

*Reformulasi GBHN  
dan Upaya Memperkokoh Sistem Perencanaan  
Pembangunan Nasional*

# ***Reformulasi GBHN dan Upaya Memperkokoh Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional***

**Pengarah:**

Pimpinan MPR RI

**Penanggungjawab:**

Sekretaris Jenderal MPR RI

**Penyusun:**

Pusat Pengkajian MPR RI

**Editor:**

Ma'ruf Cahyono, SH., MH.

**Penerbit:**

Pusat Pengkajian MPR RI

Jl. Gatot Subroto No. 6 Gedung Nusantara III lantai 6  
Jakarta 10270

Telp. (021) 57895231, (021) 57895232

Fax. (021) 57895230

*Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang*

Copyright @ Pusat Pengkajian MPR RI 2014

Cover Design & Layout:

*Hidayat al-fannanie'*

## DAFTAR ISI

*Sambutan Ketua MPR RI \_\_ v*

*Pengantar Sekretaris Jenderal MPR RI \_\_ ix*

*Pengantar Editor \_\_ xiii*

### **BAB 1 PENDAHULUAN**

A. ARTI DAN MAKNA GBHN \_\_ 2

1 GBHN Masa Soekarno \_\_ 3

2 GBHN Masa Soeharto \_\_ 5

3 GBHN Mas Reformasi \_\_ 6

B. PEMBANGUNAN YANG BERKESINAMBUNGAN \_\_ 8

C. SEJARAH SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN DI INDONESIA \_\_ 13

1. Pengertian Perencanaan Pembangunan \_\_ 20

2. Makna Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional \_\_ 23

3. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah \_\_ 24

4. Permasalahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia \_\_ 28

D. SASARAN POKOK SPPN \_\_ 31

E. PERBINCANGAN SEPUTAR GBHN DAN SPPN \_\_ 34

### **BAB 2 SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL (SPPN) DI ERA GBHN DAN PASCA REFORMASI**

A. SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL DI ERA GBHN \_\_ 43

B. SISTEMATIKA GBHN \_\_ 45

C. SPPN ERA REFORMASI \_\_ 50

D. SPPN VERSUS GBHN: ANALISIS PERBANDINGAN \_\_ 57

- E. KEMBALI UUD NRI TAHUN 1945 DAN PANCASILA \_\_ 64
- F. REFORMASI BIROKRASI DAN SEMANGAT OTONOMI DAERAH \_\_ 67

**BAB 3 OTONOMI DAERAH DAN INTEGRASI PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL**

- A. SEJARAH DAN PERKEMBANGAN OTONOMI DAERAH \_\_ 73
- B. KORELASI OTONOMI DAERAH DENGAN INTEGRASI PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL \_\_ 88
- C. RELEVANSI SPPN DENGAN OTONOMI DAERAH \_\_ 90

**BAB 5 MENIMBANG REFORMULASI GBHN**

- A. ALASAN HISTORIS DAN FILOSOFIS \_\_ 97
- B. ALASAN YURIDIS-KONSTITUSIONAL \_\_ 109
- C. ALASAN POLITIS DAN SOSIOLOGIS \_\_ 121

**BAB 5 IMPLIKASI REFORMULASI GBHN TERHADAP REPOSISI PERAN MPR**

- A. IMPLIKASINYA TERHADAP UUD NRI TAHUN 1945 \_\_ 127
- B. IMPLIKASINYA TERHADAP MPR \_\_ 137
- C. IMPLIKASINYA TERHADAP KEBIJAKAN PEREKONOMIAN NASIONAL \_\_ 141
- D. IMPLIKASINYA TERHADAP KEBIJAKAN PEREKONOMIAN DAERAH \_\_ 147



## SAMBUTAN KETUA MPR RI

**G**agasan untuk mereformulasi Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) bukan merupakan penyimpangan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Karena GBHN merupakan *blueprint* pembangunan nasional jangka panjang, yang menjadi rujukan presiden dalam melaksanakan programnya. GBHN adalah produk MPR yang menjadi pedoman pembangunan nasional. Dengan GBHN pembangunan dapat dilaksanakan secara konsisten dan tidak hanya berdasarkan program partai politik. Penyusunan GBHN berarti mengembalikan peran MPR dalam memberi arah pembangunan nasional.

Pada masa Orde Baru, pembangunan Indonesia begitu terorganisir. Pemerintah menetapkan skala prioritas dalam lima tahun. Ada rencana jangka pendek dan panjang. Jelas pula sasaran yang ingin dicapai. Pemanfaatan GBHN dalam sistem ketatanegaraan bukan berarti mengembalikan sistem politik ke era Orde Baru. Sebab sejak reformasi 1998 sistem politik Indonesia sudah meninggalkan sistem perwakilan, yaitu MPR sebagai representasi wakil rakyat merumuskan GBHN yang harus dilaksanakan presiden sebagai mandataris MPR.

Sejak perubahan sistem itu dan UUD 45 diamandemen sampai empat kali, telah banyak menggeser sistem ketatanegaraan dan pembangunan nasional menjadi tidak konsisten karena tanpa GBHN. Momentum pergantian pimpinan nasional pada 2014 ini, dipandang tepat untuk memperbaiki banyak hal yang tidak sesuai dalam sistem tatanegara Indonesia.

Sekarang, akibat euforia yang tak berkesudahan, Indonesia menjadi negara tanpa arah. Tak jelas sasaran yang ingin dicapai dan jelas apa yang sebetulnya dilakukan. Reformasi yang dianggap era lebih baik, ternyata malah memundurkan kondisi bangsa. Beralih demokrasi, pembangunan ekonomi terabaikan. Masyarakat terlalu bebas, sehingga kehilangan etika.

Demokrasi yang tumbuh subur di seantero daerah hanya melahirkan pentas politik berbiaya tinggi namun tidak memiliki dampak dalam upaya mengangkat derajat kesejahteraan masyarakat. Evaluasi keadaan demikian perlu disikapi dengan mengembalikan arah dan haluan pembangunan nasional secara pasti berupa Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), sehingga membutuhkan keberanian mengamandemen UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945).

GBHN memang diperlukan. Haluan itu yang akan jadi pola dalam menata bangsa. Bukan seperti sekarang, negara dikelola juga, tapi tak mau kemana. Ibarat kapal berjalan tak jelas pelabuhan yang akan dicapai. Kini, baru muncul kesadaran, GBHN diperlukan agar negara tak kehilangan kendali. Sungguh aneh rasanya, tantangan bangsa demikian berat, namun tetap saja dikelola tanpa konsep yang jelas. Negara ini terlalu larut dalam euforia kebebasan yang terbukti tak bisa menghasilkan apa-apa.

Jika semua komponen konsisten dengan esensi UUD 1945 yang menganut sistem perencanaan ekonomi, maka sistem pemerintahanlah yang seharusnya menyesuaikan dengan keberadaan GBHN sebagai instrumen perencanaan pembangunan. Dalam kenyataan demikian, persoalan bukan pada aspek mutlaknya sistem presidensial, tetapi pada sistem untuk terwujudnya kesejahteraan rakyat secara konstitusional yang terlindungi sesuai dengan perencanaan ekonomi melalui yang jelas.

Buku ini disusun untuk mengembalikan GBHN ke dalam strategi pembangunan nasional. Terkait upaya mengembalikan GBHN, MPR

menilai hal itu penting untuk mewujudkan kesatuan sistem perencanaan pembangunan nasional yang berkesinambungan dan terintegrasi dengan sistem perencanaan pembangunan daerah.

Buku ini hadir untuk menerjemahkan MPR sebagai lembaga negara dengan kewenangan tertinggi berwenang dalam merepresentasikan sistem perwakilan secara kelembagaan berwenang untuk memandu kesesuaian antara jalannya penyelenggara negara dan tujuan negara yang didasarkan pada Pancasila, UUD 1945, NKRI, serta *Bhinneka Tunggal Ika*.

**Dr. (HC) Zulkifli Hasan, SE., MM**

*Ketua MPR RI*



## PENGANTAR SEKRETARIS JENDERAL MPR RI

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) RI terus mendorong dilakukannya reformulasi sistem perencanaan pembangunan model Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Reformulasi ini merupakan rencana pembangunan nasional yang masih bersifat holistik dan terintegrasi. Namun kenyataan sekarang pembangunan nasional lebih cenderung berdasarkan visi misi presiden sebagaimana yang ditawarkan ketika kampanye sehingga masing-masing presiden menjalankan visi misi pembangunan yang berbeda.

Demikian juga yang terjadi di daerah, pembangunan daerah masih bersifat temporal—tidhanya mengandalkan kebijakan pada saat kampanye pemilukada--Oleh karenanya kita bermaksud mencoba mengembalikan model pembangunan seperti GBHN dan berharap adanya masukan dari seluruh akademisi.

Namun, pun demikian, terlepas dari banyak catatan pelaksanaan GBHN pada saat Orde Baru, bagaimanapun telah berhasil menjadi pegangan rezim Orde Baru untuk mengkonsolidasikan politik dan pembangunan sekaligus sehingga kondisi sosio-politik bisa dijaga tetap stabil dan pembangunan bisa berjalan secara terkendali.

Karenanya wajar jika saat ini sekelompok orang tertentu, mungkin karena pesimis melihat kepemimpinan di tingkat nasional yang lemah, memimpikan suasan Orde Baru yang damai, tertib dan terkendali hadir kembali. Lupa bahwa kondisi stabil itu terbungkus dalam praktek politik otoriter.

GBHN adalah produk ORBA yang ternyata keberadaannya cukup krusial sebagai pedoman haluan dalam pelaksanaan pembangunan. Namun, aspirasi bersemangat reformasi telah menghilangkannya dari sistim pembangunan nasional. Padahal keberadaannya, belakangan disadari, tetap dibutuhkan.

Selama beberapa dekade yang lalu arah perjalanan negara yang telah ditempuh oleh bangsa Indonesia didasarkan pada UUD 1945, arah atau keinginan rakyat dalam masa tertentu dituangkan di dalam GBHN. Berdasarkan UUD 1945 (pra-perubahan) pembuatan GBHN ini dilakukan oleh MPR. Suatu majelis yang merepresentasikan masyarakat Indonesia tanpa terkecuali. MPR merupakan market atau miniatur dari masyarakat Indonesia dalam melakukan proses kedaulatan rakyat. Ketentuan tentang wewenang MPR dalam pembuatan GBHN tertuang didalam pasal 3 UUD 1945 (pra-perubahan).

GBHN merupakan pernyataan keinginan rakyat yang menjadi acuan utama atas segala kiprah penyelenggara negara dalam mewujudkan cita-cita bangsa bernegara, yang secara eksplisit tesurat di dalam pembukaan UUD 1945. Upaya mewujudkan cita-cita bangsa secara sederhana diartikan sebagai upaya pembangunan bangsa. Karena pembangunan itu sendiri dapat diartikan sebagai peningkatan kualitas dan derajat kehidupan seutuhnya dari seluruh rakyat Indonesia. Oleh karenanya bentuk operasional dari GBHN ini selama beberapa dekade diwujudkan dalam bentuk Rencana Pembangunan Nasional.

Dengan adanya rencana pembangunan para penyelenggara negara mempunyai pegangan dan sasaran serta target yang harus dicapainya dalam kurun waktu tertentu. Repelita misalnya adalah rencana pembangunan yang memiliki rentang waktu selama 5 tahun. Repelita dipergunakan sebagai penjabaran dari GBHN pada masa awal pemerintahan Soeharto sampai dengan tahun 1998. Dengan demikian harapan rakyat dan kenyataan yang didapatkan bisa dengan mudah diukur dengan referensi dokumen tersebut.

Bahkan pengukuran kinerja pemerintahan, dalam hal ini presiden selaku mandataris MPR, didasarkan atas kesungguhan dan keberhasilan presiden dalam menerjemahkan dan melaksanakan GBHN tersebut. Presiden pada saat itu merupakan mandataris MPR yang harus menjalankan keputusan-keputusan yang dihasilkan oleh MPR, termasuk GBHN.

Hadirnya buku reformulasi GBHN ini mencoba untuk mengingatkan kembali kehadiran GBHN pada dekade sebagai suatu dokumen yang sakti bahkan sakral. Lebih jauh lagi maksud penerbitan ini sebagai visi untuk melakukan pembanunan nasional yang lebih terarah sehingga tecantum di dalam konstitusi.

**Drs. Eddie Siregar, M.Si.**

*Sekretaris Jenderal*





## KATA PENGANTAR EDITOR

Reformasi konstitusi yang dilakukan MPR hasil Pemilu 1999 telah membawa perubahan mendasar terhadap sistem ketatanegaraan maupun kemasyarakatan. Salah satu perubahan mendasar dalam reformasi konstitusi tersebut adalah telah perubahan kedudukan, tugas, dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI), yang semula lembaga tertinggi negara menjadi lembaga negara yang setara dengan DPR, DPD, Presiden, BPK, MA, MK, dimana hubungan antar lembaga negara tersebut tidak bersifat vertikal hierarkis, tetapi horisontal fungsional dengan prinsip *checks and balances*.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 telah menetapkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005-2025. Namun, adanya RPJPN tidak menjamin terwujudnya konsistensi dalam implementasinya, mengingat rencana pembangunan jangka menengah yang didasarkan pada visi dan misi Presiden dan Wakil Presiden terpilih dalam pemilihan umum belum tentu selaras dengan arah kebijakan pembangunan nasional yang tertuang dalam RPJPN. Ketidakselarasan ini berpotensi menyulitkan terselenggaranya pembangunan nasional yang terintegrasi dan berkesinambungan dalam jangka panjang.

Sebagai negara yang menganut paham demokrasi, dimana kedaulatan berada di tangan rakyat, maka penetapan arah kebijakan perencanaan pembangunan nasional maupun pembangunan daerah semestinya mengacu pada aspirasi dan kepentingan rakyat sebagai pemegang kedaulatan melalui wakil-wakilnya di lembaga perwakilan. Artinya bahwa kebijakan perencanaan pembangunan

nasional dan daerah harus responsif dan akomodatif terhadap aspirasi politik dan aspirasi masyarakat daerah.

Visi dan misi pembangunan nasional adalah visi dan misi bersama (*shared vision and mission*) sebagai manifestasi dari seluruh potensi dan kekuatan bangsa, yang meniscayakan terwujudnya perencanaan pembangunan nasional yang adil dan demokratis merangkul seluruh kebutuhan bangsa, bukan kepentingan politik. Dalam Visi Negara lah nilai-nilai kebangsaan yang bersifat kolektif muncul dan terus diikhtikarkan untuk mewujudkannya, karena mewujudkan visi bukan soal upaya membangun negara (*state building*) tetapi juga proses membangun bangsa (*nation building*).

GBHN yang diberlakukan pada masa pemerintahan orde baru adalah instrumen sentral dan konstitusional dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang masih memiliki relevansi dan urgensi dalam UUD 1945 pasca perubahan. GBHN tidak hanya bisa dipandang dari aspek manajemen perencanaan saja karena pada dasarnya GBHN adalah haluan negara yang cakupannya sangat luas menyangkut politik negara dan moral kebangsaan.

Dewasa ini telah muncul aspirasi dari beberapa elemen masyarakat dan seiring dengan itu wacana di kalangan anggota parlemen dan akademisi mengenai perlunya merumuskan kembali (reformulasi) arah kebijakan perencanaan pembangunan nasional model GBHN. Tujuan yang ingin dicapai oleh gagasan itu, agar arah kebijakan perencanaan pembangunan nasional dapat sejalan dengan esensi dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang demokratis dan berorientasi pada kesejahteraan rakyat sesuai dengan cita-cita bangsa sebagaimana termaktub dalam pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan latar belakang di atas Pusat Pengkajian MPR RI telah berhasil membuat buku tentang Buku "Reformulasi GBHN dan Upaya Memperkokoh Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang Berkesinambungan". Buku ini upaya untuk *pertama*, memperkaya khazanah pengetahuan tentang makna, konsep

Reformulasi GBHN dalam Upaya Memperkokoh Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang Berkesinambungan. *Kedua*, Menambah referensi dan daftar kepustakaan tentang pentingnya Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang tepat dan ideal di masa yang akan datang.

**Ma'ruf Cahyono, SH., MH.**

*Editor*





## *Bab 1*

### **PENDAHULUAN**

**H**ubungan bangsa dan negara (pemerintah) harus sinergis. Sinergisitasnya berkaitan dengan input, proses, dan output. Pola sistem ini tertuang dalam manajemen organisasi yang berkaitan dengan peran fungsi lembaga. Baik lembaga rakyat, bangsa, maupun kenegaraan yang dalam hal ini lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

Hal tersebut tertuang dalam konstitusi dengan prinsip musyawarah untuk mufakat. Teknis pelaksanaannya dimulai dari lapisan, infrastruktur, dan organisasi kemasyarakatan. Lapisan ini termanifestasikan dalam struktur masyarakat seperti Rukun Tetangga dan Warga (RT/RW), paguyuban, lembaga adat, dan perdusunan.

Semuanya itu dilibatkan dalam penetapan peraturan yang menopang pembangunan nasional. Dengan demikian, kebijakan pembangunan yang ditetapkan pun tidak kooptatif. Maka pembangunannya berpihak kepada kebutuhan rakyat dan tidak menggerus kearifan lokal. Pada saat bermusyawarah diwakili berbagai organisasi lokal. Karenanya menghasilkan pola pembangunan yang disebut garis-garis besar dari pada haluan negara atau yang diistilahkan dengan GBHN.

GBHN dijalankan negara dalam bentuk kebijakan, mulai dari tingkat pusat hingga daerah. Dalam kondisi itu, GBHN diperlukan sebagai koefisiensi arah pemerintah menetapkan kebijakan pembangunan nasional dan daerah. GBHN merupakan benteng dalam meng-*counter* pengaruh luar yang mampu menggerogoti nilai-nilai luhur. Tapi bukan berarti menjadikan bangsa ini menutup diri dan menolak pergaulan dunia internasional.

## **A. ARTI DAN MAKNA GBHN**

Garis–Garis Besar Haluan Negara (GBHN) adalah instrumen sentral dan konstitusional dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Meskipun Undang-Undang Dasar 1945 telah diamandemen, namun GBHN masih memiliki relevansi dan urgensi. Tak hanya bisa dipandang dari aspek manajemen perencanaan, GBHN sejatinya memiliki cakupan luas yakni menyangkut politik negara dan moral kebangsaan.

Oleh karena itu, ketika ada gagasan untuk merumuskan kembali (reformulasi) arah kebijakan perencanaan pembangunan nasional model GBHN, maka sesungguhnya sejalan dengan esensi dari UUD 1945. Esensi konstitusi bangsa Indonesia ini demokratis dan berorientasi pada kesejahteraan rakyat, sesuai dengan cita-cita bangsa yang termaktub dalam pembukaannya.

GBHN adalah haluan negara dengan penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar yang dibuat sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu. GBHN ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk jangka waktu lima tahun. Dengan adanya amandemen UUD 1945 itu terjadi perubahan peran MPR dan Presiden, yang kemudian GBHN tak lagi berlaku.

Namun demikian, sebagai gantinya adalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 yang mengatur tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Dalam beleid ini dikatakan bahwa penjabaran tujuan dibentuknya Republik Indonesia seperti dimuat dalam pembukaan UUD 1945 yang dituangkan pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP).

Skala waktu RPJP adalah dua puluh tahunan. Kemudian dijabarkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), yaitu perencanaan dengan skala waktu lima tahun. Skala lima tahunan ini memuat visi, misi, dan program pembangunan dari presiden terpilih dengan berpedoman pada RPJP. Di tingkat daerah, pemerintahan daerah harus menyusun sendiri RPJP dan RPJM Daerah (RPJPD dan RPJMD). Namun dengan tetap merujuk kepada RPJP Nasional.

Akan tetapi, kehidupan sosial bersifat dinamis. Suasana dan kondisi akan terus berubah. Dalam hal ini, substansi GBHN tidak perlu mengatur hal-hal rinci, melainkan cukup garis-garis besarnya. Dengan formulasi demikian, terkandung makna sebagai pemberian kesempatan kepada rakyat untuk memunculkan konsep kehidupan yang selaras dengan perkembangan zaman.

## **1. GBHN MASA SOEKARNO**

Masa Presiden Soekarno, sejarah GBHN dapat ditelusuri lewat berbagai ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Diantaranya, Tap MPRS Nomor I/MPRS/1960 tentang manifesto politik republik Indonesia sebagai garis-garis besar dari pada haluan negara. Lalu ada Tap MPRS Nomor II/MPRS/1960 tentang

garis- garis besar pola pembangunan nasional semesta berencana tahap pertama 1961 sampai 1969.

Dasar hukum pedoman pelaksanaannya adalah Tap MPRS Nomor IV/MPRS/1963 tentang pelaksanaan garis-garis besar dari pada haluan negara dan pembangunan. Adapun Tap MPRS Nomor V/ MPRS/1965 tentang amanat politik presiden atau pemimpin besar revolusi (mandataris MPRS) yang berjudul 'Berdikari' sebagai penegasan revolusi Indonesia dalam bidang politik, pedoman pelaksana manipol, dan landasan program perjuangan rakyat Indonesia.

Kemudian, Tap MPRS Nomor VI/MPRS/1965 tentang banting setir untuk berdiri di atas kaki sendiri di bidang ekonomi dan pembangunan. Selain itu, sejarah GBHN dapat dilihat pada Tap MPRS Nomor VII/MPRS/1965 tentang 'Gesuri', Tavip, *The Fifth Freedom is Our Weapon* dan *The Era of Confrontation* sebagai pedoman pelaksanaan manifesto politik republik Indonesia.

Sesungguhnya, pengembangan sistem nilai pada masa Presiden Soekarno di ranah budaya mencakup kepemimpinan dan dialektika materialis. Kepemimpinan dimaksudkan sebagai pembangunan kehidupan berbangsa dan bernegara yang bertujuan membangun tatanan masyarakat adil dan makmur yang berdasarkan Pancasila. Sedangkan dialektika materialis dipengaruhi oleh pembangunan tatanan kehidupan masyarakat sosialisme ala Indonesia.

Aturan dasar GBHN di era Presiden Soekarno adalah Tap MPRS Nomor I/MPRS/1960 tentang manifesto politik republik Indonesia sebagai garis- garis besar dari pada haluan negara



tersebut. Manifesto ini merupakan kelanjutan penguatan dasar perjalanan UUD 1945 sebagai konstitusi kehidupan berbangsa dan bernegara.

Aturan dasar lainnya adalah Tap MPRS Nomor II/MPRS/1960 tentang garis-garis besar pola pembangunan nasional semesta berencana tahap pertama pada tahun 1961 sampai 1969. Pada zaman itu terjadi interaksi sosial diktaktor proletariat. Soekarno diangkat sebagai Presiden seumur hidup atau Ketua DPAS, pemimpin besar revolusi, Panglima Tertinggi, dan mendominasi kebijakan dalam pembangunan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pada sudut dinamika politik ditetapkan lima pedoman pelaksana, yakni jalannya revolusi kita (Jarek), revolusi-sosialisme Indonesia-pimpinan nasional (Re-So-Pim), Tahun Kemenangan (Takem), Genta Suara Revolusi Indonesia (Gesuri), dan Tahun Virvere Pericoloso (Tavip). Pembangunan ekonominya, ekonomi terpimpin (Ekonomi Sosialisme). Sumber daya alam dikuasai oleh negara. Pengembangan lingkungan pada zaman itu masyarakat sosialisme ala Indonesia yang penetapan dan perjalanan UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang pokok agraria.

## **2. GBHN MASA SOEHARTO**

Selama 32 tahun rezim orde baru berkuasa, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) telah berhasil menetapkan sebanyak enam GBHN, yakni GBHN 1973, 1978, 1983, 1988, 1993, dan 1998. Dengan kata lain, setiap sidang lima tahunan, MPR menjalankan tugas rutin menetapkan GBHN yang akan diamanatkan kepada Presiden.

Rutinitas itu seakan telah mengabaikan kebutuhan dan perkembangan masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari format dan rumusan tujuan pembangunan nasional dari keseluruhan GBHN yang secara umum memiliki kesamaan satu sama lain, yaitu pembangunan nasional yang bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur, yang materiil dan spirituil.

Tentunya itu berdasarkan pada Pancasila di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang merdeka, berdaulat, dan bersatu dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tenteram, tertib, dan dinamis serta dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib, dan damai.

Seiring dengan jatuhnya Presiden Soeharto dari tampuk kekuasaan pada 21 Mei 1998, terjadi kevakuman dalam pelaksanaan pembangunan. Pasalnya, apa yang seharusnya dituangkan dalam rencana pembangunan lima tahun (Repelita) VII dengan mengacu kepada GBHN tahun 1998 tidak dapat disusun. Hal ini terjadi sebagai akibat dari krisis total yang dimulai pada tahun 1997 dengan krisis moneter. Krisis ekonomi ini terus berlanjut sampai bertambah kuat pada situasi krisis multidimensional (sosial-ekonomi-politik).

### **3. GBHN MASA REFORMASI**

Pasca tumbanganya orde baru, MPR masih membuat dan menetapkan GBHN (1999-2004). Inilah GBHN terakhir yang dihasilkannya. Amandemen UUD 1945 menjadi agenda utama setelah MPR hasil pemilu 1999 dibentuk. Agenda reformasi tertuang dalam Tap MPR Nomor X/MPR/1998 tentang reformasi

pembangunan dan dilanjutkan melalui Tap MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang GBHN.

Interaksi Sosial yang terbangun saat itu menguatnya hegemoni lembaga negara. Ini tercermin pada MPR transisi (Maret 1998-1999) dan MPR hasil pemilu yang memegang fungsi sentral dalam merumuskan arah kebijakan pembangunan kehidupan berbangsa dan bernegara.

MPR sebagai lembaga negara memberikan mandat yang berisikan agenda reformasi. Ini ditujukan bagi lembaga negara lainnya seperti Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Mahkamah Agung (MA). MPR hasil pemilu yang berisikan fraksi-fraksi partai pemenang pemilu menjalankan fungsinya berdasarkan lobi-lobi kepentingan antar fraksi.

Hal ini masih menguatkan budaya pragmatis, baik pada tingkat nasional maupun daerah.

Sementara pembangunan ekonomi dari pola pembangunan era itu adalah sesuai dinamika politik yang terbangun, yaitu pada kebijakan dalam undang-undang migas yang membuka sektor swasta sebesar-besarnya dan peranan negara dalam memberikan perizinan.

Dalam kebijakan tersebut, pembangunan ekonomi mengarah pada liberalisme, dimana dalam liberalisme, negara berperan mengendalikan kekuatan pasar dengan mengundang investor untuk melakukan aktivitas eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alam. Hal ini merancang optimalisasi peranan negara dalam menentukan mekanisme pasar.

Penguasaan aset berada pada tangan investor asing dan segelintir orang atas nama negara. Dalam periode ini timbul benih-benih pragmatisme, dimana segelintir orang pemerintahan dan partai membangun kekuatan uang dan kekuasaan menuju pemilu 2004. Ketika itu, kehidupan rakyat Indonesia dari Sabang sampai Merauke mengalami konflik sosial.

Hal itu terjadi karena pembentukan masyarakat demokratis yang membuka ruang kebebasan dan peluang dari setiap orang atau kelompok untuk mencari dan merebut kekuasaan. Kondisi ini semakin melemahkan persatuan dan kesatuan bangsa. Akibatnya tak sedikit daerah yang menuntut otonomi daerah seluas-luasnya dengan merujuk pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang Nomor 21 Tahun 2001. Lebih dari itu, bahkan ada beberapa wilayah yang menuntut lepas dari NKRI.

Pada era reformasi itu, UUD 1945 mulai diamandemen. Dengan adanya Amandemen UUD 1945 dimana terjadi perubahan peran MPR dan presiden. GBHN tidak berlaku lagi. Sebagai gantinya, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 mengatur tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang menyatakan bahwa penjabaran dari tujuan dibentuknya Republik Indonesia seperti dimuat dalam pembukaan UUD 1945, dituangkan dalam bentuk RPJP (Rencana Pembangunan Jangka Panjang).

Skala waktu RPJP adalah 20 tahun, yang kemudian dijabarkan dalam RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah), yaitu perencanaan dengan skala waktu 5 tahun, yang memuat visi, misi, dan program pembangunan dari presiden terpilih, dengan berpedoman pada RPJP. Di tingkat daerah, Pemerintah Daerah

harus menyusun sendiri RPJP dan RPJM Daerah, dengan merujuk kepada RPJP Nasional.

## **B. PEMBANGUNAN YANG BERKESINAMBUNGAN**

Aspek kesinambungan dan keberlanjutan menjadi penting dan sentral, baik kesinambungan secara kronologis maupun diakronis. Kesinambungan kronologis adalah kesinambungan dari masa ke masa, dari kepemimpinan satu ke kepemimpinan selanjutnya. Sedangkan kesinambungan diakronis atau vertikal adalah konsistensi antara pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

Sebelum reformasi, kesinambungan kronologi maupun diakronis terjamin lantaran ada GBHN yang dibuat oleh MPR. Selain memilih presiden dan wakil presiden, MPR pada waktu itu menyerahkan GBHN sebagai mandat kepada presiden. Karena itu, presiden disebut sebagai mandataris MPR sebab menjalankan mandat yang diberikan MPR.

Namun setelah reformasi, terjadi perubahan fundamental seiring dengan dilakukannya amandemen UUD Tahun 1945. Keberadaan GBHN kian penting untuk menjaga kesinambungan pembangunan antar pemerintahan di mana setelah amandemen UUD Tahun 1945 dibatasi hanya dua periode setiap presiden. Di samping itu, GBHN juga akan menjadi jawaban atas visi dan misi pemerintahan daerah dan provinsi yang sering tidak sejalan dengan arah pembangunan nasional atau pusat.

Secara ideologis, GBHN bertujuan sebagai wadah permusyawaratan rakyat yang membahas rencana pembangunan untuk 25 tahun ke depan. GBHN merupakan suatu master plan yang tidak hanya

dibahas oleh tim sukses para calon presiden maupun calon wakil presiden, tapi dibicarakan pula oleh seluruh elemen rakyat melalui berbagai proses kanalisasi pemikiran kebangsaan, politik, maupun ekonomi yang tersebar dalam fraksi yang ada di MPR.

Reformulasi GBHN merupakan sebuah keniscayaan untuk mencapai tujuan nasional. Kehadiran GBHN penting untuk menjaga kesinambungan pembangunan antar pemerintahan. Di samping itu, GBHN juga akan menjadi jawaban atas visi dan misi pemerintahan daerah dan provinsi yang sering tidak sejalan dengan arah pembangunan nasional.

Untuk mereformulasi GBHN, perlu mengamandemen UUD Tahun 1945. Amandemen tersebut merupakan pintu masuk bagi MPR untuk membuat GBHN. Bila nantinya GBHN telah dapat dihadirkan kembali, GBHN yang dihasilkan harus mencerminkan dinamika dan perubahan masyarakat. Di samping itu, dalam merumuskan GBHN, penting kiranya keterlibatan berbagai elemen bangsa. Dalam konteks ini MPR dapat menjangkau berbagai aspirasi dan gagasan dari berbagai pihak guna menghasilkan GBHN yang berkualitas.

GBHN memosisikan diri sebagai pedoman pembangunan nasional yang jelas, terarah, dan berkesinambungan. Hal ini untuk memastikan tujuan nasional sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD 1945 terwujud secara bertahap. Haluan negara juga berfungsi sebagai koridor presiden terpilih untuk mengembangkan visi, misi, dan program pembangunan selama periode kepemimpinannya.

Adanya reformasi memberikan kesempatan kepada presiden untuk menjabat sebagai kepala pemerintahan selama dua periode

pemilihan, dan proses pemilihan dapat dilakukan secara langsung. Kondisi ini dapat memberikan implikasi positif dan negatif. Implikasi positifnya, presiden dapat dipilih sesuai dengan kemauan rakyat. Namun kesinambungan pembangunan belum tentu dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Hal itu semakin mempersulit seandainya arah kebijakan pembangunan presiden dijalankan berdasarkan visi misi dan kontrak politik belaka. Sudah dapat dipastikan berganti kepemimpinan maka akan berganti pula kebijakannya. Kondisi seperti itu dapat kembali terjadi di daerah, di mana dalam otonomi daerah, masing-masing daerah memiliki karakteristik, baik dari sisi keunggulan, permasalahan, dan solusi kreatif dalam menghadapi permasalahan.

Rencana pembangunan di daerah yang tertuang dalam visi, misi, dan arah kebijakan pembangunan akan tergantung pada personal *leadership* dari kepala daerah. Otonomi daerah juga memunculkan persoalan sampingan, di luar permasalahan program pembangunan, seperti pemilihan kepala daerah yang bermasalah, pemekaran wilayah, ketimpangan pendapatan dan pengeluaran daerah.

Selain itu, kepala daerah yang menjadi raja kecil di daerah, tak sedikit yang terbukti melakukan korupsi, kolusi, nepotisme. Belum lagi diiringi dengan konflik etnis dan agama. Faktor ini mempengaruhi kebijakan pembangunan yang *out of the track*. Akibatnya, pencapaian sasaran pembangunan di daerah tidak maksimal. Pembangunan daerah dan nasional menjadi sulit terintegrasi.

Sejatinya, ada perbedaan struktur pembangunan nasional dan daerah. Tepatnya pada ruang lingkup dan sistem perencanaan pembangunan. Dari segi ruang lingkup, pembangunan nasional jelas

mencakup keseluruhan negara Indonesia. Sedangkan pembangunan daerah hanya mencakup kegiatan pembangunan yang terjadi pada daerah bersangkutan saja.

Sistem pembangunan nasional lebih banyak bersifat sektoral sesuai dengan susunan organisasi pemerintah. Sedangkan sistem pembangunan yang digunakan pada tingkat daerah lebih banyak bersifat regional dengan mengutamakan keterkaitan antar sektor. Dalam hal ini, aspek lokasi dan tata ruang menjadi penting karena kondisi geografis daerah yang sangat bervariasi.

