SPM), baik karena keterbatasan kapasitas SDM maupun anggaran. Mekanisme umpan balik kebijakan dan pengaduan layanan, meskipun tersedia, belum sepenuhnya dioptimalkan untuk meningkatkan kualitas layanan berbasis kebutuhan masyarakat. Kurangnya literasi digital di kalangan aparatur dan belum meratanya implementasi SPBE (Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik) juga menjadi hambatan dalam modernisasi birokrasi dan akuntabilitas layanan pemerintahan.

Permasalahan lingkungan menjadi dimensi penting yang semakin kompleks, khususnya terkait bencana ekologis dan degradasi sumber daya alam. Wilayah pesisir Kabupaten Pekalongan—seperti Tirto, Wonokerto, dan Siwalan—menghadapi banjir rob yang semakin intensif akibat kombinasi dari penurunan muka tanah, abrasi, dan kenaikan permukaan laut. Sementara itu, pengelolaan sampah dan limbah industri, terutama dari sektor batik dan rumah tangga, belum berjalan optimal. Minimnya kesadaran masyarakat terhadap pemilahan sampah, belum memadainya sistem TPA dan TPS 3R, serta rendahnya kepatuhan pelaku industri terhadap regulasi lingkungan memperburuk kondisi ekologis daerah. Selain itu, konflik pemanfaatan lahan produktif akibat tekanan urbanisasi dan pembangunan kawasan industri menjadi tantangan tata ruang yang semakin mendesak untuk ditangani melalui pendekatan kolaboratif dan berbasis data spasial. Jika persoalan-persoalan ini tidak segera ditangani secara integratif, maka mereka akan menjadi hambatan struktural yang signifikan dalam pencapaian tujuan pembangunan yang inklusif, berkelanjutan, dan berbasis keadilan sosial dalam RPJMD Kabupaten Pekalongan Tahun 2025–2029. Jika persoalan-persoalan ini tidak segera ditangani secara integratif, maka mereka akan menjadi hambatan struktural yang signifikan dalam pencapaian tujuan pembangunan yang inklusif, berkelanjutan, dan berbasis keadilan sosial dalam RPJMD Kabupaten Pekalongan Tahun 2025–2029 (Bappeda Kab. Pekalongan, 2023; Kementerian PPN/Bappenas, 2023; BPS, 2023).

2.4. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.

Penerapan sistem baru melalui dokumen RPJMD Kabupaten Pekalongan Tahun 2025–2029, sebagai bentuk pembaruan arah kebijakan pembangunan jangka menengah, diproyeksikan akan membawa dampak sistemik terhadap berbagai aspek kehidupan masyarakat. Sistem ini mencakup sejumlah pendekatan transformatif, seperti penguatan perencanaan berbasis data (*evidence-based planning*), penerapan prinsip pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*), digitalisasi layanan pemerintahan melalui Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), serta pengarusutamaan partisipasi masyarakat dalam siklus kebijakan publik. Implementasi sistem ini sejalan dengan visi reformasi birokrasi nasional yang mendorong pemerintahan berbasis hasil (*result-based government*) dan pelayanan yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat lokal (Kementerian PAN-RB, 2023). Dalam praktiknya, perubahan ini akan memengaruhi cara pemerintah daerah merumuskan kebijakan, mendesain program pembangunan, hingga menyalurkan layanan publik, yang pada akhirnya berdampak langsung pada kualitas interaksi antara pemerintah dan warga.

Salah satu dampak langsung yang signifikan adalah terhadap sektor pelayanan publik. Dengan meningkatnya penetrasi teknologi digital dalam sistem pemerintahan, masyarakat diharapkan memperoleh akses layanan yang lebih cepat, transparan, dan terukur, khususnya dalam bidang administrasi kependudukan, perizinan usaha, bantuan sosial, dan kesehatan. Sistem SPBE memungkinkan integrasi data lintas perangkat daerah dan mempermudah pemantauan kinerja pelayanan publik secara real-time. Namun, dalam konteks Kabupaten Pekalongan, tantangan muncul dari kesenjangan infrastruktur TIK antarwilayah, serta literasi digital yang masih rendah, terutama di wilayah perdesaan dan pesisir. Jika tidak ditangani secara paralel dengan strategi inklusi digital, digitalisasi justru berpotensi menciptakan “digital divide” yang

memperbesar ketimpangan akses layanan antar kelompok masyarakat (UNDP, 2021; BPKP, 2022).

Penerapan sistem perencanaan berbasis data dan berorientasi pada hasil akan mendorong pemerintah daerah untuk merancang program pembangunan dengan lebih terukur, efisien, dan akuntabel. Sistem ini akan memperkuat hubungan antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan evaluasi secara menyeluruh melalui pendekatan *planning-monitoring-evaluation-learning (PMEL)*. Hal ini sejalan dengan arahan Kementerian PPN/Bappenas (2023) dalam *Pedoman Penyusunan RPJMD* terbaru, yang menekankan pentingnya konsistensi antar dokumen perencanaan dan akuntabilitas fiskal berbasis indikator kinerja utama (IKU). Dalam konteks sosial, perubahan ini akan memungkinkan program-program pembangunan seperti pengentasan kemiskinan, penurunan stunting, penguatan UMKM, dan reformasi layanan Pendidikan dirancang secara berbasis bukti dan kebutuhan lokal, bukan hanya berbasis target administratif semata, namun hal ini juga mensyaratkan adanya peningkatan kapasitas perencanaan di level OPD serta pemutakhiran data sektoral yang konsisten dan valid.

Sistem baru dalam RPJMD juga membawa implikasi terhadap relasi kekuasaan dan pengambilan keputusan di tingkat lokal. Dengan pengarusutamaan partisipasi masyarakat, pendekatan top-down dalam perencanaan akan bergeser menuju model yang lebih deliberatif dan kolaboratif. Mekanisme seperti Musrenbang tematik, forum konsultasi publik, dan FGD inklusif akan memainkan peran yang lebih besar dalam menjaring aspirasi masyarakat, termasuk dari kelompok rentan seperti perempuan, penyandang disabilitas, petani kecil, dan komunitas pesisir. Model ini berpotensi meningkatkan legitimasi kebijakan daerah, sekaligus memperkuat akuntabilitas sosial terhadap pelaksanaan pembangunan. Namun, partisipasi yang bermakna hanya bisa tercapai jika disertai dengan akses informasi yang setara, pendidikan politik lokal, dan mekanisme umpan balik yang responsif. Tanpa itu, perubahan sistem ini hanya akan menjadi *ritual administratif* yang

tidak menyentuh esensi pemberdayaan warga negara dalam pembangunan (Fung, 2015; OECD, 2023).

Sistem baru yang akan diatur dalam RPJMD Kabupaten Pekalongan Tahun 2025–2029 diproyeksikan akan membawa implikasi positif yang luas terhadap peningkatan akses masyarakat terhadap layanan dasar, seperti pendidikan, kesehatan, administrasi kependudukan dan perizinan, bantuan sosial, serta akses terhadap informasi publik. Dengan diterapkannya pendekatan yang lebih inklusif dan berbasis data, distribusi layanan dapat dirancang lebih tepat sasaran dan berkeadilan. Salah satu elemen penting dalam sistem ini adalah pengarusutamaan inklusi sosial, di mana kelompok rentan seperti perempuan, penyandang disabilitas, lanjut usia, anak-anak, dan masyarakat miskin ditempatkan sebagai prioritas dalam desain dan implementasi program. Pendekatan ini sejalan dengan kerangka kebijakan nasional yang menekankan pentingnya pembangunan berbasis keadilan sosial dan keberpihakan terhadap yang paling terdampak (Kementerian PPN/Bappenas, 2023). Melalui sistem baru ini, diharapkan terjadi peningkatan signifikan terhadap akses dan kualitas layanan pendidikan di wilayah tertinggal, perluasan cakupan layanan kesehatan ibu dan anak, serta peningkatan efektivitas program perlindungan sosial, termasuk bantuan sosial berbasis data terpadu (DTKS) dan integrasi program pengentasan kemiskinan.

Lebih jauh, penerapan sistem berbasis kinerja dan integrasi lintas sektor ini juga diyakini akan mendukung upaya penurunan angka kemiskinan dan prevalensi stunting secara lebih terarah, terukur, dan berkelanjutan. Dengan menggunakan pendekatan *outcome-based planning*, setiap intervensi kebijakan dapat dikaitkan langsung dengan indikator capaian makro pembangunan, seperti penurunan garis kemiskinan, peningkatan rata-rata lama sekolah, dan perbaikan status gizi anak. Hal ini menciptakan ruang baru bagi perencanaan yang tidak lagi berorientasi pada input administratif semata, tetapi benar-benar berdampak pada perbaikan kualitas hidup masyarakat. Meski demikian, potensi resistensi terhadap perubahan sistem ini tidak bisa diabaikan, khususnya di tingkat implementasi birokrasi. Perubahan paradigma kerja,

penguasaan teknologi, dan penguatan logika kinerja akan menjadi tantangan bagi sebagian aparat pemerintah daerah yang belum memiliki kapasitas teknis memadai. Tanpa investasi pada peningkatan kapasitas sumber daya manusia, pelatihan, serta penguatan sistem monitoring dan pengawasan internal, inovasi sistemik ini berisiko terhambat oleh inersia kelembagaan dan resistensi budaya kerja yang belum adaptif terhadap perubahan (Bappeda Kabupaten Pekalongan, 2023; BPKP, 2022; UNDP, 2021).

Dari sisi beban keuangan daerah, penerapan sistem baru dalam kerangka RPJMD Kabupaten Pekalongan Tahun 2025–2029 akan membawa konsekuensi fiskal yang substansial dan perlu diperhitungkan secara hati-hati melalui pendekatan penganggaran jangka menengah yang berkelanjutan. Transformasi sistem perencanaan yang mengandalkan digitalisasi proses, pemutakhiran basis data terpadu, serta integrasi antar dokumen pembangunan lintas sektor, akan menuntut investasi awal yang tinggi. Anggaran tersebut meliputi pengadaan perangkat keras (hardware) seperti server dan perangkat komputer, perangkat lunak (software) untuk aplikasi e-planning dan e-budgeting, serta penguatan infrastruktur jaringan, khususnya di wilayah kecamatan dan desa yang selama ini belum terjangkau layanan internet memadai. Selain itu, pengembangan sistem juga memerlukan pelatihan intensif bagi aparat di semua tingkatan agar mampu mengelola teknologi baru secara optimal. Jika kebutuhan ini tidak direncanakan dengan pendekatan *cost-effectiveness*, maka efektivitas sistem baru justru berisiko terhambat oleh inefisiensi pengeluaran dan duplikasi anggaran lintas OPD (Kementerian PAN-RB, 2023; BPKP, 2022).

Sistem baru dalam RPJMD yang mengusung prinsip inklusi dan pemerataan pembangunan juga mendorong peningkatan alokasi belanja pada sektor-sektor strategis yang menyasar kelompok rentan. Program perlindungan sosial berbasis data mikro, seperti bantuan untuk lansia, disabilitas, dan keluarga miskin, serta intervensi wilayah rentan seperti pesisir dan daerah rawan bencana, membutuhkan alokasi anggaran yang konsisten, adaptif, dan inklusif dalam dokumen APBD. Selain belanja rutin dan belanja pegawai, akan terjadi peningkatan belanja langsung yang bersifat afirmatif, misalnya untuk

penguatan layanan kesehatan dasar, infrastruktur sanitasi, dan revitalisasi kawasan rawan banjir rob. Beban fiskal juga akan muncul dari kebutuhan untuk memenuhi Standar Pelayanan Minimal (SPM), termasuk pemenuhan rasio tenaga medis dan guru per penduduk, yang memerlukan komitmen anggaran jangka panjang. Dalam konteks ini, fleksibilitas fiskal daerah menjadi kunci, karena terlalu tingginya komponen belanja yang tidak elastis akan menyulitkan adaptasi terhadap kebijakan prioritas yang baru (Bappenas, 2023; DJPK Kemenkeu, 2022).

Diperlukan strategi pembiayaan yang berbasis kolaborasi lintas sumber pendanaan untuk menghindari tekanan fiskal yang berlebihan terhadap APBD. Salah satu pendekatan yang mulai direkomendasikan adalah *blended finance*, yaitu kombinasi antara anggaran pemerintah dengan pendanaan swasta, hibah donor, dan skema kerja sama pemerintah dengan badan usaha (KPBU), terutama untuk program infrastruktur, pengelolaan air bersih, dan sistem informasi pembangunan daerah. Selain itu, pemerintah daerah juga dapat memanfaatkan peluang dari Dana Insentif Fiskal Kinerja, hibah *Challenge Fund*, serta memaksimalkan dana transfer pusat berbasis kinerja sebagai sumber pembiayaan alternatif. Namun untuk itu, diperlukan tata kelola fiskal yang lebih transparan, sistem pelaporan yang terintegrasi, serta penguatan kapasitas Badan Keuangan Daerah dalam menyusun strategi keuangan jangka menengah. Tanpa pembiayaan yang inovatif dan perencanaan fiskal yang terukur, beban keuangan dari sistem baru ini dapat menyebabkan ketidakseimbangan fiskal, mengganggu kesinambungan layanan publik, dan menghambat pencapaian target pembangunan daerah secara keseluruhan (OECD, 2023; Bappeda Kab. Pekalongan, 2023).

Penerapan sistem perencanaan berbasis data dan berorientasi pada hasil (*results-based planning*) akan menjadi pilar utama dalam mewujudkan tata kelola pembangunan yang lebih terukur, efisien, dan akuntabel. Pendekatan ini mendorong pemerintah daerah untuk tidak hanya merancang program berdasarkan aspirasi politis semata, tetapi juga berdasarkan analisis kebutuhan nyata masyarakat yang tervalidasi oleh data sektoral dan spasial. Konsep ini

akan memperkuat integrasi antara siklus perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan evaluasi melalui pendekatan *planning-monitoring-evaluation-learning* (PMEL), yang sudah diadopsi dalam berbagai sistem pembangunan nasional dan internasional. Dalam pedoman terbaru penyusunan RPJMD oleh Kementerian PPN/Bappenas (2023), ditekankan pentingnya konsistensi antara RPJMD dengan dokumen teknis sektoral (Renstra OPD), RPJPD, serta dokumen penganggaran seperti KUA-PPAS dan APBD. Dengan memperkuat hubungan antara *input* dan *outcome*, sistem ini akan memudahkan pemerintah daerah dalam menilai efektivitas kebijakan dan mengoptimalkan alokasi sumber daya pembangunan.

Perencanaan berbasis hasil ini akan menjadi alat strategis untuk mengatasi masalah struktural, seperti kemiskinan, stunting, ketimpangan akses pendidikan, dan lemahnya daya saing ekonomi lokal. Program pengentasan kemiskinan, misalnya, tidak lagi hanya dilihat dari jumlah penerima bantuan, tetapi dari indikator dampak seperti pengurangan rasio kemiskinan ekstrem atau peningkatan pendapatan rumah tangga miskin. Begitu pula program penurunan stunting akan dinilai dari penurunan prevalensi balita pendek berdasarkan data valid dari Puskesmas dan Posyandu, bukan sekadar jumlah pelatihan gizi yang dilaksanakan. Untuk mewujudkan hal ini, diperlukan pemutakhiran dan integrasi sistem informasi pembangunan daerah, termasuk penguatan basis data sektoral, pembaruan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS), dan interoperabilitas antar-SIM (Sistem Informasi Manajemen) di tiap OPD. Tanpa infrastruktur data yang kuat dan kapasitas teknis perencana di tiap unit kerja, pendekatan berbasis hasil akan sulit direalisasikan secara utuh (BPKP, 2022; Bappenas, 2023).

Transformasi sistem perencanaan ini akan memengaruhi relasi kekuasaan dan proses pengambilan keputusan di tingkat lokal. Pendekatan top-down yang selama ini mendominasi proses perencanaan daerah akan bergeser menuju model *bottom-up* dan kolaboratif. Mekanisme seperti Musrenbang tematik, forum konsultasi publik, dialog warga, dan FGD inklusif harus dirancang ulang agar tidak hanya menjadi formalitas, tetapi benar-benar

mampu menjaring aspirasi dari seluruh lapisan masyarakat, khususnya kelompok rentan seperti perempuan kepala keluarga, penyandang disabilitas, nelayan kecil, petani gurem, dan kaum muda desa. Keterlibatan mereka sejak tahap identifikasi masalah hingga monitoring hasil pembangunan menjadi indikator penting dari perencanaan yang demokratis dan inklusif. Partisipasi publik yang bermakna juga menjadi syarat untuk membangun *ownership* masyarakat terhadap program pembangunan dan meningkatkan kepercayaan terhadap pemerintah daerah (Fung, 2015; OECD, 2023).

Transformasi ini tidak dapat berjalan tanpa prasyarat kelembagaan yang memadai, seperti keterbukaan informasi, pendidikan warga, dan mekanisme umpan balik yang dapat ditindaklanjuti. Literasi kebijakan dan kapasitas masyarakat dalam menyampaikan aspirasi juga menjadi faktor penentu keberhasilan partisipasi substantif. Jika tidak disertai dengan perbaikan dalam tata kelola forum partisipatif, sistem ini berisiko menjadi *ritual administratif* belaka, tanpa dampak nyata dalam pengambilan keputusan. Oleh karena itu, RPJMD 2025–2029 perlu mengatur secara eksplisit penguatan kapasitas kelembagaan lokal, termasuk pembentukan sistem informasi keterbukaan publik, penguatan peran Bappeda sebagai *policy integrator*, serta optimalisasi pemanfaatan data hasil Musrenbang dalam dokumen perencanaan. Dengan cara ini, sistem perencanaan yang baru bukan hanya memperbaiki mekanisme kerja birokrasi, tetapi juga mendorong reformasi demokrasi lokal yang lebih partisipatif, responsif, dan akuntabel.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANGUNDANGAN TERKAIT

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) merupakan dokumen perencanaan pembangunan daerah yang memiliki kedudukan strategis dalam sistem hukum nasional, karena ditetapkan dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) dan menjadi acuan resmi bagi seluruh perangkat daerah selama masa jabatan kepala daerah. Sebagai produk hukum daerah, RPJMD tidak hanya memuat arah kebijakan pembangunan jangka menengah, tetapi juga berfungsi sebagai *policy blueprint* yang wajib ditaati oleh seluruh Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dalam menyusun rencana strategis (Renstra), rencana kerja (Renja), serta dalam proses penganggaran dan pelaksanaan pembangunan. Oleh karena itu, dari sisi hukum tata negara dan

hukum administrasi, RPJMD menempati posisi yang penting karena selain mengikat secara legal-formal, dokumen ini juga memiliki daya atur yang langsung memengaruhi pembentukan kebijakan sektoral dan alokasi sumber daya di daerah.

Setiap substansi norma, indikator kinerja, dan arah kebijakan dalam RPJMD harus memenuhi prinsip kesesuaian jenis, hierarki, dan materi muatan, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 13 Tahun 2022. RPJMD tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, serta harus disusun secara harmonis dengan dokumen perencanaan nasional dan provinsi, seperti RPJMN dan RPJMD Provinsi Jawa Tengah. Selain itu, RPJMD juga harus memperhatikan kesesuaian dengan peraturan sektoral seperti Permendagri, Permenkes, Permen PUPR, dan regulasi teknis lain yang menjadi dasar operasional kebijakan pembangunan lintas sektor.

Berdasarkan hal tersebut, kajian terhadap peraturan perundang-undangan terkait dalam Naskah Akademik ini bertujuan untuk menganalisis kondisi hukum eksisting yang mengatur substansi RPJMD, menilai tingkat harmonisasi vertikal dan horizontal antar peraturan, serta mengidentifikasi status keberlakuan, pencabutan, atau pertentangan antar regulasi. Analisis ini menjadi penting untuk memastikan bahwa substansi dalam RPJMD Kabupaten Pekalongan 2025–2029 tidak menimbulkan konflik normatif, tidak menimbulkan tumpang tindih pengaturan, dan dapat dijalankan secara efektif dalam sistem perencanaan dan penganggaran daerah. Dengan memahami posisi hukum RPJMD dalam kerangka regulasi nasional, daerah memiliki dasar yuridis yang kuat dalam melaksanakan pembangunan daerah yang selaras dengan arah kebijakan nasional dan kebutuhan lokal.

3.1. Kondisi Hukum dan Peraturan yang Berlaku Saat Ini

Dalam sistem hukum nasional, penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) memiliki landasan normatif yang kuat, karena merupakan bagian dari sistem perencanaan pembangunan nasional yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Beberapa regulasi pokok yang menjadi dasar hukum penyusunan RPJMD antara lain: Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang mengatur prinsip, sistematika, dan tata hubungan antara perencanaan nasional dan daerah; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menegaskan bahwa kepala daerah wajib menyusun dokumen perencanaan pembangunan sebagai bagian dari penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah; serta Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005–2025, yang memberikan arah pembangunan jangka panjang nasional sebagai rujukan bagi RPJMD dalam menyusun visi pembangunan daerah.

Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025 tentang RPJMN 2025–2029 merupakan dokumen penting yang harus menjadi acuan vertikal dalam penyusunan RPJMD Kabupaten Pekalongan. RPJMN menguraikan delapan agenda pembangunan nasional dalam Asta Cita, prioritas nasional, serta sasaran pembangunan yang bersifat lintas sektoral. RPJMD sebagai dokumen turunan daerah wajib menyelaraskan arah kebijakan, indikator kinerja, dan target pembangunan dengan struktur prioritas nasional tersebut. Ketidaksinkronan antara RPJMD dan RPJMN akan berdampak pada ketidakefisienan kebijakan, duplikasi program, serta potensi tertinggalnya daerah dalam proses sinkronisasi program nasional, terutama dalam kaitannya dengan transfer anggaran pusat, Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Insentif Fiskal.

Penyusunan RPJMD juga merujuk pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017, yang menjadi pedoman teknis utama dalam proses

perencanaan, pengendalian, dan evaluasi pembangunan daerah. Permendagri ini secara rinci menjelaskan tahapan, struktur, substansi, dan tata cara penyusunan dokumen RPJMD, mulai dari rancangan awal hingga penetapannya sebagai Peraturan Daerah. Dokumen ini juga mengatur keterkaitan antara RPJMD dengan dokumen perencanaan jangka panjang (RPJPD), dokumen tahunan (RKPD), serta keterhubungannya dengan Rencana Strategis (Renstra) OPD. Dengan demikian, Permendagri 86/2017 merupakan dokumen instruksional yang menjembatani aspek hukum dan teknis dalam penyusunan RPJMD, serta memastikan keselarasan vertikal dan horizontal perencanaan pembangunan daerah.

Terbitnya Instruksi Menteri Dalam Negeri (Inmendagri) Nomor 2 Tahun 2025 menjadi komponen baru yang memperkuat aspek pengendalian dan pengawasan terhadap penyusunan RPJMD 2025–2029. Instruksi ini memberikan arahan kepada seluruh kepala daerah untuk menjadikan RPJMN sebagai acuan utama dalam penyusunan RPJMD, sekaligus menekankan perlunya integrasi agenda prioritas nasional, target pembangunan berkelanjutan (SDGs), serta transformasi digital pemerintahan daerah. Inmendagri ini juga menekankan pentingnya penggunaan data terkini dan valid sebagai dasar penyusunan indikator kinerja, serta penguatan sistem monitoring dan evaluasi berbasis elektronik. Dalam konteks Kabupaten Pekalongan, Inmendagri 2/2025 merupakan arahan kebijakan yang mengikat dan menjadi dasar pertanggungjawaban hukum atas seluruh proses penyusunan RPJMD, baik dari sisi tata kelola perencanaan maupun akuntabilitas pemerintahan daerah.