Dengan demikian, pola pembangunan pada suatu daerah akan berbeda dibandingkan dengan daerah lainnya. Perbedaan pola pembangunan daerah tersebut menyebabkan masing-masing daerah perlu menyusun sendiri perencanaan pembangunannya sesuai dengan potensi dan permasalahannya. Tetapi dengan tetap mengacu pada dokumen perencanaan pembangunan nasional.

Berbeda dengan tingkat nasional, pada tingkat daerah terdapat interaksi yang sangat erat antara suatu daerah dengan daerah lainnya, terutama yang berdekatan. Interaksi ini dapat terjadi dalam bentuk perdagangan antar daerah. Ini berarti bahwa kemajuan pembangunan suatu daerah akan sangat ditentukan pula oleh apa yang terjadi di daerah sekitarnya, dan hal ini harus dipertimbangkan secara konkret dalam perencanaan pembangunan daerah.

Sedangkan dalam perencanaan pembangunan nasional, interaksi antar daerah ini diabaikan dan yang ada adalah interaksi dengan negara lain dalam bentuk perdagangan internasional dan penanaman modal asing. Perbedaan struktur keuangan nasional dan daerah sangat dirasakan terutama dalam era otonomi daerah. Pada



tingkat nasional, penerimaan negara terutama berasal dari pajak (PPn dan PPh) dan penghasilan dari minyak bumi.

Sedangkan pada tingkat daerah sumber utama penghasilan berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), baik dalam bentuk Pajak Daerah dan Retribusi Daerah serta Dana Perimbangan yang meliputi Dana Bagi Hasil Pajak dan Sumber Daya Alam, Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Karena itu, tidaklah mengherankan bilamana kemampuan keuangan daerah menjadi sangat bervariasi. Hal ini tergantung dari potensi daerah masing-masing.

Perbedaan kemampuan keuangan daerah tersebut menyebabkan pemerintah daerah harus menggunakan strategi, kebijakan, dan program pembangunan yang berbeda sesuai dengan kondisi keuangannya masing-masing. Dalam sistem NKRI, kewenangan dalam pengelolaan kegiatan pembangunan dibagi antara pemerintah pusat dan daerah, baik provinsi maupun kabupaten dan kota.

Kewenangan pemerintah pusat terletak pada pengelolaan pertahanan dan keamanan, politik luar negeri, moneter, dan fiskal (keuangan negara), peradilan dan agama. Sedangkan kewenangan provinsi terletak pada pengelolaan pembangunan yang bersifat lintas kabupaten dan kota seperti: perhubungan, perkebunan, dan kehutanan.

Sedangkan kewenangan pada tingkat kabupaten dan kota adalah selain dari kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat dan provinsi. Perbedaan kewenangan ini tentunya akan sangat mempengaruhi pula jenis perencanaan pembangunan yang dimiliki pada tingkat nasional dan tingkat daerah.<sup>1</sup>

### **C. SEJARAH SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN DI INDONESIA**

Menjelang akhir pemerintahannya sebagai presiden, Megawati Soekarno Putri menandatangani undang-undang yang cukup strategis dalam penataan perjalanan sebuah bangsa menatap masa depan, yakni UU Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Undang-undang ini menjadi landasan dan acuan pemerintahan berikutnya yang tak lain adalah pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY).

Undang-undang itu mencakup landasan hukum di bidang perencanaan pembangunan, baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Dalam UU ini, pada ruang lingkungannya disebutkan bahwa SPPN merupakan satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintahan di pusat maupun daerah dengan melibatkan masyarakat.

Intinya, dokumen perencanaan pembangunan nasional yang terdiri dari atas perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh kementerian/lembaga dan perencanaan pembangunan oleh pemerintah daerah sesuai kewenangannya mencakup Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dengan periode dua puluh tahun. Lalu ada pula Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dengan periode lima tahun, dan rencana pembangunan tahunan yang disebut dengan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) untuk periode satu tahun.

Semua itu telah ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa visi pembangunan Indonesia jangka panjang adalah Indonesia yang mandiri, maju, adil, dan makmur. Bangsa yang mandiri adalah bangsa yang merdeka menentukan nasibnya sendiri dan mampu mewujudkan kehidupan sejajar serta sederajat dengan bangsa lain yang telah maju dengan mengandalkan pada kemampuan dan kekuatan sendiri.

Sebenarnya, perencanaan pembangunan bukanlah hal yang baru di Indonesia, karena sistem itu sudah dimulai sejak kemerdekaan diproklamkan. Hal ini dilandasi oleh pemikiran para ahli ekonomi dan politik nasional waktu itu bahwa pembangunan ekonomi dan sosial tidak dapat hanya diserahkan kepada mekanisme pasar (*market mechanism*) saja sebagaimana banyak dilakukan oleh negara-negara yang menganut paham ekonomi liberal.

Sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945, pemerintah mempunyai peranan penting dalam pengendalian ekonomi dan proses pembangunan nasional dan daerah. Namun demikian, peranan pemerintah (*governance intervention*) tersebut perlu dilakukan secara sistematis melalui pelaksanaan sistem perencanaan pembangunan.<sup>2</sup>

Penerapan sistem perencanaan pembangunan di Indonesia dimulai pada tanggal 12 April 1947, yakni dengan dibentuknya Panitia Pemikir Siasat Ekonomi yang disebut juga "Brain Trust" oleh Presiden Republik Indonesia saat itu. Panitia ini berhasil menyusun landasan perencanaan pembangunan pertama di Indonesia yang diberi judul "Dasar Pokok Dari pada Plan Mengatur Ekonomi Indonesia". Ini merupakan landasan dasar untuk penyusunan perencanaan pembangunan yang lebih rinci.

Panitia itu diketuai oleh Wakil Presiden Mohammad Hatta dengan tiga orang wakil ketua yaitu A.K, Gani, Mohammad Roem, dan Sjafruddin Perwiranegara. Berpedoman pada dasar pokok kebijakan ekonomi tersebut, pada bulan Juli tahun 1947 itu juga, disusunlah dokumen perencanaan pembangunan yang lebih rinci untuk beberapa sektor ekonomi oleh I.J. Kasimo dengan judul "Plan Produksi Tiga Tahun Republik Indonesia 1948-1950".

Ruang lingkup perencanaan ini masih terbatas pada sektor-sektor pertanian, peternakan, kehutanan, dan perindustrian. Namun demikian, karena Indonesia pada waktu itu masih dalam perjuangan fisik menghadapi agresi Belanda yang berkuasa kembali di Indonesia, maka pelaksanaan rencana pembangunan ini tidak dapat berjalan dengan baik.

Kemudian, Dr. Sumitro Djojohadikusumo, seorang ekonom yang baru kembali belajar di negeri Belanda diberi tugas pula oleh pemerintah untuk menyusun Rencana Urgensi Untuk Perkembangan Industri 1951-1952. Sasaran utama perencanaan pembangunan ini adalah untuk mengembangkan kegiatan industri berbagai skala dan memberikan peranan pemerintah yang cukup besar dan jelas dalam pengembangan pembangunan tersebut. Karena perencanaan ini bersifat parsial untuk sektor industri saja, maka hasilnya pun ternyata tidak optimal.

Pada tahun 1952 mulai dirasakan perlunya suatu perencanaan pembangunan komprehensif yang bersifat menyeluruh untuk semua sektor ekonomi. Untuk keperluan penyusunan perencanaan pembangunan tersebut pemerintah membentuk Biro Perancang Negara (BPN) yang juga diketuai oleh Dr. Sumitro Djojohadikusumo

dan kemudian oleh Djuanda serta Ali Budiardjo. Biro ini berhasil menyusun dokumen perencanaan pembangunan yang lebih komprehensif dengan judul "Rencana Pembangunan Lima Tahun 1956-1960".

Karena ketidakstabilan politik di Indonesia yang antara lain karena terjadinya pemberontakan PRRI/PERMESTA tahun 1957, maka rencana ini baru dapat disahkan dan diundangkan pada tahun 1958. Ketidakstabilan politik pada waktu itu menyebabkan pelaksanaan rencana pembangunan ini ternyata juga tidak dapat berjalan dengan baik.<sup>3</sup>

Kemudian pada tahun 1960, ketika kondisi politik sudah mulai stabil kembali, pemerintah membentuk Dewan Perancang Nasional (DEPERNAS) yang diketuai oleh Muhammad Yamin, S.H. Dewan ini berhasil menyusun dokumen perencanaan pembangunan baru dengan judul "Rencana Pembangunan Nasional Semesta 1961-1969" untuk periode delapan tahun. Salah satu program pembangunan infrastruktur cukup besar yang ditetapkan dalam rencana pembangunan tersebut adalah pembangunan jalan lintas Sumatera.

Akan tetapi, karena terjadinya peristiwa G30S PKI (Partai Komunis Indonesia) pada tanggal 30 September 1965 yang kemudian ternyata menyebabkan kejatuhan Presiden Soekarno, maka perencanaan pembangunan tersebut terpaksa berhenti di tengah jalan. Pada era pemerintahan orde baru, di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto, perhatian terhadap perencanaan pembangunan ternyata menjadi semakin besar.

Dengan memanfaatkan tenaga teknokrat dari Universitas Indonesia, pemerintah membentuk Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) yang diketuai oleh Prof. Dr. Widjojo Nitisastro. Badan ini merumuskan dokumen perencanaan baru dengan nama Rencana Pembangunan Lima tahun (REPELITA). Didukung oleh kestabilan politik yang lebih baik, sistem perencanaan pembangunan ini dapat berjalan cukup lama yaitu mulai dari REPELITA I pada tahun 1969 sampai dengan REPELITA VI pada tahun 1998.

Sejalan dengan hal tersebut dibentuk pula Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) untuk tingkat provinsi pada tahun 1974 yang dilanjutkan untuk kabupaten dan kota pada tahun 1984. Badan ini bertugas menyusun REPELITA untuk daerahnya masing-masing yang merupakan jabaran lebih rinci dari REPELITA nasional sesuai dengan potensi dan permasalahan daerah bersangkutan.

Sebagai hasil dari pelaksanaan REPELITA secara stabil dan berkelanjutan selama lebih kurang 30 tahun, telah terwujud berbagai kemajuan ekonomi dan sosial di Indonesia. Pendapatan per kapita meningkat dari hanya sekitar US \$100 pada tahun 1969 menjadi sekitar US \$1.000 pada tahun 1998.

Dalam periode tersebut, pengangguran dan kemiskinan juga telah menurun cukup signifikan sehingga Indonesia sudah mulai menginjak sebagai negara dengan pendapatan menengah ke bawah. Pada masa itu, BAPPENAS telah muncul menjadi instansi pemerintah yang sangat berpengaruh dan berperan besar dalam proses pembangunan di Indonesia.<sup>4</sup>

Walaupun pembangunan ekonomi dalam masa Orde Baru berjalan cukup baik, namun demikian, karena pemerintahan dijalankan

secara otoriter dengan kepemimpinan nasional yang tidak berubah dalam jangka waktu cukup lama, maka timbullah ketidakpastian politik yang makin lama makin meninggi. Sementara itu, karena terlena oleh kemajuan ekonomi yang dihasilkan, kebijakan ekonomi nasional mulai kurang terkontrol dengan baik.

Bersamaan dengan hal tersebut, karena peranan pemerintah yang terlalu besar mendorong pula merajalelanya korupsi dalam bentuk penyalahgunaan wewenang pemerintah. Puncak dari permasalahan ini muncul dalam bentuk krisis ekonomi tahun 1997-1998 yang berakibat pada lengsernya Presiden Soeharto dari tampuk pemerintah. Perencanaan pembangunan yang pada saat itu sedang berada pada periode REPELITA VI terpaksa terhenti pelaksanaannya pada tahun 1998.

Kemudian, era pemerintah Orde Baru diganti dengan Orde Reformasi yang dimulai dengan pemerintah Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur). Pada permulaan Orde Reformasi ini, perencanaan pembangunan mengalami sedikit perubahan dan dokumen yang digunakan bernama Program Perencanaan Pembangunan Nasional (PROPENAS) dan Program Perencanaan Pembangunan Daerah (PROPEDA) untuk tingkat daerah. Walaupun dalam beberapa hal terdapat perubahan, akan tetapi, secara keseluruhan sistem perencanaan pembangunan tersebut pada dasarnya sama dengan yang dilaksanakan pada mas Orde Baru.

Pada tahun 2001 terjadi perubahan sistem pemerintahan yang cukup drastis, yaitu dengan mulai diterapkannya sistem otonomi daerah (otda). Dengan dimulainya pelaksanaan otonomi daerah tersebut, maka sistem perencanaan pembangunan yang berlaku Indonesia

mengalami perubahan yang cukup signifikan. Perubahan tersebut dikukuhkan dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN 2004).

Dalam SPPN 2004 itu daerah diberikan wewenang yang lebih besar untuk menyusun perencanaan pembangunan daerah sesuai dengan potensi dan permasalahan yang dihadapi oleh masing-masing daerah. Untuk mendukung pelaksanaan sistem perencanaan tersebut, pemerintah juga memberikan dukungan dana untuk daerah sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Nomor 33 Tahun 2004. Sejak saat itulah peranan perencanaan pembangunan daerah menjadi semakin penting dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan daerah di Indonesia serta sekaligus juga dalam meningkatkan kontribusi daerah terhadap pembangunan nasional secara keseluruhan.<sup>5</sup>

## **1. PENGERTIAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN**

Perencanaan pada dasarnya merupakan cara, teknik atau metode untuk mencapai tujuan yang diinginkan secara tepat, terarah, dan efisien sesuai dengan sumber daya yang tersedia. Dengan demikian, secara umum, perencanaan pembangunan adalah cara atau teknik untuk mencapai tujuan pembangunan secara tepat, terarah, dan efisien sesuai dengan kondisi Negara atau daerah bersangkutan.

Sedangkan tujuan pembangunan pada umumnya adalah untuk mendorong proses pembangunan secara lebih cepat guna mewujudkan masyarakat yang maju, makmur, dan sejahtera.



Literatur ilmiah yang tersedia memberikan beberapa pengertian tentang perencanaan pembangunan dalam bentuk berbagai definisi. Arthur W. Lewis (1965) mendefinisikan perencanaan pembangunan sebagai: "suatu kumpulan kebijaksanaan dan program pembangunan untuk merangsang masyarakat dan swasta untuk menggunakan sumber daya yang tersedia secara lebih produktif".

Sedangkan rangsangan tersebut diberikan dalam bentuk insentif-insentif ekonomi. Baik secara mikro maupun makro yang dapat mendorong penggunaan sumber daya secara lebih produktif sehingga proses pembangunan akan menjadi lebih meningkat. M.L. Jhingan (1984) seorang ahli perencanaan pembangunan bangsa India memberikan definisi yang lebih konkret tentang perencanaan pembangunan tersebut.

Menurut Jhingan, perencanaan pembangunan pada dasarnya adalah pengendalian dan pengaturan perekonomian dengan sengaja oleh suatu penguasa (pemerintah) pusat untuk sebuah sasaran dan tujuan tertentu dalam jangka waktu tertentu pula. Hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Michael Todaro (2000) yang mendefinisikan bahwa perencanaan ekonomi dapat digambarkan sebagai berikut: "Suatu upaya pemerintah secara sengaja untuk melakukan koordinasi pengambilan keputusan ekonomi dalam jangka panjang untuk mempengaruhi secara langsung maupun tidak langsung tingkat pertumbuhan dari beberapa variabel utama perekonomian nasional".

Khusus untuk meluruskan pemahaman dan pelaksanaan perencanaan pembangunan di Indonesia, Undang-Undang

Nomor 25 Tahun 2004 mendefinisikan perencanaan pembangunan sebagai berikut:

*“Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) adalah suatu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara Negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah”.*

Perbedaan definisi itu, bahwa di samping perencanaan pembangunan pada tingkat nasional, pada definisi ini secara eksplisit sudah dinyatakan pula peranan dari perencanaan pembangunan pada tingkat daerah. Hal ini tidaklah mengherankan karena undang-undang itu memang dibuat pada saat Indonesia sudah menerapkan otonomi daerah secara menyeluruh, dimana peranan pemerintah daerah sudah semakin menonjol dalam proses pembangunan.<sup>6</sup>

Dari beberapa definisi dan pengertian perencanaan pembangunan di atas, terlihat dengan jelas bahwa komponen utama dari perencanaan pembangunan pada dasarnya adalah:

Merupakan usaha pemerintah secara terencana dan sistematis untuk mengendalikan dan mengatur proses pembangunan;  
Mencakup periode jangka panjang, menengah, dan tahunan;  
Menyangkut dengan variabel-variabel yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi dan pembangunan secara keseluruhan, baik secara langsung maupun tidak langsung;  
Mempunyai suatu sasaran pembangunan yang jelas sesuai dengan keinginan masyarakat.

## **2. MAKNA SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL**

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah dan tahunan, yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. Perwujudan dari SPPN sangat membutuhkan partisipasi dari masyarakat. Begitu pula dengan partisipasi pihak akademisi, agar selalu tercipta hubungan untuk bersama-sama mewujudkan cita-cita pembangunan nasional.

Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban (LKPJ) Kepala Daerah memerlukan penelaahan kritis, untuk memperoleh kesimpulan dan selanjutnya dapat memberikan rekomendasi. Namun yang menjadi permasalahan adalah terdapatnya ketidaksesuaian antara Rencana Pembangunan Jangka Panjang/Menengah, baik di Provinsi/Kabupaten/Kota, seiring adanya pergantian kepemimpinan, yang dapat mengubah visi dan misi Rencana Pembangunan.<sup>7</sup>

Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) memberikan definisi, rencana adalah proses menentukan tindakan masa depan yang tepat melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber-sumber daya yang tersedia. Rencana tersebut dilaksanakan berdasarkan suatu sistem perencanaan pembangunan nasional yang didefinisikan sebagai satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana

pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat.

Dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 pada Penjelasan 1 Ketentuan Umum dijelaskan bahwa dengan ditiadakannya Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional dan diperkuatnya otonomi daerah dan desentralisasi pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka untuk menjaga pembangunan yang berkelanjutan, Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional sangat diperlukan.

Sejalan dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang memerintahkan penyusunan RPJP Nasional yang menganut paradigma perencanaan yang visioner, maka RPJP Nasional hanya memuat arahan secara garis besar.

### **3. SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL DAN DAERAH**

Sejak tahun 2005 lalu, pelaksanaan perencanaan pembangunan di Indonesia mengalami perubahan yang cukup penting dan mendasar. Perubahan ini terjadi dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Perubahan itu juga dilakukan terutama untuk memperbaiki kelemahan dan kekurangan yang masih dirasakan selama ini.

Dengan keluarnya undang-undang tersebut diharapkan pelaksanaan perencanaan pembangunan di Indonesia akan menjadi lebih baik, bersifat baku, dan mengikat. Ini berarti bahwa pelaksanaan perencanaan pembangunan di Indonesia, baik untuk tingkat nasional maupun daerah harus mengacu dan berpedoman pada sistem ini.

Sesuai dengan SPPN 2004, perencanaan pembangunan didefinisikan sebagai satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggaraan Negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.

Dengan demikian, masing-masing dokumen perencanaan berkaitan satu sama lainnya dan harus dilihat sebagai kesatuan yang tak dapat dipisahkan satu sama lainnya. Karena SPPN ini telah ditetapkan dengan undang-undang, maka sifatnya mengikat dan pelanggaran dari ketentuan yang ditetapkan akan mempunyai implikasi hukum tertentu.

Ada pertanyaan penting yang perlu dijawab. Apa perlunya menyusun dokumen perencanaan pembangunan daerah, atau cukupkah hanya menggunakan dokumen perencanaan pembangunan pada tingkat nasional saja yang juga berlaku untuk seluruh daerah?

Jawabnya adalah penyusunan dokumen perencanaan pembangunan daerah sangat diperlukan sebagai bagian integral dalam perencanaan pembangunan nasional. Alasannya, karena potensi pembangunan masing-masing daerah umumnya sangat

berbeda. Baik dari segi geografis, sumber daya alam, sumber daya manusia, kondisi ekonomi, sosial, dan budaya. Perbedaan potensi pembangunan daerah itu menyebabkan kemampuan daerah untuk bertumbuh dan berkembang menjadi tidak sama antara satu daerah dengan daerah lainnya.

Bila proses pembangunan daerah hanya mengacu pada perencanaan nasional saja, maka potensi pembangunan daerah tidak dapat dimanfaatkan secara optimal. Karena daerah yang akan bertumbuh cepat hanyalah daerah yang kondisi dan potensinya sesuai dengan prioritas pembangunan nasional. Di samping itu, melalui penyusunan rencana pembangunan daerah tersebut, permasalahan khusus daerah akan dapat ditanggulangi secara lebih tepat dan perbedaan potensi pembangunan tersebut akan dapat dimanfaatkan secara lebih optimal.

Dengan cara demikian, pertumbuhan ekonomi daerah akan dapat dioptimalkan dan ketimpangan pembangunan antar daerah akan dapat pula diminimumkan. Karena itu, wajar kiranya kalau Gillet (1967) mengatakan bahwa:

*"National Planning and Regional Planning generally go together, though the two have not always been established simultaneously in a logical way".*

Alasan lain yang juga cukup penting adalah bahwa pada perencanaan pembangunan nasional, peranan pemerintah daerah tidak terlalu menonjol sebagaimana halnya dengan pemerintah pusat. Sedangkan dalam perencanaan pembangunan daerah motor utamanya adalah pemerintah daerah sendiri, baik

dalam penetapan rencana maupun penyusunan anggaran belanja daerah.

Bahkan dalam era otonomi daerah yang dimulai sejak tahun 2001 yang lalu, perencanaan pembangunan daerah semakin diperlukan dan menentukan karena kewenangan pemerintah daerah sudah semakin besar. Namun demikian, perlu diingat bahwa sesuai dengan Undang-Undang SPPN 2004 perencanaan pembangunan daerah adalah merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dan saling berkaitan satu sama lainnya dengan perencanaan pembangunan nasional.<sup>8</sup>

Karena itu, penyusunan dokumen perencanaan pembangunan daerah harus tetap mengacu dan berpedoman pada dokumen perencanaan pembangunan nasional agar terwujud sinergi dan keterpaduan pembangunan, baik antara pusat dan daerah, maupun antar daerah sendiri. Sebelumnya hal ini juga telah diungkapkan Gillie (1967), melalui pernyataan berikut ini:

*"In discussing how regional plan should be prepared, therefore, it will constantly be necessary to discuss the matter which should be in the minds of a national government".*

Pendekatan yang digunakan dalam perencanaan pembangunan nasional lebih banyak bersifat sektoral. Ini sesuai dengan sistem organisasi pemerintahan. Dalam hal ini, strategi dan prioritas pembangunan ditetapkan secara sektoral, misalnya sektor pertanian sebagaimana yang telah dilakukan pada Rencana Pembangunan Lima Tahun (REPELITA) nasional di masa lalu. Atau Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) pada saat sekarang.

Akan tetapi, pendekatan yang digunakan dalam perencanaan pembangunan daerah lebih banyak bersifat lintas sektoral dengan memanfaatkan unsur tata ruang dan keuntungan lokasi yang dimiliki oleh daerah bersangkutan. Perencanaan pembangunan daerah tersebut dapat dilakukan pada tingkat provinsi, kabupaten, dan kota. Semakin kecil daerah yang digunakan, misalnya pada tingkat kota, semakin menonjol pula unsur tata ruang yang digunakan dalam perencanaan tersebut.

Tak dapat disangkal bahwa dewasa ini peranan perencanaan pembangunan daerah di Indonesia menjadi semakin penting. Ada dua alasan utama yang menyebabkan hal tersebut terjadi. Pertama, adalah karena adanya pelaksanaan otonomi daerah mulai tahun 2001 yang menyebabkan peranan pemerintah daerah menjadi semakin penting dalam mendorong proses pembangunan di daerahnya masing-masing dan pembangunan nasional secara keseluruhan. Kedua, karena semakin banyaknya terjadi pemekaran daerah, maka jumlah daerah itu sendiri dewasa ini juga sudah semakin banyak, yaitu sekitar 500 yang meliputi provinsi, kabupaten, dan kota.<sup>9</sup>

#### **4. PERMASALAHAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DI INDONESIA**

Memperhatikan pengalaman masa lalu dan perkembangan yang terjadi di Indonesia dewasa ini, terlihat adanya beberapa permasalahan pokok dalam perencanaan pembangunan di Indonesia. Permasalahan ini timbul baik dalam penyusunan rencana maupun dalam pelaksanaannya. Di samping itu, terjadi pula beberapa perubahan aturan dan perundangan berlaku yang



membawa implikasi terhadap penyusunan rencana pembangunan. Seluruh permasalahan dan perubahan ini merupakan dasar dan latar belakang utama keluarnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang SPPN.

Permasalahan pertama adalah adanya perubahan yang cukup fundamental tentang ketentuan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang semula salah satu tugasnya adalah menyusun Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Sedangkan di dalam GBHN tersebut termasuk Garis Besar Pembangunan Jangka Panjang (GBPJP) yang merupakan acuan utama dalam penyusunan rencana pembangunan, baik pada tingkat nasional maupun daerah.

Dengan adanya perubahan tersebut, MPR tidak lagi berkewajiban menyusun GBHN dan hal ini berarti pula tidak akan ada lagi garis besar pembangunan jangka panjang. Karena itu pemerintah perlu menyusun sendiri Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) untuk periode 20 tahun, baik untuk nasional maupun daerah yang akan dijadikan pedoman guna penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) untuk periode 5 tahunan.

Permasalahan berikutnya adalah masih sangat dirasakan adanya "ego sektoral" antara para aparat pemerintah dalam melaksanakan kegiatan pembangunan. Masing-masing dinas dan instansi cenderung mengatakan tugas dan fungsinya yang paling penting dalam kegiatan pembangunan. Permasalahan ini menyebabkan koordinasi dalam penyusunan rencana dan pelaksanaan pembangunan menjadi sulit dilakukan. Akibat selanjutnya adalah kurang optimalnya pelaksanaan proses

pembangunan. Sebab, kurang adanya keterpaduan dan sinergi antar sektor sehingga sasaran yang dituju pun tidak dapat terlaksana sama sekali.

Pelaksanaan otonomi daerah yang secara formal dimulai tahun 2001 yang lalu pada dasarnya dimaksudkan untuk mendorong proses pembangunan dengan jalan memberikan wewenang dan alokasi dana yang lebih besar ke daerah. Akan tetapi, kenyataannya setelah beberapa tahun pelaksanaan otonomi daerah tersebut dilakukan, ternyata yang berkembang justru meningkatkan "ego daerah".

Hal itu terlihat dari makin meningkatnya keinginan untuk mementingkan daerahnya sendiri, yang seringkali meningkat menjadi konflik antar daerah. Sementara itu, pembangunan daerah memerlukan keterpaduan pembangunan antar daerah. Baik antara pusat dan daerah, dan daerah sendiri, maupun antara provinsi, kabupaten, dan kota.

Permasalahan selanjutnya yang juga sangat dirasakan sampai saat ini adalah kurang terpadunya antara perencanaan dan penganggaran. Tak hanya ini, namun kurang padunya itu juga dirasakan antara perencanaan dan pelaksanaan serta pengawasan. Akibatnya, apa yang dirasakan cenderung tidak sama dengan apa yang direncanakan. Sehingga dalam jangka panjang apa yang diharapkan dapat dicapai melalui pembangunan ternyata tidak terwujud sama sekali. Walaupun waktu dan dana telah habis digunakan untuk keperluan tersebut.

Terakhir, permasalahan yang hingga saat ini masih belum dapat dipecahkan adalah belum optimalnya dimanfaatkan peran serta

masyarakat dalam proses penyusunan rencana pembangunan. Sehingga kebanyakan perencanaan yang disusun masih bersifat "*Top-down Planning*". Akibatnya, kebanyakan kegiatan pembangunan yang dilakukan tidak sesuai dengan aspirasi dan keinginan masyarakat di daerah.

Karenanya, pemanfaatan dari hasil pembangunan oleh masyarakat menjadi tidak maksimal. Bahkan banyak pula masyarakat yang kecewa karena apa dibangun oleh pemerintah, nyatanya tidak berkaitan sama sekali dengan apa yang diinginkan masyarakat. Kondisi demikian menyebabkan masyarakat menjadi apatis. Kepedulian dan tanggung jawab mereka terhadap program serta kegiatan pembangunan menjadi kecil. Lebih dari itu, masyarakat cenderung tidak peduli dan bahkan tidak menutup kemungkinan dapat pula menolak.<sup>10</sup>

#### **D. SASARAN POKOK SPPN**

Memperhatikan permasalahan yang dihadapi perencanaan pembangunan Indonesia sebagaimana dijelaskan di atas, maka sasaran utama perencanaan pembangunan yang ingin dicapai pemerintah dengan diterapkannya SPPN secara menyeluruh di Indonesia tersebut, mencakup lima hal pokok yaitu:

1. Meningkatkan koordinasi antar pelaku pembangunan sehingga hasil yang diharapkan menjadi lebih optimal;
2. Meningkatkan keterpaduan dan sinergisitas perencanaan antara pusat dan daerah serta antar daerah yang terkait;
3. Meningkatkan keterpaduan antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;

4. Mengoptimalkan partisipasi dan peran serta masyarakat dalam penyusunan dan pelaksanaan perencanaan pembangunan;
5. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, dan adil.

Koordinasi antara aparaturnya pelaku pembangunan akan dapat diwujudkan melalui keterkaitan yang erat antara berbagai unsur perencanaan dalam suatu sistem pembangunan. Dalam kaitan dengan hal ini, SPPN 2004 menggariskan perlunya diwujudkan hubungan yang erat antara beberapa dokumen perencanaan terkait, baik yang disusun pada tingkat pusat dan daerah, serta antara dokumen yang disusun oleh dinas dan instansi dengan perencanaan pembangunan secara keseluruhan yang disusun oleh BAPPENAS atau BAPPEDA.

Dengan cara demikian, koordinasi antara aparaturnya pemerintah khususnya dan pelaku pembangunan umumnya akan dapat diwujudkan dan hal ini selanjutnya akan dapat pula meningkatkan kinerja dan efisiensi proses pembangunan daerah. Tidak dapat disangkal bahwa pembangunan suatu daerah sangat terkait dengan pembangunan pada tingkat nasional dan pembangunan antar daerah. Karena itu, untuk dapat mewujudkan keterpaduan dan sinergitas pembangunan daerah, maka keterpaduan pembangunan antar daerah merupakan unsur penting yang perlu dikembangkan.

Untuk keperluan itu, SPPN 2004 menggariskan perlunya diciptakan hubungan yang erat antara penyusunan berbagai dokumen perencanaan, baik antara pusat dan daerah maupun antar daerah terkait, baik provinsi, kabupaten, dan kota. Untuk dapat meningkatkan keterpaduan antara perencanaan dan penganggaran, SPPN 2004

menetapkan perlunya disusun rencana tahunan yang kemudian dijadikan sebagai dasar penyusunan anggaran, baik RAPBN maupun RAPBD.

Di samping itu, perencanaan tahunan juga berfungsi untuk lebih mengoperasionalkan perencanaan dan sekaligus untuk dapat menyesuaikan diri dengan perkembangan situasi dan kondisi ekonomi dan sosial daerah. Di masa lalu, penyusunan anggaran didasarkan pada dokumen perencanaan lima tahunan seperti Program Pembangunan Daerah (PROPEDA) dan Rencana Strategis Daerah (RENSTRADA). sehingga banyak keluhan kurang operasionalnya dokumen perencanaan yang berakibat pada sulitnya dijadikan landasan penyusunan rencana anggaran.<sup>11</sup>

Hal lain yang juga digariskan SPPN untuk meningkatkan keterpaduan antara perencanaan dan penyusunan anggaran adalah melalui penggunaan indikator kinerja pada waktu penyusunan rencana tahunan. Indikator kinerja ini selanjutnya digunakan pula dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja (*performance budget*).

Untuk dapat mengoptimalkan pemanfaatan partisipasi masyarakat dalam penyusunan rencana, SPPN menggariskan perlunya dilakukan penjangkaran aspirasi masyarakat melalui pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Minimum, pelaksanaan musrenbang ini dilakukan pada tiga kegiatan yaitu: pada waktu penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah dan Rencana Tahunan (RKPD).

Pada Musrenbang itu diikutsertakan beberapa tokoh masyarakat, alim ulama, kaum cendekiawan yang terdapat pada daerah bersangkutan. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya

secara efisien, efektif, dan adil merupakan sasaran tradisional dari sebuah perencanaan pembangunan.

Sasaran itu akan dapat dicapai melalui penyusunan dokumen perencanaan secara baik dan layak dengan meletakkan strategi dan prioritas pembangunan secara tepat. Upaya lain yang ditekankan oleh SPPN adalah mengupayakan semaksimal mungkin keterkaitan yang erat antara perencanaan dan penganggaran serta pelaksanaan dan pengawasannya, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya.<sup>12</sup>

## **E. PERBINCANGAN SEPUTAR GBHN DAN SPPN**

Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) adalah haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu. GBHN ditetapkan oleh MPR untuk jangka waktu 5 tahun. Dengan adanya amandemen UUD 1945 dimana terjadi perubahan peran MPR dan presiden, GBHN tidak berlaku lagi.

Sebagai gantinya adalah UU Nomor 25 Tahun 2004 yang mengatur tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), yang menyatakan bahwa penjabaran dari tujuan dibentuknya Republik Indonesia seperti dimuat dalam Pembukaan UUD 1945, dituangkan dalam bentuk RPJP (Rencana Pembangunan Jangka Panjang).

Skala waktu RPJP adalah 20 tahun, yang kemudian dijabarkan dalam RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah), yaitu perencanaan dengan skala waktu 5 tahun, yang memuat visi, misi, dan program pembangunan dari presiden terpilih dengan berpedoman pada RPJP. Di tingkat regional, pemerintah daerah harus menyusun sendiri RPJP dan RPJM Daerah, dengan merujuk kepada RPJP Nasional. UU

SPPN memuat asas dan tujuan, ruang lingkup, tahapan perencanaan pembangunan nasional, penyusunan dan penetapan rencana, pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana, data dan informasi, kelembagaan, ketentuan peralihan, dan ketentuan penutup.<sup>13</sup>

Isi seluruh tubuh dalam UU SPPN ini masih belum memadai selama dalam implementasinya tidak optimal. Sehingga masih perlu dikembangkan lagi. Karena itu, masyarakat Indonesia dibidang belum adil dan makmur, itu bukan karena SPPN dan RPJPN yang kurang memenuhi persyaratan materialnya. Namun disebabkan implementasi yang kurang efektif. Tak terkecuali dengan implementasi kebijakan pembangunan daerahnya.

Lahirnya UU SPPN memberikan kejelasan hukum dan arah dalam proses perumusan perencanaan pembangunan nasional ke depan. Sepanjang sejarah Indonesia, sepertinya baru kali ini perencanaan pembangunan nasional ditetapkan lewat undang-undang.<sup>14</sup> Menurut UU SPPN, semua lembaga perencanaan pembangunan, baik di tingkat nasional maupun daerah, wajib menjalankan fungsi perencanaan. Dokumen UU SPPN ini menegaskan fungsi perencanaan yang dilakukan pemerintah pusat maupun daerah. Pemahaman berbagai konsep perencanaan pembangunan bagi jajaran pemerintah daerah merupakan kunci keberhasilan pelaksanaan pembangunan daerah.<sup>15</sup>

Dengan demikian, penyusunan perencanaan kebijakan pembangunan daerah yang tepat sangat ditentukan oleh kemampuan jajaran pemerintah daerah dalam memahami konsep perencanaan pembangunan. Oleh karena itu, pemahaman

manajemen perencanaan pembangunan yang dimulai dari proses penyusunan perencanaan, penetapan kebijakan pembangunan, pelaksanaan pembangunan, hingga kembali pada monitoring dan evaluasi menjadi sangat diperlukan oleh para pelaku pembangunan, termasuk pelaku pembangunan daerah.

RPJP Nasional sebagai acuan umum pembangunan nasional ditetapkan dengan undang-undang. Sedangkan RPJM Nasional ditetapkan dengan Peraturan Presiden (Perpres). Pelaksananya presiden sendiri. Meskipun RPJP ditetapkan dengan undang-undang, dalam kenyataannya, yang aktif menyusun dan menentukan adalah Presiden. Sedangkan DPR hanya memberikan persetujuan saja.<sup>16</sup>

Konsekuensinya, apabila terjadi ketidaksesuaian dengan rencana pembangunan atau bahkan menyimpang dari rencana pembangunan, atau minimal tidak mengalami progres signifikan, maka tidak akan ada kontrol kekuasaan atau sangsi yuridis yang jelas karena ditentukan oleh suatu peraturan yang dihasilkan oleh kekuasaan presiden sendiri.

Adapun GBHN menurut UUD 1945 sebelum amandemen memiliki perbedaan. Baik dalam ketentuan yuridisnya maupun kekuasaan pemerintahan, dimana negara yang merancang dan melaksanakannya. Misalnya, dalam GBHN tahun 1983, dirumuskan secara terperinci Pola Dasar Pembangunan Nasional (PDPN), Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang (PUPJP), dan Pola Umum Pembangunan Lima Tahun (Pelita).

Semua itu ditetapkan dengan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai haluan negara. Adapun kebijakan pelaksanaannya secara konkret ditetapkan dengan peraturan



perundangan di bawahnya dan dilaksanakan oleh Presiden. Dalam hubungan ini, salah satu kewajiban dari presiden adalah melaksanakan GBHN dan tidak boleh melanggar haluan negara.

GBHN yang ditetapkan oleh MPR merupakan ketentuan-ketentuan pokok yang mencerminkan keinginan pernyataan rakyat seluruhnya sebagai tujuan yang dicita-citakan dan yang harus dicapai dalam waktu tertentu. Menetapkan GBHN adalah melaksanakan Undang-Undang Dasar. Menetapkan UUD berbeda dari menetapkan GBHN. Baik mengenai kompetensinya maupun isinya.

Dari segi kompetensinya, menetapkan UUD lebih tinggi dari pada menetapkan GBHN. Karena itulah, menetapkan GBHN tidak selalu diartikan secara khusus, yaitu bahwa dengan satu ketetapan Majelis saja, GBHN sudah ditentukan. Seluruh ketetapan Majelis pada hakikatnya merupakan GBHN. Hanya yang satu mungkin mempunyai tujuan untuk jangka waktu panjang, sedangkan yang lainnya untuk jangka waktu pendek. Atau yang satu mempunyai sifat lebih permanen dari pada yang lainnya.

GBHN bisa diartikan sebagai jangka waktu pendek karena ia tergantung pada masa duduk dari pada Majelis. Pemilihan umum yang diselenggarakan setiap lima tahun sekali adalah suatu gambaran bahwa penggantian wakil-wakil yang duduk di dalamnya akan mencerminkan perubahan suasana aliran politik yang hidup di kalangan rakyat. Jadi, suatu GBHN yang dibuat oleh Majelis lama tidak senantiasa harus dilanjutkan oleh Majelis yang menggantikannya. Melanjutkan GBHN perlu adanya persetujuan dari pada Majelis yang baru.<sup>17</sup>

Arif Budimantan, Politisi PDI Perjuangan, menyatakan bahwa tidak adanya GBHN sejak reformasi bergulir, menjadikan arah pembangunan nasional tak jelas dan kurang mensejahterakan rakyat. Karenanya perlu menata kembali arah kebijakan pembangunan nasional sebagai upaya memperkuat sistem demokrasi di Indonesia. Hal ini dilontarkan dalam seminar nasional bertema “Reformulasi Model GBHN: Tinjauan Terhadap Peran Dan Fungsi MPR RI Dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional”, akhir Maret silam, di Hotel Bintang Mulia, Jember, Jawa Timur.<sup>18</sup>

Bambang Brodjonegoro, Wakil Menteri Keuangan pada Kabinet Indonesia Bersatu II, menegaskan GBHN masih sangat esensial dan diperlukan Indonesia. Dengan adanya GBHN arah Indonesia menjadi lebih jelas. Jika ada yang berusaha membelokkan GBHN, maka itu pelanggaran. GBHN masih penting dan diperlukan karena dari satu pemerintahan ke pemerintahan berikutnya ada kesinambungan yang terjaga.

Sehingga tak terjadi perubahan mendasar yang bisa membuat kebingungan dalam perekonomian. Meskipun sifatnya gradual, ketika tak ada GBHN, seperti ada yang hilang dalam membuat kebijakan. Akibatnya respon yang ada pun kerap berjangka pendek.<sup>19</sup>

Lebih dari itu, ada dorongan kuat dari elemen masyarakat yang dalam hal ini adalah Forum Rektor Indonesia (FRI). Dalam sebuah rapat, akhir tahun lalu (2013), mereka memutuskan untuk membuat draf GBHN. Draft ini diharapkan menjadi pertimbangan pemerintahan baru untuk menghidupkan kembali GBHN.

Ketua FRI, Ravik Karsidi, berpendapat bahwa sejak pemilihan presiden 2004, GBHN dihapuskan oleh UUD hasil amandemen. Sudah tiga kali amandemen dilakukan selama kabinet pasca reformasi. Ini seakan-akan ada kekacauan perencanaan pembangunan. Dampaknya, banyak sekali aturan pemerintah daerah yang tidak sesuai dengan pusat.

Sebab, pemerintah daerah justru mengabaikan peraturan di atasnya, seperti peraturan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi. Sehingga ketika beda latar belakang politiknya, kebijakannya pun bisa berbeda. Pakar hukum tata negara dari Universitas Negeri Surakarta, Isharyanto, menjelaskan bahwa setelah Pemilu 2004, ada reposisi dan restrukturisasi kedudukan MPR. Kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan MPR, tapi dijalankan undang-undang. Akibatnya, ketika seorang calon presiden dan calon wakil presiden terpilih memimpin Indonesia, mereka seperti diberi cek kosong dalam hal menentukan pembangunan Indonesia ke depan. Dia mengingatkan bahwa Indonesia punya pengalaman pahit dalam hal memberikan cek kosong kepada pemimpin yang baru berkuasa.

Pada Oktober 1966, Soeharto diangkat menjadi presiden tanpa ada arahan pembangunan. Akhirnya, Soeharto membuat aturan sendiri yang memungkinkan berkuasa selama 32 tahun. Tentunya kita tidak ingin pengalaman pahit ini terulang.

Anggota tim penyusun draf GBHN versi Forum Rektor Indonesia, Mulyanto, mengatakan, tanpa GBHN, pemerintah daerah yang dipimpin kepala daerah yang berbeda partai dan haluan politik dengan presiden bisa saja tidak mendukung kebijakan pemerintah pusat. Dia mencontohkan program Badan Penyelenggara Jaminan

Sosial (BPJS) Kesehatan. Diketuinya, ternyata ada beberapa kepala daerah yang menolak pelaksanaan program tersebut.

Karena itulah, tak menutup kemungkinan, tanpa adanya GBHN yang menjadi acuan, pemerintah ke depan akan makin banyak aturan yang berbeda antara pusat dan daerah. Ravik mengingatkan, usulan draf GBHN versi FRI sudah disusun dalam bentuk buku dan dikirimkan ke tujuh komponen lembaga terkait yang diantaranya, MPR, Presiden, DPR, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Konstitusi, Dewan Pertimbangan Presiden, dan partai politik peserta pemilu legislatif 2014.

Harapannya, draf tersebut menjadi dasar pertimbangan untuk menghidupkan kembali GBHN. Sehingga DPR mau mengembalikan wewenang MPR untuk menyusun GBHN melalui amandemen UUD 1945. MPR juga harus mulai berinisiatif melakukan pembahasan dalam menyusun GBHN. Tapi semoga saja, ketika nantinya GBHN kembali dihidupkan, tidak diabaikan oleh Presiden Indonesiayang baru.<sup>20</sup>

### **Notes:**

- <sup>1</sup> Sjafrizal, 2014, *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm 102-104.
- <sup>2</sup> Ibid, hlm 8.
- <sup>3</sup> Ibid hlm 9.
- <sup>4</sup> Ibid hlm 10.
- <sup>5</sup> Ibid hlm 10-11.
- <sup>6</sup> Ibid hlm 25.
- <sup>7</sup> Tulisan Ampuan Situmeang, S.H, M.H, Praktisi Hukum dan Tenaga Ahli Bidang Hukum DPRD Provinsi Kepulauan Riau, berjudul "Reformulasi Model GBHN Mewujudkan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah Yang Berorientasi pada Kesejahteraan Rakyat" dalam Seminar Nasional Empat Pilar Kehidupan Berbangsa

dan Bernegara (Pancasila, UUD 1945, NKRI dan *Bhinneka Tunggal Ika*), di Universitas Putera Batam, 23 April 2012.

- <sup>8</sup> Sjafrizal, 2014, *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm 12.
- <sup>9</sup> Ibid hlm 13.
- <sup>10</sup> Ibid hlm 88-99.
- <sup>11</sup> Ibid hlm 89-90.
- <sup>12</sup> Ibid hlm 91.
- <sup>13</sup> Tulisan Dr. Ir. Ones Kambuaya, M.Si, Dosen Universitas Negeri Papua, berjudul "Reformulasi Model GBHN Mewujudkan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah Yang Berorientasi pada Kesejahteraan Rakyat" dalam Seminar Nasional Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara (Pancasila, UUD 1945, NKRI dan *Bhinneka Tunggal Ika*), di Universitas Negeri Papua, Manokwari, 12 Agustus 2012.
- <sup>14</sup> Tulisan Dr. Ir. Jani Januar Berjudul "Reorientasi Perencanaan Pembangunan Nasional dalam Perspektif Perencanaan Pembangunan Daerah (Masukan untuk Reformulasi GBHN) dalam Seminar Nasional Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara (Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan *Bhinneka Tunggal Ika*) dengan tema "Reformulasi Model GBHN: Tinjauan Terhadap Peran dan Fungsi MPR RI dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, di Hotel Mulia Jember, 22 Mei 2012.
- <sup>15</sup> Tulisan Drs. H. Sakroni, M.Pd, Dosen Universitas Muhammadiyah Bengkulu, berjudul "Negara Kesatuan dan Sistem Pelaksanaan Pembangunan Nasional dan Daerah ke Depan", dalam Seminar Nasional Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara (Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI dan *Bhinneka Tunggal Ika*), dengan tema Reformulasi Model GBHN: Upaya dalam Mewujudkan Kesatuan Sistem Pembangunan Nasional dan Daerah, di Hotel Santika Bengkulu, 5 April 2012.
- <sup>16</sup> Tulisan Dr. H. Kaelan, M.S, berjudul "Reformulasi Model GBHN, Suatu Tinjauan Filosofis" dalam Focus Group Discussion Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara (Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI, dan *Bhinneka Tunggal Ika*) dengan tema "Reformulasi Model GBHN: Upaya Mewujudkan Kesatuan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah", di Universitas Gajah Mada Yogyakarta, 6 September 2012.
- <sup>17</sup> Mohammad Kusnardi dan Bintang R. Saragih, 1978, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Gramedia Jakarta, hlm 57-58.
- <sup>18</sup> <http://www.unej.ac.id/index.php/id/berita/non-akademik/16-berita/akademik/16-berita/akademik/47-tanpa-gbhn-pembangunan-belum-maksimal-sejahteraan-rakyat.html>.
- <sup>19</sup> <http://nasional.sindonews.com/read/871092/12/tanpa-gbhn-indonesia-tak-punya-arrah>.
- <sup>20</sup> <http://www.tempo.co/read/news/2014/05/22/078579445/Forum-Rektor-Minta-Presiden-Baru-Hidupkan-GBHN>



## *Bab 2*

### **SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL (SPPN) DI ERA GBHN DAN PASCA REFORMASI**

#### **A. SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL DI ERA GBHN**

Negara Kesatuan Republik Indonesia sejak awal didirikan memiliki tujuan seperti tercantum dalam preambule UUD 1945 untuk mencapai cita-cita kemerdekaan. Untuk mencapai tujuan tersebut maka sangat diperlukan adanya arah dan usaha yang jelas serta ukuran-ukuran yang dijadikan pedoman perjuangan dari masa ke masa bangsa Indonesia dalam perjuangannya. Oleh sebab itu pembangunan diberbagai sektor merupakan salah satu variabel dalam mengimplementasikan cita-cita kemerdekaan. Melalui Undang-undang Dasar itulah sebagai salah satu pedoman dalam menjalankan kehidupan bernegara dan mengisi kemerdekaan. Pedoman yang berisikan arah tujuan dan cara-cara yang perlu diperhatikan dalam perjuangan mencapai tujuan yang disebutkan dalam UUD 1945 pada bab 1 tentang kedaulatan negara.

Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) adalah haluan negara tentang proyeksi negara dalam mengoperasionalkan pernyataan program sebagai kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu. GBHN disusun dan ditetapkan oleh MPR melalui sidang sesuai wewenang yang diatur konstitusi. Di bidang ekonomi, upaya perbaikan dimulai dengan program stabilisasi dan rehabilitasi ekonomi. Melalui *brackdown* GBHN yang disusun dan diputuskan oleh MPR untuk memberi batasan dan capaian negara melalui pemerintahan.

Program secara aplikatif oleh Presiden dilaksanakan dengan skala prioritas: pengendalian inflasi, pencukupan kebutuhan pangan, rehabilitasi prasarana ekonomi, peningkatan ekspor, dan pencukupan kebutuhan sandang. Pada permulaan orde baru, program pemerintah berorientasi pada usaha penyelamatan ekonomi nasional terutama pada usaha mengendalikan tingkat inflasi, penyelamatan keuangan negara dan pengamanan kebutuhan pokok rakyat.

Dalam hal ini pembangunan dilaksanakan dalam dua tahap, yaitu program jangka panjang (PJP) untuk melingkupi program jangka 25 sampai 30 tahun. Sedangkan program jangka pendek yang melingkupi lima tahunan yang dikenal Pembangunan Lima Tahun (pelita). Rencana pembangunan lima tahun (repelita) tersebut menjadi sektor praksis kinerja pemerintahan selama lima tahun menjabat sebagai manifestasi GBHN yang telah ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).



## **B. SISTEMATIKA GBHN**

Garis-garis besar haluan negara disusun dalam sistematika sebagai berikut:

- a. Bab 1 tentang pendahuluan
- b. Pola dasar pembangunan nasional
- c. Pola umum pembangunan jangka panjang
- d. Pola umum pembangunan lima tahun
- e. Penutup<sup>1</sup>

Pola dasar pembangunan nasional menggariskan apa yang menjadi tujuan pembangunan nasional yang tidak lain adalah penegasan terhadap cita-cita bangsa seperti tercantum dalam Undang-undang Dasar 1945. Pola umum pembangunan jangka panjang merupakan arah dan strategi arah pembangunan jangka panjang, yang meliputi kurun waktu selama 25-30 tahun. Pola umum pembangunan jangka panjang ini disusun berdasarkan pola dasar pembangunan nasional dan merupakan usaha pengarahan dan pelaksanaan pembangunan dan pembinaan bangsa dalam jangka waktu tersebut. Pembangunan jangka panjang dilakukan secara bertahap yang setiap tahapnya berjangka waktu 5 tahun. Pola umum jangka panjang dengan demikian menjadi landasan bagi pola umum pembangunan lima tahun, dengan pelaksanaan repelita sebagai tahapan pembangunan jangka panjang.

Di dalam materi-materi pokok GBHN tertuang konsideran untuk dipahami dan ditafsirkan sebagai landasan pembangunan. Materi-materi pokok tersebut diuraikan sebagai berikut dalam matrik:<sup>2</sup>

NO.	URAIAN
1.	Tujuan Pembangunan Nasional
2.	Pembangunan Manusia dan Masyarakat Indonesia
3.	Landasan Pembangunan Nasional
4.	Asas-asas Pembangunan Nasional
5.	Modal dasar dan Faktor Dominan
6.	Wawasan Nusantara
7.	Ketahanan Nasional
8.	Tujuan setiap tahap Pembangunan
9.	Pembangunan Jangka Panjang
10.	Trilogi Pembangunan
11.	Pelita
12.	Pelaksanaan GBHN

Pada hakikatnya tujuan pembangunan adalah proses perubahan yang terus menerus untuk menuju visi misi yang ingin dicapai. Mewujudkan kehidupan adil dan makmur, tentram serta mewujudkan hubungan internasional yang damai. Kerangka konseptual pembangunan sumberdaya manusia tidak lain untuk memenuhi kesiapan menghadapi persaingan dengan kualitas dan karakter kepribadian masyarakat Indonesia sesuai pedoman penghayatan dan pengamalan Pancasila. Meningkatkan taraf hidup, kecerdasan dan kesejahteraan masyarakat. Program pelaksanaan kebijaksanaan serta usaha pembangunan untuk setiap setiap tahun dituangkan dalam rencana operasional dalam bentuk anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) dalam bentuk undang-undang.

### **1. Hierarki Kebijakan Pembangunan**

Pola dasar pembangunan nasional dalam sistematika GBHN pada prinsipnya berbasis wawasan nusantara yang akan bermuara pada ketahanan nasional untuk memelihara kelangsungan hidup

bangsa dan negara dalam menghadapi tantangan zaman. Presiden sebagai mandataris MPR yang diatur dalam UUD 1945 (sebelum amandemen) merujuk pada acuan GBHN untuk melaksanakan pemerintahannya dengan perencanaan pembangunan.

Konstitusi pada waktu itu (UUD 1945 sebelum amandemen) merekomendasikan agar secara struktural terprogram melalui disain ruang lingkup hierarkis. BAB II pasal 3 UUD 1945<sup>3</sup> sebelum amandemen mengisyaratkan arah kebijakan disusun oleh yudikatif melalui GBHN dengan menerima, mendengarkan serta mempertimbangkan kinerja eksekutif selama pemerintahan pada waktu sidang MPR. Dalam melaksanakan kinerja pemerintahan sesuai GBHN yang terangkum dalam rencana pembangunan lima tahun (Repelita I-VI) dibantu oleh menteri-menteri untuk penanggungjawab program secara eksplisit sesuai dengan BAB V pasal 17 UUD 1945<sup>4</sup> (sebelum amandemen). Menteri tersebut membantu presiden berdasar konstitusi untuk melaksanakan program pembangunan nasional yang sudah terencana sebelumnya.

Peran MPR sebagai manifestasi kedaulatan rakyat sesuai BAB I pasal 1 ayat 2 UUD 1945<sup>5</sup> sebelum amandemen ke-3 memiliki relevansi sesungguhnya terhadap konsepsi sentralistik GBHN dalam merangkum sistem perencanaan pembangunan. Karena dalam pandangan interaksi tata negara terdapat pertanggungjawaban eksekutif atas semua capaian-capaian kinerja dalam pelaksanaan pemerintahan dihadapan MPR.

GBHN sebagai landasan yuridis merencanakan pembangunan pada masa Orde Baru yang memacu pada percepatan pertumbuhan perekonomian rakyat. Kebijakan ekonomi tersebut didukung oleh kestabilan politik yang dijalankan oleh pemerintah.

## **2. Pembangunan Jangka Panjang:**

Pembangunan ekonomi menjadi titik berat pembangunan jangka panjang karena peningkatan hasil-hasil dalam bidang ekonomi akan tersedia sumber-sumber pembangunan bagi peningkatan di bidang sosial, politik dan kebudayaan dan pertahanan keamanan. Di bidang ekonomi sasaran pembangunan jangka panjang adalah struktur ekonomi yang seimbang dengan titik berat kekuatan industri didukung oleh pertanian yang kuat yang kemudian akan dicapai secara bertahap melalui Repelita. Disamping ekonomi juga meliputi berbagai sektor yang menjadi fokus kinerja sesuai kehidupan bernegara.

## **3. Trilogi Pembangunan**

Peningkatan taraf hidup dan kesejahteraan yang adil dan merata yang diusahakan melalui pembangunan itu, akan dapat tercapai jika terdapat peningkatan kemampuan ekonomi. Kendati demikian pembangunan juga akan mengalami kendala yang cukup serius jika tidak ada korelasi dengan stabilitas nasional yang mantap. Jika stabilitas nasional terganggu maka secara otomatis akan mengganggu laju pembangunan nasional. Dengan melihat hal tersebut di atas maka pembangunan selalu dilaksanakan dengan bertumpu pada Trilogi Pembangunan.

Adapun trilogi pembangunan tersebut adalah:

- a) Pemerataan pembangunan dan hasilnya yang menuju pada terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
- b) Pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi.
- c) Stabilitas nasional yang sehat dan dinamis.<sup>6</sup>

#### **4. Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita)**

Rencana pembangunan lima tahunan dilaksanakan selama satu periode jabatan pemerintahan yang biasa disebut dengan Repelita. Repelita adalah urutan pelaksanaan atau implementasi program pemerintah atas penjabaran kerangka GBHN untuk menunjang kinerja pemerintahan selama lima tahun masa pemerintahan. Sesuai dengan ketetapan MPR memandatkan kepada Presiden dalam menyusun repelita tersebut, sebagai pelaksanaan ketentuan ini Presiden menetapkan repelita dengan keputusan Presiden. Selanjutnya program pelaksanaan repelita diaplikasikan melalui rencana anggaran pendapatan dan belanja negara (RAPBN) dalam bentuk regulasi sebagai acuan kinerja pemerintah satu tahun.

Sistem sentralistik yang berdasar pada konstitusi UUD 1945 (sebelum amandemen), eksistensi GBHN sebagai rumusan kehendak rakyat atas pembangunan nasional yang disusun dan ditetapkan oleh MPR sebagai penjelmaan atas seluruh rakyat Indonesia. Sistem sentralistik dalam pola pembangunan dipengaruhi dengan pola konsolidasi lembaga negara secara yuridis telah diatur sehingga menjadi siklus dan hierarki. Eksistensi

produk kebijakan GBHN menjadi landasan pembangunan nasional pada masa orde baru dalam menjalankan pemerintahan.

### C. SPPN ERA REFORMASI

Pasca lengsernya presiden Soeharto pada bulan mei 1998 dan gejolak politik kembali berimplikasi pada perubahan mendasar pola kekuasaan dan aplikasi pemerintahannya. Termasuk pada konsepsi dan *grand-desain* sistem pembangunan yang tersentralistik dalam bingkai Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan diturunkan melalui Program Jangka Panjang (PJP) dan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita). Sejak Reformasi perubahan dilakukan secara konsepsi dan praksis jalannya pemerintahan serta dinamikanya melakukan perubahan mendasar sejak penguatan desentralisasi dan disyahnkannya UU No.22.199/UU. No.25.1999 yang telah dirubah menjadi UU.32.2004.<sup>7</sup>

Otonomi daerah menjadi format *bottom-up* yang sistemik, dalam penafsiran struktural memberi konfigurasi perbedaan dengan era Orde Baru secara fundamental. Pola pengelolaan keuangan juga tidak terlepas dari indikator perubahan format dari transisi Orde Baru kedalam reformasi. Hal ini mejadi relevan karena pada waktu itu sedang terjadi kolaps keuangan negara atau krisis ekonomi. Adanya produk legislasi UU. No.17.2003<sup>8</sup> tentang keuangan negara dan undang-undang yang mengatur tentang sistem perbankan serta UU. No. 1.2004<sup>9</sup> tentang perbendaharaan negara memberi kesimpulan bahwa ada revisi dari konsepsi sebelumnya. Disamping itu pola birokrasi yang terkontrol dan akuntabel di gulirkan melalui seruan dan dikampanyekan, semisal birokrasi yang transparan, pola partisipatif dari semua golongan tanpa adanya KKN, pola

pemerintahan yang *good governance* dan sistem pelayanan publik. Semua model tersebut diatas menjadi pendukung agenda reformasi dan alternatif jalannya pemerintahan selanjutnya.

Secara general sistem perencanaan pembangunan nasional setelah adanya sistem otonomi daerah merubah format GBHN yang disusun secara sentralistik oleh MPR menjadi bentuk regulasi dari undang-undang dan peraturan presiden hingga peraturan daerah dengan mengacu peraturan sesuai sistem perencanaan nasional. Amandemen ke tiga (3) UUD 1945 BAB II pasal 3<sup>10</sup> MPR tidak menyusun GBHN untuk menjadi landasan eksekutif dalam menjalankan pemerintahannya, secara otomatis presiden tidak menyampaikan pertanggung-jawaban kepada MPR RI hanya pertanggungjawaban moral atas rencana pembangunan nasional, terkecuali ada persoalan genting yang menyangkut pidana. Akan tetapi hal ersebut mengubah secara sistemik pola *top-down* dengan *buttom-up* melalui sistem perencanaan yang disusun dengan undang-undang.

Disahkannya UU.25.2004<sup>11</sup>.Tentang sistem perencanaan pembangunan nasional, UU.33.2004<sup>12</sup>. Tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah Daerah, UU.No.17.2007<sup>13</sup>. tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN-2005-2025) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah RKP, Renstra KL dan Renja KL dalam presiden merealisasikan konsepsi kinerja selama pemerintahannya dengan bantuan seorang menteri. Begitu juga dengan pemerintah daerah ikut serta menyusun konsepsi yang sama dengan tidak keluar dari jalur sesuai peraturan yang ada di atasnya dengan menentukan masing-masing tugas pokok dan fungsi (tupoksi), satuan kerja

pemerintah daerah (SKPD) dalam mendukung semua program pembangunan. Korelasi tersebut tercermin dalam PP.No.38.2007<sup>14</sup>. tentang pembagian urusan pemerintahan, antara pemerintah, pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten dan kota

Secara hierarki, regulasi yang sudah disahkan dan ditetapkan menjadi pondasi dalam konteks perencanaan pembangunan nasional secara spesifik dan sektoral diberikan dalam kementerian (PPN/BAPPENAS) di tingkat pemerintah, dan lembaga (BAPPEDA) di tingkat pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten dan pemerintah kota. Namun demikian secara praksis dan aplikatif diimplementasikan secara kolektif kolegial sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya masing-masing, khususnya untuk pemerintah daerah seperti tertuang dalam PP.41.2007<sup>15</sup>. tentang organisasi perangkat daerah.

Sebelum amandemen konsideran UUD 1945<sup>16</sup> BAB VI pasal 18 tentang pemerintah daerah cakupan kewenangan berada di pusat secara sentralistik. Tidak ada kewenangan daerah dalam merumuskan perencanaan pembangunan walaupun berbasis sesuai aturan yang di atasnya, karena undang-undang tidak mengatur kewenangannya. Sehingga efektifitas kurang partisipatif, barulah setelah amandemen UUD 1945 perihal pengaturan pemerintah daerah. Melalui regulasi mengatur semua kewenangan untuk menopang dan menentukan sistem perencanaan pembangunan nasional sesuai struktur pemerintah yang sudah diatur sebelumnya melalui undang-undang untuk menggantikan GBHN.



Paradigma desentralisasi sebagai indikator dominan dalam proses perencanaan pembangunan nasional pasca reformasi 1998 sekaligus akhir dari era Orde Baru. Semakin luasnya peluang pemerintah daerah baik pemerintahan provinsi, pemerintahan kabupaten dan Kota memberikan landasan pacu untuk percepatan pembangunan yang secara merata dengan berbasis *local wisdom* dan potensi daerah masing-masing dengan semangat NKRI.

Tipologi perencanaan pembangunan nasional pasca reformasi berbasis regulasi untuk mengatur secara rigid hingga tersistematisasikan dalam perencanaan. Dengan sifat yang desentralistis maka hal tersebut sangat diperlukan aturan-aturan yang mengatur sistem perencanaan melalui undang-undang sebagai turunan konstitusi. Dalam era keterbukaan informasi dan kemerdekaan ekspresi, melalui undang-undang yang disahkan oleh legislatif sebagai perwakilan rakyat menjadi lebih partisipatif. Karena siklus penyusunannya melalui serapan-serapan aspirasi dan penelitian ditingkat *grassroot*.

Pada era reformasi seperti sekarang ini program secara teknis yang dilakukan presiden menyangkut perencanaan pembangunan nasional dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah RPJM yang sudah diatur dalam undang-undang. Dengan periodisasi lima tahunan dalam peraturan pemerintah (PP) sesuai program yang dicanangkan presiden selama memerintah dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan sistem perencanaan pembangunan nasional yang telah diundangkan. Hal itu diikuti dengan pemerintah daerah baik pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten dan kota dalam merencanakan sistem perencanaan pembangunan daerah dengan memperhatikan sistem perencanaan

pembangunan nasional yang sudah menjadi regulasi baik dalam program jangka panjang dan jangka menengah. Sebagai landasannya sudah diatur kewenangannya dalam PP.No.38.2007 sebagai penjabaran proses partisipatif dan *bottom-up*.

Perencanaan pada tingkat jangka pendek tahunan dilakukan dengan penyusunan RAPBN sebagai perangkat dan teknis pembangunan selama satu tahun yang diatur dengan undang-undang APBN untuk pendistribusian dan belanja pemerintahan. Sistemikanya sesuai dengan pendapatan, kebutuhan distribusi dan pembelanjaan. Sama halnya di tingkat pemerintahan daerah baik pemerintahan provinsi maupun pemerintahan kabupaten dan pemerintahan kota melakukan hal yang sama dalam perencanaan pembangunan jangka pendek tahunan dengan menyusun dan mengesahkan RAPBD dengan pola penganggaran yang diatur melalui Permendagri No.11.2011<sup>17</sup> yang mengatur pedoman penyusunan APBD. Rencana Strategis (renstra) di tiap-tiap pemerintah daerah sebagai pendorong terlaksananya sistem perencanaan pembangunan nasional dan pemerataan pembangunan sesuai dengan harapan dan kesiapan daerah untuk lebih aktif membangun dan mengembangkan kemajuan pembangunan daerah yang berbasis sistem secara nasional.

Sistem yang terpadu pada sistem perencanaan pembangunan nasional mendukung secara sistem pembangunan yang lebih sistematis hingga mengatur semua batasan dan klasifikasi tingkat pembangunan. Suatu indikator pencapaian demokratisasi dalam pengelolaan negara. Semangat otonomi daerah sebagai pendukung laju dan percepatan pembangunan yang merata di seluruh wilayah negara republik Indonesia beranjak mulai memberikan serapan

aspirasi. Hal ini yang menjadi perbedaan secara prinsip dari pola GBHN karena ruang lingkup, asas, tujuan dan kewenangan dalam mengelola pembangunan lebih bervariasi.

Sesungguhnya masing-masing daerah memiliki ciri khas dan potensinya masing-masing sesuai letak geografisnya. Sebagai negara kepulauan, hal tersebut sangat benar adanya bahwa semua teritorial di wilayah negara Republik Indonesia mempunyai perbedaan baik secara sosial dan budaya serta aspek kondisi lingkungannya. Alternatif dari sistem *bottom up* ini mengisyaratkan bahwa, negara menghendaki agar setiap wilayah berperan aktif dalam sistem perencanaan pembangunan melalui pemerintah daerah masing-masing, baik pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten dan kota.

Pada masa reformasi semua pihak memandang, bahwa sistem terdahulu belum mencakup semua partisipatif daerah dalam mengakomodir serapan aspirasinya. Sehingga kemudian munculah gagasan dari semua persoalan yang ada dijadikan sebagai dasar pemikiran dan tujuan bagaimana pemerintah daerah sebagai basis dari masing-masing daerah diberikan keleluasaan dalam mengelola daerahnya, tentunya dalam semangat Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara mendetail, pada perubahan paradigma yang sentralistik menuju paradigma desentralisasi. Suasana yang lebih demokratis karena melibatkan lebih banyak *stakeholder* dalam memacu dan ikut berpartisipasi dalam rencana pembangunan nasional menjadi faktor pembeda dengan sistem pembangunan menurut GBHN. Hal yang lebih baru dalam merangkum dan menjaga stabilitas nasional

digulirkan dengan program otonomi khusus untuk memberi perlakuan daerah tertentu atau yang diistimewakan.