Selain kerangka hukum utama tersebut, terdapat pula berbagai peraturan sektoral yang relevan, meskipun tidak secara eksplisit mengatur RPJMD. Permenkes tentang sistem pelayanan kesehatan dasar, Permendikbudristek terkait penguatan pendidikan inklusif, Permen PUPR tentang perencanaan infrastruktur wilayah, serta Peraturan LKPP tentang sistem pengadaan berbasis elektronik (e-procurement). Peraturan-peraturan ini secara tidak langsung mempengaruhi struktur program dan kegiatan dalam RPJMD karena berkaitan

dengan pelaksanaan urusan wajib pelayanan dasar yang menjadi bagian dari muatan utama RPJMD. Oleh karena itu, dokumen perencanaan jangka menengah daerah harus mampu menjembatani regulasi sektoral ini agar tidak terjadi inkonsistensi antara arah pembangunan dan kebijakan operasional OPD.

Kondisi hukum yang berlaku saat ini mencerminkan kompleksitas dan keterkaitan antarregulasi yang harus dianalisis secara cermat dalam penyusunan RPJMD. Pemerintah Kabupaten Pekalongan perlu memastikan bahwa setiap norma dalam RPJMD berada dalam koridor konstitusional dan administratif yang sah, dengan menghindari benturan antara kebijakan daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Evaluasi terhadap kerangka hukum yang berlaku juga diperlukan untuk mendeteksi kemungkinan adanya peraturan yang sudah tidak relevan, tumpang tindih, atau perlu diperbarui. Hal ini bertujuan untuk menjamin bahwa RPJMD tidak hanya sah secara formal, tetapi juga efektif secara substantif dalam menjawab kebutuhan pembangunan daerah yang aktual, terukur, dan terintegrasi dengan kebijakan nasional.

3.2. Harmonisasi Vertikal dan Horizontal

Dalam kerangka sistem perencanaan pembangunan nasional yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, harmonisasi merupakan prinsip fundamental yang memastikan bahwa seluruh dokumen perencanaan—baik di tingkat pusat maupun daerah—tersusun secara berlapis dan saling mendukung satu sama lain. RPJMD sebagai dokumen jangka menengah kepala daerah tidak berdiri sendiri, tetapi harus diselaraskan secara vertikal dengan dokumen perencanaan di atasnya. Dalam konteks Kabupaten Pekalongan, harmonisasi vertikal dilakukan terhadap tiga dokumen utama, yaitu: RPJPD Kabupaten Pekalongan 2025–2045, RPJMD Provinsi Jawa Tengah 2025–2029, dan RPJMN 2025–2029 yang ditetapkan melalui Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025.

RPJPD Kabupaten Pekalongan sebagai dokumen perencanaan jangka panjang menjadi rujukan utama bagi konsistensi arah visi-misi pembangunan

dalam RPJMD. Dokumen ini menetapkan tujuan jangka panjang daerah selama 20 tahun dan bersifat mengikat secara substantif terhadap seluruh dokumen jangka menengah dan pendek yang menyusul setelahnya. RPJMD harus mampu menerjemahkan tahapan-tahapan RPJPD ke dalam indikator kinerja, sasaran strategis, dan program prioritas yang terukur selama periode lima tahunan. Ketidaksesuaian antara RPJMD dan RPJPD tidak hanya menyalahi ketentuan regulatif, tetapi juga dapat menimbulkan diskoneksi dalam pembangunan lintas periode kepemimpinan daerah yang merugikan kesinambungan kebijakan publik.

RPJMD Provinsi Jawa Tengah juga menjadi acuan penting dalam memastikan sinkronisasi kebijakan antarlevel pemerintahan. Dalam kerangka desentralisasi asimetris, Kabupaten Pekalongan wajib menyesuaikan rencana pembangunannya agar sejalan dengan prioritas provinsi, terutama pada isu lintas wilayah seperti pengelolaan DAS (Daerah Aliran Sungai), jaringan jalan provinsi, ketahanan pangan regional, serta penanggulangan kemiskinan berbasis wilayah. Harmonisasi ini juga penting dalam rangka akses Kabupaten terhadap program strategis provinsi, baik dalam bentuk pendanaan, pendampingan teknis, maupun kemitraan pembangunan lintas kabupaten/kota.

RPJMD Kabupaten Pekalongan 2025–2029 wajib selaras dengan RPJMN 2025–2029, khususnya dalam mendukung pencapaian delapan agenda pembangunan Asta Cita Presiden, prioritas nasional, serta Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals/SDGs*). Arah kebijakan nasional telah menekankan pentingnya pembangunan sumber daya manusia unggul, transformasi ekonomi hijau, digitalisasi layanan publik, dan penurunan kemiskinan ekstrem. Ketidaksinkronan antara RPJMD dan RPJMN berisiko mengakibatkan ketidakefisienan program, tumpang tindih kegiatan, hingga kegagalan daerah dalam mengakses Dana Alokasi Khusus (DAK), insentif fiskal berbasis kinerja, dan program lintas kementerian/lembaga.

Harmonisasi horizontal merupakan proses integrasi dokumen perencanaan yang berada dalam level pemerintahan daerah yang sama. RPJMD

Kabupaten Pekalongan harus terintegrasi secara sistemik dengan dokumen seperti Renstra OPD, Renja, RKPD, dan KUA-PPAS, termasuk dokumen teknis sektoral seperti Masterplan Smart City, rencana induk sanitasi, dan strategi pengurangan risiko bencana. Kegagalan dalam melakukan harmonisasi horizontal akan mengakibatkan fragmentasi kebijakan, duplikasi kegiatan antar-OPD, serta konflik dalam penganggaran dan evaluasi program. Konsistensi substansi dan waktu antar dokumen sangat penting untuk menjaga kohesi perencanaan pembangunan di tingkat kabupaten.

RPJMD disesuaikan dengan berbagai Peraturan Daerah tematik yang telah ditetapkan, seperti Perda Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), Perda Pajak dan Retribusi Daerah, serta Perda bidang pendidikan, kesehatan, ketahanan pangan, dan sosial. Dokumen RPJMD tidak boleh bertentangan dengan pengaturan substansi dalam Perda yang masih berlaku, karena akan menimbulkan ketidaksesuaian hukum (*legal disharmony*) yang dapat mengganggu implementasi program di lapangan. Untuk itu, harmonisasi horizontal mencakup tidak hanya dokumen perencanaan, tetapi juga seluruh peraturan daerah tematik dan produk hukum daerah lainnya.

Harmonisasi vertikal dan horizontal menjadi fondasi utama dalam memastikan bahwa RPJMD Kabupaten Pekalongan 2025–2029 memiliki keselarasan, integritas sistemik, dan efektivitas implementasi kebijakan. Proses harmonisasi ini bukan sekadar formalitas administratif, tetapi merupakan bagian dari upaya untuk membangun sistem perencanaan pembangunan yang koheren, sinkron antarlevel, serta adaptif terhadap dinamika kebijakan nasional dan kebutuhan riil masyarakat daerah. Dalam penyusunan RPJMD, upaya harmonisasi harus dilakukan sejak tahap perumusan awal hingga tahap evaluasi, dengan melibatkan koordinasi lintas sektor dan kolaborasi lintas jenjang pemerintahan secara aktif dan berkelanjutan.

3.3. Status dan Validitas Peraturan Perundang-Undangan yang Berlaku

Berdasarkan hasil evaluasi normatif terhadap regulasi yang menjadi rujukan penyusunan RPJMD Kabupaten Pekalongan Tahun 2025–2029, tidak ditemukan adanya peraturan yang secara langsung bertentangan dengan rencana pengaturan substansi maupun arah kebijakan dalam dokumen tersebut. Namun demikian, penting untuk dicermati bahwa terdapat beberapa regulasi yang telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, seperti Permendagri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penyusunan Dokumen Perencanaan Pembangunan Daerah, yang secara resmi telah digantikan oleh Permendagri Nomor 86 Tahun 2017. Meskipun secara substansi keduanya membahas proses perencanaan daerah, penggunaan regulasi yang sudah tidak berlaku dalam penyusunan dokumen perencanaan tentu dapat berimplikasi terhadap keabsahan dan kredibilitas RPJMD. Pemutakhiran referensi hukum menjadi sangat penting dalam menyusun dokumen perencanaan yang sah secara yuridis.

Instruksi Menteri Dalam Negeri (Inmendagri) Nomor 2 Tahun 2025 secara eksplisit memperkuat pentingnya menggunakan kerangka regulasi terbaru dan menghindari penggunaan acuan hukum yang telah usang. Inmendagri ini memberikan penegasan bahwa seluruh kepala daerah dan perangkat daerah wajib menyusun RPJMD dengan merujuk pada RPJMN 2025–2029, SDGs, serta arah pembangunan nasional dalam Asta Cita Presiden, dengan berpedoman pada regulasi yang masih berlaku. Instruksi ini juga mempertegas keharusan sinkronisasi vertikal dan mendorong pendekatan perencanaan berbasis bukti, indikator kinerja, dan transformasi digital. Dalam konteks ini, Inmendagri 2/2025 menjadi semacam *instrument of reinforcement* terhadap sistem perencanaan daerah yang taat asas dan relevan dengan kebijakan pusat.

Beberapa regulasi inti seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional tetap menjadi rujukan yuridis utama dalam penyusunan RPJMD. Kedua undang-undang tersebut menetapkan prinsip-prinsip penting dalam sistem desentralisasi, pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah, serta pengaturan siklus dan

struktur dokumen perencanaan pembangunan daerah. Keberadaan prinsip-prinsip seperti urusan wajib pelayanan dasar, pendekatan partisipatif, konsistensi antar dokumen, serta keterkaitan antara perencanaan dan penganggaran menjadi komponen yang tidak boleh diabaikan oleh pemerintah daerah dalam menyusun kebijakan pembangunan jangka menengah.

Dalam penyusunan RPJMD, penting pula untuk memperhatikan bahwa dokumen tersebut tidak boleh memuat norma atau klausul yang bersifat teknis-operasional yang menjadi kewenangan sektoral dari masing-masing OPD, atau yang bertentangan dengan kewenangan pemerintah pusat. RPJMD sebagai dokumen strategis harus berisi arah kebijakan, tujuan, sasaran, strategi, dan program prioritas, bukan rincian teknis atau pengaturan prosedural. Oleh karena itu, prinsip kesesuaian jenis, hierarki, dan materi muatan, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo. UU Nomor 13 Tahun 2022, harus menjadi acuan dalam menilai kelayakan substansi dalam RPJMD. Pelanggaran terhadap prinsip ini dapat menimbulkan konflik normatif dan ketidaktepatan kewenangan antar level pemerintahan.

Secara keseluruhan, status peraturan perundang-undangan yang berlaku menunjukkan bahwa pemerintah daerah memiliki ruang gerak yang jelas secara hukum dalam menyusun RPJMD selama tetap berada dalam koridor regulasi yang sah dan relevan. Evaluasi terhadap status keberlakuan peraturan juga menjadi langkah penting untuk menghindari tumpang tindih norma dan menjamin bahwa RPJMD memiliki legitimasi formil dan substansial sebagai peraturan daerah. Oleh sebab itu, penyusunan RPJMD tidak hanya menjadi proses teknokratik, tetapi juga merupakan proses yuridis yang memerlukan ketelitian dalam merujuk, menyelaraskan, dan mengharmonisasikan norma di berbagai tingkatan hukum—nasional, provinsi, dan kabupaten/kota.