Otonomi daerah khusus ini merupakan rencana percepatan pembangunan dengan perlakuan khusus semisal karena sering terjadinya konflik dan kecenderungan instabilitas secara nasional. Sistem manajemen pemerintahan yang menjadi pendukung atas perubahan paradigma ini bersifat multi stakeholder, multi sektoral (fungsi), multi tingkatan (hierarkis), perencanaan sebagai alat koordinatif, akuntabel, dinamis, dan fleksibel.

Dapat disimpulkan bahwa strategi pembangunan pada era pasca reformasi melahirkan sistem terpadu untuk menopang pembangunan. Sehingga muncul lembaga-lembaga organisasi dan lembaga swadaya masyarakat yang berperan serta dalam pengambilan kebijakan dan proses penyusunan peraturan sistemik. Hal ini sangat berpengaruh pada partisipatif publik dalam perencanaan pembangunan nasional karena adanya proses *publik hearing* yang dinamis. Kemudian terjadi interaksi timbal balik dan evaluasi sebagai legitimasi kemerdekaan berekspresi dan berpendapat.

Partisipasi publik melalui terbukanya informasi juga turut serta dalam memberikan koreksi terhadap pemangku kebijakan melalui mudahnya sosialisasi program dan agenda pemerintah, baik secara nasional maupun kedaerahan. Hal ini sejalan dengan yang dituangkan di dalam undang-undang sistem perencanaan pembangunan nasional, bahwa perencanaan pembangunan didasarkan pada data dan informasi yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan. Dalam pilar demokrasi dikenal dengan

pers (media massa; cetak, elektronik dsb) sebagai salah satu unsur pilarnya. Akses informasi secara luas dapat didukung dengan kebebasan pers yang seperti sekarang ini, jauh berbeda pad era Orde Baru.

#### **D. SPPN VERSUS GBHN: ANALISIS PERBANDINGAN**

Instrumen dokumen perencanaan pembangunan nasional yang dimiliki oleh Indonesia sebagai acuan utama dalam memformat dan menata sebuah bangsa mengalami dinamika sesuai dengan perkembangan dan perubahan zaman. Dalam konteks ini perbandingan dalam sistem perencanaan pembangunan akan terbagi menjadi tiga bagian, yaitu:

a). *Analisis sistemik hukum tata negara*, b). *Penerapan sistem dan jalannya pembangunan* dan c). *Korelasi antara praksis pembangunan dengan semangat penghayatan Pancasila dan UUD 1945*.

##### **1. Analisis Sistemik Hukum Tata Negara**

Pada masa pemerinthan Orde baru format GBHN sebagai landasan sistemik pembangunan nasional, rencana pembangunan lima tahun (Repelita) sebagai sub-sistem dari pembangunan pada waktu itu. Landasan yuridis pada masa Orde baru dalam melaksanakan pembangunan adalah berdasarkan ketetapan MPR RI atas kewenangannya menyusun dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). MPR RI sebagai wujud penjelmaan dari kedaulatan rakyat memberikan rekomendasi melalui ketetapannya. Hal tersebut secara sistemik dalam penyelenggaraan negara bersifat sentralistik, terpusat pada kekuasaan yang ada di Ibu kota.

Format dari sistem yang terpusat tersebut, melalui GBHN yang ditetapkan MPR RI dilanjutkan dengan program lima tahunan sebagai *progress report* pemerintah dalam menjabat dan berwenang mengelola negara, dalam jangka tahunan untuk mendukung jalannya pemerintahan maka rancangan APBN disusun untuk kebutuhan operasional pengelolaan negara. Hal inilah yang menjadi prinsip dasar pemerintah Orde Baru menjalankan sistem perencanaan pembangunan nasional secara sistemik dan konstitusional.

Pada masa Reformasi, ada beberapa tuntutan yang digulirkan oleh berbagai pihak yang memandang kelemahan sistemik Orde Baru dalam menjangkau pemerataan pembangunan dalam nuansa yang lebih partisipatif. Salah satu tuntutan tersebut adalah, amandemen UUD 1945 dan Otonomi Daerah yang seluas-luasnya. Oleh sebab itu maka, perubahan atau amandemen terhadap konstitusi atau UUD 1945 terealisasi, dengan merubah pada beberapa konsideran dan pasal yang belum secara mendetail mengatur suatu aturan yang baku. Amandemen pada Bab II pasal 3, yakni perihal kewenangan MPR RI dalam menetapkan GBHN menjadi indikator pertama perbedaan secara fundamental formulasi sistem pembangunan antara masa Orde Baru dan pasca Reformasi. Kemudian amandemen pada Bab VI UUD 1945 tentang pemerintah daerah menjadi indikator ke dua perbedaan format pada ke dua era pemerintahan tersebut. Pada masa pasca Reformasi seperti sekarang ini secara legal konstitusional, sistem perencanaan pembangunan nasional di rubah menjadi undang-undang sebagai landasannya. Pengesahan UU.No.25.2004, tentang sistem

perencanaan pembangunan nasional membagi klasifikasi model perencanaan pembangunannya menjadi beberapa bagian dengan berbasis otonomi daerah sebagai penopangnya, hal tersebut antara lain, a. Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), b. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), c. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kementerian/Lembaga (Renstra-KL), d. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra-SKPD), e. Rencana Pembangunan Tahunan Nasional (RKP), f. Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (RKPD), g. Rencana Pembangunan Tahunan Kementerian/Lembaga (Renja-KL), h. Rencana Pembangunan Tahunan Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja-SKPD).

Aplikasi tersebut secara konstitusional telah diatur dalam UUD 1945 sebagai format pembangunan nasional pada era pasca Reformasi yang jika dilihat dari sudut pandang sistem dan landasan konstitusionalnya terhadap pola perencanaan pembangunan yang sentralistik (Orde Baru-sebelum amandemen UUD 1945) dan pola perencanaan pembangunan yang desentralistik partisipatif (pasca Reformasi-sesudah Amandemen UUD 1945). Dari sudut pandang embrio pengkonstruksian dasar hukum sangat terlihat perbedaannya.

## **2. Penerapan Sistem dan Jalannya Pembangunan**

Pada era Orde Baru sistem tata negara menggunakan keterwakilan parlemen *bicameral*, dengan komposisi MPR/DPR. MPR sebagai lembaga tertinggi negara memegang posisinya sebagai penjelmaan rakyat. Sehingga *grassroot* menjadi pasif

tanpa adanya partisipasi dalam interaksi kehidupan bernegara, karena sudah diwakilkan dalam lembaga yudikatif. Dalam menjalankan dan interaksinya bernegara porsi MPR dalam memandatkan presiden disusul dengan penetapan GBHN sebagai landasan Presiden membuat kebijakan. Pada masa Orde Baru format kebijakan sistem perencanaan pembangunan diklasifikasikan dalam dua aspek, yaitu GBHN sebagai sub-sistemik, dan Rencana Pembangunan lima tahun sebagai subsistemik perodesasi pemerintahan. Dalam rencana pembangunan lima tahun, dalam masing-masing perodesasinya format yang menjadi tujuan dibidik secara garis besar, semisal; pada rencana pembangunan lima tahun III (Repelita III), memfokuskan pada tri-logy pembangunan yang secara konseptual membahas, a. Stabilitas Politik, b. Pertumbuhan ekonomi yang stabil, c. Pemerataan pembangunan. Secara praxis, brackdown konsepsi tidak mempunyai ruang lingkup yang optimal sampai ke daerah sehingga dapat berpartisipasi yang diatur dalam sistem. Unit-unit terkecil dalam struktur pemerintah tidak dapat berjalan sesuai apa yang ada dan dibutuhkan dari masing-masing unit tersebut. Instruksi sentral yang menjadi kekuatan hukum untuk menjalankan semua kebijakan menyangkut sistem perencanaan pembangunannya. Karena sistem berbasis sentralistik, maka perencanaan yang spesifik hingga unit birokrasi terkecil tidak ditemukan dalam ikut merencanakan pengelolaan pemerintah, khususnya pada inisiatif-inisiatif perencanaan pembangunan. Secara sistemik, tidak melanggar secara konstitusional, karena format tata negaranya memang sudah mengatur demikian. Iklim pengelolaan negara melalui



pemerintahan yang dapat dirasakan dengan praktik yang berbasis pada kebijakan terpusat, dari atas ke bawah (*top-down*).

Pada era Reformasi seperti sekarang yang sedang dijalani, konstitusi negara Republik Indonesia pasca amandemennya, menyuguhkan sistem keterwakilan parlemen dengan *Tri-Cameral*. Komposisi yang berada di dalamnya adalah, MPR, DPR dan DPD, hal ini menjadi salah satu bahan komparasi sistem, antara orde baru dan era pasca-Reformasi. Setelah amendemen konstitusi (UUD 1945), kewenangan MPR dihapuskan perihal penetapan GBHN dan digantikan dengan undang-undang dalam mengatur perencanaan pembangunan dan otonomi daerah dengan seluas-luasnya serta didukung oleh eksistensi DPD dan fungsi kewenangannya.

Dalam format pembangunan era pasca Reformasi ini, dalam undang-undang sistem perencanaan pembangunan nasional sebagai payung hukumnya mencantumkan klasifikasi proses perencanaan secara hierarkis, dari pusat, daerah, kementerian/ lembaga dan satuan kerja perangkat daerah. Secara praktik, sudah tidak lagi menggunakan interaksi yang sentralistik, melainkan partisipatif daerah diberikan porsi dalam klasifikasi yang tertuang di undang-undang sebagai pengganti GBHN. Sebagai contoh, RPJP, RPJM, RPJMD, Renstra-KL, Renstra-SKPD, klasifikasi ini berbasis pada pemberdayaan pemerintah daerah dengan memberikan kewenangan untuk berinisiatif merencanakan pembangunan.

Otonomi daerah melalui program desentralisasi merupakan ciri khas dari indikator model pembangunan pasca Reformasi,

diperkuat dengan peran DPD di masing-masing provinsi menambah kuatnya akses aspirasi masyarakat dalam berpartisipasi. Secara eksplisit diatur dan dituangkan dalam undang-undang dengan tipologi pembangunan yang berbasis *empowering* sistemik. Memberi kewenangan sistem sebagai kekuatan struktural dalam mengimplementasikan program pembangunan sesuai ruang lingkup sistemiknya<sup>18</sup>. Bergeraknya semua sistem sesuai ruang lingkungannya, agar hubungan interaksi dengan masyarakat sebagai stakeholder menjadi lebih optimal.

### **3. Analisis Komparatif Berbasis Konteks**

kaligus menjadi indikator produk reformasi adalah otonomi daerah yang seluas-luasnya. Ini dibuktikan dengan produk regulasi, No.22.199/UU. No.25.1999 yang telah dirubah menjadi UU.32.2004

#### *Kelebihan Sistem GBHN:*

Sesuai dengan sistem yang mengacu pada UUD1945 GBHN menyelaraskan sistem pembangunan secara nasional dengan proses penyusunan di daerah. Secara substansi materi, pokok-pokok yang terdapat dalam GBHN memiliki visi dan misi memajukan kelayakan, kesejahteraan seluruh lapisan kehidupan bernegara sebagai cita-cita kemerdekaan Indonesia yang berdaulat adil dan makmur. Pokok materi pada GBHN, memiliki spirit pada pedoman penghayatan dan pengamalan pancasila.

#### *Kekurangan sistem GBHN:*

Pada era Orde Lama, Orde Baru dominasi pemerintahan pusat atas daerah sangat kental sehingga menyebabkan beberapa

kegagalan membangkitkan potensi daerah. Sebenarnya persoalan yang menjadi kekurangannya adalah pada konteks sistemik yang mengharuskan pemerintah pusat lebih dominan mengambil semua kebijakan.

Kemudian, pada ranah implementasi struktur yang dibangun kurang eksplisit sampai pada level birokrasi daerah dengan dilandasi sistem hukum atau regulasi. Oleh sebab itu menjadi salah satu indikator tidak meratanya pembangunan di seluruh belahan nusantara.

#### *Kelebihan SPPN era Reformasi:*

Setelah amandemen ke empat UUD 1945 eksistensi GBHN secara otomatis tergantikan dengan sistem ini. SPPN memiliki jenjang dan cita-cita yang sama dengan spirit pembangunan yang terdapat pada GBHN, yaitu memajukan kelayakan kesejahteraan seluruh lapisan kehidupan bernegara sebagai cita-cita kemerdekaan Indonesia yang berdaulat adil dan makmur. Pokok materi dari SPPN yang diatur melalui regulasi secara implementatif sangat rigid, eksplisit mengcover semua elemen kerja birokrasi yang berbasis pada desentralisasi. (UU.25.2004).

Kemudian, memberikan peluang secara luas untuk mengendalikan semua urusan daerah yang diatur melalui peraturan pemerintah berdasar tugas pokok dan fungsi (tupoksi). Sehingga berimplikasi pada rangsangan setiap daerah untuk menggali semua potensi yang ada di daerahnya untuk dimanfaatkan menjadi pendapatan asli daerah (PAD).

#### *Kekurangan SPPN era Reformasi:*

Terlalu banyak produk regulasi yang dalam pembahasan dan pengesahannya menyerap anggaran yang tidak sedikit. Panjangnya birokrasi berimplikasi pada rumitnya proses kebijakan. Secara politis, penciptaan raja-raja kecil di daerah-daerah dengan kebijakan politik.

## **E. KEMBALI KE UUD NRI TAHUN 1945 DAN PANCASILA**

Konsep konstitusi mengenai perekonomian (UUD 1945, pasal 33) yang sesungguhnya menjadi *grand desain* untuk dijalankan rekomendasinya secara penuh. Karena melalui pendekatan haluan ekonomi sesuai penghayatan Pancasila dan UUD 1945 adalah hal pokok dalam kerangka konseptual yang paling fundamental untuk diperhatikan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional, baik GBHN (ketetapan MPR RI) maupun SPPN (undang-undang). Dari refleksi secara menyeluruh diawal adalah bagian dari koreksi yang paling jarang disentuh oleh para pemegang kebijakan (penyelenggara negara). Isu paling aktual dalam politik ekonomi sekarang ini adalah liberalisasi ekonomi yang masih menjadi acuan dengan basis mekanisme pasar sebagai implementasi kebijakan. Sebagai penyokong dari *mainstream* itu adalah privatisasi, deregulasi, pencabutan subsidi dan lain sebagainya yang sesuai dengan konsensus washington. Fenomena itulah yang terdefiniskan dengan haluan ekonomi yang tidak pro terhadap kepentingan rakyat.

Penjabaran mengenai pasal 33 UUD 1945 adalah bagaimana kuasa Negara untuk melakukan tindakan dominan dalam melakukan pengelolaan kebijakan pembangunan dengan mem-*brackdown* penguasaan cabang-cabang produksi strategis, penghapusan

regulasi yang mencedarai amanah konstitusi. Adapun muatan dari pasal 33 UUD 1945 adalah sebagai berikut:

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
3. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
4. Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi keadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
5. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Pesan dari Undang-Undang Dasar 1945 tersebut sangat mendalam dan visioner, oleh karena itu harus di jadikan pembahasan intensif pada tataran konsepsi pembangunan untuk mengisi kemerdekaan. *Founding father* merencanakan visi Indonesia kedepan secara futuristik dengan menjadikan seluruh potensi sebagai basis yang kuat dalam membangun bangsa. Dengan melalui konsepsi perekonomian nasional yang sudah digariskan oleh konstitusi ini, harus menjadi pondasi sebagai sendi dan spektrum pembangunan nasional.

Jika pijakan perekonomian nasional menjadi pegangan teguh maka hal ini sebagai wujud penghayatan dan pengamalan Pancasila dan

UUD 1945 menjadi semangat berbangsa dan bernegara, melalui pembangunan. Namun pada praksisnya, seperti yang sudah dijelaskan diatas sangat bertentangan dengan semangat Pancasila dan UUD 1945. Disamping itu, persoalan yang melilit bangsa ini masih menjadi batu sandungan dalam mensukseskan pembangunan dengan pengelolaan negara melalui pemerintah, persoalan tersebut adalah,

1. Demokrasi yang tidak tuntas, baik secara prosedural maupun menuju ke substansinya, karena yang menjadi *trending* implemantasinya adalah penciptaan budaya yang tidak sesuai dengan penghayatan Pancasila dan UUD 1945.
2. Supremasi hukum yang tidak dijalankan sebagai pengamalan konstitusi, bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara hukum. Karena hukum sebagai faktor penting yang menata dan mengendalikan masyarakat, sehingga terciptanya keadilan dan persamaan hak.
3. Korupsi, karakteristik ini sangat susah dihilangkan dalam benak para pemangku kebijakan. Dalam klasifikasinya, korupsi dengan semua derivasinya menjadi *life style* struktur masyarakat kita, khususnya para penyelenggara negara. Sehingga persoalan tidak akan pernah putus karena determinasinya selalu berkesinambungan.

Kategori persoalan yang sudah diklasifikasikan merupakan faktor-fakor yang sangat memberikan kendala dalam rencana pembangunan nasional, disamping tidak dijalankannya UUD 1945 pasal 33 secara optimal, persoalan juga memberikan porsi dalam berjalannya sistem pemerintahan secara struktural maupun secara

kultural. Sistem yang *error* sumber dayanya tidak akan dapat berjalan sebagaimana fungsinya untuk menjalankan pelayanan dan mediasi penyelenggara negara melalui pemerintahan. Oleh karenanya yang terjadi adalah sebagai alat kekuasaan yang berimplikasi eksklusif terhadap rakyat dalam interaksi kehidupan bernegara.

Kedua era pemerintahan tersebut di atas, Orde Baru (GBHN) dan Pasca Reformasi (SPPN) dengan sistem perencanaan pembangunannya, masih sangat menggunakan budaya itu untuk megimplementasikan pemerintahannya. Menjadi sangat berbahaya untuk keberlangsungan suatu negara, jika budaya ini terus dipertahankan, baik dalam mengarahkan haluan perekonomian yang berbasis pada pembangunan dan juga budaya pencederaan demokrasi, tidak melakukan supremasi hukum dan juga korupsi. Sehingga kebijakan ekonomi dan pembangunan akan terhalang dengan persoalan krisis tersebut. Sistem yang sebelumnya sudah dikonstruksi secara ideal tidak dapat berjalan dengan baik karena persoalan yang menjangkiti para pemangku kebijakan. Dapat dianalisis bersama, budaya tersebut menimbulkan banyak sekali problematika yang berimplikasi pada runtuhnya semangat penghayatan dan pengamalan Pancasila dan UUD 1945.

## **F. REFORMASI BIROKRASI DAN SEMANGAT OTONOMI DAERAH**

Kuatnya pemerintahan pusat dalam pelaksanaan otonomi daerah menimbulkan beberapa akibat, (1) pembangunan yang dilakukan gagal menangkap aspirasi, potensi dan kebutuhan masyarakat di daerah. (2) sentralisme pembangunan telah menciptakan ketergantungan daerah terhadap pusat. Dalam hal ini, terdapat kekhawatiran pemeritahan pusat jika daerah diberi kekuasaan yang

besar dalam hal manajemen keuangan dan pendapatan daerah akan menyebabkan gerakan disintegrasi dan separatisme<sup>19</sup>.

Sebelum amandemen UUD 1945, desentralisasi administratif lebih dominan dibandingkan dengan desentralisasi politik. Akibatnya pemerintah daerah kurang memiliki otoritas untuk mengelola kebijakan di daerahnya, termasuk pengalokasian pemerataan pembangunan di daerahnya. Kuatnya azas dekonsentrasi dibandingkan dengan desentralisasi membuat daerah hanya menjadi pelaksana kebijakan pusat. Konsekuensi terpenting dari pelaksanaan desentralisasi politik adalah keterlibatan stakeholder dalam proses pengambilan keputusan.<sup>20</sup>

Untuk menjawab berbagai tantangan yang muncul sebagai konsekuensi semua model sistem perencanaan pembangunan, Indonesia membutuhkan birokrasi yang memiliki karakter dan jiwa *enterpreuner*. Dalam konteks administratif maupun politik semua kebijakan perencanaan pembangunan tidak akan efektif jika semua struktur yang terkait gagal mengembangkan kapasitasnya secara memadai untuk mengelola proses pembangunan. *Reinventing Government* mungkin sebagai salah satu variabel untuk memperbaiki pola sistemik yang *mandeg* dan gagal mengembangkan potensi. Munculnya birokrasi entrepreneurial tidak bisa dilepaskan dari perkembangan-perkembangan global yang menyangkut dua dimensi pokok, yakni globalisasi ekonomi dan perubahan-perubahan mendasar sebagai katalisator globalisasi yakni revolusi di bidang teknologi komunikasi.<sup>21</sup>

Dalam hal ini, memerlukan transformasi sistem, pengorganisasian secara mendasar dalam ruang publik yang akuntabel dan efektif<sup>22</sup>.



Masyarakat hidup dalam suatu era perubahan yang mendasar, dalam suatu pasar yang kompetitif, dalam suatu masyarakat informasi dimana masyarakat dapat memanfaatkan informasi sama cepatnya dengan para pemimpinnya, hidup dalam suatu perekonomian yang mendasarkan pada pengetahuan. Perubahan-perubahan ini menuntut respon yang tepat dari para penyelenggara birokrasi publik.<sup>23</sup>

Sistem reinventing berdasar pada birokrasi yang berbasis pada wirausaha atau *entrepreneur*, secara praktis menciptakan organisasi-organisasi dan sistem publik yang terbiasa memperbarui secara berkelanjutan, memperbaiki kualitasnya tanpa dorongan dari luar. Reinventing tidak hanya memperbaiki keefektifan pemerintahan sekarang, akan tetapi dapat membangun organisasi-organisasi yang mampu membangun keefektifannya di masa mendatang pada waktu lingkungan mengalami perubahan. Dengan demikian, pemerintah siap menghadapi tantangan-tantangan yang mungkin tidak dapat diantisipasi.

### **Notes:**

- <sup>1</sup> Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan & Sekretariat Negara. 1983. *P-4 dan GBHN buku panduan dan referensi penataran*. Jakarta. UIP, hal-348-352..penjabaran dalam sistematika merujuk pada kaidah pembagian ruang program yang akan diencanakan dalam pembangunan nasional di berbagai sektor yang disusun dan disahkan oleh MPR RI dalam sidang pleno.
- <sup>2</sup> Ibid.,hal 353-365. isi dari materi yang ada dalam sistematika GBHN dapat berubah sesuai kebutuhan pembangunan sesuai kondisi objektif dan persoalan yang sedang dihadapi oleh negara. sehingga asas kemanfaatan dan sasaran bidik untuk mengukur capaian tujuan dari pembangunan nasional sesuai kebulatan disusunnya perencanaan pembangunan yang di susun oleh MPR sebagai penjelmaan rakyat Indonesia.
- <sup>3</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia. 2011. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta. Sekretariat Jendral MPR RI,hal-24..bab 2 pasal 3 tentang kewenangan MPR RI menetapkan GBHN sebagai landasan

pembangunan nasional Indonesia sebelum amandemen UUD 1945 yang menghapus kewenangan MPR RI untuk menyusun GBHN sekaligus merubah pola konsolidasi lembaga negara menjadi *check and balances*.

- <sup>4</sup> Ibid., hlm-28.
- <sup>5</sup> Op.,cit. hlm-23.
- <sup>6</sup> Ibid.,P-4 dan GBHN..hal-360-362,. ketiga unsur dari trilogi tersebut tidak dapat dipisahkan karena sama pentingnya antara satu dan lainnya. Hanya saja pada urutannya tidak sama pada masing-masing perencanaan kebijakan pembangunan. Oleh sebab itu dalam pelaksanaan pembangunan harus senantiasa diusahakan keseimbangan yang serasi antara ketiga unsur tersebut agar saling memperkuat.
- <sup>7</sup> Undang-Undang No.32.2004. *tentang desentralisasi atau otonomi daerah*. 2004. Jakarta. Sekretariat Jendral DPR RI, secara otomatis keberadaan regulasi tersebut memberikan kewenangan pada daerah untuk melakukan inisiatif melakukan perencanaan pembangunan sesuai kebutuhan dan kekayaan *local wisdom* sehingga memudahkan sistem sentralistik yang sebelumnya menjadi pola pembangunan nasional.
- <sup>8</sup> Undang-Undang. No.17.2003. *tentang keuangan negara*. 2003. Jakarta. Sekretariat Jendral DPR RI.
- <sup>9</sup> Undang-Undang. No.1.2004. *tentang perbendaharaan negara*. 2004. Jakarta. Sekretariat Jendral DPR RI.
- <sup>10</sup> Op.,cit..bab 2 pasal 3. Perihal amandemen ke-3 yang mencabut kewenangan MPR RI untuk menyusun GBHN dan menggantikannya dengan regulasi yang disusun untuk menggantikan sistem pembangunan yang sentralistik.
- <sup>11</sup> Undang-Undang No.25.2004. *tentang sistem perencanaan pembangunan nasional*. Jakarta. Sekretariat Jendral DPR RI.
- <sup>12</sup> Undang-Undang No.33.2004. *tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah*. Jakarta. Sekretariat Jendral DPR RI.
- <sup>13</sup> Undang-Undang No.17.2007. *tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN-2005-2025)*. Jakarta. Sekretariat Jendral DPR RI.
- <sup>14</sup> PP.No.38.2007. *tentang pembagian urusan pemerintahan, antara pemerintah, pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten dan kota*. Sistem tersebut mengacu pada tugas pokok dan fungsi (tupoksi) antar lembaga pada setiap jenjang berbasis kewenangan baik pusat maupun daerah.
- <sup>15</sup> PP.41.2007. *tentang organisasi perangkat daerah*. Jakarta.Sekretariat Negara RI.
- <sup>16</sup> Undang-Undang 1945 bab VI pasal 18 (sebelum amandemen).
- <sup>17</sup> Lihat,.Permendagri No.11.2011.tentang pedoman penyusunan APBD.
- <sup>18</sup> Ahmad, Jamli, 1998. "Akselerasi Pelaksanaan Otonomi Daerah dalam Globalisasi, "Jurnal Kebijakan dan administrasi Publik (JAKP), Vomule I (Februari 1998), hlm 4.
- <sup>19</sup> Mudrajad, Kuncoro, 1995. "Desentralisasi Fiskal di Indonesia": Dilema Otonomi dan Ketergantungan" Prisma, 4 April 1995. Hal 12-14.
- <sup>20</sup> Soni, Sumarsono, 2001, "Peranan Akuntansi dalam Sektor Publik pada era Otonomi Daerah bagi Pemerintah Daerah dan Masyarakat Menuju Terciptanya Good Governance". Makalah disampaikan dalam diskusi panel di Saripan Pacific, Kamis, 22 Maret 2001.

- <sup>21</sup> Lihat, Susan Strange, 2000, *“States Firms, and Diplomacy*, dalam Jeffrey A. Frieden and David A. Lake (eds), *Internatioanl Political Economic: Perspective on Global Power and Wealth*, fourth edition, Boston: Bedford/St Martin’s.
- <sup>22</sup> David Osborn and Peter Plastrik, 1992. *Banishing Bureaucracy*, New York: Addison-Wesley Publishing Company, Inc., hlm. 12-13.
- <sup>23</sup> David Osborn and Ted Gaebler, 1992, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transformation the Public Sector*, New York: Penguin Book Ltd.



## *Bab 3*

### **OTONOMI DAERAH DAN INTEGRASI PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL**

#### **A. SEJARAH DAN PERKEMBANGAN OTONOMI DAERAH**

##### ***Sejarah Otonomi Daerah***

Sebenarnya, sejarah otonomi daerah di Indonesia telah dimulai jauh sebelum coreng-moreng babak ORBA yang praktiknya telah dilakukan secara luas, terutama dalam lingkup lokal.<sup>1</sup> Meski berbeda sistemnya, namun polanya serupa dan pola-pola itu diterapkan di hampir seluruh belahan Nusantara lainnya. Bahkan di jaman Hindia Belanda, otonomi dilakukan pada sejumlah daerah kekuasaan Belanda. Belanda membagi Hindia Belanda dalam dua sistem pemerintahan, pertama daerah administratif dalam rangka dekonsentrasi yang dikenal dengan sebutan *gewesten* dan *onderafdeelingen*. Masing-masing daerah dipimpin pamong praja dengan sebutan gubernur, residen, asisten residen, dan wedana yang ditunjuk Gubernur Jenderal Hindia Belanda. Sistem kedua yakni pemerintahan tradisional-feodalistik, dikenal dengan sebutan

regent atau kabupaten yang dipimpin bupati dan daerahnya disebut swapraja. Proses pemilihannya dilakukan secara tradisional, sepanjang tetap mengakui berada di bawah kedaulatan Belanda.<sup>2</sup> Dan praktik otonomi bergulis terus setelah Indonesia merdeka.

Setelah Indonesia merdeka, wajah otonomi ditandai oleh sejumlah regulasi sebagai dasar peletak pelaksanaan otonomi. Berikut ini adalah kompilasi dari sejumlah regulasi tersebut.

Pada rentang periode pelaksanaan otonomi dalam payung UU. No. 5/1974, Indonesia mengalami pembangunan ekonomi yang luar biasa, setidaknya pada periode waktu 1970-1996. Pada Repelita I (1969), pembangunan ekonomi dengan mereformasi sejumlah kebijakan penting dalam bidang ekonomi. Kebijakan tersebut antara lain liberalisasi dalam investasi, neraca modal, perbankan dan perdagangan eksternal.<sup>3</sup> Meski pada rentang waktu itu terjadi sejumlah dinamika ekonomi yang memukul telak sejumlah indikator makro-ekonomi, tetapi rata-rata pada periode tersebut perekonomian Indonesia memanen banyak hasil positif. Periode 70-an misalnya periode ini ditandai oleh *boom* minyak di mana pertumbuhan ekonomi Indonesia dinilai cukup tinggi, yaitu berkisar 7-8% per tahun.

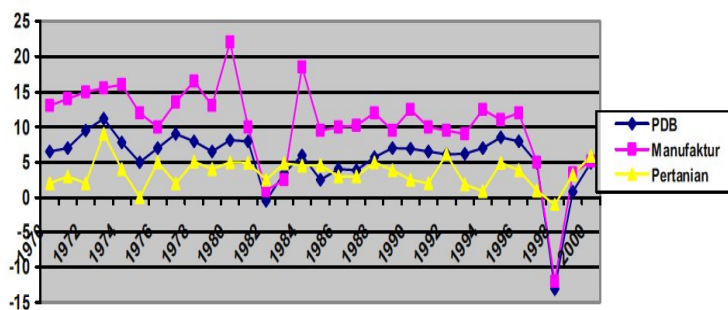
Aspek krusial pencapaian luar biasa itu dicatat oleh Shin' lechi lechimura karena didorong oleh: (1) ketahanan pangan dalam sektor pertanian; (2) pertumbuhan yang tinggi dalam barang-barang primer; (3) modernisasi sektor industri; (4) ekspansi pembangunan infrastruktur; (5) perbaikan sistem pendidikan dan (6) stabilisasi sosial.<sup>4</sup> Untuk membangun sektor industri nasional, pemerintah Orba menganut dua strategi industrialisasi yang berbeda yang dijalankan

secara berturut-turut, yakni diawali dengan substitusi impor<sup>5</sup> dengan penekanan pada industri-industri padat karya seperti tekstil dan produk turunannya dan dilanjutkan dengan penekanan pada pembangunan industri perakitan mobil dan kemudian secara berlahan digeser ke promosi ekspor.<sup>6</sup>

Namun demikian, pertumbuhan ekonomi Indonesia itu tidak diiringi dengan meratanya distribusi pendapatan, baik antarindividu, antardaerah maupun antarpulau. Atas fenomena tersebut, Booth memberikan penjelasan. Pertama, pertumbuhan ekonomi sejak 1987 lebih banyak didorong oleh sektor modern dan manufaktur dan memarjinalkan peran sektor pertanian, di mana lebih dari 60% penduduk Indonesia bekerja. Berikut ini adalah ilustrasi kontribusi sektor manufaktur dan pertanian terhadap pembentukan Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia dari tahun 1970-2000 (dalam %).

**Gambar 1**

Perbandingan Kontribusi Sektor Manufaktur dan Sektor Pertanian di Indonesia Tahun 1970-2000



(Sumber: Badan Pusat Statistik RI)

Kedua, terdapatnya kantong-kantong kemiskinan yang sulit dijangkau oleh kebijakan yang dilakukan pemerintah, yang telaknya tersebar di berbagai daerah perdesaan di Jawa dan luar Jawa. Ketiga, alasan ini terkait dengan kebijakan pengeluaran pemerintah untuk sektor pendidikan, terutama untuk tingkat sekunder dan tersier yang cenderung bias pada penduduk yang relatif mampu.<sup>7</sup>

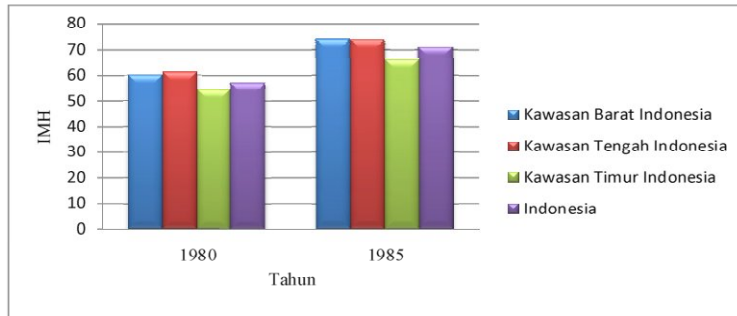
Kala itu, pemerintah ORBA kemudian sadar. Mereka lalu merevisi arah dan pola pembangunan dengan mengubah urutan prioritas Trilogi Pembangunan, dari pertumbuhan, pemerataan dan stabilitas pada Pelita II (1974-1979) menjadi pemerataan, pertumbuhan dan stabilitas pada Pelita III (1979-1984). Namun Dumairy berpendapat, inti tumpuan pembangunan Indonesia tetap saja pertumbuhan (*growth*), bukan pemerataan (*equity*). Sebab dalam praktiknya, pemerintah Orba hanya menetapkan strategi pertumbuhan yang hendak dicapai, tapi tidak menetapkan target mengenai tingkat pemerataan.<sup>8</sup>

Kesenjangan ekonomi Indonesia terjadi dalam berbagai dimensi, di antaranya kesenjangan antarkawasan, di mana kawasan Barat dan Tengah Indonesia lebih baik dibandingkan kawasan Timur Indonesia. Di bawah ini adalah ilustrasi Indeks Mutu Hidup (IMH)<sup>9</sup> Kawasan Barat, Tengah dan Timur Indonesia tahun 1980 dan tahun 1985.