3.4. Implikasi Yuridis terhadap Penyusunan RPJMD

Penyusunan RPJMD Kabupaten Pekalongan Tahun 2025–2029 membawa serta konsekuensi yuridis yang cukup signifikan karena dokumen ini akan ditetapkan sebagai Peraturan Daerah, dan dengan demikian menjadi bagian dari sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Berdasarkan hasil evaluasi terhadap kondisi hukum dan kerangka regulasi yang berlaku, penyusunan RPJMD dimungkinkan sepanjang tetap berpegang pada prinsip-prinsip hukum positif, serta mematuhi asas kesesuaian jenis, hierarki, dan materi muatan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. UU Nomor 13 Tahun 2022. Dengan memosisikan RPJMD sebagai dokumen peraturan yang strategis, maka setiap muatan normatif di dalamnya harus dirancang dalam kerangka hukum yang mengikat dan tidak melampaui kewenangan atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

RPJMD tidak boleh memuat norma yang bersifat teknis-operasional, seperti rincian pelaksanaan kegiatan atau pembagian tugas antara unit kerja, karena hal tersebut merupakan ranah dari dokumen Renstra OPD, Renja, atau SOP teknis masing-masing instansi. Secara yuridis, RPJMD harus berfungsi sebagai dokumen makro-strategis yang mengarahkan visi dan misi kepala daerah ke dalam kebijakan publik, strategi pembangunan, serta program prioritas daerah dalam jangka waktu lima tahun. Oleh karena itu, penting untuk menjaga proporsionalitas norma, agar RPJMD tidak menjadi tumpang tindih dengan regulasi teknis, atau melampaui batas kewenangan kepala daerah dan pemerintah kabupaten sesuai sistem desentralisasi yang berlaku.

Implikasi yuridis lainnya adalah bahwa RPJMD harus mencerminkan penyesuaian substansi dengan kebijakan nasional, terutama terkait dengan integrasi Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs), prioritas nasional dalam RPJMN 2025–2029, serta arahan pembangunan dari Inmendagri Nomor 2 Tahun 2025. Setiap indikator kinerja, program, dan arah kebijakan yang dimuat dalam RPJMD harus diturunkan dari kerangka kebijakan nasional-provinsi-daerah secara sinkron. Penyimpangan atau ketidaksinkronan terhadap kebijakan nasional tidak hanya melemahkan efektivitas implementasi, tetapi juga dapat menjadi dasar bagi pengujian yuridis (*judicial review*) apabila

terdapat pihak yang menganggap substansi RPJMD bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi.

Sebagai alat perencanaan pembangunan, RPJMD berfungsi sebagai instrumen konsolidasi hukum daerah, khususnya dalam menyelaraskan visi pembangunan daerah dengan regulasi sektoral yang bersifat parsial dan tersebar. Banyak kebijakan sektoral daerah yang lahir tanpa koordinasi lintas perangkat daerah dan tidak selaras dengan arah pembangunan jangka menengah. RPJMD berperan strategis dalam menyatukan arah kebijakan OPD ke dalam satu kesatuan kebijakan daerah yang terstruktur dan sistemik. Fungsi konsolidatif ini juga membantu menciptakan kepastian hukum bagi dunia usaha, masyarakat, dan pemangku kepentingan dalam memahami arah pembangunan daerah ke depan.

Implikasi yuridis lain adalah bahwa RPJMD juga menjadi rujukan legal dalam proses evaluasi kinerja kepala daerah, sebagaimana diatur dalam ketentuan pengawasan oleh pemerintah pusat dan DPRD. Dalam mekanisme *check and balances*, capaian RPJMD akan dijadikan acuan dalam menilai keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan pemerintahan daerah. Dengan demikian, substansi RPJMD harus disusun secara akurat, terukur, dan realistis, serta berbasis pada analisis yuridis dan empiris yang kuat. Perda RPJMD yang tidak sah secara hukum atau menyimpang dari kerangka nasional dapat mengganggu stabilitas pemerintahan daerah, bahkan menimbulkan potensi pelanggaran administrasi yang dapat berujung pada sanksi politik atau hukum.

Keberadaan RPJMD juga memiliki kekuatan mengikat secara internal bagi seluruh OPD. Seluruh kebijakan sektoral, Renstra OPD, dan alokasi anggaran tahunan (KUA-PPAS) harus mengacu kepada RPJMD sebagai induk perencanaan. Oleh karena itu, penyusunan RPJMD tidak boleh dilakukan secara parsial atau sektoral, melainkan melalui proses koordinasi lintas perangkat daerah, yang mengintegrasikan fungsi hukum, teknis, dan kebijakan. Hal ini sejalan dengan semangat reformasi birokrasi dan penerapan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), yang menekankan pentingnya

konsistensi dokumen dan *single source of planning* dalam proses pemerintahan yang akuntabel.

Sudut pandang hukum administrasi negara, RPJMD memiliki peran penting dalam mewujudkan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), seperti kepastian hukum, akuntabilitas, keterbukaan, dan kepentingan umum. Dengan menjadikan RPJMD sebagai dokumen hukum yang sah, maka proses perencanaan pembangunan tidak hanya bernilai administratif, tetapi juga berkonsekuensi yuridis terhadap tindakan pemerintah daerah. Kegagalan dalam menyusun RPJMD secara legal dan substantif dapat berakibat pada inkonsistensi kebijakan, konflik regulasi, hingga menurunnya kepercayaan publik terhadap tata kelola pemerintahan. Seluruh proses penyusunan RPJMD harus dilakukan dengan ketelitian hukum, keterbukaan publik, dan pengawasan yang ketat, agar dokumen tersebut benar-benar menjadi instrumen hukum dan kebijakan yang efektif bagi masa depan Kabupaten Pekalongan.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

4.1. Landasan Filosofis

Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Pekalongan Tahun 2025–2029 didasarkan pada landasan filosofis yang menggambarkan keterikatan antara kebijakan pembangunan daerah dengan nilai-nilai dasar bangsa Indonesia, yaitu Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan dalam bentuk Peraturan Daerah, RPJMD harus mencerminkan kehendak kolektif masyarakat yang menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan sosial, kemanusiaan, persatuan, demokrasi, dan penghormatan terhadap hak-hak warga negara. Hal ini sejalan dengan cita

hukum Indonesia (*rechtsidee*) yang menempatkan hukum tidak semata sebagai norma, tetapi sebagai ekspresi dari nilai-nilai kehidupan bangsa yang hidup dan berkembang di tengah masyarakat.

Nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa tercermin dalam upaya pemerintah daerah untuk menjadikan pembangunan sebagai instrumen peningkatan martabat manusia, melalui perlindungan nilai-nilai moral, etika publik, dan kemanusiaan. Dalam konteks ini, kebijakan pembangunan harus menjamin bahwa setiap program yang disusun tidak melanggar nilai agama dan budaya lokal yang telah menjadi fondasi kehidupan masyarakat Pekalongan, seperti nilai-nilai moderasi, gotong royong, dan penghormatan terhadap keragaman. Pembangunan yang bersumber dari kesadaran spiritual masyarakat akan memicu kesadaran kolektif untuk menjaga integritas, kejujuran, dan keberlanjutan dalam tata kelola pemerintahan.

Sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab menjadi dasar moral bagi kebijakan pembangunan yang inklusif, berorientasi pada perlindungan terhadap kelompok rentan, serta menjunjung tinggi nilai keadilan sosial dalam distribusi hasil pembangunan. Dalam kerangka ini, RPJMD diarahkan untuk menjangkau seluruh lapisan masyarakat tanpa diskriminasi, dengan memastikan bahwa kebijakan pembangunan mencakup pengentasan kemiskinan, perbaikan layanan dasar, perlindungan lingkungan, serta penyediaan ruang partisipatif yang menjamin hak-hak sipil setiap warga. Prinsip ini juga menjadi dasar etika pembangunan yang berbasis pada penghormatan terhadap martabat manusia sebagai subjek, bukan sekadar objek kebijakan.

Nilai Persatuan Indonesia menjadi ruh penting dalam RPJMD, yang menekankan perlunya integrasi sosial dan kohesi masyarakat dalam proses pembangunan. Kabupaten Pekalongan sebagai daerah yang majemuk, baik dari sisi geografis, etnisitas, budaya, maupun struktur sosial, memerlukan pendekatan pembangunan yang bersifat menyatukan dan tidak sektoral. Oleh karena itu, RPJMD harus mengakomodasi kepentingan masyarakat pesisir, pegunungan, perkotaan, dan pedesaan secara proporsional. Prinsip kesatuan dalam kebijakan pembangunan juga mendorong pentingnya sinergi antar-OPD,

lintas sektor, dan antarlevel pemerintahan dalam membangun sistem pemerintahan daerah yang terintegrasi.

Sila keempat, Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, menjadi pedoman normatif untuk memastikan bahwa penyusunan RPJMD dilaksanakan secara partisipatif, deliberatif, dan demokratis. Dalam praktiknya, hal ini tercermin dari pelaksanaan forum Musrenbang, konsultasi publik, serta pelibatan stakeholder dari berbagai kelompok masyarakat dalam setiap tahapan perencanaan. Kehendak rakyat harus menjadi dasar utama dalam perumusan arah kebijakan pembangunan, sehingga RPJMD benar-benar menjadi cerminan dari kepentingan publik, bukan sekadar hasil teknokratis. Partisipasi masyarakat juga menjadi bagian integral dari demokrasi lokal yang sehat, sebagaimana dikehendaki dalam sistem pemerintahan daerah yang otonom dan akuntabel.

Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia menjadi orientasi utama dalam perumusan sasaran pembangunan daerah. Keadilan sosial tidak hanya dimaknai sebagai persamaan hak dalam akses layanan, tetapi juga sebagai upaya untuk menghapuskan ketimpangan struktural, meningkatkan kesejahteraan kelompok rentan, serta memastikan keseimbangan pembangunan antarwilayah. Dalam konteks Kabupaten Pekalongan, hal ini berarti menciptakan kondisi di mana seluruh kecamatan—baik daerah pesisir yang rawan bencana, maupun daerah hulu yang tertinggal infrastruktur—mendapat perhatian yang seimbang dalam alokasi anggaran, program prioritas, dan pelibatan dalam proses pembangunan. RPJMD harus menjadi sarana distribusi keadilan dalam bentuk kebijakan afirmatif yang nyata dan terukur.

Landasan filosofis penyusunan RPJMD Kabupaten Pekalongan Tahun 2025–2029 adalah penjabaran dari nilai-nilai luhur bangsa Indonesia yang termuat dalam Pancasila dan Pembukaan UUD 1945. Dokumen ini tidak hanya harus sah secara hukum, tetapi juga berakar secara etis dan kultural, agar seluruh kebijakan dan program pembangunan yang dirumuskan memiliki legitimasi moral dan sosial di tengah masyarakat. Dalam ranah pembangunan daerah, integrasi antara nilai-nilai filosofis dengan pendekatan perencanaan

teknokratik menjadi syarat mutlak bagi keberhasilan pelaksanaan RPJMD sebagai instrumen hukum dan kebijakan yang berdampak langsung bagi kesejahteraan rakyat.

4.2. Landasan Sosiologis

Penyusunan RPJMD Kabupaten Pekalongan Tahun 2025–2029 didasari oleh pertimbangan sosiologis yang kuat, yakni sebagai respons terhadap kebutuhan nyata dan dinamis masyarakat dalam berbagai bidang kehidupan. Landasan sosiologis ini menekankan bahwa setiap kebijakan pembangunan daerah harus merujuk pada realitas sosial yang berkembang, baik dalam bentuk tantangan struktural, kesenjangan sosial-ekonomi, perubahan lingkungan hidup, maupun harapan masyarakat terhadap hadirnya negara dalam pemenuhan layanan dasar dan keadilan sosial. Oleh karena itu, RPJMD tidak hanya harus disusun berdasarkan pendekatan teknokratik, tetapi juga harus mencerminkan aspirasi, kebutuhan, dan nilai-nilai sosial masyarakat Pekalongan sebagai bagian integral dari substansi kebijakan.

Secara demografis, Kabupaten Pekalongan merupakan daerah dengan komposisi penduduk yang heterogen, baik dari sisi geografis, mata pencaharian, maupun tingkat akses terhadap pembangunan. Terdapat ketimpangan antara wilayah pesisir, dataran rendah, dan dataran tinggi, yang mencerminkan perbedaan kebutuhan dan persoalan yang dihadapi masyarakat. Di wilayah pesisir seperti Tirto dan Wonokerto, masyarakat menghadapi ancaman banjir rob, abrasi, dan kemiskinan nelayan, sementara di wilayah pegunungan seperti Paninggaran dan Kandangserang, tantangan lebih besar berupa keterisolasian, akses infrastruktur, dan layanan publik yang terbatas. Realitas ini menuntut formulasi kebijakan berbasis kewilayahan dan berbasis komunitas, yang hanya dapat terakomodasi secara sistemik dalam RPJMD.

Masyarakat Kabupaten Pekalongan masih dihadapkan pada permasalahan kesenjangan akses layanan dasar, seperti pendidikan, kesehatan, dan sanitasi. Tingkat putus sekolah di tingkat menengah masih

tinggi, begitu juga dengan rendahnya angka partisipasi pendidikan anak perempuan di wilayah tertentu. Selain itu, prevalensi stunting yang masih mencapai 20,3% menunjukkan adanya masalah gizi kronis yang berkepanjangan, terutama di keluarga miskin. Fakta ini menunjukkan bahwa pembangunan sosial belum menjangkau seluruh lapisan masyarakat secara merata. Oleh karena itu, RPJMD perlu mengakomodasi program-program berbasis inklusi sosial dan perlindungan kelompok rentan secara lebih terstruktur.

Permasalahan ekonomi juga menjadi basis sosiologis dalam penyusunan RPJMD. Struktur ekonomi Kabupaten Pekalongan masih didominasi oleh sektor informal, seperti pertanian, perdagangan kecil, dan industri rumah tangga batik. Sebagian besar pelaku UMKM menghadapi kendala akses terhadap permodalan, digitalisasi, dan pasar yang kompetitif. Selain itu, terdapat kesenjangan pendapatan antarwilayah dan antarkelompok sosial yang memperkuat ketimpangan ekonomi. Oleh karena itu, RPJMD perlu mendorong strategi hilirisasi, diversifikasi ekonomi, penguatan wirausaha muda, dan integrasi UMKM ke dalam ekosistem digital untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berkeadilan.

Sementara itu, dari sisi budaya dan sosial kemasyarakatan, Kabupaten Pekalongan memiliki modal sosial yang kuat berupa jejaring komunitas, pesantren, organisasi kemasyarakatan, dan tradisi gotong royong. Modal sosial ini merupakan kekuatan yang harus dijaga dan dioptimalkan dalam setiap kebijakan pembangunan. Namun demikian, terdapat tantangan dalam menjaga keberlanjutan budaya lokal dan mengatasi gesekan nilai akibat modernisasi dan digitalisasi yang cepat. Oleh karena itu, RPJMD perlu memberikan ruang bagi pemberdayaan komunitas berbasis budaya, serta memperkuat peran kelembagaan adat dan tokoh masyarakat dalam proses pembangunan partisipatif.

Masyarakat Pekalongan menunjukkan tingkat antusiasme yang tinggi dalam keterlibatan pembangunan, namun partisipasi ini masih bersifat simbolik dalam banyak forum. Banyak suara masyarakat, terutama dari kelompok

marjinal, belum terakomodasi dalam keputusan kebijakan. Oleh sebab itu, RPJMD perlu mengadopsi mekanisme perencanaan yang lebih terbuka, deliberatif, dan inklusif, seperti Musrenbang tematik, forum masyarakat rentan, serta penggunaan sistem digital untuk menjangkau aspirasi publik secara real-time. Dengan demikian, kebijakan yang dihasilkan akan memiliki legitimasi sosial yang lebih kuat karena berasal dari suara mayoritas masyarakat yang terdampak.

Situasi lingkungan juga memberikan dasar penting bagi landasan sosiologis penyusunan RPJMD. Bencana ekologis seperti banjir rob, tanah longsor, dan kekeringan musiman menjadi bagian dari tantangan yang dihadapi masyarakat, terutama di kawasan rentan seperti pesisir dan perbukitan. Perubahan iklim telah menyebabkan pola produksi pertanian terganggu, meningkatnya penyakit berbasis lingkungan, serta menurunnya kualitas hidup masyarakat di wilayah rawan bencana. Oleh karena itu, RPJMD harus mengintegrasikan dimensi ketahanan iklim, pembangunan rendah karbon, dan pelestarian lingkungan dalam setiap program pembangunan sektoral dan lintas sektor.

Perubahan sosial yang cepat akibat perkembangan teknologi dan arus informasi global juga memengaruhi dinamika kehidupan masyarakat di Kabupaten Pekalongan. Generasi muda menghadapi tantangan keterbatasan lapangan kerja, urbanisasi, dan ketimpangan akses digital. Sementara itu, masyarakat desa masih banyak yang belum terhubung secara optimal dengan infrastruktur komunikasi dan teknologi informasi. Dalam konteks ini, RPJMD harus merespons perubahan sosial dengan mendorong transformasi digital yang adil dan merata, pembangunan infrastruktur teknologi yang menjangkau seluruh wilayah, serta pendidikan vokasi yang menyiapkan generasi muda menghadapi masa depan ekonomi digital.

Penyusunan RPJMD Kabupaten Pekalongan 2025–2029 secara sosiologis merupakan jawaban atas kebutuhan riil masyarakat yang kompleks dan beragam. RPJMD menjadi alat perencanaan yang tidak hanya mengatur arah pembangunan jangka menengah, tetapi juga menjadi instrumen keadilan sosial,

pemberdayaan komunitas, dan pembangunan berbasis masyarakat. Kekuatan landasan sosiologis ini menegaskan bahwa peraturan yang dibentuk bukan sekadar respon administratif, melainkan hasil dari proses dialog antara negara dan rakyatnya, antara hukum dan realitas sosial, antara kebijakan dan kehidupan sehari-hari masyarakat Pekalongan.

No.	Kebutuhan Masyarakat	Respons Kebijakan dalam RPJMD
1	Akses pendidikan menengah dan tinggi yang merata	Program pendidikan inklusif, perluasan beasiswa daerah, pembangunan SMA/SMK terpadu di wilayah terpencil
2	Penanganan stunting dan gizi buruk	Intervensi gizi terpadu berbasis rumah tangga, penguatan Posyandu, layanan kesehatan ibu-anak berbasis wilayah
3	Ketersediaan lapangan kerja dan peluang ekonomi baru	Penguatan kewirausahaan muda, revitalisasi BLK, digitalisasi UMKM, dan pengembangan ekonomi kreatif berbasis lokal
4	Akses air bersih dan sanitasi yang layak	Program air bersih desa, pembangunan IPAL komunal, serta hibah sanitasi untuk rumah tangga miskin
5	Mitigasi banjir rob dan abrasi pantai di wilayah pesisir	Program perlindungan pesisir terpadu (tanggul, vegetasi pantai), relokasi adaptif, dan edukasi adaptasi iklim
6	Perlindungan pelaku usaha mikro dari risiko ekonomi dan ketidakpastian pasar	Akses permodalan UMKM berbasis KUR daerah, pelatihan digital marketing, dan kemitraan dengan e-commerce nasional
7	Pengurangan kesenjangan antarwilayah (pedesaan-perkotaan)	Percepatan pembangunan infrastruktur dasar (jalan, listrik, internet), afirmasi pembangunan desa tertinggal
8	Akses kesehatan yang setara, terutama di wilayah pegunungan dan terpencil	Mobil layanan kesehatan keliling, insentif tenaga medis daerah, dan pembangunan Puskesmas satelit
9	Partisipasi yang bermakna dalam perencanaan dan pengawasan pembangunan	Penguatan Musrenbang tematik, e-partisipasi melalui aplikasi aspirasi, dan forum warga berkala

10	Pelestarian nilai budaya dan kearifan lokal dalam pembangunan	Penguatan desa budaya, insentif komunitas seni dan batik, serta integrasi kurikulum lokal dalam pendidikan
11	Pengurangan kemiskinan dan perlindungan kelompok rentan	Bantuan sosial berbasis data mikro, pemberdayaan ekonomi keluarga, dan perluasan jaminan sosial daerah
12	Tata kelola pemerintahan yang cepat, transparan, dan akuntabel	Digitalisasi layanan publik (SPBE), penerapan SAKIP dan e-kinerja OPD, serta peningkatan kapasitas ASN

4.3. Landasan Yuridis

RPJMD sebagai dokumen perencanaan pembangunan daerah jangka menengah ditetapkan dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda), sehingga secara langsung menjadi bagian dari sistem hukum nasional. Oleh karena itu, penyusunannya harus memenuhi seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik dari aspek bentuk hukum, proses, hingga materi muatannya. Landasan yuridis menjadi aspek fundamental yang menjamin bahwa dokumen ini memiliki kekuatan hukum mengikat, dapat diberlakukan secara sah, dan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dalam struktur hukum Indonesia.

Landasan hukum utama penyusunan RPJMD adalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang mengatur prinsip-prinsip dasar perencanaan pembangunan yang terintegrasi antara pusat dan daerah. Undang-undang ini menegaskan bahwa perencanaan pembangunan disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan. Dalam konteks ini, RPJMD merupakan turunan dari RPJPD dan sekaligus menjadi instrumen pelaksanaan visi dan misi kepala daerah selama periode lima tahun.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara eksplisit menyebutkan bahwa kepala daerah wajib menyusun dokumen perencanaan pembangunan, yang terdiri dari RPJPD, RPJMD, dan RKPD.

Dokumen-dokumen ini tidak hanya menjadi panduan pembangunan, tetapi juga merupakan instrumen pengendalian dan evaluasi kinerja pemerintahan daerah. UU ini juga menegaskan pentingnya urusan wajib dan pilihan daerah, yang harus terakomodasi dalam dokumen perencanaan secara proporsional, serta memastikan keterpaduan antara urusan pemerintahan pusat dan daerah.

Secara prosedural, penyusunan RPJMD harus mengikuti ketentuan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017, yang mengatur tata cara penyusunan, pengendalian, dan evaluasi dokumen perencanaan pembangunan daerah. Permendagri ini menjadi pedoman teknis yang memuat langkah-langkah penyusunan mulai dari rancangan awal, konsultasi publik, forum perangkat daerah, hingga evaluasi dan penetapan sebagai Peraturan Daerah. Dalam perjalanannya, Inmendagri Nomor 2 Tahun 2025 juga memperkuat perintah untuk menjadikan RPJMN 2025–2029 sebagai rujukan utama dalam penyusunan RPJMD.

RPJMD juga harus memperhatikan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 13 Tahun 2022, khususnya terkait asas-asas pembentukan peraturan, jenis dan hierarki peraturan, serta ketentuan mengenai materi muatan. Berdasarkan Pasal 5, pembentukan Perda RPJMD harus memenuhi asas kejelasan tujuan, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, keterbukaan, dan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Ini berarti bahwa RPJMD sebagai Perda harus disusun secara hati-hati, sah menurut hukum, dan memenuhi prinsip-prinsip demokratis serta keterlibatan publik.