## Gambar 2

### Indeks Mutu Hidup (IMH) Indonesia Tahun 1980 dan 1985



(Sumber: Badan Pusat Statistik RI)

Mengenai fenomena ini, Ari A. Perdana memberi satu catatan kritis dari lima catatannya, yakni: secara umum arah kebijakan pembangunan ekonomi Orba berjalan dalam kerangka *state-center*. Artinya, negara adalah aktor yang paling dominan dalam penentuan sebuah kebijakan.<sup>10</sup> Dengan nada yang sama, Vinod Thomas *et al.* menyatakan bahwa para pengambil kebijakan abai terhadap sejumlah tindakan kunci dalam proses pertumbuhan, yakni: (1) memperbaiki distribusi peluang; (2) melestarikan modal alam; (3) menangani resiko finansial global; dan (4) memperbaiki pemerintahan dan mengontrol korupsi.<sup>11</sup>

Dengan kondisi itu, ketahanan sistem bernegara dan berbangsa, yang diterapkan puluhan tahun oleh Pemerintah Orba itu kemudian diuji ketika krisis ekonomi menerjang Indonesia pada tahun 1997. Di berbagai tempat, titik kulminasi ketidakpuasan atas hasil-hasil pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah ORBA kemudian membunyah. Yang awalnya krisis moneter sebagai akibat dari guncangan nilai tukar Rupiah terhadap Dolar Amerika Serikat

kemudian bergeser menjadi krisis ekonomi. Lebih tragis lagi, krisis ekonomi itu kemudian menjalar ke krisis sosial dan bahkan krisis politik hingga akhirnya fakta sejarah membuktikan, sistem pemerintahan ORBA (dan dengan demikian sistem berbangsa dan bernegara Indonesia) kemudian porak-poranda.

Maka pada tahun 1999, setelah gerakan reformasi mahasiswa menumbangkan pemerintahan ORBA, sejumlah praktisi politik pembangunan plus tokoh-tokoh lokal di daerah mendesak pemerintah saat itu untuk segera merevisi UU.No.5/1974. Argumentasi perlunya revisi itu didasari bahwa pelaksanaan otonomi pada pemerintahan ORBA amat sumir. Tidak ada pembagian kewenangan antara pusat dan daerah dan keputusan pembangunan tetap berada di tangan pemerintah pusat. Apalagi saat itu, sejumlah daerah tengah menggarap serius wacana pemisahan diri dari NKRI dengan mengambil *best practice* kasus Timor-Timur.<sup>12</sup> Munculnya wacana federalisasi itu mengindikasikan bahwa ada sesuatu yang salah dalam pengelolaan pemerintahan selama ini.<sup>13</sup>

*...Riau kaya dengan minyak, namun sebagian besar dikelola oleh asing. Sudah begitu, hasilnya tidak kembali ke masyarakat Riau sebagaimana yang diharapkan. Masalahnya, sebagian besar atau sekitar 65% minyak bumi disedot dari bumi Riau dan daerah itu hampir tidak memperoleh apa-apa dari minyak bumi tersebut. Tahun 1997 misalnya, devisa yang dihasilkan minyak bumi Riau senilai Rp. 30 triliun, tetapi dana pembangunan dari pusat yang masuk ke Riau hanya Rp. 250 milyar (Kompas, 28 April 1999). Sementara pada tahun 1998, penerimaan pemerintah pusat dari minyak bumi Riau yang diproduksi PT. Caltex Pacific Indonesia (CPI) mencapai US\$ 2,068 milyar, atau sekitar Rp. 17 triliun (Kompas, 29 April 1999).*

Merespons wacana itu, sejumlah pihak yang masih pro-NKRI mendesak pemerintah untuk segera merevisi kembali undang-undang otonomi daerah. Tujuannya tentu untuk meredam keinginan sejumlah daerah untuk memisahkan diri dari NKRI. Atas dasar usulan tersebut, muncul lah UU.No.22/1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang ini telah dikenal istilah desentralisasi. Namun demikian, sejumlah pihak menilai bahwa jiwa undang-undang otonomi ini juga masih setengah hati. Hal ini terlihat jelas dalam Pasal 7 (1) yang menyatakan bahwa "kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemeritahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain". Diskusi dan perdebatan di seputar isu ini mengharuskan pemerintah kembali merevisi undang-undang otonomi daerah dengan merevisinya menjadi UU. No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah.

### ***Perkembangan Otonomi Daerah***

Karena spektrum kewenangan daerah yang begitu luas, maka perkembangan otonomi daerah sedikitnya ditandai oleh 4 (empat) isu utama, yaitu demokrasi lokal, pemekaran wilayah, pengelolaan keuangan daerah dan tata kelola pemerintahan yang baik dalam rangka memberikan pelayanan publik bermutu kepada masyarakat. Isu-isu tersebut akan diuraikan di bawah ini.

### ***Isu Demokrasi Lokal***

Wujud nyata dari demokrasi lokal adalah adanya pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung, dan inilah bentuk kedua dari desentralisasi yang dilaksanakan di Indonesia (devolusi).

Meski wujud demokrasi di daerah itu barangkali terlalu menyederhanakan konsep dan konteks demokrasi, tetapi itu lah gambaran kongkrit dari pelaksanaan demokrasi di daerah. Menurut catatan Kementerian Dalam Negeri, pada tahun 2013 terdapat 14 provinsi, 102 kabupaten dan 33 kota yang akan dan telah menyelenggarakan Pemilu. Sehingga total daftar pemilu pada tahun 2013 mencapai 149 pemilu.<sup>14</sup>

Bagi Maksud (2000) dalam Ikhsan (tanpa tahun), ada dampak positif dari desentralisasi politik (devolusi) ini, yaitu dapat meningkatkan dan memperkuat akuntabilitas, kapabilitas dan tanggung jawab masyarakat di daerah serta tumbuh dan berkembangnya demokrasi dalam pemerintahan dengan adanya partisipasi politik masyarakat.<sup>15</sup> Karena itu, penyelenggaraan Pemilu secara langsung dipandang dapat memberikan dampak positif terhadap penguatan demokrasi di Indonesia. Terdapat lima alasan mengenai hal itu:<sup>16</sup>

1. Partisipasi politik. Dalam Pemilu secara langsung rakyat terlibat langsung dalam menentukan siapa yang layak (memiliki kredibilitas dan kapabilitas memperjuangkan aspirasi dan memenuhi kepentingan rakyat) menjadi pelayan (pejabat publik) mereka.
2. Kompetisi politik lokal. Pemilu secara langsung membuka ruang untuk berkompetisi secara *fair* dan adil di antara para kontestan yang ada. Dengan demikian diharapkan tidak ada lagi suatu kontestan dari partai politik tertentu yang mendominasi secara terus-menerus proses yang berlangsung dan menutup

ruang bagi kelompok lainnya untuk turut berkompetisi secara *fair*.

3. Legitimasi politik. Pemilukada secara langsung akan memberikan legitimasi yang kuat bagi kepemimpinan kepala daerah yang terpilih.
4. Minimalisasi manipulasi dan kecurangan. Salah satu unsur yang mendorong penyelenggaraan pemilukada secara langsung adalah maraknya berbagai kasus *money politic* dan berbagai bentuk kecurangan lainnya.
5. Akuntabilitas. Dalam pemilukada secara langsung oleh rakyat, akuntabilitas kepala daerah menjadi sangat penting. Hal ini karena apabila rakyat sebagai pemilih menilai bahwa kepala daerah yang terpilih ternyata tidak dapat melaksanakan tugas-tugasnya secara baik dan bertanggungjawab kepada rakyat, maka rakyat akan memberikan sanksi dalam pemilukada berikutnya dengan tidak memilihnya kembali.

Pada tahun 2007, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dan United Nation Development Program (UNDP) menyusun konsep Indeks Demokrasi Indonesia (IDI), yang sampai saat ini lembaga itu terus melansir perkembangan indeks demokrasi Indonesia. Dalam IDI, disepakati 3 (tiga) aspek yang sekaligus menjadi indikator/tolok ukur untuk menakar kualitas pelaksanaan demokrasi di Indonesia. Indikator tersebut adalah: (1) kebebasan sipil (*civil liberty*); (2) hak politik (*political rights*); dan (3) lembaga-lembaga demokrasi (*institutions of democracy*).<sup>17</sup>

Kini pertanyaannya, bagaimana kualitas pelaksanaan demokrasi di Indonesia yang diukur dari 3 (tiga) aspek tadi? Sejak 2009-2010,

laporan IDI menunjukkan, indikator lembaga-lembaga demokrasi terutama partai politik dan DPRD merupakan indikator terendah dalam menyumbang angka indeks. Hal ini membuktikan bahwa sesungguhnya partai politik dan DPRD belum memainkan peran yang signifikan dalam membentuk konstelasi demokrasi di daerah<sup>18</sup>, terutama dalam membentuk pendidikan politik bagi masyarakat dan menangkap semua aspirasi mereka.<sup>19</sup>

### ***Isu Pemekaran Wilayah***

Sebagai akibat dari UU. No.32/2004 dan PP. No.78/2007, sampai bulan Mei 2013, jumlah provinsi di Indonesia mencapai 34 provinsi dengan jumlah kabupaten/kota mencapai 508 buah. Sehingga total daerah otonom di Indonesia mencapai 542 daerah otonom.<sup>20</sup> Jumlah ini kemungkinan akan bertambah di masa mendatang mengingat dinamika sosial, politik dan ekonomi akan semakin eskalatif. Pemekaran wilayah memang dimungkinkan jika dilakukan untuk tujuan-tujuan positif yang didasari oleh situasi dan kondisi riil di daerah yang bersangkutan.

Nordholt dan Klinken (2007) mengkritik, istilah "pemekaran" sendiri telah salah kaprah. Karena gerakan ini tidak mengarah ke luar dan ke atas seperti "mekarnya bunga". Tetapi justru ke dalam ke arah dirinya sendiri dalam bentuk subdivisi yang terus terjadi tanpa henti. Karena itu, Nordholt dan Klinken berpendapat, istilah yang mungkin tepat adalah "involusi administratif".<sup>21</sup> Gagasan ini persis seperti tesisnya Geertz ((1963) tentang involusi pertanian di Jawa. Ilustrasinya, begitu banyak orang sama-sama butuh menggarap sejengkal tanah yang sama. Pemekaran daerah mencerminkan kemampuan yang sama melakukan improvisasi di saat-saat yang sulit. Lanjutnya,

“kepuustakaan di seluruh dunia mengusulkan secara luas desentralisasi, tetapi kepuustakaan tersebut tidak pernah menyebut perlunya menggariskan kembali batas-batas wilayah administratif itu sendiri”.<sup>22</sup>

Padahal jika ditilik dari sisi etisnya, tujuan pemekaran adalah (1) peningkatan pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakat; (2) kemungkinan pengelolaan sumberdaya alam berbasis kearifan lokal dan berkelanjutan; (3) peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan; (4) efisiensi dan efektifitas dan pengelolaan sumberdaya alam; (5) peningkatan kesejahteraan masyarakat.<sup>23</sup> Namun demikian, tujuan pemekaran itu mesti berdiri pada asumsi bahwa aparatur pemerintahan yang ada memiliki kemampuan yang cukup untuk memaksimalkan fungsi-fungsi pemerintahan. Selain itu, bahwa pemekaran harus dapat menciptakan dorongan-dorongan baru dalam masyarakat bagi lahirnya prakarsa yang mandiri menuju kemandirian bersama.

Namun demikian, banyak pihak meragukan dampak positifnya. Sebab banyak hasil studi membuktikan bahwa pemekaran daerah dicemari oleh kepentingan elit dan tokoh politik lokal. Meski terjadi perubahan institusional dalam proses otonomi dan desentralisasi, tapi kaki elit politik terhujam kokoh. Bahkan elit politik lokal itu telah melakukan konsolidasi sistematis sebelum pemekaran dilakukan (Malley, 2003) dalam Riza (2007). Selain Malley, kenyataan lain menunjukkan, bahwa bobot politis pemekaran lebih kentara dan akibatnya, proses desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia termasuk proses pemekaran kabupaten masih menjadi ajang memperjuangkan kepentingan pribadi bagi segiliter kelompok yang merasa telah berkuasa untuk mendorong lahirnya kebijakan

pusat, sehingga merasa berhak mendapatkan kompensasi berupa jabatan atau nilai lebih lainnya yang bisa diperoleh dari itu.<sup>24</sup>

Sementara itu, studi yang dilakukan Farida (2010) di Kabupaten Bungo dan Tebo, Provinsi Jambi menyatakan, banyak sekali aktor yang bermain dalam upaya pemekaran daerah. Farida (2010) mencatat posisi aktor-aktor tersebut dalam percaturan pemekaran daerah.<sup>25</sup>

### ***Isu Pengelolaan Keuangan Daerah***

Selain desentralisasi politik, UU.32/2004 juga menitikberatkan pada desentralisasi administratif. Desentralisasi administratif dimaksudkan untuk mendistribusikan kewenangan, tanggung jawab dan sumber daya keuangan sebagai upaya menyediakan pelayanan umum kepada berbagai level pemerintah. Pendelegasian tanggung jawab ini meliputi kegiatan perencanaan, pendanaan dan pengelolaan berbagai pelayanan umum dari pemerintah pusat dan lembaga pelaksanaannya kepada berbagai unit pemerintah di berbagai level (*regional authorities*).

Dalam UU. No. 32/2004 disebutkan: "perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah serta besaran pendanaan penyelenggaraan dokonsentrasi dan tugas pembantuan. Tujuan dari perimbangan keuangan itu adalah meningkatkan pemerataan pendapatan bagi seluruh masyarakat Indonesia.



Menurut Tadjoeeddin (2005), dalam desentralisasi fiskal, transfer dana dari pemerintah pusat kepada daerah merupakan hal yang tidak dapat dihindari. Pada dasarnya transfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dapat dibedakan atas bagi hasil pendapatan dan bantuan. Adapun tujuan transfer ini adalah pemerataan vertikal dan pemerataan horizontal, mengatasi efek pelayanan publik, mengarahkan prioritas dan melakukan eksperimen dengan ide-ide baru, stabilitas dan kewajiban untuk menjaga tercapainya standar pelayanan minimum (SPM) di setiap daerah.<sup>26</sup>

Namun demikian, perkembangan 14 (empat belas tahun) pelaksanaan desentralisasi, kesejahteraan masyarakat masih belum menunjukkan peningkatan signifikan. Dari perspektif keuangan daerah misalnya. Kendati lebih dari 14 tahun implementasi otonomi, perimbangan keuangan pusat dan daerah masih tetap buruk. Keuangan daerah masih tergantung pada pusat. Kajian Kementerian Keuangan pada 2011 menunjukkan, lebih dari 80% pemerintah daerah tergantung dana pusat.<sup>27</sup>

Secara nasional, rata-rata rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) hanya mencapai 19,9% terhadap total pendapatan daerah. Itu artinya, kapasitas penciptaan PAD sangat rendah. Ini indikasi bahwa daerah belum mampu memformulasi kebijakan pajak daerah dan retribusi daerah yang maksimal. Di sisi yang lain, kontribusi PAD juga sangat rendah terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. Sepanjang 2011-2012, kontribusi PAD hanya mencapai rata-rata 6,7% terhadap pertumbuhan ekonomi daerah.

Di aras komponen belanja daerah, terutama belanja pembangunan, angkanya juga masih rendah. Rata-rata nasional, rasio belanja

pembangunan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) hanya sebesar 23,4% dari total belanja. Padahal belanja pembangunan ini amat penting. Sebab belanja ini punya *multiplier effect* dalam menggerakkan roda perekonomian daerah. Semakin tinggi angka rasionya, akan semakin baik pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi suatu daerah.

Dataran yang lain, tata kelola keuangan daerah. Catatan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menunjukkan, pada 2011 hanya 35 dari 516 daerah yang mendapat opini wajar tanpa pengecualian (WTP) atas laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD). Jumlah ini meningkat dari 34 daerah yang memperoleh WTP pada 2010. Selebihnya, 341 daerah dengan opini wajar dengan pengecualian (WDP), 26 daerah tidak wajar (TW), dan 115 daerah diberi predikat "tidak memberikan pendapat" (TMP).<sup>28</sup> Ternyata banyak daerah tidak patuh, tidak cukup mengungkap dan laporan keuangannya tidak sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan. Dan hal ini adalah sumber utama dari perilaku korupsi. Makanya sungguh memprihatinkan jika banyak aparat pemerintahan daerah dijerat kasus korupsi. Data Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menyebutkan, sejak tahun 2004-2012 sebanyak 203 orang yang terdiri dari walikota, bupati, anggota DPRD dan pejabat daerah tersangkut kasus korupsi (tersangka).<sup>29</sup>

### ***Isu Pelayanan Publik dan Good Governance***

Karena itu, fakta yang dilansir BPK dan KPK tersebut menjadi semacam alat konfirmasi bahwa tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) masih menjadi barang mahal dalam pengelolaan pemerintahan di daerah. Terkait dengan itu, hasil

studi Hidayat (2007) di Provinsi Banten misalnya menunjukkan bahwa di era otonomi daerah justru terjadi apa yang disebutnya sebagai *shadow state*. Transparansi dan akuntabilitas yang diharapkan terjadi dikontaminasi oleh praktik-praktik ekonomi-politik antara elit penguasa (*state actors*) dan elit sosial (*society actors*). Akibatnya, praktik ini justru menyuburkan kolusi, korupsi dan nepotisme di Provinsi Banten. Dan hasil studi itu kemudian terkonfirmasi oleh tindakan tangkap tangan KPK baru-baru lalu.

Senyampang dengan hal itu lah maka sementara kalangan meragukan efektifitas pelayanan publik<sup>30</sup> yang menjadi bagian integral dari pelaksanaan desentralisasi administratif. Studi Toyamah, et al (2002) misalnya menemukan bahwa setelah pelaksanaan otonomi daerah pelayanan di sektor pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur belum berubah, namun kondisi sarana dan prasarana pendukung pelayanan cenderung memburuk.<sup>31</sup>

Bappenas dan UNDP (2008) juga menemukan banyak daerah belum secara optimal menyediakan pelayanan dasar (*basic service*) kepada masyarakat sehingga berimplikasi pada ketimpangan tingkat kesejahteraan nonpendapatan (nonmoneter) di daerah. Studi ini menunjukkan, secara umum kinerja pelayanan publik di Daerah Otonom Baru (DOB) cenderung menurun. Masalah yang dihadapi dalam pelayanan publik ialah (i) tidak efektifnya penggunaan dana, terkait dengan kebutuhan dana yang tidak seimbang dengan dengan luas wilayah dan jumlah penduduk yang relatif sama, (ii) ketersediaan tenaga pelayanan pada masyarakat karena perkembangan ekonomi dan fasilitas yang terbatas, dan (iii) masih terbatasnya pemanfaatan layanan publik publik yang diberikan.<sup>32</sup>

Studi yang dilakukan World Bank (2009) juga menemukan bahwa hampir 25% kondisi infrastruktur pendidikan di sejumlah daerah sangat rendah.<sup>33</sup> Studi World Bank juga menunjukkan, ada perbedaan mencolok antara capaian jenjang pendidikan penduduk di daerah perkotaan dan di daerah pedesaan, dengan perbedaan rata-rata sebesar 2,5 tahun (World Bank, 2007).<sup>34</sup>

Padahal, pelaksanaan desentralisasi administratif didasarkan pada sebuah argumentasi bahwa pengelolaan oleh unit-unit pelayanan publik akan lebih efektif jika diserahkan kepada unit yang bersentuhan langsung dengan masyarakat. Asumsinya, semakin dekat hubungan antara pemerintah (*region*) dengan masyarakat, semakin bisa dipahami kebutuhan masyarakat akan suatu pelayanan. Dengan kata lain, desentralisasi administratif dimaksudkan untuk menciptakan efisiensi dan efektifitas pelayanan umum. Tujuan akhirnya adalah tentu mencapai tujuan pembangunan, yaitu peningkatan kesejahteraan masyarakat.

## **B. KORELASI OTONOMI DAERAH DENGAN INTEGRASI PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL**

### ***Kewenangan Pusat dan Daerah***

Sejak munculnya UU. No. 32/2004 itu, kini daerah diberi banyak kewenangan untuk mengelola sendiri rumah tangganya. Aturan teknis kewenangan daerah (desentralisasi) diatur spesifik dalam PP. No.25/2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom dan PP. No.38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam PP.38/2007, eksplisit tertera bahwa kewenangan pemerintah pusat

meliputi: (1) politik luar negeri; (2) pertahanan; (3) keamanan; (4) yustisi; (5) moneter dan fiskal nasional; serta (6) agama. Sementara kewenangan daerah meliputi 26 (dua puluh enam) urusan wajib dan 8 (delapan) urusan pilihan. Berikut ini adalah tabel urusan wajib dan urusan pilihan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.

### ***Empat Pilar sebagai Landasan Perencanaan Pembangunan***

Empat Pilar adalah: Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan Bhineka Tunggal Ika. Pilar pertama adalah Pancasila. Pancasila adalah karakter bangsa Indonesia yang (1) berke-Tuhan-an yang Maha Esa; (2) berperikemanusiaan; (3) bersatu Indonesia; (4) berdimensi kerakyatan; dan (5) berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pilar yang kedua adalah UUD Tahun 1945, yakni sebagai (1) landasan konstitusional dan landasan ideal; (2) alat pengendali sosial; (3) alat untuk mengubah masyarakat; (4) alat ketertiban dan pengaturan masyarakat; (5) sarana mewujudkan keadilan sosial lahir dan batin; (6) sarana penggerak pembangunan; (7) fungsi kritis dalam hukum; (8) fungsi pengayoman; dan (9) alat politik.

Pilar yang ketiga adalah NKRI. Maknanya adalah (1) anugerah yang harus diurus dengan benar; (2) perwujudan pemerataan kesejahteraan; dan (3) sebuah geostrategis yang mengaitkan ekonomi, geografi dan strategi.<sup>35</sup> Pilar yang keempat adalah Bhineka Tunggal Ika yang berarti meski beragam etnis, suku, dan agama tetapi harus dibingkai dalam NKRI.

Empat Pilar itulah yang menjadi nilai yang harus dikonstruksi dalam setiap perencanaan pembangunan nasional Indonesia. Nilai itu digunakan untuk menimbang, yang berarti kegiatan

menghubungkan sesuatu dengan sesuatu yang lain (sebagai standar), untuk selanjutnya mengambil keputusan. Keputusan itu dapat menyatakan: berguna atau tidak berguna, benar atau tidak benar, indah atau tidak indah, baik atau tidak baik dan seterusnya.<sup>36</sup>

Dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah dengan seluruh kewenangan yang dimiliki oleh daerah, perencanaan pembangunan nasional sangat berpotensi menyimpang dari nilai-nilai tersebut. Walaupun kini terdapat UU. No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang berisi jaminan agar kegiatan pembangunan berjalan efektif, efisien, dan bersasaran (Konsideran Menimbang Butir d), namun tetap saja perlu sebuah "jiwa" di dalamnya. Dan tampaknya, "jiwa dan nilai" itulah yang tidak terdapat dalam undang-undang tersebut. Dalam upaya mengisi 'kekosongan' jiwa itulah kini kita memerlukan sebuah nilai yang dapat diayomi bersama, baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam melakukan perencanaan pembangunan nasional.

Terkait dengan upaya itu, sepanjang tahun 2012 Pusat Pengkajian MPR RI melakukan serangkaian kegiatan seminar dan diskusi kelompok terfokus (FGD) dengan para akademisi di perguruan tinggi di seluruh Indonesia. Kegiatan itu ditujukan agar Empat Pilar menjadi semacam semangat baru untuk memberi landasan yang kokoh, bernilai, bermartabat serta berorientasi pada nilai-nilai Bangsa Indonesia terhadap pembangunan di Indonesia.<sup>37</sup>

### **C. RELEVANSI SPPN DENGAN OTONOMI DAERAH**

Kehadiran SPPN sebagai sebuah produk hukum nasional adalah sebagai kerangka bagi penyelenggara negara dalam menjalankan proses pembangunan, baik pada lingkup pusat maupun daerah. Di

lain pihak, "sistem perencanaan pembangunan nasional" dapat juga disebut sebagai sistem, cara, ataupun metode bagi penyelenggara negara untuk melakukan perencanaan pembangunan. Dua "term" yang berbeda makna ini menunjuk pada satu tujuan utama, yaitu bahwa agar perencanaan pembangunan nasional dapat menjamin tercapainya tujuan negara, yaitu kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Berdasar pada itu, dalam SPPN disusun periodisasi perencanaan pembangunan yang terdiri dari:<sup>38</sup>

1. Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dengan jangka waktu 20 tahun;
2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dengan jangka waktu 5 tahun;
3. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Kementerian/ Lembaga untuk periode 5 tahun;
4. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dengan jangka waktu 5 tahun;
5. Rencana Pembangunan Tahunan Nasional, dengan periode 1 tahun;
6. Rencana Pembangunan Tahunan Daerah dengan periode 1 tahun;
7. Rencana Pembangunan Tahunan Kementerian/Lembaga dengan periode 1 tahun; dan
8. Rencana Pembangunan Tahunan Satuan Kerja Perangkat Daerah dengan periode 1 tahun.

Dari periodisasi itu terlihat bahwa titik singgung perencanaan pembangunan nasional dengan perencanaan pembangunan di daerah terletak pada RPJP dan RPJM SKPD (atau yang dikenal dengan RPJM Daerah). RPJP kemudian menjadi kerangka bagi pemerintahan daerah untuk menyusun RPJM Daerah mereka masing-masing. Namun yang menjadi persoalan adalah RPJM dengan periode 5 tahun itu didasarkan pada visi dan misi partai politik atau gabungan partai politik pengusungnya. Hal ini lah yang berpotensi bergesernya nilai-nilai perencanaan pembangunan. Dampaknya kemudian boleh diduga yaitu deviasi terselenggaranya pembangunan nasional yang terintegrasi dan berkesinambungan dalam jangka panjang, karena setiap kali pemilihan presiden dan wakil presiden akan berganti pula arah kebijakan pembangunan nasionalnya.<sup>39</sup>

Sama halnya di daerah, setiap lima tahun kepala daerah baik bupati maupun walikota akan berganti atau tetap terpilih kembali. Kalaupun terpilih kembali, dinamika politik di daerah pada setiap periode pemilukada amat sangat tidak konstan. Katakanlah pada periode pertama bupati/walikota diusung oleh Partai X, Y, dan Z. Tetapi pada periode pemilukada berikutnya (jika bupati/walikota tersebut mencalonkan kembali), bias jadi ia diusung oleh komposisi partai pengusung yang berbeda. Jika kemudian terpilih, maka bupati/walikota tersebut harus pula mendasarkan visi dan misinya pada partai-partai pengusung. Dan kenyataan ini lah yang saat ini harus kita hadapi bersama.

Untuk itu, mengulang pertanyaan substansial yang diajukan Mohammad Jafar Hafsa dalam naskah *keynote speech*-nya, yang antara lain:<sup>40</sup>



1. Apakah sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah saat ini telah berjalan selaras serta mampu memberikan arah kebijakan pembangunan nasional dan daerah yang berorientasi kepada kesejahteraan rakyat?
2. Bagaimanakah kelebihan dan kekurangan RPJMN saat ini apabila dibandingkan dengan GBHN yang berlaku pada Pemerintahan Orba?
3. Apakah implikasi politik dan hukumnya apabila gagasan untuk mereformulasi model GBHN sebagai arah perencanaan pembangunan nasional ke depan diwujudkan?
4. Lembaga manakah yang berwenang, apakah lembaga MPR masih relevan sebagai lembaga perwakilan yang diberi kewenangan untuk merumuskan kembali arah kebijakan perencanaan pembangunan nasional?

**Notes:**

- <sup>1</sup> Di Batak Toba misalnya menggunakan konsep otonomi yang disebut *bius*, yakni tingkatan wilayah yang lebih tinggi dari wilayah *huta* atau *horja*. Dalam cakupan wilayah yang kecil ini, *bius* menetapkan peraturan-peraturan yang disebut *pitara* atau *patik* (tertib aturan). *Bius* juga mendelegasikan kekuasaan kepada organisasi di bawahnya, yakni kepala *huta* atau kepala desa yang disebut raja *huta*, serta kepala *horja* yang dinamakana raja *parjolo* atau raja terdepan. Misalnya dalam aspek hukum, *bius* menjadi lembaga tertinggi untuk memutuskan perkara jika berkenaan dengan sengketa antar *huta* atau *horja*, melalui persidangan-persidangan yang dipimpin *raja na opat* atau *empat raja doli*. Simanjuntak (2006) dalam Bungaran Antonius Simanjuntak, *Otonomi Daerah, Entonasionalisme, dan Masa Depan Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2010) hlm. 2.
- <sup>2</sup> Figur (2008) dalam Bungaran Antonius Simanjuntak, *Otonomi Daerah, Entonasionalisme, dan Masa Depan Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2010) hlm. 2. Lihat juga Efendi Wahyono, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Jawa Pada Masa Pemerintahan Hindia Belanda: Perubahan Pemerintahan Daerah Berdasarkan Bestuurshervormingswet 1922*, Disertasi, (Universitas Terbuka, Mei 2009.

- <sup>3</sup> Tulus Tambunan, *Perkembangan Industri dan Kebijakan Industrialisasi di Indonesia Sejak Orde Baru Hingga Pasca-krisis* (Kadin Indonesia- JETRO, November 2006, hlm. 2). <http://kadin-indonesia.or.id/enm/images/dokumen/KADIN-98-3022-01082008.pdf>.
- <sup>4</sup> Shin' Iechi Iechimura, *Lesson from Indonesian Economic Development: the First 25 Years of the New Order*, dalam Mohamad Ikhsan et al., *Delapan Puluh Tahun Mohamad Sadli: Ekonomi Indonesia di Era Politik Baru*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2010) hlm. 51-61.
- <sup>5</sup> Strategi substitusi impor diilhami oleh pemikiran tentang adanya fakta hubungan yang tidak setara antara negara berkembang dengan Negara maju. Hubungan yang tidak seimbang antara negara berkembang sebagai Negara pinggir (periphery) dengan negara maju sebagai pusat (center). Untuk memutus hubungan yang tidak seimbang tersebut, maka pemerintah negara sedang berkembang harus melaksanakan strategi industri yang bisa menggantikan produk industri yang selama ini diimpor dari Negara maju. Dengan cara demikian, kemandirian ekonomi akan bias dicapai oleh negara-negara sedang berkembang. (Didik J. Rachbini, 2004, *Ekonomi Politik: Kebijakan dan Strategi Pembangunan*, Penerbit Granit, Jakarta, hlm. 23).
- <sup>6</sup> Tulus Tambunan, 2006, hlm. 2. Tentang strategi promosi ekspor, dapat dibaca di Didik J. Rachbini, 2004, hlm. 39.
- <sup>7</sup> Anne Booth, *Survey of Recent Development*, 2000, BIES 36/1, hlm. 73-104 dan Anne Booth, *Poverty and Inequality in the Soeharto Era: An Assessment*, Bulletin of Indonesian Economic Studies, 2002, 57 (2): hlm 223-257.
- <sup>8</sup> Dumairy, *Perekonomian Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 1996) hlm. 87.
- <sup>9</sup> Indeks Mutu Hidup (IMH) adalah sebuah indeks sosial yang mengaitkan antara hasil survey subyektif tentang kepuasan hidup dengan perbandingan obyektif kualitas hidup.
- <sup>10</sup> Ari A. Perdana, *Peranan "Kepentingan" Dalam Mekanisme Pasar dan Penentuan Kebijakan Ekonomi di Indonesia*, (CSIS Economics Working Paper Series No. 061, September 2001), hlm. 9-10.
- <sup>11</sup> Vinod Thomas et al., *The Quality of Growth*, (Jakarta: Penerbit Gramedia,) hlm. xxxviii.
- <sup>12</sup> Ulasan lengkap sejarah pemisahan diri Timor-Timur dapat dibaca di Joseph Nevins, *Pembantaian Timor-Timur: Horor Masyarakat Internasional* (Yogyakarta: Galang Press, 2008)
- <sup>13</sup> Simanjuntak (ed), 2006, hlm. 5.
- <sup>14</sup> Kemendagri RI, *Daftar Provinsi yang akan Melaksanakan Pilkada Tahun 2013*, <http://otda.kemendagri.go.id/otdaiii/Pilkada2013.pdf>
- <sup>15</sup> M. Ikhsan, (tanpa tahun) *Evaluasi Pelaksanaan Pemilihan Kepada Daerah Secara Langsung di Kabupaten/Kota*, <http://www.stialan.ac.id/artikel/artikel%20m%20ikhsan.pdf>, hlm. 5.
- <sup>16</sup> Ibid, hlm. 7-8.
- <sup>17</sup> Bappenas & UNDP, *Menakar Demokrasi di Indonesia: Indeks Demokrasi Indonesia 2009* (Jakarta, 2009), hlm. 16. <http://www.undp.or.id/pubs/docs/IDI%202009%20-%20Bahasa%20Indonesia.pdf>

- <sup>18</sup> Ibid. lihat pula IDI 2010, *Kebebasan yang Bertanggungjawab dan Substansial: Sebuah Tantangan*, <http://www.undp.or.id/pubs/docs/IDI%202010.pdf>.
- <sup>19</sup> Laporan penelitian tentang kinerja partai dan parlemen lokal dan ulasan kritisnya dapat dibaca di Syamsuddin Haris (ed), *Partai dan Parlemen Lokal Era Transisi Demokrasi di Indonesia*, (Jakarta, LIPI, 2007).
- <sup>20</sup> Data diambil dari Komite Pemantau Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD), <http://www.kppod.org/datapdf/daerah/daerah-indonesia-2013.pdf>.
- <sup>21</sup> Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken, *Politik Lokal di Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Obor dan KITLV-Jakarta), hlm. 26.
- <sup>22</sup> Ibid, hlm. 26.
- <sup>23</sup> Bambang Juanda, *Manfaat dan Biaya Pemekaran Daerah Serta Implikasinya Terhadap APBN*, (Jurnal Ekonomi, Vol. XXV, Edisi Oktober 2007).
- <sup>24</sup> Riza, B.P., 2007, *Dinamika Politik Dalam Implementasi Kebijakan Pemekaran, Sengketa Aset Antara Kabupaten Pasaman Barat dengan Kabupaten Pasaman*, Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik, Vol. 11, No. 2, November 2007, <http://jurnal.pdii.lipi.go.id/admin/jurnal/11207185202.pdf>.
- <sup>25</sup> Farida, A., 2010, *Pertarungan Gagasan dan Kekuasaan Dalam Pemekaran Wilayah (Studi Kasus: Kabupaten Bungo dan Kabupaten Tebo di Provinsi Jambi*, Tesis, Sekolah Pascasarjana IPB, Bogor.
- <sup>26</sup> Tadjoeeddin, M., 2005, *Aspirasi Terhadap Ketidakpuasan, Disparitas Regional dan Konflik Vertikal di Indonesia*, Unisfer, Jakarta.
- <sup>27</sup> Lihat laporan lengkap Dir. Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan, *Deskripsi dan Analisis APBD 2011*, DJPK Kemenkeu, 2011. Lihat pula Dir. Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan, *Deskripsi dan Analisis APBD 2012*, DJPK Kemenkeu, 2012.
- <sup>28</sup> Badan Pemeriksa Keuangan RI, Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II Tahun 2011, Bagian I Bab 1 "Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD)", hlm. 5.
- <sup>29</sup> Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), *Laporan Tahunan 2012*, (Jakarta, Desember 2012), hlm. 73-74, [http://www.kpk.go.id/images/pdf/laptah/LAPTAH\\_KPK\\_2012.pdf](http://www.kpk.go.id/images/pdf/laptah/LAPTAH_KPK_2012.pdf).
- <sup>30</sup> Dalam UU. No. 25/2009 tentang Pelayanan Publik menyebutkan bahwa pelayanan publik adalah "kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik". Kriteria/standar untuk mengukur kinerja pelayanan publik adalah (1) berkualitas; (2) cepat; (3) mudah; (4) terjangkau; dan (5) terukur.
- <sup>31</sup> Toyamah, N., et al., *Dampak Desentralisasi dan Otonomi Daerah Atas Kinerja Pelayanan Publik: Kasus Kota Bandar Lampung, Provinsi Lampung*, (Jakarta, SMERU Research Institute, 2002).
- <sup>32</sup> Bappenas dan UNDP, 2008, *Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah 2001-2007*, Building and Reinventing Decentralized Governance (BRIDGE), Jakarta.
- <sup>33</sup> World Bank, 2009, *Investing in Indonesia's Education at the District Level An Analysis of Regional Public Expenditure and Financial Management*, Washington D.C, USA.