Dalam hal materi muatan, RPJMD hanya boleh memuat norma-norma yang bersifat strategis, seperti visi, misi, tujuan, sasaran, arah kebijakan, dan program prioritas. Norma yang bersifat teknis dan operasional harus dimuat dalam dokumen turunan, seperti Renstra OPD, agar tidak melampaui wewenang dan menghindari konflik pengaturan. Hal ini sesuai dengan prinsip *legal drafting* yang menghindari peraturan bertingkat saling tumpang tindih atau menyimpang dari pembagian kewenangan menurut ketentuan hukum positif.

Posisi hukum RPJMD juga sangat penting dalam konteks sistem perencanaan pembangunan nasional, karena menjadi dokumen penghubung antara visi pembangunan jangka panjang daerah (RPJPD) dan program tahunan (RKPD). Dalam kaitannya dengan RPJMN, RPJMD harus memuat program dan indikator kinerja yang mendukung pencapaian agenda pembangunan nasional, termasuk Asta Cita, SDGs, transformasi digital, dan penguatan tata kelola. Hal ini diatur dalam berbagai regulasi sektoral seperti Perpres RPJMN dan pedoman teknis Bappenas, yang memperkuat kedudukan RPJMD sebagai instrumen sinkronisasi kebijakan lintas level pemerintahan.

Dari sisi hubungan antar hukum, RPJMD juga memiliki kedudukan yang sejajar dengan peraturan daerah tematik lainnya, seperti Perda tentang RTRW, Pajak Daerah, Perlindungan Sosial, dan Pendidikan. Oleh karena itu, perlu harmonisasi horizontal agar isi RPJMD tidak bertentangan atau tumpang tindih dengan regulasi daerah lainnya. Ketidaksesuaian antar peraturan di daerah tidak hanya melemahkan implementasi kebijakan, tetapi juga dapat menimbulkan permasalahan hukum dalam proses penganggaran, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan daerah.

Landasan yuridis penyusunan RPJMD Kabupaten Pekalongan Tahun 2025–2029 memastikan bahwa seluruh proses perumusan dokumen ini berada dalam koridor hukum nasional, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik dari sisi formil maupun materiil. Hal ini memberikan legitimasi yang kuat bagi RPJMD sebagai produk hukum daerah yang mengikat secara internal terhadap seluruh perangkat daerah dan sekaligus sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada masyarakat. Penegakan prinsip legalitas ini menjamin bahwa pembangunan yang direncanakan tidak hanya sah secara administratif, tetapi juga adil, tertib, dan demokratis dalam kerangka negara hukum.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP
MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN
PEKALONGAN

5.1. Sasaran Pengaturan

Sasaran utama dari penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan tentang RPJMD Tahun 2025–2029 adalah mewujudkan suatu dokumen perencanaan pembangunan daerah jangka menengah yang memiliki kekuatan hukum yang mengikat, bersifat strategis, dan berfungsi sebagai pedoman utama bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam periode lima tahun ke depan. Sebagai produk hukum daerah, RPJMD tidak hanya memuat arah pembangunan, tetapi juga berperan sebagai acuan yang melegitimasi pelaksanaan visi dan misi kepala daerah melalui pengaturan yang sistematis,

terukur, dan sesuai dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Dalam kapasitasnya sebagai rujukan hukum dan kebijakan, RPJMD harus mampu menjembatani antara aspirasi masyarakat, tujuan pembangunan nasional, dan dinamika lokal daerah.

RPJMD sebagai dokumen legal juga memiliki peran penting dalam mengintegrasikan seluruh proses penyelenggaraan pemerintahan daerah ke dalam satu sistem yang utuh dan saling berkesinambungan. Artinya, RPJMD bukan hanya menjadi pedoman perencanaan, tetapi juga menjadi dasar normatif dalam pengendalian, pengawasan, dan evaluasi kinerja seluruh perangkat daerah. Di sinilah letak pentingnya kekuatan hukum RPJMD sebagai Peraturan Daerah, karena dokumen ini mewajibkan seluruh OPD untuk menyesuaikan dokumen Renstra, Renja, dan anggaran mereka secara konsisten dengan arah kebijakan yang ditetapkan dalam RPJMD. Dengan demikian, sasaran pengaturan tidak berhenti pada penyusunan dokumen semata, tetapi juga memastikan bahwa arah pembangunan daerah berjalan dalam satu garis komando yang terstruktur dan taat hukum.

RPJMD berfungsi sebagai kerangka strategis pembangunan lintas sektor dan lintas wilayah, yang menjamin adanya konsistensi antara kebijakan sektoral dan kebutuhan kewilayahan di seluruh kecamatan di Kabupaten Pekalongan. Dalam konteks perencanaan daerah yang kompleks dan penuh dinamika, RPJMD harus memberikan kejelasan arah pembangunan yang tidak hanya relevan bagi lima tahun ke depan, tetapi juga mendukung tahapan pembangunan jangka panjang yang tertuang dalam RPJPD 2025–2045. Sasaran dari pengaturan ini adalah terbangunnya keselarasan antara kebijakan mikro (OPD dan wilayah) dengan strategi makro daerah, sehingga seluruh program pembangunan berjalan dalam satu kerangka kebijakan yang terukur dan efisien.

RPJMD juga berfungsi sebagai dokumen pengikat lintas dokumen perencanaan dan penganggaran, seperti RKPD tahunan, KUA-PPAS, dan APBD. Keberadaan RPJMD menjadi titik simpul bagi keterpaduan seluruh instrumen kebijakan dan pembiayaan pembangunan daerah. Oleh karena itu, penyusunan

RPJMD sebagai Peraturan Daerah memberikan jaminan legal dan administratif bahwa proses perencanaan dan penganggaran daerah dijalankan secara konsisten, terarah, dan berdasarkan sistem akuntabilitas yang dapat diukur. Sasaran lainnya adalah memastikan bahwa dokumen anggaran tidak berjalan sendiri tanpa arah strategis, sehingga efektivitas penggunaan APBD dapat dioptimalkan untuk mencapai tujuan pembangunan yang telah dirumuskan dalam RPJMD.

Akhirnya, RPJMD disusun untuk menjawab berbagai tantangan strategis pembangunan daerah secara responsif dan adaptif, termasuk tantangan perubahan iklim, transformasi digital, peningkatan partisipasi publik, serta dinamika sosial ekonomi yang terus berubah. Sasaran dari pengaturan ini adalah agar kebijakan pembangunan tidak bersifat reaktif, tetapi proaktif dengan memetakan isu strategis dan merumuskan kebijakan yang tepat, inklusif, dan berkelanjutan. Dengan menetapkan RPJMD sebagai Perda, maka seluruh proses perencanaan pembangunan tidak hanya sah secara administratif, tetapi juga memiliki legitimasi hukum dan sosial sebagai representasi kehendak masyarakat yang dilaksanakan melalui instrumen pemerintahan yang sah.

Sasaran Pengaturan Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang Relevan untuk Penyusunan RPJMD Kabupaten Pekalongan 2025–2029

No.	Peraturan Perundang-Undangan yang Relevan	Pasal Terkait	Pemaknaan terhadap Pengaturan RPJMD
1	UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945	Pembukaan; Pasal 18 Ayat (6); Pasal 33	Dasar konstitusional otonomi daerah dan pengaturan pembangunan daerah yang adil, demokratis, dan berkelanjutan.
2	UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem	Pasal 1–5; Pasal 14	RPJMD merupakan bagian integral dari sistem

No.	Peraturan Perundang-Undangan yang Relevan	Pasal Terkait	Pemaknaan terhadap Pengaturan RPJMD
	Perencanaan Pembangunan Nasional		perencanaan nasional yang bersifat terpadu dan berjenjang dari pusat ke daerah.
3	UU No. 17 Tahun 2007 tentang RPJPN 2005–2025	Seluruh dokumen	Memberikan kerangka pembangunan jangka panjang nasional sebagai pijakan penyusunan RPJMD dan RPJPD daerah.
4	(Calon) UU tentang RPJMN (<i>dalam Prolegnas 2020–2025</i>)	Naskah akademik dan draf RUU	Akan memberikan payung hukum yang lebih kuat terhadap RPJMN yang selama ini hanya diatur melalui Peraturan Presiden.
5	Perpres No. 12 Tahun 2025 tentang RPJMN 2025–2029	Bab II dan III	Menjadi acuan utama sinkronisasi RPJMD terhadap Asta Cita Presiden , prioritas nasional, dan target SDGs.
6	UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	Pasal 263–266	Menetapkan RPJMD sebagai kewajiban kepala daerah dan dokumen resmi yang ditetapkan dalam bentuk Peraturan Daerah.
7	UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	Pasal 5, Pasal 7, Pasal 15	Menentukan asas, hierarki, dan keabsahan materi muatan Perda RPJMD sesuai dengan sistem perundang-undangan.
8	Permendagri No. 86 Tahun 2017	Pasal 1–25; Lampiran I–V	Menjadi pedoman teknis dalam penyusunan RPJMD secara prosedural dan substansial oleh pemerintah daerah.
9	Inmendagri No. 2 Tahun 2025	Seluruh instruksi	Instruksi langsung kepada seluruh kepala daerah untuk menjadikan RPJMN sebagai acuan RPJMD, serta mendorong transformasi digital.

No.	Peraturan Perundang-Undangan yang Relevan	Pasal Terkait	Pemaknaan terhadap Pengaturan RPJMD
10	UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa	Pasal 79, 80	Mendorong integrasi pembangunan desa ke dalam sistem pembangunan daerah melalui sinergi RPJMD dan RKPDes.
11	UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	Pasal 63, 65	Menjadi dasar integrasi isu lingkungan, perubahan iklim, dan ketahanan ekosistem dalam RPJMD.

5.2. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Arah pengaturan dalam Peraturan Daerah tentang RPJMD Kabupaten Pekalongan Tahun 2025–2029 dirancang untuk menjadi instrumen strategis perencanaan dan kendali pembangunan daerah dalam kurun waktu lima tahun. Dokumen ini berfungsi sebagai acuan normatif dan kebijakan bagi pemerintah daerah dalam merumuskan visi, misi, tujuan, sasaran, strategi, arah kebijakan, hingga program prioritas pembangunan daerah. Pengaturannya mencerminkan tanggung jawab pemerintah daerah dalam memastikan seluruh kebijakan pembangunan memiliki landasan hukum yang jelas, bersifat partisipatif, inklusif, dan sejalan dengan sistem pembangunan nasional.

Secara substantif, jangkauan pengaturan mencakup penguatan prinsip perencanaan berbasis bukti (*evidence-based planning*), yang menempatkan data, riset, dan kajian akademik sebagai dasar dalam menyusun kebijakan dan program pembangunan. Hal ini penting untuk meningkatkan akurasi perencanaan, menghindari duplikasi program, dan memperkuat efektivitas kebijakan lintas sektor. Dalam RPJMD, setiap arah kebijakan dan sasaran strategis harus diturunkan dari analisis kebutuhan masyarakat yang riil dan berbasis data mikro wilayah, sehingga perencanaan tidak lagi bersifat asumptif atau sekadar mengikuti tren administratif.

Arah pengaturan juga menekankan pentingnya konsistensi antar dokumen perencanaan, baik vertikal maupun horizontal. Vertikal berarti bahwa RPJMD harus sinkron dengan RPJPD Kabupaten Pekalongan 2025–2045, RPJMD Provinsi Jawa Tengah 2025–2029, dan RPJMN 2025–2029. Sinkronisasi ini penting untuk menjaga kesinambungan dan keselarasan kebijakan antartingkat pemerintahan, serta memastikan bahwa program pembangunan daerah mendukung agenda prioritas nasional, seperti Asta Cita Presiden, transformasi ekonomi hijau, pembangunan SDM unggul, dan digitalisasi pelayanan publik. Sementara secara horizontal, RPJMD harus terintegrasi dengan dokumen seperti RTRW, Renstra OPD, RKPD tahunan, dan dokumen sektoral lainnya, agar tidak terjadi kontradiksi atau fragmentasi dalam pelaksanaan pembangunan di tingkat daerah.

Jangkauan pengaturan RPJMD juga meliputi pengarusutamaan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs), sebagai komitmen global yang telah diadopsi dalam sistem perencanaan nasional dan daerah. RPJMD diharapkan mampu menginternalisasi indikator SDGs, terutama pada aspek pengentasan kemiskinan, pendidikan inklusif, kesetaraan gender, pembangunan berkelanjutan, serta ketahanan terhadap perubahan iklim. Pengarusutamaan ini diwujudkan melalui integrasi target SDGs ke dalam indikator kinerja daerah (IKD), penyusunan program prioritas yang inklusif, serta pengalokasian anggaran berbasis keberlanjutan. Hal ini sejalan dengan arah kebijakan nasional sebagaimana diatur dalam Perpres RPJMN dan Inmendagri Nomor 2 Tahun 2025.

Dalam konteks perkembangan teknologi, pengaturan RPJMD juga harus memuat kebijakan yang mendukung transformasi digital pemerintahan daerah. Ini mencakup penguatan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), digitalisasi layanan publik, serta pemanfaatan teknologi untuk manajemen data pembangunan, sistem informasi penganggaran, dan pelaporan berbasis elektronik. Transformasi digital tidak hanya menjadi alat efisiensi, tetapi juga sarana untuk meningkatkan transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi publik. Arah pengaturan ini menjadi penting untuk menjawab tuntutan era

reformasi birokrasi dan memperkuat tata kelola pemerintahan yang responsif terhadap perkembangan zaman.

RPJMD diarahkan untuk mengintegrasikan dimensi kewilayahan, sektoral, dan sosial dalam kebijakan pembangunan. Pendekatan kewilayahan dibutuhkan untuk merespons perbedaan karakteristik dan kebutuhan antar wilayah di Kabupaten Pekalongan, baik wilayah pesisir, perkotaan, maupun pegunungan. Sementara pendekatan sektoral penting untuk menjamin kesinambungan dan sinergi antar-urusan pemerintahan, seperti pendidikan, kesehatan, infrastruktur, dan ekonomi. Dimensi sosial dalam RPJMD berfungsi untuk mengarusutamakan kelompok rentan dan menghindari ketimpangan pembangunan. Pengaturan ini menjamin bahwa kebijakan pembangunan daerah mencerminkan prinsip keadilan sosial dan menjawab kebutuhan riil masyarakat.

Arah pengaturan dalam Peraturan Daerah tentang RPJMD Kabupaten Pekalongan Tahun 2025–2029 tidak hanya berorientasi pada perencanaan administratif, tetapi juga menjadi kerangka hukum pembangunan yang transformatif, adaptif, dan integratif. Arah pengaturan ini memberikan ruang bagi inovasi kebijakan daerah yang tetap berada dalam koridor hukum nasional, sekaligus menjawab tantangan-tantangan masa depan seperti perubahan iklim, digitalisasi, urbanisasi, dan krisis sosial-ekonomi. Dalam kerangka itulah RPJMD disusun tidak hanya sebagai dokumen teknis perencanaan, tetapi sebagai platform legal pembangunan daerah yang menjamin keberlanjutan dan akuntabilitas.

Arah Pengaturan dan Hubungan Lintas Dokumen dalam RPJMD Kabupaten Pekalongan 2025–2029

No.	Arah Pengaturan dalam RPJMD	Dokumen yang Berhubungan	Bentuk Integrasi dan Keterkaitan
1	Penjabaran visi dan misi kepala daerah dalam bentuk tujuan dan sasaran pembangunan	RPJPD Kabupaten Pekalongan 2025–2045	RPJMD merupakan tahapan lima tahunan dari RPJPD; visi dan misi kepala daerah harus selaras dengan arah jangka panjang daerah.
2	Penetapan prioritas pembangunan berdasarkan urusan wajib dan pilihan	UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	RPJMD hanya mengatur urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten; harus disesuaikan dengan kewenangan sektoral OPD.
3	Sinkronisasi prioritas pembangunan nasional	RPJMN 2025–2029 (Perpres No. 12 Tahun 2025), Inmendagri No. 2 Tahun 2025	RPJMD wajib memuat kontribusi terhadap Asta Cita Presiden, target SDGs, dan indikator pembangunan makro nasional.
4	Perencanaan berbasis kewilayahan dan kebutuhan riil masyarakat	Data BPS, RPJMD Provinsi Jawa Tengah 2025–2029, RTRW, Kajian Lingkungan Hidup Strategis	Perlu diselaraskan dengan dokumen spasial dan lingkungan agar pembangunan inklusif dan tidak menimbulkan konflik pemanfaatan ruang.
5	Penetapan program prioritas dan indikator kinerja daerah	Renstra dan Renja OPD, RKPD, KUA-PPAS, APBD	RPJMD menjadi rujukan utama; seluruh dokumen perencanaan dan anggaran OPD harus menyesuaikan dengan program dan indikator RPJMD.
6	Pengarusutamaan SDGs dan pembangunan berkelanjutan	RPJMN, SDGs Daerah, Peraturan Lingkungan Hidup (UU No. 32/2009)	RPJMD harus mengintegrasikan target SDGs dalam sasaran dan indikator kinerja prioritas pembangunan.
7	Transformasi digital dan penguatan SPBE (Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik)	SPBE Nasional, Arsitektur SPBE Daerah, RPJMD Provinsi,	Arah kebijakan digitalisasi harus diselaraskan dengan peta jalan SPBE nasional dan

No.	Arah Pengaturan dalam RPJMD	Dokumen yang Berhubungan	Bentuk Integrasi dan Keterkaitan
		PermenPAN-RB, Bappenas	kesiapan teknologi informasi daerah.
8	Pelibatan partisipasi masyarakat dan penguatan tata kelola	Musrenbang, Forum Konsultasi Publik, Perda Partisipasi Publik (jika ada), Permendagri No. 86/2017	RPJMD perlu mencerminkan hasil partisipasi publik dan memuat mekanisme partisipasi sebagai bagian dari implementasi tata kelola yang demokratis.
9	Penguatan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan berbasis kinerja dan elektronik	SAKIP Daerah, LAKIP, Permendagri 86/2017	RPJMD harus memuat sistem evaluasi berbasis indikator kinerja utama dan mendukung sistem pelaporan kinerja yang transparan dan akuntabel.
10	Respons terhadap dinamika global dan krisis (iklim, ekonomi, sosial)	Kajian Resiko Bencana Daerah, RPJMN, Strategi Ketahanan Daerah	RPJMD harus adaptif terhadap isu krisis global dan lokal, serta mengembangkan program mitigasi dan adaptasi daerah secara lintas sektor.

5.3. Ruang Lingkup Materi Muatan

Berdasarkan hasil kajian sebelumnya, ruang lingkup materi muatan dalam Peraturan Daerah tentang RPJMD Kabupaten Pekalongan Tahun 2025–2029 mencakup empat bagian utama, yaitu Ketentuan Umum, Materi Pokok yang Diatur, Ketentuan Sanksi, dan Ketentuan Peralihan. Masing-masing bagian menjelaskan isi penting yang perlu dimuat dalam RPJMD agar memiliki kekuatan hukum, arah yang jelas, serta mampu dilaksanakan secara konsisten oleh seluruh perangkat daerah.

1. Ketentuan Umum

Bagian ini menjelaskan istilah-istilah penting yang digunakan dalam dokumen RPJMD agar tidak terjadi perbedaan tafsir. Beberapa istilah yang harus dimuat antara lain: *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah*

(RPJMD), visi dan misi Kepala Daerah, tujuan dan sasaran pembangunan, strategi pembangunan daerah, urusan pemerintahan wajib dan pilihan, Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs), serta transformasi digital pemerintahan. Istilah-istilah ini harus disusun secara jelas dan merujuk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, sekaligus disesuaikan dengan konteks dan kebutuhan daerah.

2. Materi Pokok yang Diatur

Materi utama yang harus diatur dalam RPJMD meliputi penjabaran visi dan misi kepala daerah ke dalam tujuan, sasaran, dan arah kebijakan pembangunan. Dokumen ini juga harus memuat strategi pembangunan daerah secara menyeluruh, indikator kinerja utama (IKU), serta program prioritas yang akan dilaksanakan dalam lima tahun. Selain itu, RPJMD perlu mengatur keterkaitan antara perencanaan dan penganggaran, mekanisme koordinasi antar-perangkat daerah, serta sistem pemantauan dan evaluasi pembangunan. Semua ini harus dirancang agar efisien, akuntabel, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat, serta sesuai dengan arah pembangunan nasional dan provinsi.

3. Ketentuan Sanksi

RPJMD sebagai Perda pada dasarnya tidak menetapkan sanksi pidana atau administratif secara langsung. Namun, RPJMD mengandung ketentuan normatif bahwa seluruh OPD wajib menyesuaikan dokumen rencana kerja (Renstra) dan pelaksanaan kegiatan dengan isi RPJMD. Jika terjadi pelanggaran terhadap arah kebijakan yang ditetapkan dalam RPJMD, maka hal tersebut dapat berdampak pada proses evaluasi kinerja kepala daerah, pengawasan oleh DPRD, maupun pengawasan oleh pemerintah pusat. Dengan kata lain, sanksi dalam konteks RPJMD bersifat tidak langsung, namun tetap memiliki implikasi dalam sistem akuntabilitas pemerintahan.

4. Ketentuan Peralihan

Bagian ini diperlukan untuk mengatur masa transisi dari pelaksanaan RPJMD sebelumnya (2016–2021 atau 2021–2026, bila ada perubahan) menuju periode RPJMD yang baru, yaitu 2025–2029. Ketentuan peralihan berfungsi agar tidak terjadi kekosongan hukum dan kegiatan strategis yang sudah berjalan tetap bisa dilanjutkan sampai adanya penyesuaian penuh dengan dokumen baru. Peralihan ini juga mencakup kewajiban semua perangkat daerah untuk segera menyesuaikan dokumen perencanaan seperti Renstra OPD, RKPD, dan KUA-PPAS dalam waktu tertentu setelah RPJMD ditetapkan sebagai Perda.

BAB VI

PENUTUP

6.1. Simpulan

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Pekalongan Tahun 2025–2029 merupakan langkah strategis untuk memastikan bahwa seluruh proses pembangunan daerah dilaksanakan berdasarkan kerangka hukum yang sah, berbasis kebutuhan riil masyarakat, dan sejalan dengan arah kebijakan nasional dan provinsi. Dokumen ini menggabungkan pendekatan yuridis-normatif, teknokratik, partisipatif, empiris, dan multidisipliner, guna menciptakan

landasan akademik yang kuat dalam merumuskan arah pembangunan lima tahunan yang efektif dan adaptif.

Hasil kajian menunjukkan bahwa Kabupaten Pekalongan menghadapi tantangan multidimensi, mulai dari ketimpangan akses layanan dasar, kerentanan lingkungan, hingga keterbatasan daya saing ekonomi lokal. Dalam hal ini, RPJMD diharapkan menjadi instrumen konsolidasi kebijakan sektoral dan kewilayahan, serta mampu menjawab persoalan pembangunan dengan pendekatan yang terencana, terukur, dan berbasis data. Implementasi RPJMD juga menjadi wujud tanggung jawab pemerintah daerah dalam memastikan keberlanjutan program pembangunan dan pelayanan publik yang adil dan inklusif.

Naskah Akademik ini telah menguraikan dasar pemikiran yang bersumber dari teori perencanaan pembangunan, hukum pembangunan, teori kebijakan publik, dan administrasi publik, khususnya pendekatan good governance dan New Public Management. Pengintegrasian prinsip-prinsip hukum (seperti asas legalitas, asas keadilan, asas keterbukaan) serta nilai-nilai filosofis Pancasila dan konstitusi negara menjadi pilar utama dalam penyusunan materi RPJMD sebagai produk hukum daerah. Dengan demikian, RPJMD tidak hanya menjadi dokumen perencanaan teknis, tetapi juga instrumen hukum yang memiliki legitimasi konstitusional dan sosial.