- <sup>34</sup> World Bank, 2007, *Pengeluaran Publik Indonesia: Memaksimalkan Peluang Baru, Kajian Pengeluaran Publik Indonesia 2007*, Jakarta.
- <sup>35</sup> S.H. Sarundajang, *Geostrategi*, (Jakarta, Kata Hasta Pustaka, 2011), hlm. 4.
- <sup>36</sup> A.W. Widjaja, *Manusia Indonesia Individu, Keluarga, dan Masyarakat Topik-Topik Kumpulan Bahan Bacaan Mata Kuliah Ilmu Sosial Dasar*, (Jakarta, Akademika Pressindo, 1985), hlm. 155.
- <sup>37</sup> Seluruh Prosiding Seminar dan Diskusi Kelompok Terfokus tersebut dapat ditelusuri di Pusat Pengkajian MPR RI.
- <sup>38</sup> Pasal 1 UU. No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan.
- <sup>39</sup> Mohammad Jafar Hafsa, Naskah *Keynote Speech* dalam Prosiding FGD Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara, "*Reformulasi GBHN: Upaya Mewujudkan Kesatuan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah*", UGM Yogyakarta & Pusat Pengkajian MPR RI, 6 September 2012, hlm. 5.
- <sup>40</sup> Ibid, hlm. 7-8.

## *Bab 5*

### **MENIMBANG REFORMULASI GBHN**

#### **A. ALASAN HISTORIS DAN FILOSOFIS**

Selama beberapa dekade yang lalu arah perjalanan negara yang telah ditempuh oleh bangsa Indonesia didasarkan pada Undang Undang Dasar (UUD) 1945, arah atau keinginan rakyat dalam masa tertentu dituangkan di dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Berdasarkan UUD 1945 (pra-perubahan) pembuatan GBHN ini dilakukan oleh MPR. Suatu majelis yang merepresentasikan masyarakat Indonesia tanpa terkecuali. MPR merupakan miniatur dari masyarakat Indonesia dalam melakukan proses kedaulatan rakyat. Ketentuan tentang wewenang MPR dalam pembuatan GBHN tertuang didalam pasal 3 UUD 1945 (pra-perubahan).

GBHN merupakan pernyataan keinginan rakyat yang menjadi acuan utama atas segala kiprah penyelenggara negara dalam mewujudkan cita-cita bangsa bernegara, yang secara eksplisit tersurat didalam pembukaan UUD 1945. Upaya mewujudkan cita-cita bangsa secara sederhana diartikan sebagai upaya pembangunan bangsa. Karena

pembangunan itu sendiri dapat diartikan sebagai peningkatan kualitas dan derajat kehidupan seutuhnya dari seluruh rakyat Indonesia. Oleh karenanya bentuk operasional dari GBHN ini selama beberapa dekade diwujudkan dalam bentuk Rencana Pembangunan Nasional. Dengan adanya rencana pembangunan para penyelenggara negara mempunyai pegangan dan sasaran serta target yang harus dicapainya dalam kurun waktu tertentu.<sup>1</sup>

Repelita misalnya adalah rencana pembangunan yang memiliki rentang waktu selama 5 tahun. Repelita dipergunakan sebagai penjabaran dari GBHN pada masa awal pemerintahan Soeharto sampai dengan tahun 1998. Dengan demikian harapan rakyat dan kenyataan yang didapatkan bisa dengan mudah diukur dengan referensi dokumen tersebut. Bahkan pengukuran kinerja pemerintahan, dalam hal ini presiden selaku mandataris MPR, didasarkan atas kesungguhan dan keberhasilan presiden dalam menerjemahkan dan melaksanakan GBHN tersebut.

Presiden pada saat itu merupakan mandataris MPR yang harus menjalankan keputusan-keputusan yang dihasilkan oleh MPR, termasuk GBHN. Contoh yang paling aktual adalah ditolaknya pertanggung jawaban presiden Habibie oleh MPR. Dengan penolakan tersebut yang bersangkutan diberhentikan dan tidak dapat dipilih kembali menjadi presiden Republik Indonesia.

Untuk memahami maksud, tujuan serta kegunaan GBHN, barangkali haruslah diteliti suasana kebatinan ketika UUD 1945 ini disusun, para pendiri bangsa ini pada saat itu ingin menegaskan bahwa visi bangsa haruslah dinamis, seiring dengan berlalunya waktu. Untuk itu daripada merubah konstitusi setiap saat, lebih baik diciptakan suatu

dokumen lain yakni GBHN yang bisa dievaluasi, dianalisa, dirubah bahkan diganti setiap 5 tahun oleh lembaga yang berkewenangan membuat konstitusi, yakni MPR selaku manifestasi dari kedaulatan rakyat.

Terdapat alasan historis untuk memahami obyek dengan melihat proses dan perkembanganya melalui konteks dalam hubungan dimensi waktu, dengan pendekatan sejarah tersebut dapat ditangkap suasana kebatinan, semangat zaman serta perkembangan pemikiran manusia Indonesia tentang hidup dan lingkunganya yang pada saat itu serba terbatas namun pemikiran progresif terselip disetiap manusia Indonesia untuk memecahkan kebuntuan sehingga memunculkan suatu cita-cita nasional untuk membangun bangsa melalui suatu program yang bertahap, sistimatik, revolusioner dan menyeluruh dan program itu disebut GBHN. Apabila pendekatan historis ini dikaitkan dengan Pancasila, akan nampak bagaimana Pancasila itu sebagai nilai sosio budaya yang tumbuh dan berkembang sejalan dengan pertumbuhan bangsa kita.<sup>2</sup>

Dapat dipahami mengapa diperlukan GBHN karena sejak Orde Baru program pembangunan perlu diarahkan dan menurut skala prioritas serta tidak meninggalkan filosofi hidup di negara agraris yang mengedepankan kemapanan dalam sektor pangan dan kesejahteraan masarakat yang Pancasilais. Pancasila diletakkan dalam kerangka konstitusional, sebagai langkah awal untuk menata kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan sesuai dengan kemurnian pelaksanaan Pancasila dalam konteks UUD 1945.

Secara historis, dalam kurun waktu 32 tahun rezim Orde Baru, MPR RI telah berhasil menetapkan sebanyak 6 GBHN (GBHN 1973, 1978,

1983, 1988, 1993 dan 1998). Dengan kata lain, setiap sidang 5 tahunan, MPR menjalankan tugas rutin menetapkan GBHN yang akan diamanatkan kepada Presiden. Rutinitas ini seakan telah mengabaikan kebutuhan dan perkembangan masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari format dan rumusan tujuan pembangunan nasional dari keseluruhan GBHN yang secara umum memiliki kesamaan satu sama lain, yaitu<sup>3</sup>:

“Pembangunan Nasional bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang materiil dan spirituil berdasarkan Pancasila di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, dan bersatu dalam suasana peri kehidupan Bangsa yang aman, tentram, tertib dan dinamis serta dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai”

Melalui pendekatan historis ini diharapkan menjadi alasan pemahaman kita terhadap Garis-garis Besar Haluan Negara kembali diimplementasikan sehingga menghasilkan pemahaman yang kontekstual sesuai dengan proses perkembangan pemikiran serta semangat zaman reformasi melalui sejarah bangsa.

Pembangunan nasional akan membawa pengaruh yang luas dalam semua segi kehidupan bangsa, mutu kehidupan yang ditandai oleh tingkat kecerdasan yang lebih tinggi, kemajuan peradaban yang ditandai oleh tingkat kecerdasan yang lebih tinggi, kemajuan peradaban yang lebih manusiawi membutuhkan perencanaan yang sistemik secara langsung akan memupuk berkembangnya kepekaan terhadap perbaikan pelayanan sosial, kesegaran mental dan fisik,



ketaqwaan kepada Tuhan yang penuh dengan penghayatan akan merupakan hasil positif dari pandangan itu.

Pembangunan yang terencana dan berkesinambungan juga akan menimbulkan perubahan sikap hidup yang mengakibatkan timbulnya pergeseran nilai dan komitmen hidup serta kesiapan manusia Indonesia untuk menuju arah yang lebih baik, sebagai konsekuensi dalam rangka pemantapan integrasi berbangsa dengan segala aspeknya. GBHN mengusik pemikiran setelah bergulirnya masa reformasi yang berjalan kurang lebih 14 tahun namun belum mendapatkan yang diinginkan yaitu masyarakat yang adil, makmur, sejahtera dan toleransi secara sosial seperti cita-cita Reformasi.

Dengan kondisi saat ini sangatlah layak untuk kembali membuka komitmen awal tentang system pembangunan atau menggulirkan program GBHN dengan semangat perubahan dan arah demokrasi yang sudah ada. Cikal bakal Haluan Negara adalah terletak didunia pendidikan khususnya di universitas yang cepat menyerap informasi akademik untuk segera dilaksanakan penelitian, kerja sama, sosialisasi dan penerapan baik ditingkat kampus dengan melibatkan unsur masyarakat secara luas. GBHN adalah suatu filosofi kesepakatan untuk membangun bangsa ini kearah lebih baik, semangat membangun harus kita tangkap demi kelangsungan hidup berbangsa dan bernegara yang selalu mengedepankan semangat pengamalan Pancasila

Suatu pilar yang sangat esensial dalam suatu negara adalah kedaulatan dalam negara. *Core philosophy* kedaulatan negara dalam sila-sila Pancasila adalah terumuskan dalam, 'Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/

perwakilan, diikuti dengan 'Mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia'. Berdasarkan nilai tersebut maka berdasarkan Ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 bahwa Negara Indonesia ialah negara kesatuan, yang berbentuk Republik, maka negara Indonesia bukan mendasarkan pada total individu (individualisme) dan juga bukan total masyarakat (sosialisme), namun negara yang mengatasi segala golongan, individu, kelompok yang menjadi elemen negara. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen ditentukan dalam Pasal 1 ayat (2), bahwa 'Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar'.

Secara analitika bahasa yaitu suatu pelimpahan kekuasaan rakyat yang tidak jelas dalam arti oleh suatu mekanisme kelembagaan yang bagaimana. Jikalau dibandingkan dengan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen, Pasal 1 ayat (2) bahwa 'Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat'. Pasal 6 ayat (2) Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak. Jadi jikalau dilakukan analisis komparatif, maka pada pengertian 'Kedaulatan di tangan rakyat' dan dilaksanakan menurut 'Undang-Undang Dasar', ini menunjukkan lembaga yang merupakan subjek penjelmaan kedaulatan rakyat tidak jelas, dan mengandung *category mistake*.

Ketentuan Pasal 1 ayat (2) itu berada dan merupakan subsistem dari Undang-Undang Dasar, mengapa disebutkan lagi kekuasaan Rakyat dilakukan menurut Undang-Undang Dasar? Pasca reformasi sebagaimana ditegaskan dalam pasal 1 ayat (1) UUD 1945 ditegaskan bahwa negara adalah Negara Kesatuan yang berbentuk

Republik. Dari ketentuan pasal jelaslah bahwa bentuk negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, dan bentuk Pemerintahan Indonesia adalah Republik, dengan Presiden sebagai kepala negara yang dipilih dari dan oleh rakyat untuk suatu jangka waktu tertentu.

Kemudian sebagaimana diatur dalam pasal I ayat (2) disebutkan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dengan demikian negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat di seluruh negara, dan kekuasaan tertinggi itu dijalankan sepenuhnya oleh rakyat menurut Undang-Undang Dasar. Dengan demikian kekuasaan rakyat itu didistribusikan berdasarkan Undang-Undang Dasar. Dengan demikian dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945 hasil Amandemen 2002, tidak dikenal lagi adanya lembaga negara yang memiliki kekuasaan tertinggi.

Berdasarkan ketentuan hasil amandemen 2002 tersebut maka MPR tidak lagi merupakan lembaga tertinggi di negara Indonesia, melainkan (setingkat?) dengan DPR, Presiden, BPK, MA maupun Mahkamah Konstitusi. Dalam pasal 2 UUD 1945 disebutkan bahwa MPR terdiri atas anggota- anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah. Keanggotaan MPR menurut UUD 1945 hasil amandemen 2002 ini menunjukkan bahwa seluruh anggota MPR, sepenuhnya merupakan hasil dari pemilihan umum.

Adapun menurut UUD 1945 sebelum diamandemen anggota MPR ditambah dengan utusan golongan dan utusan daerah. Adapun kewenangan MPR berubah bukan lagi sebagai memiliki kekuasaan tertinggi melainkan terbatas pada tiga hal yaitu ayat (1) MPR mengubah dan menetapkan UUD, ayat (2) MPR melantik Presiden

dan Wakil Presiden, dan ayat (3) MPR dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang dasar, yang menurut istilah hukum tata negara disebut sebagai impeachment. Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Pasal 1 ayat (2) tersebut maka kekuasaan (tertinggi?) di tangan rakyat. Formula pembagian kekuasaan tersebut sangat jelas berdasarkan pemikiran 'Trias politica' yang diajarkan oleh Montesquieu (1689-1755), dalam bukunya *L'Esprit des Lois (The Spirit of the Laws)*, yang merupakan pengembangan lebih lanjut dari pemikiran J. Locke (1632-1704). Pemikiran Montesquieu tersebut dikenal dengan pemisahan atau pembagian kekuasaan (*separation of power*). Pertama, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang yang dalam peristilahan baru sering disebut sebagai *rule making function*. Kedua, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang yang dalam peristilahan baru disebut sebagai *rule application function*. Kemudian ketiga, kekuasaan yudikatif atau kekuasaan untuk mengadili atas pelanggaran terhadap undang-undang, atau dalam peristilahan baru dikenal dengan *rule adjudication*<sup>4</sup>.

Kembali ke pembahasan Undang-Undang Dasar sebelum amandemen, rumusannya jelas bahwa kekuasaan tertinggi di tangan rakyat, dan dilaksanakan oleh suatu lembaga tertinggi negara yaitu Majelis. Presiden dipilih oleh MPR Pasal 6 ayat (2), sehingga presiden adalah diberi mandat oleh rakyat (mandataris MPR). Kemudian MPR sebagai penjelmaan kekuasaan rakyat menyusun program negara yang merupakan aspirasi kehendak rakyat dalam suatu GBHN, dan Presiden harus menjalankan GBHN, karena hal itu merupakan amanat dari rakyat.

Menurut Miriam Budiardjo, bahwa teori trias politica karya Montesquieu tersebut muncul saat rakyat dikuasai oleh penguasa Raja yang absolut. Akan tetapi dalam negara modern abad ke-20 ini di mana persoalan kenegaraan dan kebangsaan begitu kompleks, trias politica itu tidak dapat diterapkan secara kaku, mengingat aspek kenegaraan sangat kompleks dan dinamis. Selain itu konsep tersebut jikalau hanya diterapkan demi supremasi politik, tidak akan membawa negara ke arah tujuan yang dikehendaki oleh rakyat. Oleh karena itu dalam suatu negara dalam menerapkan teori trias politica tersebut harus menempatkan *Welfare State*, sebagai landasan operasional pelaksanaan dan penyelenggaraan negara.<sup>5</sup> Negara harus menempatkan tujuan negara sebagai negara hukum material itu sebagai suatu arah yang utama, yaitu memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, meskipun juga tujuan untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah. Suatu kelemahan pada sistem kekuasaan saat ini adalah kurang jelasnya program negara, sehingga pelaksanaan pembangunan dalam berbagai bidang nampak bersifat fragmentaris, dan yang paling menonjol adalah hanyutnya negara bangsa Indonesia ini, karena kekuasaan liberalisme bahkan 'Neoliberalisme' dengan semangat kapitalismenya. Sehingga 'syariat' yang sangat dipatuhi adalah dominasi kapitalisme melalui mekanisme pasarnya.

Sebenarnya hal ini telah diperingatkan oleh Kenichi Ohmae dalam *The End of Nation State: The Rise of Regional Economics*, (1995), bahwa negara-negara bangsa (termasuk negara Indonesia) di era global dewasa ini akan mendapat tekanan yang hebat dari kekuatan kapitalisme dunia dengan model ekonomi regionalnya, dan bukannya tidak mungkin jikalau negara bangsa tidak memiliki

prinsip dan ketahanan yang memadai, maka akan membawa kehancuran negara-negara bangsa.

Core Philosophy individualisme-liberalisme nampak jelas pada ketentuan tentang pemilihan umum dalam merealisasikan kedaulatan rakyat dalam Undang- Undang Dasar 1945 Pasal 22 E ayat (1) Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, setiap lima tahun sekali. Ayat (2) Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Ayat (3) Peserta Pemilihan umum untuk memilih Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah adalah partai politik. Ayat (4) peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan. Selain itu pada pasal 6A ayat (1) ditentukan bahwa Presiden dan Wakil Prsiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Kemudian dalam Undang-Undang No. 32 tentang Otonomi Daerah pasal 24 ayat (5), ditetapkan bahwa Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

Berdasarkan realitas ketentuan tersebut dalam berbagai pelaksanaan nampak jelas bahwa sistem pelaksanaan demokrasi di Indonesia berdasarkan filosofi individulisme dan liberalisme, sebagaimana yang dikembangkan oleh J. Locke dan T. Hobbes, bahwa negara adalah merupakan suatu kehendak bersama dari individu-individu untuk membentuk *legal society*.<sup>6</sup> Oleh karena dalam proses amandemen UUD 1945 mendasarkan pada filosofi liberal, maka MPR sudah tidak memiliki kekuasaan atau wewenang untuk menyusun GBHN, karena sudah tidak dikenal lagi kekuasaan tertinggi

dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Akibatnya arah pembangunan yang seharusnya bersifat sentral untuk mengantarkan rakyat Indonesia ke arah kehidupan yang sejahtera menjadi tidak jelas.

Nampaknya tatkala melakukan amandemen terhadap UUD 1945 hanya memperhatikan eksistensi negara Indonesia sebagai suatu negara hukum, dan lebih menekankan pada paradigma demokrasi yang berwajah liberal, tanpa meletakkan pada tujuan negara sebagaimana terkandung dalam filosofi negara Pancasila yaitu negara yang mewujudkan suatu keadilan agar terwujudnya suatu kesejahteraan rakyat.

Proses perkembangan kenegaraan Indonesia pasca reformasi dalam mewujudkan masyarakat yang demokratis, memang tidak dapat dilepaskan dengan konteks negara sebagai suatu negara hukum (*rechtsstaat*). Oleh karena itu demokrasi dengan negara hukum dengan prinsip konstitusionalisme, sebenarnya tidak dapat dipisahkan. Carl J. Friedrich memperkenalkan sebuah istilah Negara hukum dengan nama *constitutional state* atau *rechtsstaat*. Menurutnya terdapat empat unsur untuk berdirinya *rechtsstaat*, yaitu: (1) hak-hak manusia; (2) pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu; (3) pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan; dan (4) peradilan administrasi dalam perselisihan.

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut maka praksis demokrasi dalam negara harus mendasarkan pada *rule of law*, yang menurut Albert Van Dicey dalam *Introduction to The Law of Constitution*, harus diperhatikan tiga unsur pokok yaitu: (1) supremasi aturan-aturan hukum, dalam arti tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang,

artinya seseorang warga negara hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum, (2) kedudukan yang sama di hadapan hukum, (3) terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang serta keputusan-keputusan pengadilan.<sup>7</sup>

Berdasarkan pandangan di atas menurut Miriam Budiardjo, negara tidak bersifat proaktif, melainkan pasif. Nampaknya model negara hukum formal ini menurut Budiardjo mulai digugat pada abad XX oleh karena sistem ini bersifat liberal dan menumbuhkan suburkan sistem kapitalistik.<sup>8</sup> Kemunculan kapitalisme di lapangan perekonomian menyebabkan terjadinya kesenjangan dalam distribusi sumber-sumber kemakmuran. Hal tersebut berdampak pada disparitas sosial-ekonomi yang tajam dan tidak dapat dipecahkan oleh negara yang difungsikan secara minimal sebagai hanya negara hukum formal saja.

Negara tidak dapat dilepaskan dengan tanggungjawabnya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial. Oleh karena itu negara bergeser dari negara hukum formal ke negara hukum material yang secara aktif harus melaksanakan upaya-upaya untuk membangun dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat, dengan cara mengatur kehidupan sosial-ekonomi.<sup>9</sup> Gagasan inilah yang kemudian dikenal dengan *welvaartstaat*, *social service state*, atau *welfare bstate*.<sup>10</sup>

Secara ideal jikalau dimungkinkan dilakukan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka reformulasi GBHN diletakkan menjadi kewenangan MPR. Hal ini justru mencerminkan prinsip demokrasi terutama dalam hubungannya dengan sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Meskipun



Presiden dan DPR dipilih secara langsung oleh rakyat, penyusunan rencana pembangunan nasional (seperti GBHN) harus dilaksanakan oleh rakyat, dan MPR justru merepresentasikan kekuasaan rakyat karena esensi berbangsa dan bernegara adalah untuk mencapai tujuan kesejahteraan bersama.

## **B. ALASAN YURIDIS-KONSTITUSIONAL**

GBHN sebagai haluan negara dalam hal ini GBHN dijadikan acuan pembangunan nasional mungkin memang perlu dihidupkan kembali. Akan tetapi keberadannya hendaknya bukan saja dijadikan legalitas dalam pelaksanaan pembangunan. GBHN hendaknya dijadikan landasan serta payung hukum dalam realisasi pembangunan nasional. Dalam pelaksanaan pembangunan nasional juga harus dipertanggungjawabkan kepada publik (baca: rakyat), sebagai subyek pembangunan.

Oleh karenanya jika GBHN benar-benar dihidupkan kembali, program dan sistemnya semestinya lebih jelas, akuntabel, transparan dengan mengedepankan kepentingan dan kesejahteraan masyarakat, terutama pada titik-titik wilayah yang selama ini masih dan belum tersentuh program pembangunan nasional. Seperti di Luar Jawa dan daerah-daerah terpencil atau tertinggal.

Hendaknya juga perlu diserginakan rencana pembangunan antara pusat dan daerah. Dalam hal ini perencanaan pembangunan baik jangka panjang maupun menengah seharusnya juga perlu dikomunikasikan antara pusat dan daerah. Sehingga akan terjadi sinkronisasi tentang program pembangunan yang nantinya diharapkan benar-benar dapat mensejahterakan rakyat, bukan sebaliknya.

Pengertian GBHN yang terdapat didalam kitab GBHN sendiri memiliki pengertian bahwa "Garis-garis Besar Haluan Negara adalah haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk lima tahun guna mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan". Sementara maksud dan tujuannya yaitu memberikan arah penyelenggaraan negara dengan tujuan mewujudkan kehidupan yang demokratis, berkeadilan sosial, melindungi hak asasi manusia, menegakkan supremasi hukum dalam tatanan masyarakat dan bangsa yang beradab, berakhlak mulia, mandiri, bebas, maju dan sejahtera untuk kurun waktu lima tahun ke depan.

Harus diakui bahwa kondisi pada saat itu perkembangan demokrasi belum terarah secara baik dan aspirasi masyarakat belum terpenuhi. Sehingga ini menjadi hal yang sangat krusial dan penting dalam awal mula pembahasan GBHN. GBHN juga telah menyebutkan bahwa untuk meningkatkan kualitas hidup secara bertahap pemanfaatan sumberdaya yang dimiliki negara dilakukan secara bijaksana sebagai landasan pembangunan nasional tahap berikutnya. Oleh sebab itu peningkatan peran serta masyarakat sangat diperlukan dalam pembangunan termasuk dalam proses perencanaan dan pelaksanaan terutama yang menyangkut secara langsung kehidupan dan masa depan mereka.

Didalam GBHN terdapat bidang strategis yang disinggung dalam proses pembangunannya, seperti hukum, ekonomi, politik, agama, pendidikan, sosial dan budaya, pembangunan daerah, sumber daya alam dan lingkungan hidup, dan yang terakhir yaitu pertahanan dan keamanan. Kedelapan sektor itulah yang disinggung dalam GBHN

yang dirasa penulis cukup holistik dan sesuai cita cita bangsa. Penulis melihat tercantumnya pelibatan masyarakat didalam bidang bidang strategis tersebut, yaitu:

### 1. Bidang Hukum

Meningkatkan integritas moral dan keprofesionalan aparat penegak hukum, termasuk Kepolisian Negara Republik Indonesia, untuk menumbuhkan kepercayaan masyarakat dengan meningkatkan kesejahteraan, dukungan sarana dan prasarana hukum, pendidikan, serta pengawasan yang efektif.

### 2. Bidang Ekonomi

Mengupayakan kehidupan yang layak berdasarkan atas kemanusiaan yang adil bagi masyarakat, terutama bagi fakir miskin dan anak-anak terlantar dengan mengembangkan sistem dana jaminan sosial melalui program pemerintah serta menumbuh kembangkan usaha dan kreativitas masyarakat.

### 3. Bidang Politik

Meningkatkan kemandirian partai politik terutama dalam memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat serta mengembangkan fungsi pengawasan secara efektif terhadap kinerja lembaga-lembaga negara dan meningkatkan efektivitas, fungsi dan partisipasi organisasi kemasyarakatan, kelompok profesi, dan lembaga swadaya masyarakat dalam Membersihkan penyelenggara negara dari praktik korupsi, kolusi, nepotisme dengan memberikan sanksi seberat-beratnya sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, meningkatkan efektivitas

pengawasan internal dan fungsional serta pengawasan masyarakat, dan mengembangkan etik dan moral.

#### 4. Bidang Agama:

Meningkatkan kemudahan umat beragama dalam menjalankan ibadahnya, termasuk penyempurnaan kualitas pelaksanaan ibadah haji dan pengelolaan zakat, dengan memberikan kesempatan yang luas kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraannya.

#### 5. Bidang Pendidikan

Memberdayakan lembaga pendidikan baik sekolah maupun luar sekolah sebagai pusat pembudayaan nilai, sikap, dan kemampuan, serta meningkatkan partisipasi keluarga dan masyarakat yang didukung oleh sarana dan prasarana memadai.

#### 6. Bidang Pembangunan Daerah

Menugaskan pemerintah untuk segera melaksanakan penyelesaian konflik sosial yang berkepanjangan secara adil, nyata, dan menyeluruh serta mendorong masyarakat yang bertikai agar pro-aktif melakukan rekonsiliasi untuk mempertahankan dan memantapkan integrasi nasional.

Di dalam penutup dari GBHN juga semakin menegaskan akan arti penting pelibatan masyarakat, yaitu: "Berhasilnya pelaksanaan penyelenggaraan negara untuk mencapai cita-cita bangsa, tergantung pada peran aktif masyarakat serta pada sikap mental, tekad, semangat, serta ketaatan dan disiplin para penyelenggara negara." Masih didalam bagian penutup, pelibatan masyarakat juga

kembali disinggung bahwa dalam rangka melaksanakan tanggung jawab bersama dan demi makin kukuhnya persatuan dan kesatuan bangsa, perlu dikembangkan peran aktif masyarakat dalam rangka menyiapkan Garis-garis Besar Haluan Negara yang akan datang. Sehingga dengan itu, semua kekuatan sosial politik, organisasi kemasyarakatan, dan lembaga kemasyarakatan lainnya perlu menyusun program menurut fungsi dan kemampuan masing-masing dalam melaksanakan GBHN.

Namun GBHN ini telah dihapuskan akibat dan konsekuensi dari pemilihan Presiden secara langsung sehingga tidak ada lagi hubungan antara presiden dan MPR. MPR, sebelum GBHN dihapuskan, adalah lembaga tertinggi, pemberi mandat, dan yang memilih presiden. Sehingga, sebagai pengganti dari GBHN adalah UU No. 17 tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, dengan masa waktu 25 tahun disusun berdasarkan visi Presiden terpilih yang dipantau dan dievaluasi setiap lima tahun oleh lembaga tinggi negara. Setelah GBHN dihapuskan: UU No. 17 tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Didalam penjelasan UU No. 17 tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, tujuan yang ingin dicapai dengan ditetapkannya Undang-Undang tentang RPJP Nasional Tahun 2005–2025 adalah untuk: (a) mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan dalam pencapaian tujuan nasional, (b) menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergi baik antardaerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah, (c) menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan, (d) menjamin tercapainya penggunaan sumber daya

secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan, dan (e) mengoptimalkan partisipasi masyarakat. (6) Perencanaan jangka panjang lebih condong pada kegiatan olah pikir yang bersifat visioner, sehingga penyusunannya akan lebih menitikberatkan partisipasi segmen masyarakat yang memiliki olah pikir visioner seperti perguruan tinggi, lembaga- lembaga strategis, individu pemikir-pemikir visioner serta unsur-unsur penyelenggara negara yang memiliki kompetensi olah pikir rasional dengan tetap mengutamakan kepentingan rakyat banyak sebagai subyek maupun tujuan untuk siapa pembangunan dilaksanakan.

Oleh karenanya rencana pembangunan jangka panjang nasional yang dituangkan dalam bentuk visi, misi dan arah pembangunan nasional adalah produk dari semua elemen bangsa, masyarakat, pemerintah, lembaga-lembaga negara, organisasi kemasyarakatan dan organisasi politik. Didalam salah satu bagian dari bab tujuan dibuatnya undang undang ini adalah untuk "Mewujudkan Indonesia yang demokratis berlandaskan hukum", yang menurut penulis satu satunya tujuan yang mengharapkan akan keterlibatan masyarakat. Argumentasinya yaitu, demokratis yang berlandaskan hukum merupakan landasan penting untuk mewujudkan pembangunan Indonesia yang maju, mandiri dan adil.

Demokrasi dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam berbagai kegiatan pembangunan, dan memaksimalkan potensi masyarakat, serta meningkatkan akuntabilitas dan transparansi dalam penyelenggaraan negara. Untuk mewujudkan Indonesia yang demokratis dan adil dilakukan dengan memantapkan pelembagaan demokrasi yang lebih kokoh; memperkuat peran masyarakat sipil sehingga proses pembangunan partisipatoris yang bersifat bottom

up bisa berjalan; menumbuhkan masyarakat tanggap (*responsive community*) yang akan mendorong semangat sukarela (*spirit of voluntarism*) yang sejalan dengan makna gotong royong; memperkuat kualitas desentralisasi dan otonomi daerah; menjamin perkembangan dan kebebasan media dalam mengomunikasikan kepentingan masyarakat; melakukan pembenahan struktur hukum dan meningkatkan budaya hukum dan menegakkan hukum secara adil, konsekuen, tidak diskriminatif, dan memihak pada rakyat kecil.

Penataan peran negara dan masyarakat dititikberatkan pada pembentukan kemandirian dan kedewasaan masyarakat serta pembentukan masyarakat madani yang kuat dalam bidang ekonomi dan pendidikan. Di samping itu, penataan peran negara dan masyarakat diarahkan pada penataan fungsi-fungsi yang positif dari pranata-pranata kemasyarakatan, lembaga adat, dan partai politik untuk membangun kemandirian masyarakat dalam mengelola berbagai potensi konflik sosial yang dapat merusak serta memberdayakan berbagai potensi positif masyarakat bagi pembangunan.