6.2. Saran

1. Pemilahan Materi dalam Peraturan Perundang-undangan

Diperlukan pemilahan substansi Naskah Akademik untuk dimuat secara tepat dalam batang tubuh Rancangan Peraturan Daerah dan peraturan teknis turunannya. Hal ini untuk menjamin bahwa norma-norma strategis seperti visi, misi, tujuan, sasaran, arah kebijakan, dan indikator kinerja utama dituangkan dalam RPJMD sebagai Perda, sementara materi teknis-operasional, seperti rincian kegiatan dan

indikator kerja perangkat daerah, diturunkan dalam dokumen pelaksanaan seperti Renstra OPD, Renja, dan RKPD.

2. Prioritasi dalam Program Legislasi Daerah

Mengingat urgensi dan kedudukan strategis RPJMD sebagai instrumen hukum pembangunan daerah, disarankan agar penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang RPJMD Kabupaten Pekalongan Tahun 2025–2029 ditempatkan sebagai prioritas utama dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda). Penetapan dokumen ini secara tepat waktu sangat penting untuk menjaga kesinambungan kebijakan pasca pelantikan kepala daerah dan sebagai dasar sinkronisasi seluruh dokumen perencanaan dan penganggaran daerah.

3. Penguatan Koordinasi Antar Perangkat Daerah dan Kelembagaan

Diperlukan koordinasi intensif antar OPD dan lembaga pendukung, seperti Bappeda, BPKAD, dan Inspektorat, dalam proses penyusunan, penyesuaian dokumen turunan, serta pelaksanaan dan evaluasi RPJMD. Kolaborasi ini penting untuk memastikan efektivitas implementasi kebijakan dan pencapaian tujuan pembangunan yang telah ditetapkan secara terukur.

4. Evaluasi dan Adaptasi Berkala

Mengingat dinamika sosial, ekonomi, dan lingkungan yang cepat berubah, disarankan agar pelaksanaan RPJMD dievaluasi secara periodik, baik melalui laporan kinerja tahunan maupun review kebijakan strategis, agar dapat dilakukan penyesuaian kebijakan yang relevan dan adaptif terhadap perkembangan aktual.

5. Untuk mendukung penyempurnaan Naskah Akademik RPJMD Kabupaten Pekalongan Tahun 2025–2029 secara lebih komprehensif, diperlukan sejumlah kegiatan lanjutan yang bersifat teknis, substantif, maupun partisipatif. Kegiatan-kegiatan ini bertujuan untuk menguatkan validitas akademik, memperluas cakupan partisipasi publik, serta memastikan bahwa dokumen yang disusun

mencerminkan kebutuhan nyata dan selaras dengan dinamika peraturan terbaru. Adapun kegiatan yang dimaksud antara lain:

- a. Focus Group Discussion (FGD) Lintas Sektor. Melibatkan perangkat daerah, akademisi, tokoh masyarakat, pelaku usaha, dan organisasi masyarakat sipil dalam diskusi terfokus untuk menggali masukan substantif, menguji kerangka logis dokumen, dan memastikan integrasi lintas sektor dan wilayah.
- b. Konsultasi Publik Tahap Lanjutan. Mengadakan forum konsultasi publik yang inklusif di tingkat kabupaten maupun kecamatan untuk menjaring aspirasi langsung dari masyarakat, khususnya kelompok rentan dan komunitas adat yang selama ini kurang terwakili dalam forum perencanaan.
- c. Validasi Data dan Sinkronisasi Statistik Daerah. Melakukan review dan pemutakhiran terhadap data sektoral yang digunakan dalam Naskah Akademik dengan melibatkan BPS, Bappeda, dan OPD teknis, guna memastikan bahwa perumusan indikator kinerja dan baseline pembangunan berbasis data mutakhir dan sah.
- d. Penyusunan Matriks Harmonisasi Regulasi dan Program. Menyusun tabel harmonisasi substansi RPJMD dengan dokumen perencanaan lain (RPJMN, RPJMD Provinsi, SDGs, RTRW, dll) agar terpetakan secara eksplisit keterkaitan dan ketidaksesuaian yang perlu diselaraskan.
- e. Review Akademik oleh Lembaga Independen atau Perguruan Tinggi. Memberikan ruang bagi lembaga akademik atau tim ahli independen untuk melakukan telaah kritis terhadap argumentasi teoritik, landasan hukum, dan struktur kebijakan dalam Naskah Akademik sebagai bentuk quality control dan objektivitas ilmiah.
- f. Pelatihan Teknis bagi Penyusun Dokumen Turunan. Menyelenggarakan bimtek atau workshop teknis bagi OPD untuk memastikan pemahaman terhadap arah kebijakan RPJMD dan

kesiapan dalam menyusun Renstra, Renja, dan dokumen turunan lainnya secara sinkron dan tepat waktu.

Daftar Pustaka

- Arnstein, S. R. (1969). "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, No. 4, pp. 216–224.
- Bappenas. (2020). *Pedoman Umum Penyusunan RPJMN 2020–2024*. Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas.
- BPS Kabupaten Pekalongan. (2022). *Kabupaten Pekalongan dalam Angka 2022*. Pekalongan: Badan Pusat Statistik.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Pekalongan. (2023). *Kabupaten Pekalongan dalam Angka 2023*.
- Bappenas. (2020). *RPJMN 2020–2024*. Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas.

- Bappeda Kabupaten Pekalongan. (2023). Laporan Capaian Pembangunan dan Evaluasi RPJMD 2016–2021.
- Bryson, J.M. (2011). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. Jossey-Bass.
- BPBD Kabupaten Pekalongan. (2023). *Kajian Risiko Bencana Kabupaten Pekalongan Tahun 2023–2027*.
- BPKP. (2022). *Evaluasi Akuntabilitas Kinerja Pemerintah Daerah Tahun 2022*.
- Dye, T. R. (2002). *Understanding Public Policy*. Prentice Hall.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). “New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance.” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494.
- DJPB Kementerian Keuangan. (2022). *Outlook Keuangan Daerah dan Strategi Transfer Fiskal Berbasis Kinerja*.
- Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Pekalongan. (2022). *Laporan SLHD Kabupaten Pekalongan*.
- Dinas Kesehatan Kabupaten Pekalongan. (2023). *Profil Kesehatan Daerah*.
- Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Pekalongan. (2023). *Laporan Pengelolaan Limbah dan IPAL Industri Batik*.
- Fung, A. (2015). “Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future.” *Public Administration Review*, 75(4), 513–522.
- Fitriani, R., & Kurniawan, H. (2022). “Pendekatan Teori Kebijakan dalam Perencanaan Pembangunan Daerah.” *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 12(1), 45–56.
- Friedman, L. (1975). *The Legal System: A Social Science Perspective*. Russell Sage Foundation.
- Howlett, M., & Mukherjee, I. (2018). “Policy design and non-design: Towards a spectrum of policy formulation types.” *Politics and Governance*, 6(1), 142–152.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd ed.). Longman.
- Kementerian PAN-RB. (2022). *Hasil Evaluasi SAKIP Tahun 2022*.
- Kementerian Dalam Negeri. (2017). *Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah*. Jakarta: Kemendagri.
- Kementerian PPN/Bappenas. (2024). *RPJMN 2025–2029*.
- Kementerian PPN/Bappenas. (2021). *Strategi Pemulihan Ekonomi Nasional Pasca Pandemi*. Jakarta: Bappenas.

- Kementerian PAN-RB. (2022). Evaluasi SAKIP Nasional 2022. Jakarta: KemenPAN-RB.
- KLHK. (2021). Laporan Status Lingkungan Hidup Daerah (SLHD). Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.
- Kementerian PAN-RB. (2023). Roadmap Reformasi Birokrasi Tematik dan Digitalisasi Layanan Publik 2023–2029.
- Kementerian PPN/Bappenas. (2023). Panduan Integrasi SDGs dalam Perencanaan Daerah 2025–2029.
- Kementerian PPN/Bappenas. (2023). Pedoman Umum Penyusunan RPJMD 2025–2029 dan Integrasi Tujuan Pembangunan Berkelanjutan. Jakarta: Bappenas.
- Kementerian Dalam Negeri. (2017). Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian, dan Evaluasi Pembangunan Daerah.
- Kementerian PAN-RB. (2023). Laporan Strategi Nasional Transformasi Digital SPBE dan Pelayanan Publik 2023–2029.
- Lindblom, C. E. (1959). “The Science of ‘Muddling Through’.” *Public Administration Review*, 19(2), 79–88.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley.
- OECD. (2020). *Public Governance Review: Enhancing Strategic Capacity for Development Planning*.
- OECD. (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. OECD Publishing.
- OECD. (2020). *Enhancing Public Sector Effectiveness: The Role of Digital Transformation and Citizen Participation*.
- OECD. (2023). *Strengthening Citizen Participation in Local Governance: Innovations and Global Practices*.
- OECD. (2023). *Blended Finance and Local Government: New Instruments for Sustainable Development*.
- OECD. (2023). *Reinforcing Citizen Participation in Local Decision-Making*. Paris: OECD Publishing.
- Pemerintah Kabupaten Pekalongan. (2024). Dokumen Forum Konsultasi Publik Rancangan Awal RPJMD.
- Pemerintah Kabupaten Pekalongan. (2022). Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKjIP) 2022.
- Republik Indonesia. (2014). Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Republik Indonesia. (2022). Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011.

- Republik Indonesia. (2014). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 244.
- Republik Indonesia. (2023). Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2025 tentang Pedoman Penyusunan RPJPD dan RPJMD Tahun 2025–2029.
- Republik Indonesia. (2004). Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Republik Indonesia. (2011). Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, diubah dengan UU No. 13 Tahun 2022.
- Republik Indonesia. (2014). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Republik Indonesia. (2020). Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang RPJMN 2020–2024.
- Republik Indonesia. (2014). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Republik Indonesia. (2004). Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Republik Indonesia. (2007). Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJPN 2005–2025.
- Smith, H., & Morisson, J. (2021). “Vision-Based Planning in Urban Development: Challenges of Long-Term Implementation.” *Journal of Urban Planning and Development*, 147(3), 04021020.
- Susanto, A., & Wahyuni, D. (2022). “Sinkronisasi Perencanaan Daerah: Studi Integrasi RPJPD, RPJMD, dan RKPD.” *Jurnal Bappenas: Planning and Public Policy*, 6(1), 15-26.
- Susanti, I. A. (2022). “Implementasi Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pembentukan Kebijakan Daerah.” *Jurnal Ilmu Hukum dan Kebijakan Publik*, 8(1), 55–72.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (Eds.). (2014). *Theories of the Policy Process* (3rd ed.). Westview Press.
- Tummers, L., & Bekkers, V. (2014). “Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion.” *Policy & Politics*, 42(2), 235–252.
- UNDP. (2022). *Participation in Local Governance: Guidelines for Inclusive Planning*.
- UNDP. (2015). *Sustainable Development Goals (SDGs): 2030 Agenda*.
- UNDP. (2015). *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York: United Nations.

- UNDP. (2021). Climate Risk and Resilience in Coastal Cities of Indonesia. New York: UNDP.
- UNDP. (2020). Institutional Arrangements for Good Governance in Public Administration.
- UNDP. (2021). Principles of Democratic Governance in Public Administration: Participation and Transparency in Local Planning.
- UNDP. (2021). Digital Governance Framework: Building Public Sector Resilience.
- UNDP. (2021). *Participatory Governance and Development Planning: Principles and Practices*.
- UNDP. (2021). Digital Governance and Inclusion Framework: Bridging Gaps in Local Service Delivery.