Upaya untuk mendorong perwujudan masyarakat sipil yang kuat perlu juga memerhatikan pengaruh pasar dalam kehidupan sosial politik nasional agar tidak terjadi ekseseks negatif dan kesenjangan sosial yang merugikan kehidupan masyarakat. Poin lainnya yang masih dalam satu kerangka untuk “Mewujudkan Indonesia yang demokratis berlandaskan hukum” yaitu, Peningkatan peranan komunikasi dan informasi yang ditekankan pada pencerdasan masyarakat dalam kehidupan politik dilakukan dengan mewujudkan kebebasan pers yang lebih mapan, terlembaga serta

menjamin hak masyarakat luas untuk berpendapat dan mengontrol jalannya penyelenggaraan negara secara cerdas dan demokratis.

Peningkatan perwujudan masyarakat yang mempunyai kesadaran hukum yang tinggi terus ditingkatkan dengan lebih memberikan akses terhadap segala informasi yang dibutuhkan oleh masyarakat, dan akses kepada masyarakat terhadap pelibatan dalam berbagai proses pengambilan keputusan pelaksanaan pembangunan nasional sehingga setiap anggota masyarakat menyadari dan menghayati hak dan kewajibannya sebagai warga negara. Akibatnya, akan terbentuk perilaku warga negara Indonesia yang mempunyai rasa memiliki dan taat hukum. Peningkatan perwujudan masyarakat yang mempunyai kesadaran hukum yang tinggi harus didukung oleh pelayanan dan bantuan hukum dengan biaya yang terjangkau, proses yang tidak berbelit, dan penetapan putusan yang mencerminkan rasa keadilan.

Beberapa ketentuan dalam UUD Negara RI 1945 yang terkait dengan eksistensi MPR yaitu meliputi: (1) Pengaturan konstitusional secara langsung mengenai kelembagaan MPR (pasal 2 dan 3); dan (2) Pengaturan konstitusional secara tidak langsung mengenai kelembagaan MPR, yaitu pengaturan mengenai kedudukan, fungsi dan kewenangan DPR dan DPD (Pasal 19, 20, 20A, 21, 22, 22A, 22B, 22C dan Pasal 22D). Diklasifikasikan sebagai pengaturan secara langsung karena ketentuan-ketentuan tersebut secara gramatikal dan eksplisit menegaskan kedudukan, fungsi dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan RI.

Sedangkan diklasifikasikan sebagai pengaturan secara tidak langsung, karena dalam posisi MPR seperti saat ini yang tampaknya



dipengaruhi oleh sistem soft bicameralism , fungsi utama MPR ditampakkan melalui fungsi DPR dan DPD yang menjadi unsur-unsur lembaga negara pembentuk lembaga MPR. Berdasarkan analisis di atas dapatlah dikatakan bahwa kini DPR dan Presidenlah ditambah DPD dalam keterbatasan otoritasnya, yang kini ingin diposisikan sebagai representasi kehendak rakyat.

Dulunya, MPR dianggap menjadi lembaga negara tertinggi yang menjadi representasi kehendak rakyat pada tingkatan tertinggi, sesuai dengan rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Ketentuan itu pada masa berlakunya UUD 1945 merupakan penegasan konstitusi terhadap pokok pikiran dalam penjelasan UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*vertretungsorgan des willens des staatsvolkes*). Dengan tegas, Penjelasan UUD 1945 menyatakan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat diberikan kewenangan untuk: menetapkan UUD, menetapkan GBHN dan mengangkat kepala negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Presiden). Hal itulah yang dirumuskan dalam Pasal 3 UUD 1945 yang mengatur bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara.

Jika dilakukan perbandingan mendalam terhadap pengaturan mengenai MPR sebelum maupun setelah amandemen serta mencermati risalah-risalah pembahasan terkait dengan ketentuan-ketentuan tersebut, maka pembentuk UUD pascaamandemen terlihat terfokus pada upaya untuk mengonstruksi prinsip checks and balances dengan mengelaborasi konsep soft bicameralism sambil

memperkuat legitimasi pemerintahan dalam arti luas melalui keterlibatan rakyat dalam suatu sistem demokrasi langsung (*direct democracy*).

Dengan mencermati cara berpikir pembentuk UUD pasca amandemen, diyakini bahwa kehendak untuk memperkuat fungsi legislatif dalam kerangka mengelaborasi sistem checks and balances telah merekonstruksi kedudukan MPR tidak lagi sebagai sebuah lembaga negara tertinggi dengan pemisahan ketua MPR dan Ketua DPR. Alur berpikir demikian tentunya berdampak pada eliminasi kewenangan MPR untuk membentuk GBHN.

Dalam pembahasan tersebut tidak cukup ruang yang memadai bagi dilakukannya pembahasan terhadap perlunya ada desain konstitusional pengaturan mengenai kerangka hukum yang memuat visi bangsa dalam jangka panjang melalui GBHN. MPR telah direduksi kewenangannya untuk membentuk GBHN sambil memencarkan kekuasaan negara untuk dilaksanakan oleh lembaga-lembaga tinggi negara.

Tak ada pembahasan yang memadai di masa itu terkait dengan konsekuensi dari dielaborasinya prinsip *limited government vis a vis* proses politik yang menyertainya dikaitkan dengan kerangka hukum perencanaan yang setingkat undang-undang, yang bisa jadi akan timbul inkonsistensi dalam penjabarannya jika pergantian kepemimpinan nasional tidak diikuti komitmen untuk tetap melaksanakan visi bangsa. Jika memperhatikan konsiderasi faktual UU No. 17 Tahun 2007 sangat jelas bahwa hadirnya UU No. 17 Tahun 2007 tersebut dimaksudkan untuk memberikan kerangka hukum

sebagai pengganti eliminasi GBHN dalam sistem perencanaan nasional:

*...bahwa perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengakibatkan terjadinya perubahan dalam pengelolaan pembangunan, yaitu dengan tidak dibuatnya lagi Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional; b. bahwa Indonesia memerlukan perencanaan pembangunan jangka panjang sebagai arah dan prioritas pembangunan secara menyeluruh yang akan dilakukan secara bertahap untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; c. bahwa Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mengamanatkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional yang ditetapkan dengan Undang-undang bahwa perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengakibatkan terjadinya perubahan dalam pengelolaan pembangunan, yaitu dengan tidak dibuatnya lagi Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional;*

Mencermati logika berpikir tersebut di atas, sangat jelas bahwa ada kekosongan landasan sistem perencanaan nasional yang bersifat mendasar (*basic planning*), yang oleh pembentuk UUD 1945 pasca amandemen dipercaya sebagai konsekuensi reduksi kedudukan dan fungsi MPR *vis a vis* demokrasi parlemen versi *soft bicameralisme*. Maka, menjadi penting untuk mengelaborasi pemikiran kritis untuk mencari kerangka hukum yang mendasar dan mampu menjadi wadah bagi visi bangsa dalam jangka panjang yang melampaui proses politik pergantian pucuk pimpinan eksekutif dalam kerangka prinsip *afzetbaarheid van het bestuur* (tidak ada jabatan seumur hidup).

Sebagai suatu undang-undang, UU No. 17 Tahun 2007 sangat rentan untuk disimpangi secara ketatanegaraan melalui proses amandemen undang-undang tersebut, maupun secara empiris jika pucuk pimpinan eksekutif penggantinya memiliki pandangan yang berbeda dengan pembentuk UU RPJMN semula. Produk hukum tersebut tak memiliki ikatan yang pasti bagi presiden yang menggantikan presiden sebelumnya, apalagi jika anggota DPR nya pun juga berbeda dengan anggota DPR yang semula bersama-sama Presiden telah membentuk UU RPJMN sebagai perintah UU SPPN.

Kerangka hukum perencanaan yang sudah ada saat ini sangat sulit untuk kembali menghadirkan GBHN dalam bentuk TAP MPR seperti di era praamandemen. Hal itu disebabkan oleh perbedaan kedudukan dan kewenangan MPR saat ini dan kedudukan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan hanya mencakup TAP MPR yang pernah dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/ 2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003 (Penjelasan Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011).

Hal itu berarti tidak mungkin lagi diharapkan akan ada GBHN yang bisa diatur dalam produk hukum TAP MPR. Penuangan visi dan misi Presiden sebagai kepala eksekutif ke dalam berbagai program pemerintah perlu dilakukan dengan memperbaiki alur perencanaan di atas. Selain itu, perlu diefektifkan sistem pengawasan DPR

berdasarkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik terhadap Presiden dengan mempergunakan UU RPJMN sebagai indikator utama dalam menilai kinerja pemerintahan.

### C. ALASAN POLITIS DAN SOSIOLOGIS

Perlu dicatat bahwa kehendak dan perilaku rakyat bukanlah satu-satunya sumber daya bagi GBHN. Masih ada sumber daya lain yang signifikan berpengaruh, yakni politik hukum nasional. Politik hukum sebagai sumber daya ini, pada masing-masing bangsa berbeda-beda. Bahkan pada bangsa yang sama, sering terjadi perubahan kekuatan sumber daya ketika terjadi pergantian rezim kekuasaan. Artinya faktor politik sering begitu dominan menentukan apa yang ideal bagi perjalanan bangsanya.

Menurut hemat penulis, bangsa Indonesia tergolong sebagai bangsa yang masih berada dalam pergulatan mencari kemampunan politik hukum nasional itu. Situasi ini berpengaruh cukup signifikan terhadap stabilitas UUD 1945 maupun GBHN. Dalam dimensi politik hukum, keberadaan perencanaan pembangunan adalah wujud dari kebijakan negara yang terus menjaga nilai-nilai dan tujuan yang diinginkan oleh Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945.

GBHN dengan demikian merupakan produk dari politik hukum itu. Apakah dengan demikian disebut sebagai dokumen politik ataukah dokumen hukum? Sebenarnya tidak perlu dipisahkan atau dihadapkan secara diametral, walaupun dalam tataran empiris lebih mengejawantah sebagai dokumen politik. GBHN dalam dimensi *political order* senantiasa melihat ada keterkaitan erat antara politik dan hukum. GBHN secara politis difungsikan sebagai sarana *government social control*. Tak dapat disalahkan adanya pendapat

bahwa GBHN merupakan legitimasi putusan politik. Sejak negara kita mengandalkan peranan GBHN dalam menunjang pembangunan nasional, maka kaitan antara hukum dan politik menjadi relevan. Pertukaran antara politik dan hukum pun berjalan dengan intens. Posisi GBHN sebagai sarana untuk melakukan perbaikan kehidupan bangsa mnjadi semakin diperlukan. Dalam kebutuhan demikian, sering tidak terelakan ada benturan- benturan antara apa yang tertulis dalam GBHN dengan perilaku politik penyelenggara negara.

Definisi itu perlu diungkap kembali untuk digunakan sebagai titik tolak menyamakan persepsi, agar pembicaraan mengenai reformulasi GBHN tetap dalam koridor defisini itu. Dalam dimensi *social order*, satu hal yang perlu digaris bawahi, bahwa GBHN itu merupakan "pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu". Terkait dengan itu perlu dicatat bahwa ada filsafat keterkaitan sistemik antara GBHN dengan basis sosialnya. Artinya, GBHN tidak mungkin diterima sebagai produk hukum yang memiliki kekuasaan otonom untuk merencanakan kehidupan masa depan bangsa tanpa memperhatikan dan memperhitungkan kehendak/ aspirasi rakyat.

Aspirasi rakyat dan dinamika sosial perlu diperhatikan seksama. Oleh karenanya sebelum sampai pada hal- hal teknis, seperti persoalan formulasi, sangat dibutuhkan analisis sosial, agar aspirasi dan dinamika sosial itu terekam dan terakomodasi dengan baik. Pilihan tentang formulasi GBHN mesti ditempatkan sebagai pertanggungjawaban sosial. Kita sadar bahwa kehidupan sosial bersifat dinamis. Dalam suasana yang masih terus berubah, substansi

GBHN tidak perlu mengatur hal-hal yang rinci, melainkan cukup dalam garis-garis besarnya saja.

Dengan formulasi demikian, terkandung makna sebagai pemberian kesempatan kepada rakyat untuk memunculkan konsep-konsep kehidupan yang selaras dengan perkembangan jaman. Tidak lain, dalam kerangka sistem hukum,<sup>8</sup> substansi GBHN perlu dipadukan dengan formulasi—sebagai bagian dari strukturisasi hukum—dan kultur hukum yang berupa “semangat” penyelenggara negara untuk mewujudkan kebahagiaan rakyatnya.

Sekali lagi perlu ditegaskan betapa eratnya hubungan antara GBHN dengan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu. Kehendak rakyat yang berupa nilai-nilai, gagasan, konsep kehidupan masa depan itu akan mengejawantah dalam bentuk perilaku. Itulah sumber daya yang memberi hidup (*to nurture*) dan menggerakkan GBHN.

Tidak adanya GBHN mengakibatkan tidak adanya lagi rencana pembangunan jangka panjang pada masa yang akan datang. Pemilihan secara langsung memberikan keleluasaan bagi calon Presiden dan calon Wakil Presiden untuk menyampaikan visi, misi, dan program pembangunan pada saat berkampanye. Keleluasaan tersebut berpotensi menimbulkan ketidaksinambungan pembangunan dari satu masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden ke masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden berikutnya.

Desentralisasi dan penguatan otonomi daerah berpotensi mengakibatkan perencanaan pembangunan daerah tidak sinergi antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya serta antara pembangunan daerah dan pembangunan secara nasional. Tanpa

ada maksud menyanjung ataupun meremehkan rezim kekuasaan pada masing-masing periode, apabila kita perbandingan sebenarnya secara substantif rencana pembangunan pada tiga era kekuasaan itu tidak jauh berbeda. Namun apabila dilihat dari keterlibatan rakyat, tampak bahwa rencana pembangunan sebelum era reformasi lebih membumi, ramah, dan merakyat. Terhadap fenomena sosial itu, ilmu hukum sebagai social order memberi penjelasan bahwa penyusunan GBHN semestinya merupakan bagian dari proses sosial berskala nasional dalam rangka membangun suatu tata kehidupan baru .

Ilmu hukum sebagai *genuine science* mengajarkan bahwa GBHN sebagai produk hukum maupun sebagai produk politik, penting keberadaannya, tetapi bukan segala-galanya. Di atasnya masih ada tatanan yang lebih utuh dan mampu menjangkau serta mencerahkan kompleksitas kehidupan bernegara. Sebaik apapun rencana pembangunan nasional dituangkan ke dalam GBHN, jika tidak didasarkan pada semangat pengabdian secara tulus-ikhlas demi kebahagiaan seluruh rakyat Indonesia, maka akan menjadi buruk.

Demikian pula sebaliknya, seburuk apapun rencana pembangunan nasional telah dituangkan ke dalam GBHN, jika penuh semangat dan kesadaran demi kemakmuran bersama dalam naungan ridha Illahi, maka segenap komponen bangsa pasti akan rela berjuang untuk melengkapinya dan menyempurnakannya. Setali tiga uang, sebaik apapun formulasi GBHN jika niatnya tidak baik pasti akan dicari celahnya, dan selema apapun formulasi GBHN jika niatnya baik pasti dilaksanakan dan diadopsi secara bijaksana.



## Notes:

- <sup>1</sup> Deddy Supriady Bratakusumah, "Implikasi Perubahan UUD 1945 terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional", makalah disampaikan dalam Seminar Nasional "Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Ekonomi Politik Baru Pasca Amandemen UUD 1945", yang diselenggarakan oleh Forum Regional Program Studi Ilmu Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Perdesaan, Program Pascasarjana IPB bekerjasama dengan Himpunan Perencana Wilayah dan Perdesaan, di Jakarta, 2 Juli 2003.
- <sup>2</sup> Abdul Rozak, "GBHN Dalam Perspektif Reformasi Untuk Menghidupkan Kembali Perencanaan Pembangunan Yang Berkesinambungan". Makalah pada Focus Group Discussion Empat Pilar Kehidupan Berbangsa Dan Bernegara (Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika ) Dengan Tema: Reformulasi Model GBHN: Upaya Mewujudkan Kesatuan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah di Universitas Gajah Mada Yogyakarta, 6 September 2012.
- <sup>3</sup> TAP MPR No. IV/MPR/1973, TAP MPR No. IV/MPR/1978, TAP MPR No. II/MPR/1983, TAP MPR No. II/MPR/1988, TAP MPR No. II/MPR/1993, dan TAP MPR No. II/MPR/1998, yang semuanya tentang GBHN.
- <sup>4</sup> Ossip K. Flechtheim, "Fundamentals of Political Science", (New York.: Ronald PressCo.,1952), h. 151.
- <sup>5</sup> Miriam Budiardjo, "Dasar-Dasar Ilmu Politik", (Jakarta: PT Gramedia, 1983), h. 155
- <sup>6</sup> Henry J. Schmandt, "Filsafat Politik", judul asli "A History of Political Philosophy", alih bahasa. Ahmad Baidlowi dan Imam Bahehaqi, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1960), h. 315.
- <sup>7</sup> A. V. Dicey, "An Introduction to The Study of the Law of The Constitution", (London: Mac Millan Press, 1973), h. 203.
- <sup>8</sup> Miriam Budiardjo,. *Op. Cit.* h. 59.
- <sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, "Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia", (Jakarta: Konstitusi Prss, 2005),
- <sup>10</sup> Gough, "The Political Economy of Welfare State", (London: The Mac Millan Press, London, 1979).



## *Bab 5*

### **IMPLIKASI REFORMULASI GBHN TERHADAP REPOSISI PERAN MPR**

#### **A. IMPLIKASINYA TERHADAP UUD NRI TAHUN 1945**

Konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara. Sejarah menyebutkan bahwa konstitusi dalam perkembangannya membawa pengakuan akan keberadaan pemerintahan dari rakyat. Konstitusi merupakan naskah legitimasi paham kedaulatan rakyat. Naskah yang dimaksud merupakan *kontrak sosial*<sup>1</sup> yang mengikat setiap warga dalam membangun kedaulatan rakyat.<sup>2</sup> Dalam penyusunan undang-undang dasar, nilai-nilai dan norma dasar yang hidup dalam masyarakat dan dalam praktek penyelenggaraan negara turut mempengaruhi perumusan pada naskah. Dengan demikian, suasana kebatinan yang menjadi latar belakang filosofis, sosiologis, politis dan historis perumusan yuridis suatu ketentuan undang-undang dasar perlu dipahami dengan seksama, untuk dapat dimengerti

dengan sebaik-baiknya ketentuan yang terdapat pada pasal-pasal undang-undang dasar.<sup>3</sup>

UUD 1945 merupakan konstitusi negara kesatuan republik indonesia, eksistensinya sebagai landasan negara tertinggi dalam perundang-undangan. Sebagai *lex-generalis* dengan kata lain, UUD 1945 sebagai rujukan yang bersifat general dalam menjalankan negara melalui pemerintahan. Penciptaan dan pemberlakuan konstitusi ini sebagai dasar berdirinya negara untuk mengatur dan membatasi kekuasaan berdasarkan konsensus bersama melalui sidang BPUPKI-PPKI tahun 1945 sekaligus menyempurnakan bangunan suatu negara setelah merdeka.

Sebagai dasar negara atau konstitusi, UUD 1945 selain menjadi rujukan dalam setiap pengambilan kebijakan negara Indonesia sekaligus sebagai salah satu bagian dari empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh sebab itu, peran UUD 1945 sangat vital terhadap semua kebijakan publik entah apapun sektornya dalam konteks kenegaraan, baik sosial, ekonomi, politik, sosial, budaya dan berbagai sektor lain yang relevan. Seiring berjalannya waktu, UUD 1945 mengalami banyak tafsiran untuk mengkontekstualisasikan beragam program yang dielaborasi oleh kebijakan negara melalui pemerintah.

Pada era Orde Baru 1966-1998 tafsiran atas konstitusi (UUD 1945) dalam semua kebijakannya mengacu pada proses yang sentralistik. Peran MPR masih didentifikasi sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat dan Presiden sebagai mandataris. Oleh karena itu, semua kebijakan dilakukan terpusat, sebagai contoh penetapan GBHN oleh MPR yang diatur pada BAB II pasal 3 (sebelum amandemen) untuk

menjadi landasan kebijakan pembangunan. Penetapan tersebut adalah suatu keniscayaan karena eksistensi MPR sebagai pengejawantahan rakyat banyak sesuai dengan aturan undang-undang. Dan program tersebut bersifat *top-down*, dari atas ke bawah dengan menjadikan *grassroot* sebagai objek dari semua perencanaan pembangunan yang dijabarkan melalui Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita). Kebijakan tersebut jika dianalisa secara sistemik dan legal konstitusional, alur dari pola sistem perencanaan pembangunannya sesuai rekomendasi konstitusi yang memberi kewenangan terhadap MPR untuk menetapkan GBHN.

Pada era reformasi, semua alur sistem berubah secara fundamental, dengan melakukan amandemen konstitusi dengan berdasar pada monitoring dan evaluasi. GBHN yang semula menjadi acuan pembangunan yang ditetapkan oleh MPR dihapuskan kewenangannya untuk menyusun GBHN. Penghapusan tersebut dengan mengamandemen pasal 3 pada BAB II UUD 1945 yang mengatur kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN.

Dasar pemikiran yang melatarbelakangi dilakukannya perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia (UUD RI 1945), antara lain sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi di tangan MPR yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat. Hal itu berimplikasi pada tidak terjadinya saling mengawasi dan saling mengimbangi (*check and balances*) pada institusi-institusi ketatanegaraan. Penyerahan

kekuasaan tertinggi kepada MPR merupakan kunci yang menyebabkan kekuasaan pemerintahan seolah-olah tidak memiliki hubungan dengan rakyat.

2. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan kekuasaan sangat besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif (Presiden). Sistem yang dianut oleh Undang-Undang Dasar Republik Indonesia adalah dominan eksekutif (*eksekutif heavy*) yakni kekuasaan dominan berada di tangan Presiden. Pada diri Presiden terpusat kekuasaan menjalankan pemerintahan (*chief eksekutif*) yang dilengkapi dengan berbagai hak konstitusional yang lazim disebut hak prerogatif (antara lain memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi) dan kekuasaan legislatif karena memiliki kekuasaan membentuk undang-undang. Hal itu tertulis jelas dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yang berbunyi Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi di bawah Majelis. Dua cabang kekuasaan negara yang seharusnya dipisahkan dan dijalankan oleh lembaga negara yang berbeda tetapi pada kenyataannya berada di satu tangan (Presiden) yang menyebabkan tidak bekerjanya prinsip saling mengawasi dan saling mengimbangi (*check and balances*) akan berpotensi mendorong lahirnya kekuasaan yang otoriter.
3. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengandung pasal-pasal yang "*luwes*" sehingga dapat menimbulkan lebih dari satu tafsiran, semisal pasal 7 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum amandemen) yang berbunyi "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya

dapat dipilih kembali". Rumusan pasal tersebut dapat ditafsirkan lebih dari satu, yakni tafsir yang pertama bahwa Presiden dan Wakil Presiden dapat dipilih berkali-kali dan tafsir kedua adalah bahwa Presiden dan Wakil Presiden hanya boleh memegang jabatan maksimal dua kali dan sesudah itu tidak boleh dipilih kembali. Contoh yang lain adalah pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum amandemen) yang berbunyi "Presiden ialah orang Indonesia asli" Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak memberikan penjelasan dan memberikan arti apakah yang dimaksud dengan orang Indonesia asli. Akibatnya rumusan itu membuka tafsiran beragam, antara lain, orang Indonesia asli adalah warga negara Indonesia yang lahir di Indonesia atau warga negara Indonesia yang orang tuanya adalah orang Indonesia.

4. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terlalu banyak memberikan kewenangan terhadap Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan undang-undang. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan bahwa Presiden juga memegang kekuasaan legislatif sehingga Presiden dapat merumuskan hal-hal penting sesuai kehendaknya dalam undang-undang. Hal itu menyebabkan pengaturan mengenai MPR, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), HAM, dan pemerintah daerah disusun oleh kekuasaan Presiden dalam bentuk pengajuan rancangan undang-undang ke DPR.
5. Rumusan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang semangat penyelenggara negara belum cukup didukung ketentuan konstitusi yang memuat aturan dasar

tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan rakyat, penghormatan hak asasi manusia (HAM), dan otonomi daerah. Hal itu membuka peluang bagi berkembangnya praktik penyelenggaraan yang tidak sesuai dengan pembukaan (*preamble*) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, antara lain, sebagai berikut:

- a. Tidak adanya *check and balance* antar lembaga negara dan kekuasaan terpusat pada Presiden.
- b. Infrastruktur politik yang dibentuk, antara lain partai politik dan organisasi masyarakat, kurang mempunyai kebebasan berekspresi sehingga tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya.
- c. Pemilihan Umum (Pemilu) diselenggarakan untuk memenuhi persyaratan demokrasi formal karena seluruh proses dan tahapan pelaksanaannya dikuasai oleh pemerintah.
- d. Kesejahteraan sosial berdasarkan pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak tercapai, justru yang berkembang adalah sistem monopoli, oligopoli dan monosopsoni.<sup>4</sup>

Adapun tujuan dari amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 adalah sebagai berikut:

1. Menyempurnakan aturan dasar mengenai tatanan negara dalam mencapai tujuan nasional yang tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasar pada Pancasila.



2. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat serta memperluas partisipasi rakyat agar sesuai dengan perkembangan paham demokrasi.
3. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan perlindungan hak asasi manusia agar sesuai dengan perkembangan paham hak asasi manusia dan peradaban umat manusia yang sekaligus merupakan syarat bagi suatu negara hukum dicita-citakan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
4. Menyempurnakan aturan dasar penyenggaraan negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pembagian kekuasaan yang lebih tegas, sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi (*check and balances*) yang lebih ketat dan transparan, dan pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman.
5. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan konstitusional dan kewajiban negara mewujudkan kesejahteraan sosial, mencerdaskan kehidupan bangsa, menegakkan etika, moral dan solidaritas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan benegara sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan dalam perjuangan mewujudkan negara kesejahteraan.
6. Melengkapi aturan dasar yang sangat penting dalam penyelenggaraan negara bagi eksistensi negara dan perjuangan negara mewujudkan demokrasi, seperti pengaturan wilayah negara dan pemilihan umum.

7. Menyempurnakan aturan dasar mengenai kehidupan bernegara dan berbangsa sesuai dengan perkembangan aspirasi, kebutuhan serta kepentingan bangsa dan negara Indonesia dewasa ini sekaligus mengakomodasi kecenderungannya untuk kurun waktu yang akan datang.<sup>5</sup>

Sebagai alternatif perubahan yang berbasis pada *problem solving* disyahnkannya UU. No.22.199/ UU. No.25.1999 yang telah dirubah menjadi UU.32.2004, tentang otonomi daerah. Semangat desentralisasi ini dimaksudkan untuk memacu perluasan pembangunan yang merata. Selain itu pada amandemen ke-3 terdapat penambahan konsideran, yakni BAB VIIA yang membentuk Dewan Perwakilan Daerah sebagai penguat perluasan otonomi daerah dengan kewenangan yang diatur oleh undang-undang, yang sama-sama duduk di parlemen.

Sebagai penopang sistemik memerlukan aturan perundangan untuk implementasi perencanaan pembangunan, maka disyahnkannya UU.25.2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dengan struktur Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional. Disamping itu pemerintah daerah secara strukural termasuk berwenang dalam mengagendakan sistem perencanaan pembangunan nasional daerah sesuai *local wisdom* daerah masing-masing. Dalam skala jangka pendek tahunan menyusun anggaran melalui RAPBD, sama halnya dengan pemerintah pusat dengan RAPBN.

Pada era-pasca reformasi seperti sekarang ini format agenda pembangunan nasional berbasis desentralisasi sesuai dengan apa

yang dijabarkan oleh UUD 1945 setelah amandemen 12,3,4, jika reformulasi GBHN dirancang untuk menjadi aturan maka akan berbentur dengan konstitusi. Hal tersebut dikarenakan sudah tidak ada kewenangan lagi bagi MPR untuk menetapkan GBHN secara konstitusional. Disamping itu format GBHN diperuntukan pada sistem yang sentralistik, satu sisi perluasan otonomi daerah sudah berjalan dengan berbagai macam pembangunan di masing-masing daerah, eksistensi DPD sebagai perwakilan Provinsi juga sebagai pendukung perluasan otonomi daerah dan semua sudah diatur dalam UUD 1945 pasca amandemen. Adapun implikasi dari reformulasi GBHN terhadap konstitusi (UUD 1945) adalah sebagai berikut:

1. Sebagai hierarki tertinggi dari aturan perundang-undangan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pasca amandemennya sudah mengubah format strukturnya sesuai kebutuhan dan perkembangan zaman (kontekstualisasi).
2. Dihapusnya kewenangan MPR RI Pada BAB II pasal 3 dalam menetapkan GBHN sebagai dasar format sistem perencanaan pembangunan nasional dan memposisikan MPR RI bukan sebagai lembaga tertinggi negara yang memberikan mandat kepada Presiden, akan tetapi sebagai lembaga yang sama-sama kedudukannya dengan berbasis *check and balances*.
3. Perluasan otonomi daerah sebagai format aplikatif dari desentralisasi yang sudah diatur dalam amandemen ke-2 UUD 1945 pada BAB VI perihal Pemerintah Daerah. Porsi ini menyebabkan perubahan sistemik dari pola *top-down* ke pola *bottom-up* dengan pemberian kewenangan seluas-luasnya

dengan diatur dengan undang-undang sebagai aturan pendukung (*lex specialist*).

4. Pembentukan DPD sebagai model keterwakilan daerah dari masing-masing Provinsi sesuai konteks daerahnya, legitimasi ini dengan diaturnya dalam UUD 1945 setelah amandemen ke-3 dengan penambahan konsideran, yaitu pada BAB VIIA tentang Dewan Perwakilan Daerah, dan kewenangannya diatur oleh undang-undang untuk mendukung perluasan otonomi daerah sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan.
5. Sudah adanya undang-undang pengganti GBHN sebagai landasan sistem perencanaan pembangunan nasional yang bersifat sentralistik dengan UU.25.2004. tentang sistem perencanaan pembangunan yang bersifat pada semangat desentralisasi melalui perluasan dan pemberian kewenangan terhadap pemerintah daerah hal tersebut sudah diatur dan merubah paradigma model pembangunannya sejak UUD 1945 dimandemen (1,2,3 dan 4) dan menjadi rujukan tertinggi dalam peraturan perundang-undangan.

Implikasi yang akan terjadi terhadap UUD 1945, jika ada aturan hukum dibawahnya serta pengamalan melalui kebijakan pemerintah membentur dengan porsi yang sudah dituangkan dalam semua konsideran dan pasal yang sudah menjadi aturan hukum. Terkecuali ada mekanisme tertentu melalui referendum sebagai contohnya atau dengan menggunakan kewenangan MPR RI yang sudah diatur dalam UUD 1945 amandemen ke-3<sup>6</sup> pada BAB II pasal 3 ayat (1) yang mengatur kewenangan untuk melakukan perubahan dan penetapan terhadap UUD 1945 sebagai inisiatif mencari

alternatif hukum untuk menjadi payung yang konstitusional dalam mengambil langkah-langkah reformulasi terhadap GBHN.

## **B. IMPLIKASINYA TERHADAP MPR**

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) adalah penjelmaan dari kedaulatan rakyat. Hal tersebut dituangkan dalam UUD 1945 sebelum dilakukan amandemen 1,2,3 dan ke 4 pada BAB II pasal 3. Pada bab dan pasal tersebut dijelaskan bahwa; pasal (2) 1. Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang, 2. Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibu kota negara, 3. Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak. Pasal (3), Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara. Pada konteks itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara dengan komposisinya sebagai porsi kedaulatan rakyat. Sehingga dalam kewenangannya memberikan landasan pacu pemerintah sebagai manadatarisnya melalui ketetapan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). GBHN tersebut sebagai payung hukum sistem perencanaan pembangunan bagi pemerintah.

Setelah amandemen ke-3 UUD 1945 pada bab II pasal 3 sudah tidak lagi mengatur dan memberikan porsi Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara, secara otomatis kewenangan dalam menetapkan GBHN sudah tidak ada lagi karena sudah berubah paradigma sentralistiknya menjadi desentralisasi.

Komposisi Majelis Permusyawaratan Rakyat juga secara sutruktural berubah, terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilihan umum. Hal tersebut sebagai konfigurasi dari sifat desentralistik, dengan memberikan porsi partisipatif terhadap rakyat. Perluasan otonomi daerah menjadikan peran Majelis Permusyawaratan Rakyat dan lembaga tinggi lainnya saling mengawasi dan mengimbangi (*check and balances*).

Dari kedua sudut pandang antara GBHN dan peraturan perundang-undangan dalam memberikan payung hukum sistem perencanaan pembangunan semua sesuai dengan porsi berdasar UUD 1945 sebagai rujukan aturan hukum. Pada konteks UUD 1945 belum diamandemen formulasi GBHN menjadi suatu format kebijakan yang relevan dengan rekomendasi konstitusi. Pada konteks pasca reformasi seperti sekarang ini kewenangan tersebut sudah tidak lagi diatur oleh UUD 1945 karena sudah terjadi perubahan terhadapnya. Melainkan format tersebut digantikan dengan regulasi yang sudah ditetapkan sesuai dengan perubahan pola dan format pemerintahan dengan rekomendasi UUD 1945. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang telah diundanagkan menjadi format kebijakan pembangunan nasional secara terpadu, dengan didukung infrastruktur politik dengan basis desentralisasi. Disamping dengan adanya aturan turunan dalam bentuk undang-undang tentang sistem perencanaan pembangunan nasional Majelis Permusyawaratan Rakyat telah menetapkan dalam ketetapanannya, adapun dalam ketetapan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Ketetapan MPR RI Nomor VIII/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara tahun 1999-2004, ketetapan ini hanya

berlaku sampai terbentuknya pemerintahan dari hasil pemilihan umum tahun 2004. Apabila pemerintahan pada hasil pemilihan umum tahun 2004 maka ketetapan tersebut sudah tidak berlaku untuk menjadi landasan hukum dalam pembangunan. Ini berdasar pada substansi ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 pasal 3, 'ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuk pemerintah hasil pemilihan umum tahun 2004.<sup>7</sup>

2. Ketetapan MPR RI Nomer VII/MPR/2001, tentang Visi Indonesia Masa Depan, mengamanatkan perlu diwujudkan masyarakat Indonesia yang religius,-Manusiawi, bersatu, demokratis, adil, sejahtera, maju, mandiri serta baik dan bersih dalam penyelenggaraan negara sesuai dengan arah kebijakan dan kaidah pelaksanaannya, substansi dan perkembangan ketetapan:
  - a. Visi Indonesia ke depan masa depan diperlukan untuk memberikan fokus pada arah kehidupan berbangsa dan bernegara menuju masa depan yang lebih baik.
  - b. Dalam menjaga kesinambungan arah penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara diperlukan visi antara yaitu visi Indonesia 2020 yang merupakan visi diantara cita-cita luhur bangsa sebagaimana termaktub dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (visi ideal) dan visi lima tahunan.
  - c. Cita-cita luhur bangsa Indonesia telah digariskan oleh para pendiri negara seperti dicantumkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

dan cita-cita luhur tersebut merupakan cita-cita panjang masa yang harus diupayakan pencapaiannya.

- d. Visi Indonesia 2020 tersebut mencakup seluruh aspek kehidupan berbangsa dan benegara dengan memperhatikan tantangan yang dihadapi saat ini dan dimasa yang akan datang serta memperhitungkan pelaksanaannya sampai tahun 2020.
- e. Tantangan Indonesia menjelang tahun 2020 adalah:
  - a) *Pemantapan persatuan bangsa dan kesatuan negara.*
  - b) *Sistem hukum yang adil.*
  - c) *Sistem politik yang demokratis.*
  - d) *Sistem ekonomi yang adil dan produktif.*
  - e) *Sistem sosial budaya yang beradab.*
  - f) *Sumber daya manusia yang bermutu.*
  - g) *Globalisasi.*
- f. Telah disyahnkannya Undang-Undang Nomer 25 Tahun 2004 tentang Sisitem Perencanaan Pembangunan Nasional, Peraturan Presiden Nomer 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (lima tahunan) dan Undang-Undang tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025, adalah sebagai upaya untuk melaksanakan TAP MPR Nomer VII/MPR/2001 secara bertahap.
- g. Ketetapan ini sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang telah terbentuk bahkan menjadi pedoman untuk mewujudkan cita-cita luhur budaya bangsa dan sebagai



pegangan untuk merumuskan arah kebijakan bagi penyelenggara negara.

Implikasi reformulasi GBHN terhadap MPR secara konstitusional sudah tidak lagi relevan secara kewenangan, karena aturan atau dasar hukumnya yang sudah batal demi hukum. Reformulasi GBHN secara sistemik jelas akan menimbulkan pencederaan konstitusi, akan berbeda jika semangat dan substansi ketetapannya menjadi serapan atas sistem perencanaan pembangunan nasional sebagai formula. Namun demikian, secara prinsip memang sangat jauh berbeda karena pola infrastruktur politiknya pun jauh berbeda. Oleh sebab itu Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang sudah diatur melalui UUD 1945 sangatlah relevan dengan kondisi dan kelengkapan perangkatnya juga mendukung akan format pembangunan tersebut berjalan. Akan berbeda persoalan jika MPR menggunakan hak nya untuk melakukan perubahan terhadap UUD 1945 dalam mencari alternatif reformulasi GBHN.

### **C. IMPLIKASINYA TERHADAP KEBIJAKAN PEREKONOMIAN NASIONAL**

Pada masa pasca reformasi seperti sekarang ini sistem perencanaan pembangunan nasional disusun dengan skema berdasarkan undang-undang. Dalam era keterbukaan ini modifikasi konsep didukung pula dengan infrastruktur secara geopolitik. Manajemen publik yang modern dengan bermacam alternatif prinsip dasar memacu jalannya pembangunan. *Good governance* sebagai satu formula dalam *new public management* yang berbasas pada transparansi dan akuntabilitas, supremasi hukum, partisipasi, keseimbangan, orientasi pada kesepakatan, efisiensi dan efektifitas serta strategi visi dalam

pemerintahan. Hal ini sangat sejalan dengan paradigma pembangunan yang partisipatif seperti dituangkan dalam UU.25.2005 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional.

Dijelaskan dalam ketentuan umum pada undang-undang ini bahwa yang dimaksud dengan:

1. Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, memperhitungkan sumberdaya yang tersedia.
2. Pembangunan nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara.
3. Sistem perencanaan pembangunan nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.
4. Rencana pembangunan jangka panjang, yang selanjutnya disebut RPJP, adalah dokumen perencanaan untuk periode 20 tahun.
5. Rencana pembangunan jangka menengah, yang selanjutnya disingkat RPJM-adalah dokumen perencanaan untuk periode 5 (lima) tahun.
6. Rencana jangka panjang menengah Kementerian/Lembaga, yang selanjutnya disebut rencana strategis Kementerian/Lembaga (Renstra-KL), adalah dokumen perencanaan Kementerian/Lembaga untuk periode 5 tahun.

7. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Satuan Kerja Perangkat Daerah, yang selanjutnya disebut Renstra-SKPD, adalah dokumen perencanaan satuan kerja perangkat daerah untuk periode 5 tahun.
8. Rencana pembangunan tahunan nasional, yang selanjutnya disebut rencana kerja pemerintah (RKP), adalah dokumen perencanaan nasional untuk periode 1 tahun.
9. Rencana pembangunan tahunan daerah, yang selanjutnya disebut rencana kerja pemerintah daerah (RKPD), adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 1 tahun.
10. Rencana pembangunan tahunan kementerian/lembaga, yang selanjutnya disebut rencana kerja kementerian/lembaga (Renja-KL), adalah dokumen kementerian/lembaga periode 1 tahun.
11. Rencana pembangunan tahunan satuan kerja perangkat daerah, yang selanjutnya disebut rencana kerja satuan kerja perangkat daerah (Renja-SKPD), adalah dokumen perencanaan satuan kerja perangkat daerah untuk periode 1 tahun.
12. Visi adalah rumusan umum mengenai keadaan yang diinginkan pada akhir periode perencanaan
13. Misi adalah rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan visi.
14. Strategi adalah langkah-langkah berisikan program-program indikatif untuk mewujudkan visi dan misi.
15. Kebijakan adalah arah/tindakan yang diambil oleh pemerintah pusat/daerah untuk mencapai tujuan.

16. Program adalah instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah/lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran, atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah.
17. Lembaga adalah organisasi non kementerian negara dan instansi pengguna anggaran yang dibentuk untuk melaksanakan tertentu berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 atau peraturan perundang-undangan lainnya.
18. Program kementerian/lembaga/satuan kerja perangkat daerah adalah sekumpulan rencana kerja beberapa kementerian/lembaga, atau beberapa satuan kerja perangkat daerah.
19. Program lintas kementerian/lembaga/satua kerja perangkat daerah adalah sekumpulan rencana kerja beberapa kementerian/lembaga, atau beberapa satuan kerja perangkat daerah.
20. Program kewilayahan dan lintas wilayah adalah sekumpulan rencana kerja terpadu antar kementerian/lembaga dan satuan kerja perangkat daerah mengenai suatu atau beberapa wilayah, daerah dan kawasan.
21. Musyawarah perencanaan pembangunan yang selanjutnya disebut Musrenbang adalah forum antar pelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah.

22. Menteri adalah pimpinan kementerian perencanaan pembangunan nasional/kepala badan perencanaan pembangunan nasional.
23. Kepala satuan perangkat kerja daerah yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi perencanaan pembangunan di daerah Provinsi, kabupaten atau kota adalah kepala badan perencanaan pembangunan daerah yang selanjutnya disebut kepala BAPPEDA.<sup>8</sup>

Pada sistem perencanaan pembangunan yang ada pada masa pasca reformasi ini memiliki ruang lingkup yang lebih luas dan partisipatif dalam praksis pelaksanaannya. Pengatur yang spesifik sesuai dengan konteks dan infrastruktur politik yang menopangnya sekaligus mendukung pola implementasinya. Adapun ruang lingkungannya sudah dijabarkan dalam undang-undang sistem perencanaan pembangunan nasional, adapun ruang lingkup tersebut:

1. Perencanaan Pembangunan Nasional mencakup penyelenggaraan perencanaan makro semua fungsi pemerintahan yang meliputi semua bidang kehidupan secara terpadu dalam wilayah Negara Republik Indonesia.
2. Perencanaan Pembangunan Nasional terdiri dari atas Perencanaan Pembangunan yang disusun secara terpadu oleh Kementerian/Lembaga dan Perencanaan Pembangunan oleh Pemerintah Daerah sesuai kewenangannya.
3. Perencanaan Pembangunan sebagaimana disebutkan pada ayat (2) menghasilkan:
  - a. Rencana Pembangunan Jangka Panjang.

- b. Rencana Pembangunan Jangka Menengah.
- c. Rencana Pembangunan Tahunan<sup>9</sup>.

Sesungguhnya format pembangunan antara masa Orde Baru (GBHN) dan masa pasca Reformasi (SPPN) tidak jauh berbeda secara substansial, yaitu untuk membangun sebuah negara atau mengisi suatu kemerdekaan. Secara garis besar, anatomi dan format dari dokumen juga mempunyai tujuan substansial yang sama untuk membangun dengan suatu sistem perencanaan pembangunan. Hanya saja, secara prosedural terdapat perbedaan yang sangat fundamental, hal tersebut dapat dicermati dari embrio perencanaan dan infrastruktur politik yang menopang strategi pembangunannya. Pada masa Orde baru struktur tata negaranya (*bicameral*) diformat seperti piramida yang terbalik dengan tafsiran MPR sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat yang mempunyai wewenang menyusun GBHN sebagai landasan pembangunannya.

Secara teknis aplikatif, infrastruktur hanya berjalan dari atas ke bawah tanpa adanya peran partisipatif elemen masyarakat dalam struktur kenegaraan. Oleh sebab itu, persoalan yang berimplikasi adalah pada hal kontekstual dan paradigma. Secara kontekstual, pada masa pasca reformasi seperti sekarang ini alat kelengkapan dalam menopang sistem perencanaan pembangunan nasional yang diatur oleh undang-undang sudah sangat baik. Berdasar juga dengan kebutuhan dan perkembangan zaman yang melatar belakangi sistem tersebut berubah secara paradigma. Paradigma yang disebutkan adalah antara paradigma yang *top-down* dan paradigma *bottom-up*. Antara GBHN dan SPPN sudah berbeda secara struktural dan konsepsi sistemiknya, oleh sebab itu, jika GBHN diformulasikan

tidak akan korelatif dengan SPPN sebab, sistem yang dibangun sudah berbeda, dan teknis dari dokumen, infrastruktur politiknya sudah tidak relevan, walaupun secara substansi sama bertujuan membangun. Fasilitas yang tersedia hanya untuk menopang sistem perencanaan pembangunan yang berprinsip dan berparadigma desentralisasi bukan sentralistik, oleh karenanya penggunaan sistem perencanaan pembangunan disesuaikan dengan era masing-masing yang secara prinsip sistemik sudah berbeda secara mendasar.

#### **D. IMPLIKASINYA TERHADAP KEBIJAKAN PEREKONOMIAN DAERAH**

Pada masa pemerintahan Orde lama, pernyataan tentang otonomi yang seluas-luasnya tercantum dalam UU.No.1.1945, UU.22.1948, dan disusul kemudian dengan UU.No.1.1957 tahun sebelumnya juga muncul undang-undang yang mengatur perimbangan antara keuangan pusat dan daerah, yaitu UU.No.32.1956. Di era pemerintahan Orde Baru, kita mengenal dengan UU.No.5.1974 yang menegaskan bahwa otonomi daerah dititik berat pada daerah tingkat II. Selanjutnya, pasal 11 undang-undang ini menyebutkan bahwa pelaksanaan otonomi daerah dengan titik berat pada daerah tingkat II dilaksanakan dilaksanakan dengan memuat tiga aspek utama, yaitu aspek administrasi, aspek politik dan aspek kemandirian.

Namun, konsep ideal yang tercantum dalam masing-masing undang-undang belum dapat dilaksanakan sesuai dengan yang diharapkan. Sebagai konsekuensinya, sentralisme menjadi ciri khas yang mewarnai sepanjang pelaksanaan otonomi daerah di masa Orde Baru. Pada masa ini, isu desentralisasi dalam konteks hubungan

kekuasaan antara pusat dan daerah terbatas pada distribusi keuangan ke daerah-daerah, dan tidak pernah menyentuh masalah pembagian kekuasaan sebagai sesuatu yang diperlukan dalam menumbuhkan proses pembangunan demokrasi di daerah baik antara pusat dan daerah maupun antara birokrasi dengan masyarakatnya.<sup>10</sup> Format GBHN sebagai sistem utama dari landasan pijak pembangunan pada masa Orde Baru menjadi pendorong mekanisme sistem perencanaan pembangunan. Hal tersebut tidak sejalan dengan masa politik di zaman pasca Reformasi ini yang berhaluan partisipatif. Perbedaan sistem dan sub-sistemnya secara mendasar terlihat dalam memfasilitasi kerangka kebijakan menjalankan pembangunan nasional yang berbasis pada semangat desentralisasi.

Kuatnya basis sentralisme akan menyebabkan beberapa aspek yang tentunya akan berimplikasi pada format yang berbasis pada seluas-luasnya peran daerah dalam menentukan kebijakan daerahnya masing-masing, adapun persoalan tersebut adalah sebagai berikut,

1. Pembangunan yang dilakukan gagal menangkap aspirasi, potensi dan kebutuhan masyarakat di daerah. Hal ini terjadi karena kuatnya dominasi pemerintah pusat sehingga para pengambil keputusan gagal memahami aspirasi dan dinamika yang berkembang di tingkat *grassroot*. Pada akhirnya, pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah gagal menjawab persoalan-persoalan yang berada di tengah-tengah masyarakat karena pada dasarnya pemerintah daerahlah yang lebih mempunyai pemahaman terhadap masalah aspirasi yang berkembang di daerahnya.



2. Sentralisme pembangunan yang telah menciptakan ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat. Hal ini ditunjukkan dengan pembiayaan proyek-proyek pembangunan yang dilakukan pemerintah. Setidaknya ada empat faktor yang membuat daerah yang sangat tergantung pada pusat menyangkut pembiayaan proyek-proyek pembangunan, yaitu a.). Kurangnya perusahaan daerah sebagai sumber pendapatan daerah, b). Tingginya sentralisasi pada sektor perpajakan, dalam konteks ini pemerintah menguasai sumber-sumber pajak penting yang bersifat *lucratif* (pajak bidang usaha dan penghasilan orang, pajak pertambahan nilai dan bea dan cukai) c). Akibat yang ditimbulkan dari faktor ke dua adalah minimnya sumber-sumber penerimaan daerah yang dapat diandalkan. d). Dalam hal ini ada kekhawatiran pusat jika daerah diberi kekuasaan yang besar dalam hal keuangan dan pendapatan akan muncul gerakan disintegrasi dan separatisme.<sup>11</sup> Padahal, dalam sejarahnya tuntutan seperti itu muncul justru ketika daerah tidak diberi otonomi yang memadai sehingga merasa setiap daerah tidak diberikan peran yang signifikan dalam mengelola pembangunan di daerahnya.
3. Banyak daerah yang potensial gagal berkembang karena sumber daerah yang penting sebagai penopang pembangunan daerah di tarik ke pusat, dan pemerintah hanya mendapat sedikit saja dari hasil kekayaan daerahnya. Akibatnya, banyak daerah merasa tidak puas dengan kondisi ini sehingga muncul desakan ke arah pembentukan daerah teritorial sendiri yang lepas dari pemerintahan RI.

4. Akhirnya, sentralisme telah menciptakan hegemonisasi dan dominasi dalam pembangunan daerah sehingga pada masa Orde Baru tidak dapat menggali unsur-unsur yang terdapat di daerah sebagai nilai *local wisdom*.<sup>12</sup>

Kebijakan otonomi daerah pada pasca Reformasi ini, sesungguhnya dalam rangka meningkatkan struktur pembangunan sebagai pendukung infrastruktur politik pada Undang-Undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional sebagai pengganti porsi GBHN dalam memberikan payung hukum sistem pembangunan nasional berbasis daerah. Pemerintahan daerah sudah mendapatkan kewenangan yang lebih partisipatif setelah perubahan UUD 1945 dan penghapusan GBHN yang ditetapkan oleh MPR RI. Pemberian kewenangan sepenuhnya terhadap pemerintah dalam UUD 1945 yang selanjutnya didukung oleh undang-undang adalah sebagai alternatif dalam ekspansi pembangunan nasional. Tujuan dilaksanakannya otonomi daerah adalah dalam rangka meningkatkan pelayanan publik dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pemberian kewenangan yang lebih besar kepada daerah.

Disisi lain, melalui pelaksanaan pemerintahan otonomi daerah diharapkan lebih kreatif dalam mengembangkan potensi daerahnya masing-masing sehingga akan mampu melakukan pembangunan daerah. Kesejahteraan rakyat sebagaimana hendak diwujudkan melalui pelaksanaan otonomi ini hanya akan mungkin dapat dicapai jika daerah mampu mengembangkan potensi yang dimiliki sebagai modal utama untuk melakukan pembangunan. Oleh karena itulah, dalam format sistem perencanaan pembangunan nasional sebagai pengganti GBHN yang ditetapkan oleh MPR secara sistemik telah

mendukung bagaimana pelaksanaan stimulus membangkitkan kemajuna daerah. Melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah sebagai mata rantai dan sub-sistemik kebijakan pembangunan dengan pemberian kewenangan penuh untuk melakukan perencanaan. Perencanaan tersebut, sudah pasti pemegang kebijakan yang berada di daerah telah memperhatikan bagaimana potensi daerahnya tersebut dapat digali, dikembangkan dan diberdayakan untuk kemajuan dan kesejahteraan rakyat sebagai premis dasar tujuan pembangunan secara menyeluruh.

Sistem yang sudah terbentuk sedemikian rupa dalam format kebijakan pembangunan nasional dan daerah sebagai tuntutan agenda reformasi yang mesti di implementasikan dan koreksi struktural pengelolaan dan penyelenggaraan negara dari sejak zaman kemerdekaan yaitu Orde Lama dan kemudian dilanjutkan dengan format Orde Baru. Kebutuhan dan perkembangan realitas sosial memang harus disikapi dengan alternatif konsepsi yang berbeda dan berjalannya dinamika pengelolaan negara pun secara praktik berbeda-beda dalam merancang solusi untuk menyelesaikan suatu persoalan. Dan tentunya, pola yang diterapkan oleh masa Orde Baru dengan melalui GBHN sebagai sistem, kemudian Repelita sebagai sub-sistem maka sudah jauh berbeda pelaksanaan programnya antara sistem yang sentralistik dan sistem yang desentralistik dengan memberi kewenangan secara luas pemerintahan daerah melalui otonomi daerah.

Sebagai kata kuncinya adalah, sentralistik dan desentralistik sebagai acuannya, sekali lagi sistem yang sudah berubah tidak dapat dipadukan secara aplikatif karena perbedaan yang secara mendasar pada format dan penopang pelaksanaanya. Maka dari

pelaksanaanya akan menemukan garis yang tidak sejalan dari segi format ketatanegaraan, konsep perencanaan, teknis pelaksanaan dan infrastruktur politik, hukum, sosial yang tidak sesuai secara prinsip dasarnya. Sistem yang sekarang sudah berjalan hanya memerlukan sokongan pada konsistensi birokrasinya. Reformasi birokrasi yang sesungguhnya diperlukan dengan ketentuan;

1. Peningkatan efisiensi dan efektifitas administrasi pemerintah dan pembangunan di daerah.
2. terciptanya hubungan harmonis dan saling membutuhkan antara pemerintah dan masyarakat.
3. Mempertinggi daya serap aspirasi masyarakat dalam program pembangunan.
4. Terjadinya penanganan masalah secara terpusat dan tepat dari berbagai permasalahan aktual yang berkembang di masyarakat,
5. Mendorong munculnya partisipasi masyarakat dalam pemerintahan dan pembangunan daerah.<sup>13</sup>

Dari semua manfaat yang akan didapatkan maka memerlukan wajah baru birokrasi yang mampu bertindak sebagai kreator dan inovator dalam pembangunan daerah. Hal ini karena birokrasi lama tidak lagi memadai untuk menopang otonomi daerah yang penuh dengan tantangan, kompetisi dan tentu saja kompleksitas persoalannya.

Karena seperti yang sudah dijelaskan di atas bagaimana tujuan amandemen UUD 1945 dan tujuan dibentuknya pemerintahan daerah yang partisipatif adalah, konsepsi yang dijalankan pada masa Orde Baru sudah harus diganti dengan sistem yang baru yang

lebih egaliter. Karena banyak kelemahan dan kekurangan maka konsep tersebut dirubah sesuai kebutuhan dan perkembangan konteks sosiologis. Reformulasi GBHN sesungguhnya, pada praksisnya akan berimplikasi pada optimalisasi perencanaan pembangunan daerah yang sudah berwawasan kemandirian dalam mengelola potensi daerahnya untuk kemajuan pembangunan yang berkelanjutan. Hal tersebut terjadi karena sangat bertolak belakang dengan format tata negara yang ada pada masa sekarang, yaitu setelah amandemen UUD 1945 dari 1-4 jika dibandingkan dengan format ketatanegaraan pada era zaman Orde Baru.

Hasil reformasi merubah format sistem, oleh karenanya format dari reformulasi GBHN akan berimplikasi dengan sistem perencanaan yang disusun oleh pemerintahan daerah. Undang-Undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional sudah cukup memadai dalam menopang perekonomian daerah, seperti dijelaskan dalam asas dan tujuan serta ruang lingkupnya. Asas dan tujuannya adalah sebagai berikut:

1. Pembangunan nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional.
2. Perencanaan pembangunan nasional disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh dan tanggap terhadap perubahan.
3. Sistem perencanaan pembangunan nasional diselenggarakan berdasarkan asas umum penyelenggaraan negara.
4. Sistem perencanaan pembangunan nasional bertujuan untuk:

- a. Mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan.
- b. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antara pusat dan daerah.
- c. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan.
- d. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat, dan
- e. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, beradilan dan berkelanjutan.<sup>14</sup>

Jika dikorelasikan dengan asas dan tujuan antara Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang ada pada saat sekarang dengan GBHN format era Orde Baru, maka dampak akan berpengaruh secara sistemik (*over lapping regulasi*) dan teknis pelaksanaan program pada pengembangan perekonomian daerah. Asas dan tujuan tersebut memberikan batasan perubahan mendasar dari format GBHN yang sentralistik menuju aspek yang lebih luas jangkauan sub sistemnya. Yang semestinya dibutuhkan sekarang adalah bukan pada reformulasi GBHN untuk menjadi pendukung Sistem Perencanaan Pembangunan. Akan tetapi bagaimana membentuk sistem yang baik, dengan reformasi birokrasi untuk memperkokoh konsepsi dan jangkauan sistemik dalam mendukung jalanya perencanaan pembangunan nasional yang secara luas. Birokrasi menjadi faktor utama sistemik dalam menjembatani administrasi pemangku kebijakan. Majunya birokrasi dengan basis integritas maka akan mempermudah pelaksanaan perencanaan pembangunan nasional dari berbagai tingkatan, baik secara nasional maupun kedaerahan. Karena persoalan semua kendala pada pelaksana negara lebih

dominan pada persoalan birokrasi yang sangat buruk dalam mendukung program-program yang harus dijalankan.

Namun demikian, jika pendekatan tersebut pada tataran substansi arah dan tujuan GBHN sebagai konsepsi general penyejahteraan rakyat melalui pembangunan, maka perlu dilakukan hal-hal alternatif pada konteks konsolidasi lembaga negara untuk mereformulasikannya sebagai penunjang sistem perencanaan pembangunan nasional. Karena pasca pemerintahan Orde Baru, konsolidasi lembaga negara sudah bergeser seiring amandemen UUD 1945. Seperti yang sudah disampaikan diatas, pergeseran tersebut sangat fundamental dari prinsip keterwakilan dan varian kewenangan lembaganya. Dalam sistem keterwakilannya, MPR sudah tidak lagi mempunyai kewenangannya menetapkan GBHN sebagai konsepsi pembangunan. Oleh sebab itu, memerlukan tindakan alternatif untuk penyesuaian reformulasi GBHN sebagai penunjang sistem perencanaan pembangunan nasional. Tindakan alternatif tersebut yang dapat dilakukan adalah:

1. Melakukan amandemen UUD 1945 untuk mengatur kewenangan, karena pada dasarnya antara GBHN dan SPPN adalah kedua konsepsi perencanaan pembangunan yang konstitusional sesuai zaman pemerintahan antara masa Orde Baru dan pasca Reformasi. Konteks pasca Reformasi, konsolidasi lembaga negara sudah bergeser dari sentralistik ke dalam desentralisasi karena implikasi dan keniscayaan setelah amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia.
2. Jika alternatif diatas tidak memungkinkan, karena memerlukan energi yang besar, maka sebagai alternatif lainnya adalah

mengkonsepsikan substansi GBHN ke dalam muatan undang-undang sebagai landasan regulasi reformulasinya untuk menunjang sistem perencanaan pembangunan nasional, sehingga ada korelasi yang kongruen tanpa membentur sistem yang sudah dibentuk secara konstitusional.

### **Notes:**

- <sup>1</sup> Kontrak sosial dipopulerkan oleh filsuf berkebangsaan Swiss yang berpindah ke Prancis, pada dasarnya konsepsi tentang kontrak sosial adalah suatu bentuk dari consensus bersama yang kemudian menjadi satu bentuk konstitusi sebagai landasan berdirinya suatu negara. Kontrak sosial tersebut dipublikasikan pertama kali pada tahun 1762. Reausseu, Jean Jacques. 1976. *Du Social Contract*. Penguin Book. hal, 12-20.
- <sup>2</sup> MPR RI dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014. 2012.. *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*. Jakarta. Sekretariat Jendral MPR RI, hal-117-119.
- <sup>3</sup> Asshiddiqie, Jimly. 2005. *Konstitusi dan Konstitusioanalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, hal 21-27.
- <sup>4</sup> MPR RI. 2012. *Panduan Pemasarakatan: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawarata Rakyat Republik Indonesia*. Jakarta. Sekretariat Jendral MPR RI, hal-9-13.. sebab yang menjadi latar belakang amendemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia adalah dasar pemikiran dari pertimbangan tuntutan agenda reformasi yang menjadi dasar dominan terhadap perlunya mengamandemen konstitusi. Dengan melihat situasi, kebutuhan dan tantangan zaman maka dilakukannya amendemen terhadap dasar negara dengan berbasis kontekstualisasi.
- <sup>5</sup> Ibid., hal, 12-13, tuntutan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang digulirkan oleh berbagai kalangan masyarakat dan kekuatan sosial politik didasarkan pada pandangan bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 belum cukup memuat landasan bagi kehidupan yang demokratis, pemberdayaan rakyat, dan penghormatan HAM. Disamping itu didalamnya terdapat pasal-pasal yang mengakibatkan multi tafsir. Dalam perkembangannya, tuntutan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itu menjadi kebutuhan bersama bangsa Indonesia.
- <sup>6</sup> lihat, Amendemen konstitusional 1,2,3,4. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*. 2011. Sekretariat Jendral MPR RI, hal, 13-127.
- <sup>7</sup> Panduan Pemasarakatan, .op.cit, hal.-230-239.



- <sup>8</sup> *lihat*, Undang-Undang. Nomer 25.2004. tentang *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*. Jakarta. Sekretariat Negara. RI, bab I, pasal I Ketentuan Umum.
- <sup>9</sup> *Ibid*,.ruang lingkup, bab 3 pasal 3.
- <sup>10</sup> Amal, Ichlasul.1992. *Desentralisasi dan Demokrasi di Era Orde Baru*, makalah presentasi untuk simposium internasional pengalaman demokrasi di negara-negara Asia. Thammasat Unibersity, Bangkok, Desember, hal-9
- <sup>11</sup> Kuncoro, Mudrajad. 1995. *Desentralisasi Fiskaldi Indonesia: Dilema Otonomi dan Ketergantungan*, Prisma, 4 April 1995,.hal-12-14.
- <sup>12</sup> Winarno, Budi.2004. *Implementasi Reinventing Govenment” Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Makalah seminar nasional dengan topik, Penataan Birokrasi Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah.Surabaya.,14 Januari 2004.
- <sup>13</sup> Jamli, Ahmad,1998. *Akselerasi Pelaksanaan Otonomi Daerah Dalam Globalisasi*. Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik (JAKP), Volume I, (Februari 1998), hal-4.
- <sup>14</sup> *Ibid*,.Sistem Perencanaan Pembangunan,.bab-2 pasal 2.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, Jamli, 1998. *Akselerasi Pelaksanaan Otonomi Daerah dalam Globalisasi*, Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik (JAKP), Volume I (Februari 1998).
- Amal, Ichlasul.1992. *Desentralisasi dan Demokrasi di Era Orde Baru*, makalah presentasi untuk simposium internasional pengalaman demokrasi di negara-negara Asia. Thammasat University, Bangkok.
- Asshiddiqie, Jimly. 2005. *Konstitusi dan Konstitusioanalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press.
- David Osborn and Peter Plastrik, 1992. *Banishing Bureaucracy*, New York: Addison-Wesley Publishing Company, Inc.,hal. 12-13.
- \_\_\_\_\_ and Ted Gaebler, 1992, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transformation the Public Sector*, New York: Penguin Book Ltd.
- Depernas. 1960. *TUBAPI*. Jakarta: TUBAPI.
- Dwipayana dan Nazarudin. 1991. *Jejak Langkah Pak Harto*. Jakarta: Citra Lamtoro Gung Persada.
- Jamli, Ahmad,1998. "Akselerasi Pelaksanaan Otonomi Daerah Dalam Globalisasi" Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik (JAKP).
- Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan&Sekretariat Negara. 1983. *P-4 dan GBHN buku panduan dan referensi penataran*. Jakarta. UIP.
- Kuncoro, Mudrajad. 1995. *Desentralisasi Fiskal di Indonesia: Dilema Otonomi dan Ketergantungan*, Prisma, 4 April 1995.

- LP3ES. 1983. *Menguak GBHN*. Jakarta: LP3ES
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia. 2011. *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta. Sekretariat Jendral MPR RI
- MPR RI dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014. 2012. *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*. Jakarta. Sekretariat Jendral MPR RI.
- MPR RI. 2012. *Panduan Pemasarakatan: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawarata Rakyat Republik Indonesia*. Jakarta. Sekretariat Jendral MPR RI.
- Mudrajad, Kuncoro, 1995. *"Desentralisasi Fiskal di Indonesia": Dilema Otonomi dan Ketergantungan*" Prisma, 4 April 1995.
- Mohammad Kusnardi dan Bintang R. Saragih, 1978, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Gramedia Jakarta.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No.11.2011. *tentang pedoman penyusunan APBD*.
- PP.No.38.2007. *tentang pembagian urusan pemerintahan, antara pemerintah, pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten dan kota*. Jakarta. Sekretariat Negara.
- PP.41.2007. *tentang organisasi perangkat daerah*. Jakarta. Sekretariat Negara RI.
- Reausseau, Jean Jacques.1976. *Du Social Contract*. Penguin Book .ltd.

Sjafrizal, 2014, *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi*, Jakarta: RajaGrafindo

Persada.

Soni, Sumarsono, 2001, "*Peranan Akuntansi dalam Sektor Publik pada era Otonomi Daerah bagi Pemerintah Daerah dan Masyarakat Menuju Terciptanya Good Governance*". Makalah disampaikan dalam diskusi panel di Saripan Pacific, Kamis, 22 Maret 2001.

Susan Strange, 2000, "*States Firms, and Diplomacy*, dalam Jeffrey A. Frieden and David A. Lake (eds), *Internatioanl Political Economic: Perspective on Global Power and Wealth*, fourth edition, Boston: Bedford/St Martin's.

Undang-Undang No.32.2004. *tentang desentralisasi atau otonomi daerah*. 2004. Jakarta. Sekretariat Jendral DPR RI.

Undang-Undang. No.17.2003. *tentang keuangan negara*. 2003. Jakarta. Sekretariat Jendral DPR RI.

Undang-Undang. No.1.2004. *tentang perbendaharaan negara*. 2004. Jakarta. Sekretariat Jendral DPR RI.

Undang-Undang No.25.2004. *tentang sistem perencanaan pembangunan nasional*. Jakarta. Sekretariat Jendral DPR RI.

Undang-Undang No.33.2004. *tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah*. Jakarta. Sekretariat Jendral DPR RI.

Undang-Undang. Nomer 25.2004. *tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*. Jakarta.

Sekretariat Negara. RI.

Undang-Undang. No.17.2007. *tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN-2005-2025)*. Jakarta. Sekretariat Jendral DPR RI.

Winarno, Budi. 2004. *"Implementasi Reinventing Govenment" Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Makalah seminar nasional dengan topik, Penataan Birokrasi Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah.Surabaya.,14 Januari 2004.

**Internet:**

<http://www.unej.ac.id/index.php/id/berita/non-akademik/16-berita/akademik/47-tanpa-gbhn-pembangunan-belum-maksimal-sejahterakan-rakyat.html>.

<http://nasional.sindonews.com/read/871092/12/tanpa-gbhn-indonesia-tak-punya-arah>.

<http://www.tempo.co/read/news/2014/05/22/078579445/Forum-Rektor-Minta-Presiden-Baru-Hidupkan-GBHN>, Kamis 22 Mei 2014, pukul 04.31 wib.

